



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

JORGE SANCHEZ VICENTE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### CERTIFICA

Que en la Sesión número 18/11 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 02 de junio de 2011, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el cual se aprueba la

### **RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR RO 2010/328, INCOADO A VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CIRCULAR 1/2008, DE 19 DE JUNIO, SOBRE CONSERVACIÓN Y MIGRACIÓN DE NUMERACIÓN TELEFÓNICA Y DE LOS ARTÍCULOS 19.D) Y 20.E) DEL REGLAMENTO SOBRE LAS CONDICIONES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS, EL SERVICIO UNIVERSAL Y LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS.**

Finalizada la instrucción del presente expediente sancionador incoado contra Vodafone de España, S.A.U. por acuerdo del Consejo de esta Comisión de 23 de junio de 2010 y, vista la propuesta de resolución elevada a este Consejo por la instructora del citado procedimiento sancionador, el Consejo de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha adoptado en su sesión núm. 18/11 del día de la fecha, la siguiente Resolución:

#### I

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 19 de junio de 2008, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó la Circular 1/2008, sobre conservación y migración de numeración telefónica (en adelante, Circular 1/2008<sup>1</sup>). Esta Circular reguló la migración del modelo distribuido en el ámbito de la portabilidad móvil a un modelo centralizado basado en una entidad de referencia (en adelante, Nodo Central), para posibilitar a los operadores el acceso transparente y en igualdad de condiciones a la numeración móvil y a los procedimientos que aseguren el cambio de operador a los abonados que quieren conservar sus números.

La disposición transitoria de la Circular 1/2008 estableció los siguientes plazos:

*“Los procedimientos administrativos operativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles seguirán exclusivamente un sistema centralizado*

<sup>1</sup> Publicada en el BOE nº 216, de 6 de septiembre de 2008.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

*mediante una Entidad de Referencia a partir del 30 de junio de 2009, de acuerdo con las especificaciones técnicas vigentes en dicha fecha.*

*A estos efectos los operadores acometerán la necesaria migración desde el anterior sistema distribuido de acuerdo al apartado 2 del punto sexto, comunicando a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones antes del 31 de enero de 2009 los planes de migración y las medidas previstas para garantizar la continuidad del servicio”.*

**SEGUNDO.-** Con fecha 29 de diciembre de 2008, la Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (en adelante, AOPM) solicitó a esta Comisión la ampliación del plazo previsto en la Circular 1/2008 para la entrada en vigor de las obligaciones derivadas de la misma.

Esta Comisión, consciente de la complejidad del proyecto de poner en marcha el sistema de portabilidad centralizado, habida cuenta del número de operadores involucrados y del volumen de portabilidades mensuales, el 2 de julio de 2009, aprobó la Circular 3/2009, por la que se modifica la Circular 1/2008 (en adelante, Circular 3/2009<sup>2</sup>), cambiándose la fecha para la puesta en marcha por los operadores móviles del sistema de portabilidad gestionado mediante una única Entidad de Referencia por la señalada en el apartado tercero de la Circular 3/2009:

*“Los procedimientos administrativos operativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles seguirán exclusivamente un sistema centralizado mediante una Entidad de Referencia antes del 28 de febrero de 2010, de acuerdo a las especificaciones técnicas vigentes en dicha fecha”.*

**TERCERO.-** Habiendo transcurrido el citado plazo señalado en la Circular 3/2009 sin tener constancia de la entrada en funcionamiento del Nodo Central, mediante escrito del Secretario de la Comisión de 1 de marzo de 2010 (con fecha de salida del Registro de 4 de marzo de 2010) se procedió a comunicar a la AOPM la apertura de oficio de un período de información previa con el fin de conocer con mayor detalle el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Circular 1/2008 y la conveniencia o no de iniciar un procedimiento administrativo (Documento nº 1).

**CUARTO.-** Con fecha 3 de marzo de 2010 tuvo entrada en el Registro de la Comisión escrito de la AOPM, de 23 de febrero, en el que manifestaba que la fecha prevista y comunicada a la Comisión para realizar la migración del modelo de portabilidad móvil basado en un sistema distribuido a un sistema centralizado soportado por el Nodo Central (fin de semana del 20 al 21 de febrero de 2010<sup>3</sup>) no pudo cumplirse debido a una serie de problemas detectados en los desarrollos de los sistemas internos de Vodafone España S.A.U. (en adelante, Vodafone) (Documento nº 2).

Asimismo, en el citado escrito se señalaba como nueva fecha prevista para la puesta en funcionamiento del Nodo Central y la consecuente migración del sistema de portabilidad distribuido al centralizado la del fin de semana del 6 al 7 de marzo.

**QUINTO.-** Con fecha 17 de marzo de 2010, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la AOPM por el que comunicaba que, con fecha 3 de marzo de 2010, Vodafone informó a los operadores involucrados en la migración al sistema de portabilidad

---

<sup>2</sup> Publicada en el BOE nº 170, de 15 de julio de 2009.

<sup>3</sup> Último fin de semana disponible para los operadores para dar cumplimiento al plazo establecido en la Circular 1/2008, modificada por la Circular 3/2009 (antes del 28 de febrero de 2010).



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

centralizado sobre su incapacidad para, en la fecha planificada del fin de semana del 6 al 7 de marzo, comenzar a funcionar a través de sus sistemas internos con el Nodo Central (Documento nº 3).

Asimismo, dicha asociación alegaba que a raíz de dicha notificación de Vodafone, el 8 de marzo de 2010, la Asamblea General de la AOPM acordó fijar el fin de semana del 13 al 14 de marzo de 2010 como nueva fecha para poner en funcionamiento el Nodo Central<sup>4</sup>.

**SEXTO.-** Con fecha 23 de abril de 2010, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión un escrito de Vodafone en el que manifestaba los motivos que, por su parte, habían provocado un retraso en la puesta en funcionamiento del Nodo Central de portabilidad móvil. Asimismo, Vodafone solicitaba el archivo del expediente de información previa incoado (Documento nº 4).

**SÉPTIMO.-** Mediante escrito del Secretario de esta Comisión de 22 de abril de 2010, se requirió a la AOPM para que aportara una serie de datos sobre el primer mes de actividad del Nodo Central, es decir, desde el 15 de marzo al 14 de abril, ambos incluidos (Documento nº 5).

En concreto, se le requirió que aportara por cada operador el número de solicitudes enviadas, leídas por el operador, leídas por el Nodo Central, confirmadas y rechazadas por cada operador, rechazadas por el Nodo Central, así como el uso realizado por los operadores del interfaz de contingencia.

**OCTAVO.-** Mediante sendos escritos de la AOPM de fechas 13 y 31 de mayo de 2010 esta asociación de operadores dio cumplimiento al requerimiento de información efectuado mediante escrito del Secretario de 22 de abril de 2010 (Documentos nºs 6 y 7).

