

**ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVAN LAS DENUNCIAS DE
DIALOGA SERVICIOS INTERACTIVOS, S.A., OPERADORA DE
TELECOMUNICACIONES OPERA, S.L., INCOTEL SERVICIOS
AVANZADOS, S.L., CONTACTA SERVEIS AVANÇATS, S.L.,
INCOTEL INGENIERÍA Y CONSULTORÍA, S.A. E INTERNET
GLOBAL BUSINESS, S.L. CONTRA ORANGE ESPAGNE, S.A.
POR PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS DE LA ESPECIFICACIÓN
TÉCNICA DE PORTABILIDAD FIJA**

(IFP/DTSA/058/19)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de enero de 2022

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado el siguiente acuerdo

I. ANTECEDENTES

Primero. Denuncias del Grupo Dialoga

Con fechas 9 de octubre y 25 de noviembre de 2019 y 7 y 30 de enero de 2020, Dialoga Servicios Interactivos, S.A. (Dialoga), Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L. (Opera), Incotel Servicios Avanzados, S.L. (Incotel Servicios), Incotel Ingeniería y Consultoría, S.A. (Incotel Ingeniería), Contacta Serveis Avançats, S.L. (Contacta Serveis) e Internet Global Business, S.L. (Internet Global) -en adelante, el Grupo Dialoga- denunciaron a Orange Espagne, S.A. (Orange) ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) por:

- Iniciar procesos de portabilidad de numeración geográfica “*inactiva*” sin haber sido asignada a usuarios o clientes finales con la finalidad de obtener recursos públicos de numeración gold de manera irregular.
- Dilatar u obstaculizar procesos de portabilidad fija desde 2018 en adelante.

Asimismo, los operadores denunciantes solicitaron a la CNMC (i) la incoación de un procedimiento administrativo sancionador contra Orange y (ii) una indemnización en concepto de daños y perjuicios.

Segundo. Solicitud de Dialoga de medidas provisionales

El 7 de febrero de 2020, Dialoga solicitó a la CNMC la adopción una medida provisional consistente en conminar a Orange a que garantizase, en su rol de operador donante, la portabilidad de dos números 900 a favor de Dialoga, como operador receptor.

La Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de la CNMC requirió el 2 de marzo de 2020 a Dialoga que concretara si estaba planteando o no un conflicto de portabilidad fija frente a Orange y, en su caso, aportase determinada información esencial para atender la petición recibida, de conformidad con el artículo 66.1 de la LPAC¹.

Dialoga contestó el día 5 de junio de 2020², manifestando que su intención era plantear un conflicto de portabilidad frente a Orange. Sin embargo, se comprobó

¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39>

² Amparándose en la suspensión de los plazos administrativos y su reanudación de conformidad con el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el

en Port@anet que los dos números 900 habían sido portados a Dialoga el 26 de febrero de 2020, por lo que no existía una controversia específica entre Dialoga y Orange que debiera dirimirse a través de un procedimiento de conflicto de portabilidad, por lo que estos hechos se acumularon al periodo de información previa núm. 058/19.

Tercero. Nuevo escrito de Incotel Servicios

El 25 de septiembre de 2020, Incotel Servicios solicitó la incorporación de las actuaciones del procedimiento de resolución del conflicto de portabilidad tramitado con el número de expediente CFT/DTSA/151/20 al presente periodo de información previa³.

Cuarto. Ampliación de las denuncias de Dialoga e Incotel Servicios

El 2 de octubre de 2020, Dialoga e Incotel Servicios denunciaron nuevos hechos relativos a procesos de portabilidad de numeración geográfica “*inactiva*”.

Quinto. Requerimiento de información a los operadores del Grupo Dialoga y Orange

El 17 de noviembre de 2020, la DTSA requirió al Grupo Dialoga y a Orange que aportaran determinada información para el conocimiento, comprobación y determinación de los hechos denunciados, de conformidad con los artículos 73 y 75 de la LPAC.

Sexto. Contestación del Grupo Dialoga

El 3 de diciembre de 2020, Opera, Incotel Ingeniería, Contacta Serveis e Internet Global contestaron al requerimiento de información indicado en el Antecedente anterior⁴.

estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y de conformidad con la disposición derogatoria única del citado Real Decreto.

