

ACUERDO POR EL QUE SE PONE FIN AL EXPEDIENTE DE INFORMACIÓN PREVIA RELATIVO A LA POSIBLE INDISPONIBILIDAD TÉCNICA DE ORANGE ESPAGNE, S.A.U. PARA GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN DE LA NUMERACIÓN FIJA SOBRE SERVICIOS DE FIBRA ÓPTICA.

IFP/DTSA/2225/14/PORTABILIDAD SOBRE FIBRA ORANGE

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Barcelona, a 24 de noviembre de 2015

Vista la denuncia formulada por Telefónica de España, S.A. sociedad unipersonal y las actuaciones practicada en el período de información previa tramitado con el número de referencia IFP/DTSA/2225/14, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Escrito de denuncia presentado por Telefónica

Con fecha 12 de diciembre de 2014, se recibió en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de Telefónica de España, S.A. sociedad unipersonal (en adelante, Telefónica) por el que denunciaba a Orange Espagne, S.A. sociedad unipersonal (en adelante, Orange) por impedir el derecho de los usuarios a conservar su numeración fija cuando solicitan contratar sus servicios de fibra óptica.

A este respecto, Telefónica alegaba que desde la propia página Web de Orange se *“expone con claridad al cliente que no resulta posible conservar el número salvo en el supuesto en que el cliente tenga contratado el servicio*

ADSL con Orange”. Esta operadora aportaba pantallazos de la Web de Orange en los que se observa la citada comunicación.

Telefónica manifestaba que la respuesta de Orange a sus clientes evidencia que *“dicho operador viene comercializando la fibra a pesar de no tener realizados los desarrollos necesarios para permitir al cliente el mantenimiento de su numeración, impidiendo a éste el ejercicio de su derecho a la conservación del número. Orange únicamente permite al cliente mantener su número en el supuesto de que éste sea cliente de ADSL de Orange, en cuyo caso, la contratación del servicio no requiere de portabilidad, por estar ya la numeración en la red de Orange”*.

Por todo ello, Telefónica solicitaba a esta Comisión: (i) que se incoe el correspondiente expediente en el que se analice la actuación seguida por Orange, observando la grave infracción cometida por este operador para que sea sancionada como proceda en derecho, y (ii) que se adopten medidas cautelares que garanticen la eficacia de la resolución que finalmente pueda recaer.

SEGUNDO.- Inicio del período de información previa y requerimiento de información para Orange

El 12 de enero de 2015, mediante sendos escritos de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) de la CNMC, se notificó a Orange y Telefónica el inicio del presente período de información previa. Además, en el citado escrito de notificación a Orange se le requirió determinada información, con el fin de conocer los hechos comunicados por Telefónica.

El 23 de enero de 2015 Orange dio contestación al citado requerimiento de información.

TERCERO.- Escrito de alegaciones adicionales de Telefónica y requerimientos y solicitudes de información a Orange, FACUA, OCU, CEACCU y SETSI

El 13 de febrero de 2015 Telefónica presentó un nuevo escrito de alegaciones e información complementaria a la aportada en su escrito de denuncia.

Mediante sendos escritos de 2 y 10 de abril de 2015, la DTSA envió un nuevo requerimiento de información a Orange así como solicitudes de información a varias asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores, en concreto, a FACUA-Consumidores en Acción (en adelante, FACUA), a la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU) y a CEACCU, y a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI), dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Los días 21, 22 y 27 de abril y 21 de mayo de 2015 Orange, la OCU y la SETSI dieron contestación al requerimiento de información, respectivamente. FACUA y CEACCU no han aportado la información solicitada, sobre las posibles reclamaciones de usuarios registradas en sus asociaciones en relación con la presunta conducta de Orange.

CUARTO.- Requerimientos de información a Orange, Telefónica, Vodafone y Jazztel

El día 22 de junio de 2015 la DTSA notificó nuevos requerimientos de información a las operadoras Orange, Telefónica, Vodafone España, S.A. unipersonal (en adelante, Vodafone) y Jazz Telecom, S.A. unipersonal (en adelante, Jazztel), al objeto de contrastar los datos proporcionados por Orange y Telefónica con los registrados por los otros dos operadores.

Los días 6 y 7 de julio de 2015 se recibieron los escritos de contestación al citado requerimiento de información de Orange, Jazztel, Telefónica y Vodafone, respectivamente.

QUINTO.- Escrito de Telefónica de desistimiento de su denuncia

El 21 de octubre de 2015 Telefónica presentó un escrito en el que comunicaba a la CNMC que *“Orange ha manifestado a Telefónica de España que ha procedido a subsanar los hechos denunciados, los cuales en opinión de mi representada pudieron deberse a un problema transitorio ocasionado por algún error técnico y que tuvo lugar en un horizonte temporal acotado”*.

Por ello, Telefónica manifestaba que el hecho denunciado ha desaparecido y que desiste del presente expediente de referencia.

SEXTO.- Escrito de Vodafone para subsanación de datos

El 5 de noviembre de 2015 Vodafone presentó un escrito mediante el que subsana los datos aportados en su contestación al requerimiento de información, de 7 de julio de 2015.