**NOVENO.-** Con fecha 23 de junio de 2010, el Consejo de esta Comisión aprobó la Resolución por la que se puso fin al período de información previa iniciado el 1 de marzo de 2010. En virtud de dicha resolución, se acordó iniciar la apertura de un procedimiento sancionador contra Vodafone, como presunto responsable directo de dos infracciones administrativas de carácter muy grave tipificadas en los artículos 53.q) y s) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), por el presunto incumplimiento de la Circular 1/2008, con respecto al plazo máximo previsto para realizar la migración al sistema de portabilidad centralizado, así como de la condición que debe cumplir para la prestación del servicio telefónico disponible al público y/o la explotación de una red de comunicaciones electrónicas, de garantizar el derecho de los abonados a conservar su número telefónico, tal como establecen los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante, Reglamento del Servicio Universal).

**DÉCIMO.-** Mediante sendos escritos del Secretario de la Comisión, de fechas 30 de junio y 2 de julio de 2010, se procedió a notificar a Vodafone, a la instructora y a la AOPM, la citada Resolución mediante la cual se abrió el presente procedimiento sancionador (Documentos nºs 10, 11, 12).

---

<sup>4</sup> Durante el fin de semana del 13 y 14 de marzo de 2010, finalmente entró en funcionamiento el sistema de portabilidad centralizado.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 23 de agosto de 2010, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito de Vodafone, en el cual formulaba una serie de alegaciones sobre el inicio del procedimiento sancionador (Documento nº 13).

**DUODÉCIMO.-** Mediante sendos escritos de la instructora del procedimiento sancionador, de 14 de octubre de 2010, se requirió a la AOPM y a Vodafone determinada información en virtud de lo establecido en el artículo 16.2 del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (en adelante, Reglamento del Procedimiento Sancionador) (Documentos nºs 14 y 15).

**DECIMOTERCERO.-** Con fechas 8 y 11 de noviembre de 2010, tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión sendos escritos de la AOPM y Vodafone por los que dieron contestación al requerimiento de información efectuado por la instructora (Documentos nºs 18, 19 y 20).

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 24 de marzo de 2011, la Instructora del expediente emitió la correspondiente propuesta de resolución en la que, tras relatar los antecedentes de hecho, fijar los hechos considerados probados y analizar los fundamentos de derecho aplicables al caso, propuso (Documento nº 21):

*“PRIMERO.- Que se declare responsable directa a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 53.s) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, por haber incumplido gravemente su obligación de conservar la numeración según lo dispuesto en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, al rechazar, durante el plazo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo de 2010, un número muy elevado de solicitudes de portabilidad numérica.*

*SEGUNDO.- Que se imponga a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. una sanción por importe de quinientos mil (500.000) euros por la anterior conducta”.*

La propuesta de resolución fue recibida por Vodafone el día 28 de marzo de 2011 (Documento nº 22).

**DECIMOQUINTO.-** Mediante escrito de 29 de abril de 2011 Vodafone vino a dar cumplimiento al trámite de audiencia y a formular las alegaciones que estimó pertinentes, de acuerdo al artículo 19 del Reglamento del Procedimiento Sancionador (Documento nº 23).

## II

### HECHOS PROBADOS

De la documentación obrante en el expediente y de las pruebas practicadas han quedado probados, a los efectos del procedimiento de referencia, los siguientes hechos



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

**PRIMERO.- Vodafone retrasó en dos ocasiones la fecha de puesta en funcionamiento del Nodo Central establecida en la Disposición transitoria de la Circular 1/2008, modificada por la Circular 3/2009.**

La migración del sistema distribuido de la portabilidad móvil hacia una solución centralizada (Nodo Central) suponía que los operadores móviles, además de continuar manteniendo en funcionamiento sus sistemas internos de tramitación de las portabilidades vigentes, debían de acometer las adaptaciones que fueran necesarias para posibilitar su interacción con el Nodo Central.

En relación con esta cuestión, Vodafone informa a esta Comisión en sus escritos de fechas 23 de abril, 23 de agosto y 10 de noviembre de 2010 (Documentos nºs 4, 13 y 20) que, como consecuencia de la migración del sistema de portabilidad distribuido al modelo centralizado, decidió cambiar su sistema de portabilidad desarrollado hace casi 10 años por un producto completamente nuevo **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, conociendo que la principal complejidad del proyecto residía en la conexión de dicho sistema con el resto de sistemas de Vodafone (backoffice).

Según se desprende de una nota interna circulada entre los Departamentos Legal y de Regulación y de Sistemas de Información de la operadora, de 9 de abril de 2010 adjunta a su escrito de fecha 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13), los problemas y retrasos se comenzaron a producir desde **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. A este primer retraso en el proyecto se le unieron, entre otras incidencias:

**[CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Todos estos incidentes hicieron que Vodafone tuviera que replanificar las fechas de ejecución del proyecto de migración de sus sistemas internos de portabilidad.

De hecho, esta operadora reconoce y acredita, a través de sus citados escritos (Documentos nºs 4, 13 y 20), así como de la información adjunta a los mismos (copias de los correos electrónicos enviados por Vodafone a la Gerencia de la AOPM<sup>5</sup> y por la AOPM a los operadores asociados, de 12, 18 y 19 de febrero y 3 de marzo de 2010, copia del correo intercambiado entre la empresa Dozo 12<sup>6</sup> y la Gerencia de la AOPM, de 12 de marzo, y copia de la precitada nota interna circulada ente dos departamentos de Vodafone), que durante la fase de pruebas de su nuevo sistema de portabilidad detectó problemas para la desactivación de los clientes, lo que provocó que el 16 de febrero de 2010 tuviera que comunicar a Indra que su situación era insostenible y que el día 21 de febrero (fecha comunicada por la AOPM a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones) no podría comenzar a interactuar con el Nodo Central, debido a *“la gran cantidad de defectos que siguen apareciendo que afectan a los procesos de Vodafone y a sus operadores virtuales apagados”*.

El motivo principal de sus incidencias era que la arquitectura de Vodafone no era capaz de tramitar de forma correcta las exportaciones de numeración debido a que *“existían*

---

<sup>5</sup> Encargada a la empresa Political Intelligence, S.L.

<sup>6</sup> Dozo 12 es la empresa consultora que resultó encargada para realizar el asesoramiento a la AOPM en la selección del contratista encargado de realizar el paso del modelo distribuido de portabilidad actual al modelo centralizado, así como para ser su posterior oficina técnica de proyecto.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

*problemas en la integración del sistema de gestión de portabilidad con el back end de sistemas de Vodafone, principalmente con el sistema de provisión”.*

Ello provocó que Vodafone solicitara, el 19 de febrero de 2010, el retraso de la puesta en funcionamiento del Nodo Central al personal del grupo jurídico de la AOPM y a la Gerencia de la AOPM, prevista para el 20 y 21 de febrero de 2010 y adoptara un sistema manual de contingencia para poder realizar las operaciones de portabilidad.

Tras dicha comunicación de Vodafone, en la Asamblea extraordinaria de la AOPM celebrada el 22 de febrero de 2010, los operadores móviles acordaron retrasar la puesta en funcionamiento del Nodo Central para las fechas 6 y 7 de marzo de 2010, es decir, con siete días de retraso en relación con la fecha establecida en la Circular 1/2008, modificada por la Circular 3/2009, y fijar el 3 de marzo como fecha máxima para que los operadores confirmasen la puesta en marcha del sistema de portabilidad centralizado.