³ Durante la tramitación del conflicto de portabilidad CFT/DTSA/151/20, se constató la existencia de indicios suficientemente razonables del presunto incumplimiento de la normativa sectorial en materia de portabilidad por parte de Orange. Por ello, la Sala de Supervisión Regulatoria acordó el 9 de diciembre de 2021 el inicio del correspondiente procedimiento sancionador contra Orange, que se está tramitando bajo el número de expediente SNC/DTSA/172/21.

⁴ Dialoga e Incotel Servicios no han contestado al requerimiento de información.

Séptimo. Ampliación de plazo a Orange

El 14 de diciembre de 2020, la DTSA concedió a Orange, previa solicitud por parte de dicho operador, una ampliación del plazo para contestar al requerimiento de información mencionado en el Antecedente anterior.

Orange contestó el día 22 de diciembre de 2020 y solicitó el archivo de las denuncias y la amonestación a los denunciantes por el derroche de recursos públicos y privados.

Octavo. Nuevo escrito de Orange

El 7 de junio de 2021, Orange aportó información complementaria sobre los procesos de portabilidad denunciados por Dialoga e Incotel Servicios.

Noveno. Declaraciones de confidencialidad

Los días 17 de febrero de 2020 y 10 de enero de 2022, la CNMC declaró la confidencialidad de determinada información aportada por Dialoga, Opera, Incotel Servicios, Incotel Ingeniería, Internet Global, Contacta Serveis y Orange en el seno del presente expediente.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único.- Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC (LCNMC), corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones] y su normativa de desarrollo”*⁵.

En el ejercicio de sus funciones en el ámbito de la portabilidad numérica, esta Comisión está habilitada para supervisar la actuación de los operadores con el objetivo de salvaguardar los derechos de los usuarios a cambiar de operador

⁵ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

conservando su numeración, previo su consentimiento informado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.j), 21 y 47 de la LGTel⁶.

En concreto, el artículo 70.2.f) de la LGTel establece que compete a la CNMC *“fijar las características y condiciones para la conservación de los números en aplicación de los aspectos técnicos y administrativos que mediante real decreto se establezcan para que ésta se lleve a cabo”*.

Asimismo, el artículo 43 del Reglamento de Mercados⁷ establece la competencia de esta Comisión para adoptar las soluciones técnicas y administrativas aplicables, cuando sea preciso para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa sobre conservación de la numeración. En ejercicio de tales competencias, mediante Resolución de 7 de mayo de 2015 se aprobó la Especificación Técnica de la Portabilidad Fija (ETPF), que han de seguir todos los operadores con recursos de numeración geográfica o de tarifas especiales⁸.

Asimismo, los artículos 6.5 y 29 de la LCNMC y el artículo 84 de la LGTel atribuyen a esta Comisión *“el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley [LGTel]”*. De esta manera y conforme a lo dispuesto en el citado artículo 84.2 de la LGTel, corresponderá:

“A la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el ámbito material de su actuación, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los apartados 12, 15 y 16 del artículo 76, infracciones graves tipificadas en los apartados 11, 27, 28, 35 y 36 del artículo 77 e infracciones leves tipificadas en el apartado 4 del artículo 78”.

En aplicación de los preceptos citados, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver sobre las denuncias presentadas por el grupo Dialoga contra Orange por el posible incumplimiento de la Resolución de 7 de mayo de 2015 -artículos 76.12 y 77.27 de la LGTel-.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC, en el artículo 63 de la LPAC y en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la

⁶ Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/05/09/9/con>

⁷ Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración <https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/12/10/2296>

⁸ Esta resolución fue modificada posteriormente mediante Resoluciones de 28 de noviembre de 2019 (PORT/DTSA/002/16) y 19 de noviembre de 2020 (PORT/DTSA/002/20), que fijaron el 30 de noviembre de 2020 como fecha máxima para que los operadores tuvieran operativos los cambios aprobados en ambas resoluciones.