A los anteriores antecedentes son de aplicación los siguientes

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

ÚNICO.- Habilitación competencial de la Comisión para tramitar el presente expediente de diligencias previas.

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 Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC), corresponde a ésta

“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”.

El 11 de mayo de 2014 entró en vigor la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2014) que ha derogado, entre otras normas, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2003). No obstante, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición transitoria primera de la citada Ley, las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a su entrada en vigor o dictadas en desarrollo de la LGTel de 2003 continuarán vigentes, en lo que no se opongan a dicha Ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.

Pues bien, el artículo 21 de la LGTel de 2014, de conformidad con su artículo 47, establece que los operadores deben garantizar que los abonados a dichos servicios puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste servicio, fijándose mediante real decreto 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 desarrollo de una previsión similar, contenida en el artículo 18 de la LGTel de 2003, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, establece en su artículo 43.1 que:

“Cuando sea preciso para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá y hará públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables.”

Asimismo, la disposición sexta de la Circular 1/2008, de 19 de junio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), sobre conservación y migración de numeración telefónica, establece que:

“1. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobará las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de la numeración y las modificará a propuesta de los operadores, o de oficio cuando así lo estime necesario.”

En uso de la habilitación competencial precitada, el 26 de abril de 2012 la CMT aprobó la Resolución por la que se modificó la especificación técnica de portabilidad fija, aprobada por Resolución de 29 de julio de 2009.

En aplicación de los referidos preceptos y de conformidad con el artículo 84.2 de la LGTel, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver sobre la presunta conducta de Orange, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

76.16 de la LGTel de 2014, que tipifica como infracción muy grave el incumplimiento grave de las características y condiciones establecidas para la conservación de los números, con el objeto de determinar la procedencia de incoar un procedimiento administrativo sancionador.

Por último, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC, en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, y en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano competente para conocer del presente período de información previa es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Actuaciones practicadas en el periodo de información previa

1. Información aportada por Telefónica en su denuncia

El presente período de información previa se inició como consecuencia de la denuncia presentada por Telefónica, en diciembre de 2014, por la que imputaba a Orange la imposibilidad, como operador donante, de conservar la numeración fija a los usuarios cuando éstos solicitaban acceder a su oferta de servicios basados en fibra óptica -anunciada al público por Orange a través de los medios de prensa en septiembre de 2014- haciendo uso del mecanismo de la portabilidad.

Para la acreditación de los hechos denunciados Telefónica aportó copia de pantallazos obtenidos, en septiembre de 2014, de la propia Web de Orange en los que se podía observar que en el apartado de preguntas frecuentes sobre los servicios de fibra óptica de Orange, en concreto, en relación con la pregunta “¿Puedo mantener mi número de teléfono?”, se les contestaba a los clientes lo siguiente:

“Si no eres cliente de ADSL de Orange necesitamos asignarte un nuevo número para que puedas disfrutar de las ofertas de fibra óptica. Si ya eres cliente de ADSL, te mantenemos tu número”

Asimismo, Telefónica comunicó y acreditó, mediante la copia de un pantallazo de la Web de Orange, que -a fecha de presentación de la denuncia (diciembre de 2014)-, si bien esta operadora había realizado un cambio en la información ofrecida en su página Web ésta seguía evidenciando indicios de su política comercial irregular, ya que ante la pregunta “¿puedo mantener mi número de teléfono si quiero fibra de Orange?” se contestaba “Si, podrás mantener tu antiguo número, tanto si ya eres cliente de Orange ADSL, como si no. Solo en los casos en que tengas ADSL indirecto (es decir, tengas ADSL

con Orange pagando cuota de línea a movistar), necesitamos asignarte un número nuevo para que puedas disfrutar de las ofertas de fibra óptica”.

Adicionalmente, Telefónica presentó tres enlaces sobre comentarios de usuarios colgados, entre febrero y diciembre de 2014, en los foros “bandaancha.eu” y “comunidad.orange.es”¹, en éste último incluyendo la respuesta de un presunto agente de Orange a uno de dichos comentarios.

De los citados comentarios de los usuarios se observa que éstos hacían referencia al hecho de que Orange hubiera publicado que en algunas provincias de España ya había comenzado a prestar servicios de fibra sobre NEBA FTTH² y a las dificultades para poder conservar el número fijo si procedían de otro operador con servicios ADSL basados en cobre.

En concreto, un usuario del foro de Orange, a finales de febrero de 2014, introdujo un comentario titulado “*Duda mantener número fijo al pasar a fibra*” en el que reclamaba que, al preguntar a Orange si al tener ADSL con Movistar podría conservar el número al solicitarle sus servicios de fibra, le habían respondido que “*si no tenía ADSL con Orange, no se podría conservar el número, y que una cosa que podría hacer para conservarlo, es primero contratar Canguro 35 con ADSL indirecto haciendo portabilidad del número, y posteriormente, una vez tenga cobertura (de fibra), contratar el Canguro 35 Fibra 30. (...)*”.

Ante tal comentario, un agente de Orange le respondía a este usuario a principios de marzo de 2014: “***Hola jcnmulio, 🙄 Actualmente, viniendo de otra compañía, no habría la posibilidad de conservar la numeración al acceder al producto de fibra. Un saludo***”.