No obstante, de acuerdo con la citada información presentada por Vodafone y las alegaciones presentadas por la AOPM en sus escritos de 3 y 17 de marzo de 2010 (Documentos nºs 1 y 3), durante la semana del 22 al 26 de febrero, Vodafone continuó teniendo problemas técnicos que le obligaron a subir a preproducción una nueva versión del producto **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** que no tuvo disponible para realizar pruebas hasta el mismo 3 de marzo. Tras iniciar las pruebas del producto la operadora comprobó que seguían existiendo problemas de integración entre sus sistemas internos, los cuales ponían en riesgo la correcta tramitación de las solicitudes de portabilidad en las que participase Vodafone. Por consiguiente, ese mismo día Vodafone tuvo de nuevo que ponerse en contacto con la Gerencia de la AOPM para comunicar que, por su parte, no estaba en disposición de confirmar la puesta en funcionamiento del Nodo Central.

El 5 de marzo de 2010, Vodafone informó que el entorno estaba recuperado y que se sentía confiada en solicitar sólo un retraso de una semana. En Asamblea extraordinaria de 8 de marzo de 2010, la AOPM acordó fijar como nueva fecha de puesta en marcha del Nodo Central el fin de semana del 13 y 14 de marzo de 2010.

En dicho fin de semana el Nodo Central entró efectivamente en funcionamiento, ejecutándose la migración de los datos del sistema distribuido al Nodo Central, por lo que desde el 15 de marzo todas las solicitudes de portabilidad se gestionan mediante el sistema de portabilidad centralizado.

En conclusión, a la vista de lo expuesto ha quedado acreditado que Vodafone, en dos ocasiones, tuvo que solicitar a la AOPM el retraso de la puesta en funcionamiento del sistema centralizado para la portabilidad móvil como consecuencia de la existencia de diferentes incidencias, no sólo durante el desarrollo del proyecto de migración de sus sistemas internos de portabilidad sino también durante la efectiva integración de dichos sistemas con el Nodo Central, en concreto, para la desactivación de los clientes de Vodafone y su correcta transmisión al resto de operadores (exportaciones).

Lo anterior prueba que Vodafone ha sido la operadora causante del incumplimiento de la fecha establecida por esta Comisión en la Circular 1/2008, modificada por la Circular 3/2009, (antes del 28 de febrero de 2010) para la puesta en funcionamiento del sistema centralizado de gestión de los procesos de portabilidad por parte de todos los operadores móviles.

**SEGUNDO.- Desde el 15 de marzo hasta el 11 de mayo de 2010 Vodafone continuó sufriendo incidencias en sus sistemas internos, lo que afectó a un número muy elevado de solicitudes de cambio de operador con conservación de la numeración.**

**1.- Sobre el número y las causas de rechazo de las solicitudes de cambio de operador.**



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Como se ha acreditado en el Hecho probado anterior, el 15 de marzo de 2010 finalmente entró en funcionamiento la solución de portabilidad centralizada (Nodo Central) para la tramitación de los procesos generados como consecuencia del ejercicio del derecho de los abonados a solicitar el cambio de operador con conservación de la numeración.

En ejercicio de su competencia de supervisión y a través de la interfaz habilitada para acceder a la base de datos almacenada en el Nodo Central, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones supervisó la puesta en funcionamiento del citado nodo, con la finalidad de garantizar que tras la migración del sistema de portabilidad distribuido al centralizado existieran plenas garantías de continuidad del servicio y que no se produjera impacto alguno sobre las solicitudes de cambio de operador con conservación de la numeración realizadas por los usuarios.

Pues bien, de los datos extraídos mediante la interfaz de supervisión, contrastados con los aportados por la AOPM y Vodafone durante el desarrollo de las actuaciones previas al presente procedimiento sancionador, se ha podido acreditar que a pesar de los retrasos solicitados por Vodafone para la puesta en marcha del Nodo Central y sus esfuerzos para solventar los problemas que presentaban sus sistemas internos, esta operadora no había resuelto dichas anomalías a fecha de 15 de marzo de 2010.

En relación con esta cuestión, Vodafone alega en sus escritos de 10 de noviembre de 2010 y 29 de abril de 2011 (Documentos nºs 20 y 24) que desde la puesta en producción del Nodo Central su volumen de rechazos es comparable con la de los otros operadores que tramitan volúmenes de solicitudes de portabilidad similares, *“y que los picos de solicitudes rechazadas por mi representada se debieron a incidentes puntuales (tres días) que cualquier operador está en riesgo de sufrir en cualquier momento, pero en ningún caso a una situación global o generalizada y prolongada en el tiempo”*.

Esta Comisión no ha llegado a esta misma conclusión. Así, basándose en los datos aportados por la AOPM (Documento nºs 18 y 19), y principalmente, en los almacenados en el Nodo Central, en concreto, los relativos al tratamiento de la información generada por los ficheros mensuales de estadísticas y de los informes también mensuales obtenidos a través del propio Nodo Central (Documento nº21), se ha comparado el volumen de solicitudes rechazadas por Vodafone con respecto a las registradas por Telefónica Móviles España, S.A.U. (en adelante, TME) y France Telecom España, S.A. (en adelante, Orange) que, por su base de clientes, son los que concentran un volumen mayor de solicitudes en rol donante junto con Vodafone, durante el periodo comprendido entre la fecha de entrada del Nodo Central (15 de marzo de 2010) y diciembre de 2010.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Movistar										
	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<b>Rechazos</b>										
RECH_BNUME	937	1.735	1.583	1.611	1.356	1.119	1.237	1.406	1.441	1.721
RECH_ICCID	3.222	5.220	8.704	4.724	4.872	4.469	5.859	5.331	4.780	6.302
RECH_IDENT	4.972	7.169	6.586	6.156	6.706	6.553	7.618	6.990	7.918	10.004
RECH_NORES	152	24	10	7	6	2	9	10	3	4
RECH_PERDI	189	257	272	321	334	376	390	292	369	421
RECH_FMAYO	-	-	1	3	1	4	-	9	4	8
<b>Total</b>	<b>9.472</b>	<b>14.405</b>	<b>17.156</b>	<b>12.822</b>	<b>13.275</b>	<b>12.523</b>	<b>15.113</b>	<b>14.038</b>	<b>14.515</b>	<b>18.460</b>
<b>Exportados</b>										
Exportados numeración propia	71.616	91.023	94.082	97.017	99.541	96.749	96.778	92.398	102.715	135.089
Exportados numeración no propia	31.343	37.169	37.470	39.472	39.001	39.483	41.022	39.388	44.193	54.760
<b>Total exportados</b>	<b>102.959</b>	<b>128.192</b>	<b>131.552</b>	<b>136.489</b>	<b>138.542</b>	<b>136.232</b>	<b>137.800</b>	<b>131.786</b>	<b>146.908</b>	<b>189.849</b>
% de rechazo	8%	10%	12%	9%	9%	8%	10%	10%	9%	9%