CNMC⁹, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para conocer los hechos denunciados y acordar la incoación o no del correspondiente procedimiento administrativo sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Sobre las conductas denunciadas

Según las denuncias, Orange habría (i) iniciado procesos de portabilidad de numeración geográfica “inactiva” con la finalidad de obtener recursos públicos de numeración *gold* de manera irregular y (ii) dilatado u obstaculizado procesos de portabilidad fija desde 2018 en adelante (el detalle se especifica posteriormente).

Asimismo, Dialoga solicitó el inicio de un conflicto de portabilidad contra Orange en relación con dos números 900. Como se ha señalado en el Antecedente segundo, los procesos de portabilidad se habían resuelto favorablemente poco después de plantear la denuncia en febrero de 2020, sin intervención de la CNMC, y por tanto se examina la denuncia planteada en el presente expediente.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1 de la LPAC, los escritos del grupo Dialoga han de calificarse como denuncias porque ponen en conocimiento de esta Comisión determinados hechos que podrían justificar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Orange.

Segundo. Sobre la regulación aplicable a la conservación de los números telefónicos de los abonados

El artículo 47.1.c) de la LGTel configura el derecho a la conservación de la numeración como un derecho esencial de los abonados del servicio telefónico disponible al público.

Por su parte, el artículo 8.1 de la LGTel establece que la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se sujetarán a las condiciones previstas en esta Ley y su normativa de desarrollo, entre las cuales se incluye la condición de garantizar la conservación (portabilidad) de la numeración de sus usuarios en los supuestos establecidos en la normativa

⁹ Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
<https://www.boe.es/eli/es/rd/2013/08/30/657>

(véanse los artículos 21.1 de la LGTel, 19.d) y 20.e) del Reglamento de Prestación de Servicios de comunicaciones electrónicas¹⁰).

Concretamente, el citado artículo 21.1 de la LGTel dispone que:

“[L]os operadores garantizarán, de conformidad con lo establecido en el artículo 47, que los abonados con números del plan nacional de numeración telefónica puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste el servicio. Mediante real decreto se fijarán los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que ésta se lleve a cabo. En aplicación de este real decreto y su normativa de desarrollo, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia podrá fijar, mediante circular, características y condiciones para la conservación de los números”.

Este derecho existe siempre que se tramite el alta en el mismo servicio de telecomunicaciones de otro operador (artículo 44.2 del Reglamento de Mercados). En el ejercicio del derecho a la conservación de la numeración, es responsabilidad del operador receptor dirigir el proceso y del operador donante garantizar el ejercicio de este derecho mediante el sostenimiento de los sistemas que así lo permitan.

La ETPF regula de forma taxativa, en su apartado 5.1.5 titulado “*Causas de Denegación de la Solicitud de Cambio*”, las causas de denegación de las solicitudes de portabilidad que los operadores donantes pueden utilizar (siempre que dichas causas concurren), con el objeto de dotar de garantías y seguridad jurídica a los procesos de portabilidad iniciados por los usuarios ante un cambio de operador. Asimismo, la ETPF regula el procedimiento que se puede seguir en caso de incidencias entre los operadores en los procesos de portabilidad¹¹ y los mecanismos de que dispone el operador donante para comprobar las solicitudes si tiene dudas sobre el consentimiento del usuario final -ver infra-.

¹⁰ Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios <https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/04/15/424/con>.

¹¹ Apartado 8 del ETPF denominado “Proceso de Gestión de Incidencias”.

Tercero. Valoración de las actuaciones practicadas en el periodo de información previa

A. Denuncias sobre prácticas de *slamming*

1. Denuncias

Según las denuncias de los seis operadores del grupo Dialoga, Orange habría iniciado en la Entidad de Referencia (ER) procesos de portabilidad de numeración geográfica “inactiva”, esto es, sin atribuir a ningún usuario o cliente final con la finalidad de obtener recursos públicos de numeración gold de manera irregular, entre 2017 y 2020.