El 13 de febrero de 2015 Telefónica presentó información adicional relativa a los servicios de NEBA fibra solicitados por Orange entre mayo de 2014 y enero de 2015, en la modalidad de alta de NEBA FTTH sobre acceso ocupado³ ([CONFIDENCIAL]). De dichos datos se desprende que en ninguna de estas solicitudes Orange había conservado la numeración de los usuarios, a pesar de que en un 40% de estos casos los usuarios disponían de numeración asociada a su acceso con antigüedad superior a 1 año, existiendo casos con numeración asociada con más de 30 años de antigüedad.

Telefónica alegaba que estos datos contrastaban con las solicitudes de otros servicios sobre par ocupado cursadas por Orange en el citado periodo, como el servicio de acceso compartido sin servicio telefónico con traspaso de línea,

¹ <http://bandaancha.eu/foros/orange-si-ofrece-30m-1714725>
<http://bandaancha.eu/foros/como-contratar-fibra-30m-neba-no-morir-1714724#t1714724>
<http://comunidad.orange.es/t5/Mi-L%C3%ADnea/Duda-mantener-n%C3%BAmero-fijo-alpasar-a-fibra/td-p/273034>

² Fiber to the Home

³ Sobre un acceso FTTH en servicio de Telefónica, ya sea mayorista o minorista.

donde en el 99% de los casos éstas se habían tramitado con conservación de la numeración.

2. Escritos de alegaciones e información aportada por Orange

Mediante escritos de 23 de enero y 21 de abril de 2015 Orange comunicó las fases en las que había comenzado a prestar servicios de banda ancha ultrarrápida sobre fibra óptica, mediante acceso al servicio mayorista NEBA FTTH de Telefónica y/o a través de su propia red de fibra desplegada. Según lo alegado por esta operadora, y tal y como se pudo comprobar parcialmente a través de un medio de prensa⁴ y la información aportada por Telefónica, dichas fases fueron:

[CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Teniendo en cuenta dicho calendario de prestación de servicios sobre fibra, Orange alega que los comentarios de los foros a los que se ha hecho referencia podrían no ser auténticos, ya que a la fecha de los citados comentarios la prestación de servicios sobre fibra era *“anecdótica”*.

En cuanto a las frases que constaban en el enlace de preguntas frecuentes de su Web, Orange alega que *“la afirmación recogida en dicho apartado no era correcta, y de hecho ha sido suprimida para evitar cualquier confusión al cliente o desincentivo de la contratación de servicios de Orange”*.

Por otra parte, con respecto al punto 6 del requerimiento que se le realizó a Orange el 2 de abril de 2015, en el que se le solicitó que aclarara por qué, según las alegaciones presentadas el 21 de noviembre de 2014 en el seno del expediente MTZ 2014/1456⁵, en una nota al pie de la página 3 se mencionó lo siguiente: ***“Las captaciones de cliente con NEBA FTTH sobre acceso ocupado que está realizando Orange son siempre con asignación de numeración nueva, no se dispondrá de la posibilidad de portar la numeración hasta el tercer trimestre de 2015”***, Orange no aportó explicación alguna.

En contestación a la citada pregunta, Orange pone de manifiesto la problemática con la que se encuentran para provisionar los servicios mediante el servicio NEBA sobre acceso ocupado, debido a las dificultades que existen para identificar el acceso del cliente, es decir, el Identificador Único del Acceso (IUA).

⁴ En concreto, en el periódico “Expansión”:

<http://www.expansion.com/2014/10/09/empresas/tmt/1412885535.html>

⁵ Expediente de revisión de la oferta de referencia del servicio NEBA (aspectos operativos).

Esta operadora alega que, debido a la dificultad de determinar correctamente el IUA a través del código GESCAL⁶ asignado al domicilio del cliente, por los errores en la codificación de GESCAL, opta por provisionar al cliente los servicios mediante NEBA sobre vacante, aunque es más costoso para ella.

Por último, Orange alega que la garantía del derecho de la conservación de la numeración que asiste al usuario compete al operador donante para evitar que el mismo ponga trabas a la migración del cliente a otra red, “cualquier otro escenario es fácilmente entendible como meras incidencias puntuales o desinterés del cliente por conservar su número -algo cada vez más frecuente entre los clientes de telefonía fija-”.

Esta operadora manifiesta que “(…) ha permitido la portabilidad en todo momento respecto de todos sus servicios (…), y de no haber sido así la única y principal perjudicada hubiera sido la captación comercial de mi representada, por lo que carece de sentido alguno llevar a cabo tal práctica de forma intencionada y deliberada”. Además, Orange añade que “En el caso de un operador que, eventualmente, no permitiera la portabilidad entrante el cliente podría optar bien por renunciar a la numeración bien por acudir a otro proveedor que sí lo garantizara pero en modo alguno podría decirse que se estuviera vulnerando el derecho del cliente a conservar su número por tener el cliente la opción de recibir servicios de cualquier otro operador”.