Orange										
	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<b>Rechazos</b>										
RECH_BNUME	707	1.170	1.531	1.386	1.398	1.342	1.433	1.529	1.874	2.135
RECH_ICCID	2.207	3.586	5.608	3.164	3.329	3.484	3.326	3.592	3.847	4.541
RECH_IDENT	2.819	4.480	4.643	4.218	4.491	4.247	4.639	4.377	4.986	5.534
RECH_NORES	126	10	11	5	47	21	6.298	63	481	348
RECH_PERDI	23	42	57	49	33	41	29	42	44	51
RECH_FMAYO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>5.882</b>	<b>9.288</b>	<b>11.850</b>	<b>8.822</b>	<b>9.298</b>	<b>9.135</b>	<b>15.725</b>	<b>9.603</b>	<b>11.232</b>	<b>12.609</b>
<b>Exportados</b>										
Exportados numeración propia	31.293	46.838	49.670	52.070	47.090	48.186	45.815	48.432	53.882	63.689
Exportados numeración no propia	18.893	26.685	31.512	33.409	33.666	32.151	30.190	32.232	33.763	40.362
<b>Total exportados</b>	<b>50.186</b>	<b>73.523</b>	<b>81.182</b>	<b>85.479</b>	<b>80.756</b>	<b>80.337</b>	<b>76.005</b>	<b>80.664</b>	<b>87.645</b>	<b>104.051</b>
% de rechazo	10%	11%	13%	9%	10%	10%	17%	11%	11%	11%

Vodafone										
	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
<b>Rechazos</b>										
RECH_BNUME	2.001	2.451	977	831	940	867	863	989	1.029	825
RECH_ICCID	9.861	5.095	5.652	5.072	5.399	4.877	6.077	7.240	5.542	5.766
RECH_IDENT	4.493	7.769	7.720	7.577	8.183	7.049	7.282	7.518	7.903	8.499
RECH_NORES	5.447	816	1.069	1	14	6	46	7	52	909
RECH_PERDI	4	2	-	2	-	-	-	-	-	-
RECH_FMAYO	214	6	-	4	2	2	-	41	46	61
<b>Total</b>	<b>22.020</b>	<b>16.139</b>	<b>15.418</b>	<b>13.487</b>	<b>14.538</b>	<b>12.801</b>	<b>14.268</b>	<b>15.795</b>	<b>14.572</b>	<b>16.060</b>
<b>Exportados</b>										
Exportados numeración propia	49.988	78.437	81.263	85.601	85.762	79.427	83.942	82.179	90.862	99.195
Exportados numeración no propia	31.272	46.220	46.760	49.663	60.171	56.639	58.053	52.184	54.643	58.196
<b>Total exportados</b>	<b>81.260</b>	<b>124.657</b>	<b>128.023</b>	<b>135.264</b>	<b>145.933</b>	<b>136.066</b>	<b>141.995</b>	<b>134.363</b>	<b>145.505</b>	<b>157.391</b>
% de rechazo	21%	11%	11%	9%	9%	9%	9%	11%	9%	9%





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

El significado de la nomenclatura utilizada es el siguiente:

- Solicitudes rechazadas por IDENT: el identificador fiscal no se corresponde con el MSISDN<sup>7</sup> introducido.
- Solicitudes rechazadas por ICCID: el ICC-ID<sup>8</sup> no se corresponde con el MSISDN introducido.
- Solicitudes rechazadas por FMAYO: concurre causa justificada de fuerza mayor.
- Solicitudes rechazadas por PERDI: denuncia de robo o pérdida de la tarjeta SIM al operador donante.
- Solicitudes rechazadas por BNUME: la numeración se encuentra en estado de baja.
- Solicitudes rechazadas por NORES: rechazadas por el operador sin que haya causa o de oficio por el Nodo Central por inactividad del operador.

De estos datos se desprende que Vodafone acumuló, durante los quince primeros días de marzo, una tasa de rechazos en relación con las solicitudes de portabilidad muy superior a la tasa generada por los otros dos operadores en conjunto. Así es, mientras que la tasa de Vodafone alcanzó la cifra de 21%, la tasa media de los otros dos operadores ascendió al 9%.

De hecho, si se analizan las causas que Vodafone utilizó para justificar los rechazos, se comprueba que esta operadora presentó un volumen de rechazos por no respuesta (RECH\_NORES) anormalmente muy alto durante los primeros meses de funcionamiento del Nodo Central, en particular, en los citados meses de marzo, abril y mayo de 2010.

Los rechazos por no respuesta de las solicitudes de portabilidad móvil se producen cuando el operador donante no cumple con su obligación de responder confirmando o rechazando la solicitud de portabilidad en el plazo de dos días hábiles que establece la Especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración móvil en caso de cambio de operador, para ejecutar los procesos de alta de la numeración portada (apartado 7.2). En este escenario, el Nodo Central, de oficio, rechaza la solicitud señalando como causa de rechazo la no respuesta en plazo por parte del operador donante.

Del análisis de las cifras obtenidas se deduce que Vodafone, durante los primeros meses de la puesta en funcionamiento del Nodo Central, registró la denegación por NORES de 7.332 solicitudes, ya que no podía dar respuesta ni afirmativa ni negativa a la tramitación de las solicitudes de portabilidad por lo que éstas eran rechazadas. Ello supuso a los usuarios y a los operadores receptores de la numeración implicada tener que volver a registrar la solicitud de portabilidad en el Nodo Central, sin garantías de que la misma no se viera nuevamente rechazada.

Asimismo, se observa que durante el mes de marzo Vodafone presentó un volumen de rechazos más elevado que el acumulado por cada uno de los otros dos operadores y por la propia Vodafone en los siguientes meses del año, por la falta de identificación de la tarjeta SIM (RECH\_ICCID), por fuerza mayor (RECH\_FMAYO) y porque la numeración se

---

<sup>7</sup> MSISDN (Mobile Subscriber Integrated Services Digital Network Number)

<sup>8</sup> ICC-ID (International Circuit Card ID)



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

encontraba en estado de baja (RECH\_BNUME). De hecho, el número de rechazos por esta última causa se repitió también durante el mes de abril.

Por otro lado, también se ha comprobado que, a lo largo del periodo de inestabilidad de Vodafone, se fue produciendo un descenso en el volumen de solicitudes de portabilidad rechazadas por el Nodo Central (RECH\_NORES), pasando de las 5.447 de los primeros quince días de funcionamiento del Nodo Central a 1.069 durante el mes de mayo. Además, los volúmenes de rechazos motivados por el resto de causas citadas, principalmente, por falta de identificación de la tarjeta SIM (RECH\_ICCID), también se redujeron durante los meses de abril y mayo, hasta colocarse en un número similar al que registraron Movistar y Orange.

Según manifiesta Vodafone en su escrito de alegaciones de 29 de abril de 2011 (Documento nº 24) no se encuentra probado ni motivado que el aumento de los rechazos derivados de causas distintas a la falta de respuesta del operador esté relacionado con el funcionamiento del sistema de portabilidad de Vodafone, por lo que considera que estos rechazos no deberían ser considerados como conducta sancionable.