A la vista de la documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/058/19 se concluye lo siguiente:

- Mediante consulta en el Registro de numeración y en Port@net se ha comprobado que varios de los números denunciados no han sido asignados al operador que ha presentado la denuncia. La numeración se encuentra portada en la red del operador denunciante, circunstancia que pone de manifiesto que dicha numeración está en servicio (activa), o se habría devuelto al operador asignatario. En concreto:
 - El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]** fue asignado a Opera y portado a Dialoga en 2010.
 - El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]** fue asignado a Telefónica de España, S.A.U. y portado a Opera desde Dialoga en 2014.
 - Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]** fueron asignados a Dialoga y portados a Incotel Servicios en distintas fechas de 2017 y 2018.
 - Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]** fueron asignados a Opera y portados a Incotel Servicios en distintas fechas de 2014 y 2018.
 - El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]** fue asignado a Incotel Ingeniería y portado a Incotel Servicios en 2017.
 - Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL INGENIERÍA Y ORANGE]** fueron asignados a Opera y portados a Incotel Ingeniería en fechas distintas de 2010 y 2011.

En línea con lo señalado por la Sala de Supervisión Regulatoria en sus Resoluciones de 6 de marzo de 2018 y 13 de mayo de 2021¹², los operadores deben notificar a la ER la baja del usuario final a través del correspondiente “*procedimiento de baja de numeración portada*” y actuar de forma coherente con el estado de la numeración que señala en sus denuncias, para que la numeración portada regrese a sus operadores asignatarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.4 del Reglamento de Mercados. Dicha baja no ha sido comunicada a la ER para los números señalados anteriormente.

- Algunos procesos de portabilidad de numeración geográfica “*inactiva*” denunciados por Dialoga, Opera, Incotel Servicios, Incotel Ingeniería, Contacta Serveis e Internet Global fueron cursados en 2017. Atendiendo a esta fecha, las denuncias deben archivarse de conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la LGTel. En particular, ha de señalarse que la posible infracción en relación con varios de los procesos de portabilidad denunciados ya habrían prescrito en el momento de presentarse la denuncia ante la CNMC -octubre y noviembre de 2019- y otros prescribieron al poco tiempo.
- Orange ha acreditado que ha prestado el servicio telefónico fijo disponible al público (STFDP) a clientes finales mediante los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]; [CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]; [CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL INGENIERÍA Y ORANGE ...]**. A este respecto, Orange ha aportado solicitudes de portabilidad o llamadas de verificación con consentimiento de terceros, facturas expedidas al cliente final y pantallazos de Port@net confirmando la portabilidad, a pesar de las denuncias.

Asimismo, Orange ha aportado copia de la solicitud de portabilidad del número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO CONTACTA Y ORANGE ...]** que no se pudo portar a Orange por estar el número involucrado en un proceso de devolución al operador asignatario de la numeración -que por tanto tenía un usuario real afectado-.

- En otros casos, no se ha corroborado que Orange enviase solicitudes de portabilidad ficticias con información falsa e irreal sobre los usuarios finales titulares de la numeración, sino que se ha comprobado que mayoritariamente inició los procesos de portabilidad denunciados con un error o alternancia en los dígitos del número al grabar tales solicitudes en Port@net:

¹² Expedientes PORT/DTSA/001/17 y IFP/DTSA/046/19.

- Los números [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...**], siendo los números correctos [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...**].
- Los números [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO OPERA Y ORANGE ...**], siendo los números correctos portados a Orange [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...**].
- Los números [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...**], siendo los números correctos portados a Orange [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...**].
- Los números [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL INGENIERIA Y ORANGE ...**], siendo los números correctos [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...**] que se finalmente se portaron a Orange.
- El número [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO CONTACTA SERVEIS Y ORANGE ...**], siendo el número correcto portado a Orange [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...**].

A tal efecto, Orange ha aportado documentación de diversa índole como solicitudes de portabilidad, documentación contractual, facturas o capturas de pantallas de Portanet, que acreditan la identidad del cliente o usuario final titular de la numeración portada a su favor.

La Sala de Supervisión Regulatoria ya ha manifestado, en casos de idéntica naturaleza¹³, que *“el error advertido en alguno de los dígitos del número denunciado ha de entenderse como una simple equivocación evidente y fácilmente rectificable que no da lugar a ningún tipo de interpretación o juicio de valor como el pretendido por Incotel Servicios: el robo de numeración gold mediante el inicio de procesos de portabilidad inactiva”*.

- Orange reconoce que inició los procesos de portabilidad de la numeración por error en la cumplimentación de las solicitudes de portabilidad de los siguientes números:
 - Los números [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...**], siendo los números portados a Orange [**CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ... y ...**]¹⁴.