3. Sobre las comprobaciones realizadas por la CNMC sobre la base de la información aportada por las organizaciones de consumidores, la SETSI y los operadores Orange, Telefónica, Vodafone y Jazztel

De la información recabada durante la tramitación del presente expediente de diligencias previas, esta Comisión ha podido constatar lo siguiente:

- 1) De conformidad con lo indicado por Telefónica en su escrito de denuncia, al que nos hemos referido en el apartado 1 del presente Fundamento Jurídico Material, con fechas 18 de diciembre de 2014 y 9 de marzo de 2015, en el apartado de preguntas frecuentes de la página Web de Orange, tanto de particulares como de autónomos/pequeñas empresas, esta Comisión constató que a las preguntas “¿puedo mantener mi número de teléfono si quiero fibra de Orange? o ¿puedo mantener mi número de teléfono si quiero fibra PRO de Orange?” figuraba como contestación: **“Si, podrás mantener tu antiguo número, tanto si ya eres cliente de Orange ADSL, como si no. Solo en los casos en que tengas ADSL indirecto (es decir, tengas ADSL con Orange pagando cuota de línea a movistar), necesitamos asignarte**

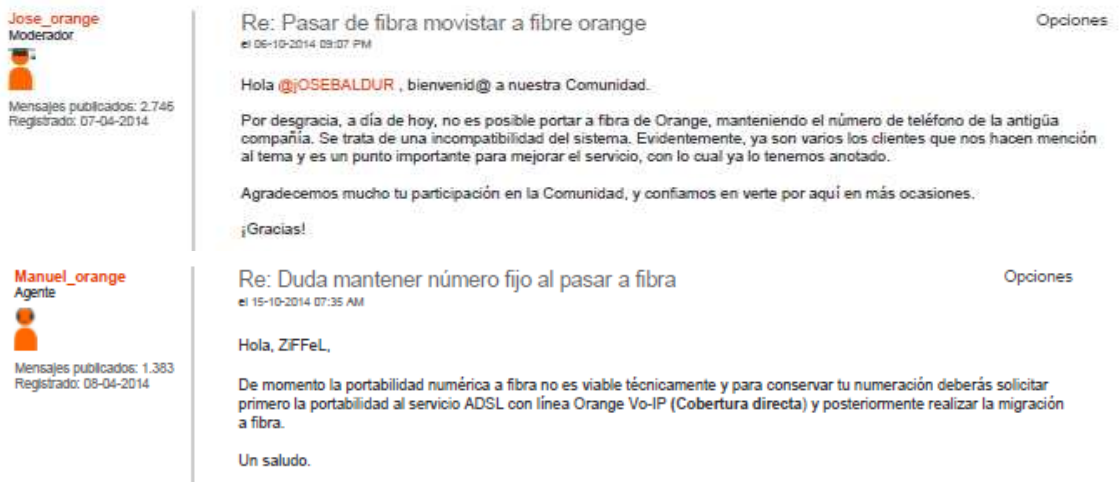
⁶ GESCAL: sistema de codificación de direcciones postales de los clientes, que en la actualidad Telefónica pone a disposición de los operadores para obtener el IUA en supuestos de alta sobre acceso ocupado.

un número nuevo para que puedas disfrutar de las ofertas de fibra óptica”.

Orange alegó haber suprimido dicha frase por no ser correcta y así evitar confusiones a los clientes y el posible desincentivo de la contratación de sus servicios. El 8 de abril de 2015 se comprobó que dicha respuesta dada a los particulares efectivamente había sido eliminada de la citada página Web de Orange. En cambio, en el enlace destinado a autónomos/pequeñas empresas, la citada contestación a la referida pregunta frecuente se ha continuado manteniendo en su página Web⁷ hasta la aprobación del presente Acuerdo.

- 2) Mediante los comentarios publicados por diversos usuarios del foro “Comunidad Orange”⁸ sobre cuestiones como “*Duda de mantener número fijo al pasar a fibra*” o “*Pasar de fibra movistar a fibra orange*” y de las respuestas a éstos dadas por parte de los “moderadores”, “solucionadores”, “agentes” o “técnicos” de Orange, tal y como hacían constar en sus perfiles del foro, se ha podido deducir que a mediados de octubre de 2014 Orange podía no disponer, a nivel técnico, de los desarrollos apropiados en la herramienta de la portabilidad fija ante una contratación de sus servicios de banda ancha mediante fibra (propia o a través del servicio mayorista NEBA) cuando actuaba como operador receptor.

A este respecto, sirvan de ejemplo los siguientes pantallazos:



Jose_orange
Moderador
Mensajes publicados: 2.745
Registrado: 07-04-2014

Re: Pasar de fibra movistar a fibre orange
el 06-10-2014 09:07 PM

Hola @jOSEBALDUR , bienvenid@ a nuestra Comunidad.

Por desgracia, a día de hoy, no es posible portar a fibra de Orange, manteniendo el número de teléfono de la antigua compañía. Se trata de una incompatibilidad del sistema. Evidentemente, ya son varios los clientes que nos hacen mención al tema y es un punto importante para mejorar el servicio, con lo cual ya lo tenemos anotado.

Agradecemos mucho tu participación en la Comunidad, y confiamos en verte por aquí en más ocasiones.

¡Gracias!