Si bien se atribuye a esta Comisión la falta de prueba y motivación de la relación que puede existir entre el aumento significativo de la utilización de las causas de rechazo distintas a la no respuesta del operador y el mal funcionamiento de sus sistemas, una vez puesto en marcha el sistema de portabilidad centralizado, Vodafone no ha aportado justificación alguna sobre por qué tuvo un elevado aumento de rechazos por las citadas causas justo durante el mes de marzo de 2010, ni se ha encontrado otra causa objetiva de tales incidencias.

Cualesquiera que fueran los motivos que ocasionaron ese número de rechazos de solicitudes de portabilidad de los usuarios por causas distintas a la no respuesta de Vodafone, de los datos obtenidos a través del Nodo Central se demuestra que durante el periodo en el que Vodafone tuvo problemas de rendimiento en sus sistemas de portabilidad se produjo un elevado volumen de rechazos no sólo por NORES sino también por las causas de rechazo ICCID, FMAYO y BNUME.

De hecho, el número de rechazos basados en estas causas durante el mes de marzo, mes de entrada en funcionamiento del Nodo Central, llegó a ser de más del doble sobre los existentes en meses posteriores en los que Vodafone comenzó a funcionar con una tasa de rechazos menor y comparable a las tasas de rechazos de los otros dos operadores analizados (TME y Orange).

En concreto, la utilización de la causa de rechazo FMAYO, que debe utilizarse en casos excepcionales en los que concurre una situación de fuerza mayor y por la que normalmente no se registra ningún rechazo o un número muy inferior al que suele figurar por otras causas (ver tablas de la página 8), fue utilizada por Vodafone de manera excesiva si comparamos el número de rechazos alcanzando en marzo de 2010 (214) con los registros de los meses siguientes de la propia operadora (6 en abril, ninguno en mayo, 4 en junio, ...) o con los anotados por los otros dos operadores (ningún rechazo en el periodo analizado por parte de Orange y ninguno o menos de 9 durante los meses de marzo a diciembre por parte de TME).

Además, cabe indicar que es de nuevo la propia operadora la que, a través de su escrito de fecha 23 de abril de 2010 (Documento nº 13), manifestó a esta Comisión que sobre los problemas detectados una vez puesto en marcha el sistema centralizado de la portabilidad *“En el caso particular de Vodafone, estos problemas fueron particularmente visibles los días inmediatamente posteriores al paso a producción, y ha supuesto **la aparición de incidencias variadas** (clientes importados incomunicados temporalmente, clientes*



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

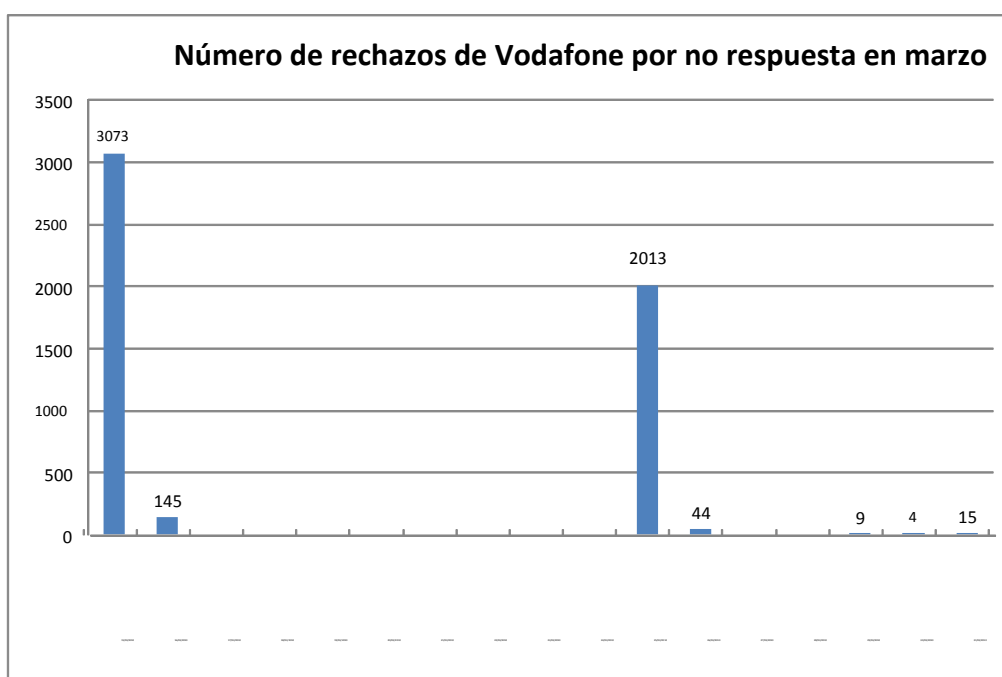
exportados con problemas de enrutamiento, aparición de rechazos indebidos, etc). Una parte importante de estas deficiencias estuvo directamente relacionada con problemas de rendimiento del sistema de VODAFONE que interactúa con el NC, sistema que durante las pruebas previas al paso a producción no pudo ser sometido a un volumen de carga comparable al real, y que al someterse a dichos volúmenes no respondió como se esperaba”.

Por tanto, de lo dispuesto hasta el momento se demuestra que, durante el primer mes y medio de entrada en funcionamiento del Nodo Central, Vodafone bien fuera como consecuencia de sus incidencias en su sistema de portabilidad o por cualquier otro motivo no objetivo y/o razonable, tuvo un aumento de rechazos injustificado y anormalmente elevado por las causas de ICCID, FMAYO, BNUME.

Asimismo, Vodafone tuvo un volumen de rechazos muy elevado motivados por NORES durante casi los dos meses siguientes a la puesta en funcionamiento del Nodo Central, tal y como a continuación se analiza con más detalle.

### 2.- Sobre la duración del periodo en que hubo un número excesivo de rechazos de solicitudes de portabilidad.

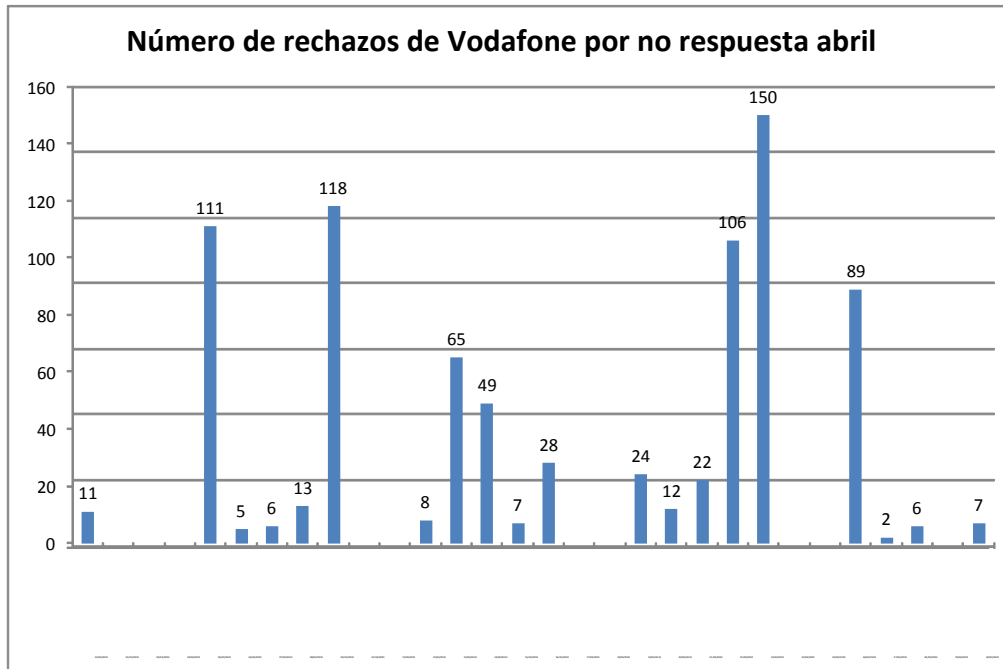
Por lo que respecta al periodo de duración de las incidencias comprobadas, a diferencia de lo que manifiesta Vodafone, tanto de la información aportada por ella misma como de las gráficas siguientes, se observa que no se trató de incidencias puntuales sino prolongadas a lo largo de los meses de marzo, abril y mayo de 2010. Estas gráficas se han obtenido mediante la interfaz Web de supervisión, que tiene habilitada la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la que se han extraído los informes de acciones del Nodo Central por omisión de respuesta de los operadores, correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo de 2010.