¹³ IFP/DTSA/046/19/PORTABILIDAD FIJA EUSKALTEL

¹⁴ En este caso, Orange atribuyó numeración propia al usuario final.

- Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO OPERA Y ORANGE ...]**, siendo los números portados a Orange **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**.
- El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL INGENIERÍA Y ORANGE ...]**, siendo el número correcto es **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...]**.
- Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INTERNET GLOBAL Y ORANGE ...]**. En el primer caso, el número correcto portado a Orange **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...]** y en el segundo caso, el cliente desistió de la portabilidad.
- Orange afirma que los usuarios finales de algunos números desistieron de sus solicitudes de portabilidad, circunstancia que pondría de manifiesto que la numeración pertenecía a usuarios finales y, por tanto, se trataba de numeración activa. En concreto:
 - Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**.
 - Los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO OPERA Y ORANGE ...]**.
 - El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO CONTACTA SERVEIS Y ORANGE ...]**.
 - El número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INTERNET GLOBAL Y ORANGE ...]**.
 - El usuario del número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]** desistió de la portabilidad a favor de Orange y (ii) el usuario del número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO INCOTEL SERVICIOS Y ORANGE ...]** desistió de su solicitud de portabilidad, aunque finalmente decidió contratar los servicios de Orange con numeración de dicho operador.
- Orange no ha aportado documentación o la documentación aportada se corresponde con otra numeración con respecto a los números: **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**, lo cual supone una posible falta de conservación de las solicitudes de portabilidad.

2. Conclusiones

En definitiva y como consecuencia del análisis anterior, se deben archivar las denuncias del grupo Dialoga relativas a los citados procesos de portabilidad de numeración inactiva, al no haberse encontrado indicios suficientemente relevantes que determinen la existencia de un incumplimiento por parte de Orange de la ETPF.

De las comprobaciones efectuadas únicamente se han detectado irregularidades relativas a dos números que podrían constituir un indicio de una posible falta de conservación de las solicitudes de portabilidad. Habida cuenta del elevado volumen de procesos de portabilidad que tramita diariamente Orange y el examinado en el presente expediente, estos dos casos constituyen hechos insuficientes que no revelan una falta de diligencia por parte de Orange respecto de la que tiene que aplicar para garantizar su obligación de conservar las solicitudes de portabilidad, en calidad de operador receptor, en la forma establecida en la ETPF.

Se recuerda con carácter general a los operadores que deben aplicar de manera efectiva la ETPF para evitar que la CNMC tenga que intervenir en lo que mayoritariamente en el presente expediente se han manifestado como incidencias del día a día operativo de la portabilidad. Por un lado, existen dos mecanismos previstos en los apartados 5.1.2.d) y 5.2.1 de la ETPF cuando existen dudas justificadas sobre la acreditación del consentimiento del cliente a la portabilidad. Por otro lado, se recuerda la obligación de ejecutar los procesos de portabilidad con la mayor diligencia posible, evitando errores en las numeraciones grabadas en la ER, para evitar perjuicios a los usuarios finales.

Asimismo, sorprende que el grupo Dialoga haya denunciado como casos de numeración inactiva procesos de portabilidad de clientes que se han efectivamente portado y están recibiendo servicios de Orange, o casos que no son objeto de infracción, como cancelaciones de procesos de portabilidad por parte del operador receptor¹⁵ (véase el acuerdo de fecha 25 de noviembre de 2021).

Por último, todos los procesos de portabilidad denunciados por *slamming* fueron rechazados por Dialoga como operador donante utilizando la causa prevista en la ETPF “*falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado*”. A este respecto se recuerda a los operadores denunciados la necesidad de utilizar la causa de rechazo específica y, en este caso, concretamente, la de “*numeración inactiva*”, prevista en el apartado 5.1.5 de la ETPF, si se trataba de numeración no atribuida a ningún usuario final. Asimismo, en relación con otras cuestiones planteadas en las denuncias relativas a la condición “*gold*” de la numeración denunciada y las solicitudes de indemnización, se recuerda lo

¹⁵ Este es el caso relativo al proceso de portabilidad del número **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]** que fue cancelado por Orange tras advertir el error en un dígito del número, siendo el número correcto **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO ORANGE ...]** y que finalmente se portó a su favor.

manifestado en los acuerdos de 19 de noviembre de 2020¹⁶ y 13 de mayo de 2021¹⁷, al ser las circunstancias y conclusiones las mismas y tratarse de expedientes en los que los operadores denunciados fueron asimismo interesados.