Manuel_orange
Agente
Mensajes publicados: 1.383
Registrado: 08-04-2014

Re: Duda mantener número fijo al pasar a fibra
el 15-10-2014 07:35 AM

Hola, ZFFeL,

De momento la portabilidad numérica a fibra no es viable técnicamente y para conservar tu numeración deberás solicitar primero la portabilidad al servicio ADSL con línea Orange Vo-IP (Cobertura directa) y posteriormente realizar la migración a fibra.

Un saludo.

Asimismo, tal y como se desprende de esta respuesta, en octubre de 2014 el agente de Orange ofrecía a los clientes contratar primero el

⁷ <http://ayuda1.orange.es/cc/empresas/respuesta/11156-puedo-mantener-mi-numero-de-telefono-si-quiero-fibra-pro-de-orange>

⁸ Foro al que es posible acceder a través de la página Web del operador Orange: <http://comunidad.orange.es/>

servicio de ADSL y posteriormente tramitar la migración a la fibra óptica, lo que podría haber supuesto una práctica comercial engañosa a los usuarios.

En este sentido, también a través del blog “ADSL Zone” se han encontrado cuestiones y respuestas similares a las indicadas por Telefónica correspondientes al mes de octubre de 2014⁹, de las que también se observa la práctica comercial seguida por los agentes de Orange de proponer mantener el número fijo pasando primero el servicio del ADSL indirecto al servicio ADSL directo con Orange para posteriormente migrar su servicio de banda ancha a la fibra óptica.

Asimismo, en el foro “Comunidad de Orange”, se constata que a principios de noviembre de 2014 un moderador comunicaba que se estaba preparando la ampliación del número de Comunidades Autónomas para la comercialización de servicios basados en NEBA fibra, pero también que a finales de dicho mes continuaba su presunta imposibilidad técnica como operador receptor de tramitar la conservación de la numeración ante un cambio de operador para la prestación de servicios basados en fibra, por lo que supuestamente la operadora estaba tramitando las altas de líneas procedentes de otros operadores como si se tratara de un par vacante.

Sirvan de ejemplo los siguientes pantallazos:



Astor_orange
Moderador
Mensajes publicados: 4.254
Registrado: 03-07-2014

Re: Alta fibra NEBA 30 megas paralizada tras portabilidad con permanencia
el 03-11-2014 07:39 PM

Hola, @nemo192 .

Estamos preparando la segunda oleada de contrataciones de **Fibra NEBA**. No te preocupes, en cuanto haya novedades al respecto, se os informará mediante los canales habituales (**Comunidad** incluida, por supuesto).

¡Un saludo, y gracias por tu interés!

Re: Alta fibra NEBA 30 megas paralizada tras portabilidad con permanencia
el 29-11-2014 03:06 PM

Según me han confirmado por teléfono las tiendas propias de Orange en Madrid capital (Gran Vía, 44 y Puerta del Sol, 12) si están tramitando altas nuevas de fibra NEBA. Sin embargo, lo que no está disponible es una migración desde un ADSL o una portabilidad de otro operador. Pero altas con par vacante (es decir, altas nuevas) si las tramitan sin ningún problema desde la tienda.

⁹ <http://www.adslzone.net/postt369850-60.html> (véanse, en las páginas 5 y 6, las cuestiones planteadas por los usuarios “jcnmulio” y “madralfhw” y la contestación al respecto dada por los técnicos oficiales de Orange).

El blog de ADSL Zone ofrece a sus usuarios un enlace directo a los foros de atención oficiales gestionados por las propias operadoras, entre ellas, Orange, para recibir soporte personalizado ante la gestión de incidencias, la realización de trámites administrativos o la resolución de dudas comerciales.

En consecuencia, de la situación puesta de manifiesto por los usuarios, agentes y moderadores de Orange, parece desprenderse que esta operadora, en los primeros meses de prestación de los servicios de fibra (prueba piloto y pre-comercial), no estaba en disposición de conservar la numeración a través del servicio mayorista NEBA fibra, en los supuestos de captación de clientes procedentes de otros operadores.

Sin embargo, cabe tener en cuenta que no fue hasta **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** cuando Orange comenzó a comercializar servicios de fibra de forma masiva a través de su fibra propia y del servicio mayorista NEBA fibra de Telefónica, de conformidad con lo alegado por la propia operadora y lo que se observa de los comentarios de los foros.

- 3) Dicha situación puesta de manifiesto por los usuarios de los foros, en octubre y noviembre de 2014, no ha podido ser corroborada con la información aportada por la SETSI y las organizaciones de defensa de los consumidores y usuarios. Ello es así porque (i) o bien no constan reclamaciones de los usuarios sobre la no portabilidad de la numeración fija cuando se contratan servicios de fibra de Orange (OCU); o (ii) no se conoce si este problema ha existido, ya que las clasificaciones de las reclamaciones no se desagregan por el tipo de tecnología (como indica la SETSI). Además, FACUA y CEACCU no han contestado a la solicitud de información enviada por esta Comisión al respecto.
- 4) Por último, de conformidad con lo indicado en los Antecedentes, se ha recabado información de otros operadores para comparar la actuación de Orange, en materia de portabilidad numérica sobre servicios de fibra, y la registrada por dichos operadores.