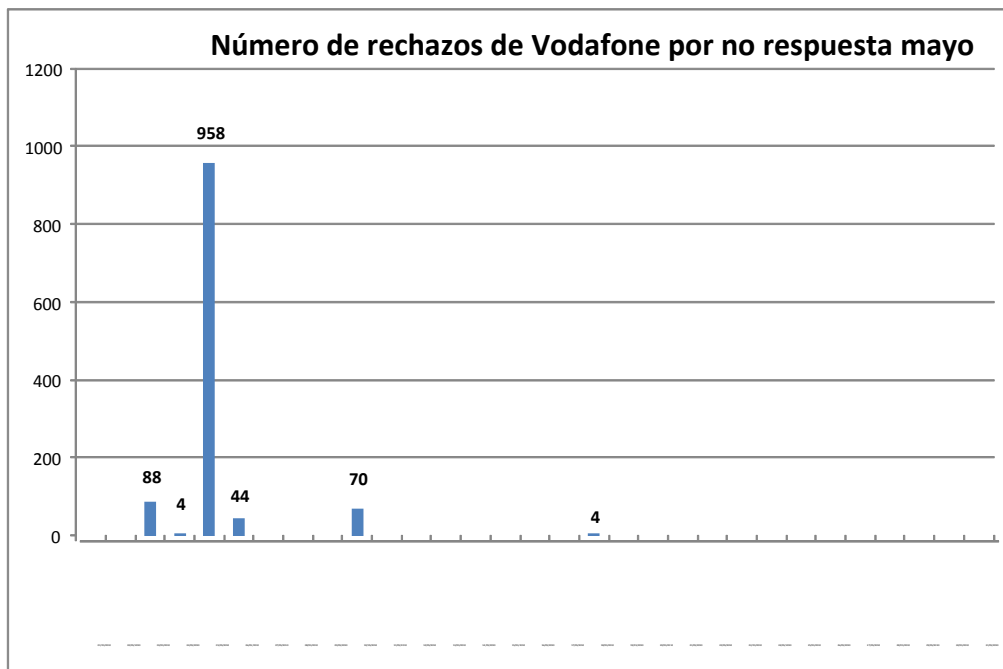
Gráfica 1 (periodo comprendido del 15 al 31 de marzo)



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES



Gráfica 2



Gráfica 3

Del análisis de estas gráficas se colige que los problemas de Vodafone no se centraron en tres días concretos sino que se prolongaron a lo largo de los dos meses y medio analizados. Asimismo, se observa que la mayoría de los rechazos por no respuesta del operador del



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

mes de mayo se produjeron con anterioridad al 11 de mayo, ubicándose el número más alto de rechazos en el día 5 del citado mes<sup>9</sup>.

En el trámite de audiencia, Vodafone ha alegado que los rechazos de abril se debieron a *“pequeños desajustes en el funcionamiento de la portabilidad, que el día de peor comportamiento hubo 150 solicitudes rechazadas, produciéndose en la mayoría de los días, rechazos inferiores a 50 solicitudes. En mayo, el problema se produjo un solo día, con solicitudes que tenían la ventana de cambio para el día 5 al 6, y no tuvo nada que ver con el paso a producción de VODAFONE a la solución centralizada”*.

A este respecto cabe indicar que, a diferencia de lo que alega ahora Vodafone, la situación de inestabilidad en el funcionamiento de su sistema de portabilidad que se desprende del análisis de las gráficas y que afectó a numerosas solicitudes de portabilidad ha sido reconocida por la propia Vodafone, a través de sus escritos presentados durante las actuaciones previas y la instrucción de este procedimiento sancionador. En éstos se indica que en los días inmediatamente posteriores a la entrada en funcionamiento del sistema de portabilidad centralizado se produjeron importantes problemas de rendimiento en el sistema de Vodafone que interactúa con el Nodo Central, motivados porque *“el sistema al someterse a los volúmenes de cargas reales, tras el paso a producción no respondió correctamente provocando inestabilidades y entorpeciendo el normal procesamiento de las solicitudes”*.

Además, según consta de la información que se desprende de una nota interna aportada por Vodafone circulada entre los Departamentos Legal y de Regulación y de Sistemas de Información de la operadora, de 9 de abril de 2010, Vodafone a dicha fecha si bien iba estabilizándose aún no había *“alcanzado un nivel de resolución total”*, tal y como confirman los datos aportados por el Nodo Central.

Finalmente, es de interés señalar que es Vodafone quien, en su escrito de 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13), manifiesta que al igual que el Nodo Central sus sistemas necesitaron de un periodo de estabilización que *“se dio por finalizado la tercera semana de mayo”*, y en el que se introdujo *“medidas correctoras para depurar el funcionamiento de sus sistema”*.

---

<sup>9</sup> En relación con las cifras señaladas en las gráficas cabe indicar que la pequeña divergencia que existe entre los valores obtenidos de los ficheros de estadísticas mensuales, utilizados para la elaboración de las tablas de datos mostradas en la pag. 8 y 9, y de los informes que genera el Nodo Central, utilizados para la elaboración de las Gráficas 1, 2 y 3, se debe al diferente hito temporal que se utiliza para contabilizar los rechazos entre el fichero de estadísticas y los informes del Nodo Central.

En el caso de los ficheros de estadísticas el rechazo se contabiliza siguiendo las Especificaciones técnicas, esto es, según la fecha en la que se produjo la solicitud de portabilidad, mientras que los informes que genera el Nodo Central utilizan la fecha en la que se produce el rechazo.

De esta forma si una solicitud se ha grabado en el último día hábil del mes (ejemplo el 31 de enero) y ha sido rechazada durante el primer día hábil del mes siguiente (ejemplo el 1 de febrero), se contabilizará el rechazo en el caso de las estadísticas en el fichero del mes en el que se produjo la solicitud (enero) mientras que si obtenemos la información a través de los informes que genera el Nodo Central este rechazo estará contabilizado en el siguiente mes (febrero).