B. Denuncias sobre prácticas dilatorias de los procesos de portabilidad

1. Denuncia de Dialoga

Dialoga denunció que Orange dilató u obstaculizó procesos de portabilidad en 2018, 2019 y 2020. En concreto, se refiere a veinticinco (25) números en el año 2018, once (11) números en el año 2019 y dos (2) números en el año 2020.

El análisis de la información aportada por Orange y extraída de la ER pone de manifiesto que los hechos se suceden de forma similar en todos los casos denunciados de los años 2018 y 2019:

- Muy mayoritariamente Orange ha denegado una sola vez o dos veces los procesos de portabilidad por “falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado del revendedor” y “falta de validación por parte del operador revendedor”. Tras las denegaciones, las portabilidades se procesaron con éxito al día siguiente hábil, por lo que se considera que el retraso ha sido mínimo.

El empleo de estas causas de denegación (que han sido reconocidas por Dialoga) viene a poner de manifiesto que Orange intervino en casi todos los procesos de portabilidad denunciados como operador donante *host* de un operador revendedor. En estos casos, Orange actúa siguiendo las indicaciones del operador alojado en su red que es el que presta el STFDP al usuario final y el responsable de garantizar la portabilidad.

- A estos efectos, Orange ha justificado el empleo de esta causa en que al tratarse de solicitudes de portabilidad de un revendedor, las solicitudes de portabilidad fueron cursadas por los procesos incorrectos: los procesos debían ser solicitados por el proceso asegurado en lugar del básico¹⁸.

¹⁶ IRM/DTSA/003/20/ORANGE DAÑOS Y PERJUICIOS.

¹⁷ Véase, entre otros, IFP/DTSA/046/19/PORTABILIDAD FIJA EUSKALTEL.

¹⁸ Hasta la última modificación de la ETPF vigente desde el 30 de noviembre de 2020, los procesos de portabilidad que requerían la validación de la identidad del cliente final por parte del operador de reventa en rol donante se tramitaban por el proceso asegurado (DT 2009/1634). Este proceso en modo *batch* permite un día adicional en el proceso de portabilidad con respecto al plazo por defecto de un día hábil para garantizar la correcta realización del mismo.

- En otro caso¹⁹, Orange denegó un proceso de portabilidad por “otras causas acordadas entre los operadores”, pero al día siguiente la portabilidad se procesó con éxito.
- Por último, Orange denegó dos procesos de portabilidad de un número²⁰ por “falta de correspondencia entre numeración y CIF abonado”. No se tiene información sobre las solicitudes de portabilidad pero se ha comprobado en Port@net que estos números fueron portados a Dialoga en un periodo corto de tiempo. También se ha advertido que el transcurso entre la segunda y la tercera solicitud es de varios días, por lo que el retraso tampoco sería plenamente atribuible al operador donante.

Con respecto a las numeraciones denunciadas de 2020²¹, Orange dejó expirar diez (10) veces los procesos de portabilidad tramitados para dos números 900. Orange también denegó en otras dos ocasiones los procesos de portabilidad por “falta de correspondencia entre numeración y CIF abonado”.

2. Denuncia de Incotel Servicios

Incotel Servicios denunció que Orange dilató u obstaculizó procesos de portabilidad en 2018 y 2019. En concreto, se refiere a ciento cincuenta y siete (157) números del año 2018 y ochenta y ocho (88) números del año 2019.

El análisis de la información aportada por Orange y extraída de la ER pone de manifiesto lo siguiente:

- Orange denegó muy mayoritariamente los procesos de portabilidad por “falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado del revendedor” y “falta de validación por parte del operador revendedor”. Tras las denegaciones, las portabilidades se procesaron con éxito.