De acuerdo con la información aportada por Orange a esta Comisión en sus respuestas a los requerimientos de información, la siguiente tabla muestra los volúmenes de altas realizadas por Orange, desde septiembre de 2014 hasta junio de 2015, desglosando la información por tipología de alta. En ella se presentan tanto las altas sobre fibra propia FTTH, como sobre fibra de Telefónica mediante el acceso mayorista NEBA (sobre acceso ocupado y vacante).

Asimismo, se aporta el desglose tanto de (i) nuevas altas o clientes que vienen de otros operadores, como de (ii) clientes de Orange que pasan de cobre a fibra. A este respecto, es necesario señalar que todos los operadores mantienen internamente el número de sus clientes de cobre que migran a fibra (ya sea con fibra propia FTTH o con acceso NEBA). Esto es, en el caso de migraciones de tecnología no se produce un proceso de portabilidad numérica, ya que el cliente no se cambia de operador, por lo que mantiene su número fijo.

Se presentan en la tabla siguiente los datos de altas y migraciones de clientes a productos basados en fibra óptica, de Orange, del periodo de septiembre de 2014 a junio de 2015.

[INICIO CONFIDENCIAL excepto para Orange]

[FIN CONFIDENCIAL excepto para Orange]

De la información de la tabla anterior se desprende que:

- Aproximadamente el 60% de altas en fibra realizadas por Orange se hace sobre clientes de cobre de la operadora que migran a la fibra óptica. Es decir, no se capta un nuevo cliente, sino que se cambia su tecnología de acceso. En todos estos casos, Orange mantuvo internamente el número telefónico del cliente.
- Durante el año 2014 -desarrollo de la prueba piloto- la mayoría de nuevas altas sobre fibra, de clientes captados de terceros operadores, tanto en FTTH como NEBA, se realizaron sin portabilidad.
- A partir de 2015, cuando Orange lanzó masivamente sus servicios de banda ancha sobre fibra allí donde ampliaba la huella de despliegue de fibra, el número de nuevas altas con portabilidad de la numeración de los clientes ha ido creciendo hasta suponer aproximadamente un 45% del total de nuevas altas, incluyendo tanto la portabilidad a FTTH propia de Orange como al servicio mayorista NEBA fibra de Telefónica.
- El uso del servicio NEBA fibra sobre accesos ocupados es residual, lo que concuerda con las alegaciones de Orange respecto a la problemática de identificar el acceso de fibra del usuario (IUA). Por tanto, la mayoría de altas sobre NEBA se hacen sobre vacante, lo cual no es obstáculo para realizar la portabilidad de la numeración, ya que este procedimiento también está disponible para supuestos de altas sobre este tipo de accesos. Así lo demuestra el hecho de que Orange haya realizado ya un volumen relevante de portabilidades sobre acceso vacante.

A la vista de estos datos, el volumen de nuevos clientes sobre fibra que no han conservado su número fijo al cambiar de operador es de un 66% del total de nuevos clientes de fibra en Orange, si bien entre estos casos pueden encontrarse clientes captados que hubieran cambiado de domicilio, donde no se garantiza la conservación del número de teléfono. No obstante, este dato contrasta con el hecho de que todos los clientes de cobre de Orange hayan mantenido su número telefónico al pasar a un producto sobre fibra.

Sin embargo, también se observa que una vez que Orange empezó la comercialización masiva de la banda ancha sobre fibra, **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, ha crecido el número de altas con portabilidad, siendo su volumen suficientemente significativo como para descartar que Orange tenga problemas técnicos en sus sistemas que impidan la conservación de la numeración hacia sus servicios de fibra.

Para dilucidar si el elevado volumen de altas sobre fibra sin portabilidad está vinculado o no a una decisión del cliente o a una práctica comercial o traba práctica de Orange dirigida a desincentivar la conservación de la numeración fija, se ha comparado el ratio de altas sobre fibra de esta operadora con el registrado por Vodafone, ya que éste también empezó la comercialización de sus productos de banda ancha sobre fibra en 2014, **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Así, en la siguiente tabla se muestra la comparación entre ambos operadores del ratio de altas sobre fibra de nuevos clientes que hayan sido realizadas sin portabilidad sobre el total de altas de nuevos clientes a lo largo del 2014 y 2015.

Nuevos clientes fibra SIN PORTABILIDAD / TOTAL nuevos clientes de fibra	ene-mar 2014	abr-jun 2014	julio-sept 2014	oct-dic 2014	ene-mar 2015	abr-jun 2015	TOTAL
ORANGE	NA	NA	100%	84%	67%	56%	66%
VODAFONE	NA	22%	43%	44%	64%	52%	53%

Nota: "NA" indica que no se comercializaban altas en ese trimestre.

Sin tomar en cuenta los periodos de las pruebas piloto y pre-comercial de comercialización de servicios sobre fibra de Orange, se observa una tendencia similar entre Orange y Vodafone en la prestación de sus servicios de fibra, ya que ambos operadores captan un alto porcentaje de clientes sin portabilidad. También es de interés señalar que estos operadores captan un volumen de nuevos clientes con fibra prácticamente equivalente al de clientes propios migrados de cobre a fibra, manteniendo estos últimos siempre su numeración fija sin que haya un proceso de portabilidad.