Esta divergencia no desvirtúa los datos obtenidos a través de los ficheros de estadísticas, ya que en el mismo se contabilizan todos los rechazos, con la única salvedad de los producidos en solicitudes grabadas en los dos últimos días del mes los cuales son contabilizados en el siguiente mes. Además, como el fichero de estadísticas analizado (pág. 8 y 9) contempla una serie temporal que incluye desde marzo hasta diciembre (plazo muy superior al periodo de inestabilidad que presentó Vodafone), las posibles divergencias en cada mes quedan totalmente atenuadas.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Pues bien, dicha fecha coincide con los datos reflejados en las gráficas anteriores, por lo que no es posible aceptar lo manifestado por Vodafone en relación con los rechazos de las solicitudes de portabilidad motivados por no respuesta de dicha operadora.

### **3.- Sobre el canal de contingencia solicitado por Vodafone a la AOPM para hacer frente a las incidencias.**

Ante la tasa de rechazos por imposibilidad para tramitar las solicitudes de portabilidad, Vodafone se vio forzada, tal como ella misma ha manifestado, a solicitar a la AOPM el mismo día 15 de marzo de 2010 la activación de un canal de contingencia, como canal adicional para realizar sus comunicaciones con el Nodo Central. No obstante, a pesar de la activación de dicho canal de contingencia, los procesos internos de Vodafone siguieron sin poder dar respuesta a las solicitudes de portabilidad en las que Vodafone actuaba como operador donante, tal como lo demuestra el hecho de que continuara existiendo un alto volumen de rechazos con posterioridad al citado día 15 de marzo.

La mayoría de las solicitudes rechazadas en ese periodo de tiempo se produjeron el 25 de marzo de 2010, coincidiendo con la desactivación del canal de contingencia, realizada el 24 de marzo de 2010 **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

No obstante, durante la tarde del mismo 25 de marzo de 2010 Vodafone necesitó volver a solicitar la activación del canal de contingencia ya que se presentaron incidentes. Dicho canal se activó por la AOPM **[CONFIDENCIAL] [CONFIDENCIAL]**, ya que hay que tener en cuenta que, según ha manifestado Vodafone, era ahí donde residían los fallos de rendimiento de sus sistemas de portabilidad.

Este extremo ha quedado acreditado a través de la copia del Acta de reunión del Grupo Técnico de la AOPM, celebrada el 25 de marzo de 2010 a las 16:00 horas, aportada por Vodafone, donde se detalla lo siguiente:

**[CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Según comunicó la AOPM a esta Comisión durante el periodo de información previa, dicho canal de contingencia se desactivó el 27 de abril de 2010.

Por tanto, a pesar la utilización del canal de contingencia y de las acciones llevadas a cabo por Vodafone, de la información obtenida de la base de datos del Nodo Central a través de la interfaz de supervisión así como de la información obrante en el expediente, se desprende que los sistemas internos de Vodafone siguieron durante casi dos meses después de la puesta en funcionamiento del mismo sin ser capaces de procesar un gran número de solicitudes de portabilidad en las que Vodafone participaba como operador donante.

### **4.- Conclusión.**

En el presente apartado se ha acreditado que Vodafone registró un volumen de rechazos de solicitudes de portabilidad por diversas causas muy superior a los volúmenes de los otros dos operadores móviles analizados (TME y Orange), durante el periodo de tiempo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo de 2010. En particular, Vodafone tuvo un aumento de rechazos muy alto, principalmente, por no respuesta del operador (RECH\_NORES) para confirmar o rechazar la solicitud de portabilidad en el plazo establecido, así como por otras causas de rechazo utilizadas por Vodafone sin motivo objetivo y/o razonable (RECH\_BNUME, RECH\_ICCID, RECH\_MAYO).



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Lo anterior prueba que Vodafone a 15 de marzo de 2010 no se encontraba preparado para funcionar correctamente a través del sistema de portabilidad centralizado, lo que provocó una elevada tasa de rechazos de portabilidad.

A los anteriores Antecedentes y Hechos probados les son de aplicación los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### **PRIMERO.- Habilitación competencial de la Comisión para resolver el presente procedimiento sancionador.**

El Pleno del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es el órgano competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador, a tenor de lo establecido en el artículo 58.a).1º) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel). De acuerdo con este precepto, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por medio de su Consejo, el ejercicio de la competencia sancionadora cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 53, infracciones graves tipificadas en el párrafo p) y, en el ámbito material de su actuación, en el párrafo q) del artículo 54.

#### **SEGUNDO.- Tipificación de los hechos probados.**

El presente procedimiento sancionador se inició ante la posible comisión de dos infracciones tipificadas en el artículo 53.q) y s) de la LGTel, los cuales respectivamente califican como infracción muy grave el incumplimiento de las instrucciones dictadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el ejercicio de las competencias que en materia de mercados de referencia y operadores con poder significativo le atribuye dicha Ley, así como el incumplimiento grave o reiterado por los operadores de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.

En particular, tal y como consta en el Resuelve Primero del acuerdo de inicio del procedimiento sancionador, el expediente se inició contra Vodafone por existir suficientes indicios de *“incumplimiento de la Circular 3/2009 con respecto al plazo máximo previsto para realizar la migración del sistema de portabilidad distribuido al sistema centralizado, así como las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas, con respecto a la obligación de garantizar el derecho de los abonados a conservar su número telefónico, tal y como establecen los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.”*

Tras las comprobaciones realizadas, se ha determinado que:

**A.- Vodafone ha incumplido la Disposición transitoria de la Circular 1/2008, de 19 de junio, modificada por el apartado tercero de la Circular 3/2009, al provocar el retraso de la puesta en funcionamiento del Nodo Central, en dos ocasiones y por un total de quince días sobre el plazo establecido en la citada Instrucción.**

Como ya se ha indicado en los Antecedentes de hecho, la Disposición transitoria de la Circular 1/2008, la cual fue modificada por la Circular 3/2009 para ampliar el plazo determinado en la misma, establece que:

*“Los procedimientos administrativos operativos entre operadores para la portabilidad de los números telefónicos móviles seguirán exclusivamente un sistema centralizado”*



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

*mediante una Entidad de Referencia antes del 28 de febrero de 2010, de acuerdo a las especificaciones técnicas vigentes en dicha fecha”.*

*A estos efectos, los operadores acometerán la necesaria migración desde el anterior sistema distribuido de acuerdo al apartado 2 del punto sexto, comunicando a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones antes del 31 de enero de 2009 los planes de migración y las medidas previstas para garantizar la continuidad del servicio”.*

Esto es, de conformidad con esta concreta instrucción, Vodafone, así como cualquier otro operador móvil, estaba obligado a tener migrados correctamente sus sistemas de red y los procedimientos administrativos para poder interaccionar correctamente con el Nodo Central, con anterioridad al 28 de febrero de 2010, al objeto de que estuviera disponible el nuevo sistema de portabilidad centralizado para la tramitación de las solicitudes de portabilidad.