Como se ha señalado, el empleo de estas causas de denegación (que han sido reconocidas por Incotel Servicios) viene a poner de manifiesto que Orange intervino en casi todos los procesos de portabilidad denunciados como operador donante *host* de un operador revendedor. En estos casos, Orange actúa siguiendo las indicaciones del operador alojado en su red que es el que presta el STFDP al usuario final y el responsable de garantizar la portabilidad.

A estos efectos, Orange ha justificado el empleo de esta causa en que al tratarse de solicitudes de portabilidad de un revendedor, las solicitudes de

¹⁹ [CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...].

²⁰ [CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...].

²¹ [CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...].

portabilidad fueron cursadas por los procesos incorrectos: los procesos debían ser solicitados por el proceso asegurado en lugar del básico.

- Orange denegó sesenta y cuatro (64) casos por “tipo de acceso incorrecto”. Estas denegaciones parecen coherentes porque la mayoría de los clientes empresariales y los procesos de portabilidad tramitados con otro tipo de acceso fueron cursados con éxito al día hábil siguiente.
- En otros casos, Orange denegó por “falta de correspondencia entre numeración y NIF/CIF del abonado”. No se tiene información sobre las solicitudes de portabilidad -no han sido aportadas por el denunciante-; pero en la mayoría de los casos los números²² se portaron a Incotel Servicios y sólo tres (3) números²³ no llegaron a portarse y no se tiene constancia de intentos posteriores.
- Orange denegó seis (6) casos²⁴ por “otras causas acordadas entre los operadores”, pero al día siguiente la portabilidad se procesó con éxito.

3. Conclusiones

Las comprobaciones realizadas ponen de manifiesto irregularidades relativas a dos números 900 que constituyen indicios suficientemente razonables de que Orange, como operador donante, habría dejado expirar (causa W) las solicitudes de portabilidad enviadas por Dialoga (operador receptor) de los números **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**. Estos indicios deben ser analizados en el seno del procedimiento sancionador abierto contra Orange y que se tramita bajo el número de expediente SNC/DTSA/172/21 cuyo objeto es comprobar el uso correcto de la mencionada causa de denegación por parte de Orange. A estos efectos, se dará traslado de la documentación obrante en este expediente al citado procedimiento sancionador.

Por lo demás, atendiendo a las denuncias y a la información obrante en el expediente aportada por Orange, se deben archivar las denuncias de Dialoga e Incotel Servicios y las actuaciones previas núm. IFP/DTSA/058/19, al no haberse detectado otros indicios razonables que determinen la existencia de un incumplimiento por parte de Orange de la ETPF.

A este respecto, Dialoga e Incotel Servicios no han aportado copia de las solicitudes de portabilidad requeridas ni tampoco un documento Excel con toda la información registrada en la ER de cada uno de los procesos de portabilidad

²² **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**.

²³ **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**.

²⁴ **[CONFIDENCIAL TODOS EXCEPTO DIALOGA Y ORANGE ...]**.

de la numeración denunciada -no han contestado a los requerimientos de información-. Esta información resulta relevante para contrastar adecuadamente sus denuncias contra Orange, para que el operador denunciado pueda justificar o no con más detalle el tratamiento de las solicitudes de portabilidad y su comportamiento y para que esta Comisión pueda disponer de toda la información necesaria para alcanzar sus conclusiones.

Por último, se recuerda la importancia de identificar a los operadores revendedores como donante o receptor en los procesos de portabilidad que intervienen por ser los verdaderos artífices de los procesos de portabilidad. Más allá de una cuestión de transparencia, resulta fundamental para cursar las solicitudes de portabilidad realizadas por los clientes finales y analizar las responsabilidades de los operadores en los procesos de portabilidad. Asimismo, en el caso de que los operadores acuerden otras causas de denegación distintas de las recogidas en la ETPF, han de dejar constancia fehaciente de las causas acordadas.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

ACUERDA

PRIMERO.- Archivar las denuncias analizadas bajo el periodo de información previa núm. IFP/DTSA/058/19.

SEGUNDO.- Incorporar al procedimiento sancionador SNC/DTSA/171/21 la documentación relativa a los procesos de portabilidad de dos números 900 cursados en el año 2020.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndole saber que el mismo pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra él recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.