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

	ORANGE	VODAFONE
TOTAL clientes fibra (FTTH o NEBA)	100%	100%
- TOTAL nuevos clientes fibra	43%	47%
- TOTAL clientes migrados fibra	57%	53%
Nuevos clientes fibra SIN PORTABILIDAD / TOTAL nuevos clientes fibra	66%	53%

En consecuencia, dado que (i) no se dispone de reclamaciones de usuarios por impedimento de la portabilidad hacia fibra (ii), Vodafone, que es un operador equivalente a Orange -tanto respecto al periodo de comercialización de servicios sobre fibra como respecto al volumen de clientes sobre esta tecnología-, también mantiene porcentajes de altas sin portabilidad similares a los registrados por Orange y (iii) los altos porcentajes de altas en fibra sin portabilidad han descendido notablemente desde el lanzamiento masivo de las ofertas de fibra por parte de Orange, no es posible concluir que esta operadora haya estado impidiendo, por falta de disponibilidad de sus sistemas, la conservación del número, al captar clientes de otros operadores hacia sus ofertas de fibra óptica.

SEGUNDO.- Valoración de las obligaciones de conservación de la numeración fija por parte de Orange y de su presunta conducta infractora

Orange alega que la garantía del derecho de la conservación de la numeración que asiste al usuario compete sólo al operador donante para evitar que el mismo ponga trabas a la migración del cliente a otra red.

A este respecto, cabe recordar a Orange que la vigente LGTel de 2014, tal y como ya disponía la LGTel de 2003, establece en su artículo 21 que **“Los 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 servicios”**.

Este artículo señala que todos los operadores (sean donantes o receptores) han de garantizar la conservación de la numeración de los usuarios ante un cambio de operador. Así lo ha entendido tanto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones como esta Comisión. Por ello, desde la aprobación de las primeras especificaciones técnicas de portabilidad fija, el 6 de mayo de 1999, las soluciones técnicas y administrativas de la portabilidad se han fundamentado sobre la base de que todos los operadores involucrados en el dominio de la portabilidad, ya actúen como operadores donantes o receptores, deben ser capaces de tramitar la conservación de la numeración de los abonados y reconocer en su red que dicha numeración ha sido portada, con independencia de la tecnología empleada para la prestación de los servicios (cobre, cable o fibra óptica) – neutralidad tecnológica-.

De este modo, las Especificaciones técnicas, tanto referentes a la portabilidad fija como móvil, siempre han establecido obligaciones tanto para los operadores que actúen como donantes como para los receptores de la numeración del usuario. Solo así es posible garantizar de forma eficiente y ágil el ejercicio del derecho de los usuarios a conservar la numeración ante un cambio de operador y conseguir que esta facilidad se convierta en un factor clave que favorece las posibilidades de elección de los usuarios y la competencia efectiva de los mercados de comunicaciones electrónicas, de conformidad con lo dispuesto por la actual Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y al derecho de los usuarios, modificada por la Directiva 2009/136/CE.

Orange manifiesta que, de no haber permitido la portabilidad respecto de todos sus servicios, la única y principal perjudicada hubiera sido ella en su captación comercial, por lo que carece de interés llevar a cabo dicha práctica de forma intencionada y deliberada.

A este respecto, si Orange hubiera sufrido, eventualmente, una indisponibilidad técnica de sus sistemas para tramitar la conservación de la numeración como operador receptor, y esta situación se hubiera informado correctamente a los usuarios, de modo que éstos fueran conscientes de que pierden su numeración si quieren acceder a la oferta de sus servicios de fibra, esta Comisión podría entender que la única posible perjudicada a nivel comercial sería Orange, con independencia de considerar que la conservación de la numeración como operador receptor tendría que estar garantizada en todo momento a los usuarios antes de comenzar a prestar los servicios basados en fibra óptica, tal y como establece el artículo 21 de la LGTel.

Ello porque, si, eventualmente, a todos los operadores que han comenzado a ofrecer servicios de fibra (como Jazztel, Vodafone y Telefónica) no les fuera posible conservar la numeración, como operadores receptores de dicha numeración, o quisieran ofrecerlos a los clientes no portando su numeración, en la práctica el mercado estaría impidiendo el derecho de los usuarios a conservar su numeración ante un cambio de operador del servicio telefónico fijo.

No obstante lo anterior, Orange expresamente alega haber permitido la portabilidad en todo momento respecto de todos sus servicios. En este sentido, esta operadora manifiesta que la información de su Web era errónea, por lo que la eliminó para evitar confundir a los usuarios.

Además, Orange argumenta que la justificación de la citada nota al pie de las alegaciones presentadas en el expediente de modificación del NEBA estaba basada en las dificultades que existen para identificar el acceso del cliente, es decir, el IUA, debido a los errores que existen en GESCAL sobre la codificación del domicilio del clientes, lo que la obliga a considerar el acceso como vacante.

El IUA es el parámetro identificador básico del acceso de fibra, en el caso de un alta sobre fibra ocupada. El IUA se encuentra rotulado sobre el punto de terminación de red óptico (PTRO) y puede ser obtenido también mediante una consulta al Web Service ofrecido por Telefónica, a partir del código GESCAL del domicilio.

Asimismo, GESCAL es un sistema de codificación de direcciones postales de los clientes que en la actualidad Telefónica pone a disposición de los operadores para obtener el IUA en el caso de solicitudes de altas sobre acceso ocupado con tecnología FTTH y también para realizar solicitudes de altas sobre accesos vacantes.

En relación con estos sistemas de identificación del acceso de fibra, es de interés indicar que, de conformidad con lo expuesto por Orange, durante la tramitación del expediente de modificación de la oferta NEBA fibra, no solo Orange sino también ASTEL y Vodafone han solicitado la mejora del sistema GESCAL para poder identificar correctamente el IUA en los accesos de fibra sobre ocupado.

A este respecto, en el seno de dicho expediente Telefónica ha reconocido que el código GESCAL no garantiza al 100% la obtención correcta del IUA, debido al uso intensivo que han hecho de este sistema los operadores para dar altas sobre vacante. Por ello, Telefónica ha propuesto una serie de medidas que permitan paliar los problemas actuales del GESCAL, las cuales están siendo aún analizadas por esta Comisión.

En cualquier caso, aunque la dificultad de la correcta identificación del IUA explica el escaso volumen de solicitudes de alta NEBA fibra sobre ocupado -y por consiguiente, que no existan solicitudes de Orange con portabilidad de altas NEBA sobre acceso ocupado-, se ha de señalar que en el caso de las solicitudes de alta NEBA sobre vacante no habría problemas para garantizar la conservación de la numeración fija a los clientes.

Por tanto, a la vista de todo lo expuesto cabe concluir que se ha constatado que, durante la prueba piloto y la pre-comercialización inicial limitada de sus servicios de fibra, Orange pudo no estar disponible para garantizar la portabilidad de la numeración de los clientes. Sin embargo, no se ha podido acreditar la existencia de reclamaciones formales de los usuarios a este respecto más allá de los comentarios registrados en los citados foros¹⁰, de los cuales tampoco se desprenden indicios de que dichos usuarios fueran disuadidos mediante prácticas comerciales irregulares por parte de Orange a no conservar su numeración fija ante el cambio de operador.

Asimismo, cabe tener en cuenta que no todos los cambios de operador suponen un proceso de portabilidad numérica, como sucede en los casos de

¹⁰ Ver páginas 9, 10 y 11.

cambio de domicilio, y que los ratios de altas con portabilidad registrados por Orange, que son similares a los observados en el caso de Vodafone, han ido creciendo paulatinamente desde diciembre de 2014 hasta junio de 2015.

En consecuencia, no es posible concluir por esta Comisión que existan suficientes elementos de juicio que permitan deducir que Orange no disponga, desde la comercialización masiva de los servicios minoristas de fibra, de los sistemas adecuados para garantizar la conservación de la numeración fija de los clientes como operador receptor, cuando éstos solicitan el alta en sus servicios de fibra óptica.

No obstante lo anterior, cabe señalar que se ha podido comprobar, a través de la página Web de Orange, que a fecha del presente Acuerdo aún consta en el enlace de preguntas frecuentes referentes a autónomos y pequeña empresas la contestación indicada en el punto 3.1 del Fundamento Jurídico Material Primero¹¹, en relación con la no conservación de la numeración para clientes con acceso indirecto de Telefónica.

Por tanto, considerando lo alegado por esta operadora sobre que se trataría de un error en su Web, se advierte a Orange que, si tras la aprobación y posterior notificación de este acuerdo, se continuara publicitando en su Web este tipo de mensajes a los clientes, dicha conducta podría considerarse como una obstaculización del derecho a conservar la numeración y un posible incumplimiento de las obligaciones que Orange tiene impuestas como operador explotador de una red y prestador del servicio telefónico disponible al público, en este caso, de garantizar la conservación de la numeración de los abonados, conforme a lo dispuesto en la normativa, por cuanto que dicha frase podría constituir una traba práctica¹² que desincentive a los usuarios empresariales a ejercitar su derecho a conservar la numeración fija, posiblemente vinculada a su actividad comercial, en caso de querer disfrutar de la oferta comercial de fibra que les ofrece Orange.

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

¹¹ *“Sí, podrás mantener tu antiguo número, tanto si ya eras cliente de Orange ADSL, como si no. Sólo en los casos en que tengas ADSL Indirecto (es decir, tengas el ADSL con Orange pagando cuota de línea a movistar), necesitamos asignarte un nuevo número para que puedas disfrutar de las ofertas de fibra óptica”.*

¹² En el sentido establecido en el considerando 47 de la Directiva del Servicio Universal.

ACUERDA

PRIMERO.- Archivar la denuncia presentada por Telefónica de España, S.A.U. sobre la posible indisponibilidad técnica por parte de Orange Espagne, S.A.U. de garantizar la conservación de la numeración fija sobre sus servicios de fibra óptica.

SEGUNDO.- Requerir a Orange Espagne, S.A.U. la eliminación de su página Web de toda referencia a la no conservación de la numeración al acceder a servicios de fibra y a garantizar la conservación de la numeración de los abonados.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al interesado, haciéndole saber que contra el mismo no cabe recurso alguno.