Sin embargo, según se ha analizado en el Hecho probado primero, Vodafone no fue capaz de tener sus sistemas internos de la portabilidad preparados para dar paso a la puesta en funcionamiento del sistema centralizado en ninguna de las dos fechas que se fueron acordando en la AOPM para dar cumplimiento a dicho mandato, estando sólo una de ellas dentro del plazo fijado (los fines de semana del 21 y 22 de febrero y del 6 y 7 de marzo).

A este respecto, Vodafone alega en su escrito de 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13) que *“Resulta evidente que ha existido un incumplimiento de la Disposición Transitoria de la Circular 1/2008, modificada por la Circular 3/2009 (...).*

*Este incumplimiento, de una obligación de resultado, es predicable de todos los operadores móviles y no sólo de VODAFONE”.*

Es decir, Vodafone confirma la realización de su conducta infractora acreditada en el Hecho probado primero, consistente en el incumplimiento de la Disposición transitoria de la Circular 1/2008, pero no admite que haya sido ella sola la responsable de dicha infracción sino que también imputa dicha conducta al resto de los operadores móviles involucrados en la migración del sistema de la portabilidad.

No es posible aceptar esta alegación ya que, de conformidad con las comunicaciones efectuadas por la AOPM a esta Comisión (Documentos nºs 2 y 3), en los días previos a las fechas previstas para poner en marcha el sistema de portabilidad centralizado, si no hubiera sido por los dos retrasos provocados por Vodafone, el resto de operadores móviles miembros de la AOPM hubieran podido empezar a funcionar con el sistema de portabilidad centralizado el fin de semana del 21 y 22 de febrero de 2010 y, por consiguiente, dentro del plazo establecido en la Circular 1/2008. Sin embargo, la efectiva puesta en funcionamiento del Nodo Central no se produjo hasta el 15 de marzo de 2010.

En definitiva, se concluye que existen pruebas suficientes del incumplimiento de la Disposición transitoria de la Circular 1/2008, de 19 de junio, modificada por la Circular 3/2009, de 2 de julio, y, por tanto, de la comisión de una infracción tipificada en el artículo 53.q) de la LGTel, ya que de la instrucción realizada se desprende que Vodafone retrasó en dos ocasiones y por un plazo de quince días la puesta en funcionamiento de la solución centralizada de la portabilidad.

**B.- Vodafone ha incumplido gravemente una de las condiciones que le es exigible como operador que explota una red de comunicaciones electrónicas y/o que presta el servicio telefónico disponible al público, de acuerdo con lo establecido en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal, cual es garantizar la conservación del número del abonado en los supuestos establecidos en la LGTel y en su normativa de desarrollo.**





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal establecen la obligación de garantizar la conservación de los números de los abonados en los supuestos establecidos en la LGTel y en su normativa de desarrollo, a todos los operadores que exploten redes telefónicas públicas y/o que presten el servicio telefónico disponible público.

En este sentido, la LGTel regula, en su artículo 18, el citado derecho de los abonados a conservar, previa solicitud, la numeración que les haya sido asignada con independencia del operador que le preste el servicio.

La regulación de tal derecho se ha desarrollado a través del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, Reglamento de Mercados), el cual establece en su artículo 44, relativo a “Obligaciones y procedimientos”, lo siguiente:

*“1. Todos los operadores de redes telefónicas públicas, y los del servicio telefónico disponible al público, deberán facilitar a los abonados que lo soliciten la conservación de sus números, en los términos previstos en este reglamento.*

*(...)*

*3. La conservación del número se efectuará en el plazo de 2 días hábiles contados desde el siguiente a la recepción de la solicitud de baja con conservación de número. No obstante lo anterior, la implementación técnica de la portabilidad deberá ser suficientemente flexible para poder acomodar futuras reducciones de los plazos de ejecución efectiva de la portabilidad, de conformidad con la legislación vigente, con el objetivo de llegar a realizarla en 24 horas.*

*Durante el tiempo de la tramitación de la baja o de la conservación de números, al abonado sólo se le interrumpirá o limitará la prestación del servicio por el tiempo mínimo indispensable para adoptar las medidas a las que se refiere el párrafo anterior. A tal fin, los operadores afectados deberán prestarse recíproca colaboración.*

*(...).”*

Es decir, los operadores están obligados a garantizar la conservación de la numeración asignada a sus clientes, cuando éstos deciden cambiar de operador, en un plazo determinado a contar desde la recepción de la solicitud. Asimismo, en el desarrollo de dicho proceso de portabilidad los operadores donantes sólo podrán interrumpir la prestación del servicio durante el mínimo tiempo indispensable para llevar a cabo el cambio de operador.

El actual plazo de dos días hábiles que establece el Reglamento de Mercados para llevar a cabo la portabilidad numérica fue introducido como consecuencia de la modificación que sobre el artículo 44 hizo la Disposición final primera de la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, aprobada mediante Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

Sin embargo, la Disposición transitoria segunda de la Carta de derechos del usuario ha supeditado la entrada en aplicación de dicho plazo a la previa aprobación por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de las especificaciones reguladoras de los procesos de conservación, las cuales se encuentran actualmente en elaboración, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del Reglamento de Mercados.

En consecuencia, aún se encuentra vigente el plazo de cuatro días hábiles contados desde el siguiente a la recepción de la solicitud de baja del operador con conservación de la numeración, tal y como disponía el Reglamento de Mercados con anterioridad a su modificación.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por otra parte, como ya se ha anticipado, el citado artículo 43.1 del referido Reglamento regula la competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para establecer y hacer públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números.

Pues bien, en ejercicio de la citada competencia, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones dictó, el 19 de junio de 2008, las Especificaciones técnicas de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración móvil en caso de cambio de operador para, entre otros aspectos, determinar los procedimientos administrativos asociados a la portabilidad de números móviles mediante el Nodo Central.

Dicha Especificación, con el objetivo de garantizar el derecho de los abonados a cambiar de operador conservando la numeración en el plazo establecido en el Reglamento de Mercados, establece, entre otros, el proceso de alta de la numeración portada en su apartado 7.2. Dentro de dicho proceso, se regula la obligación del operador donante de confirmar o rechazar la solicitud de portabilidad en los 2 días hábiles siguientes al medio día hábil en el que el operador debe leer la solicitud de alta una vez recibida, registrando dicha decisión en el Nodo Central de tal modo que quede accesible al resto de los operadores y entidades (entre ellas, esta Comisión).

Tareas del Proceso	Rol Responsable	Periodo
Solicitud de portabilidad	Operador receptor	½ día hábil
Lectura de la solicitud	Operador donante	Entre la solicitud de portabilidad y la finalización de $T_R = ½$ día hábil
Confirmación o rechazo	Operador donante/ nodo central de oficio (rechazo)	$T_V = 2$ días hábiles
Lectura del receptor	Operador receptor	Desde $T_V$ hasta VC (ventana de cambio)
Lectura del fichero de movimientos no cancelables	Todos los operadores de red	$T_{ACTUACIONES} = 1½$ días hábiles antes VC

Pues bien, de acuerdo con el Hecho probado segundo, ha quedado acreditado que una vez entrado en funcionamiento el Nodo Central, Vodafone registró, durante el periodo de tiempo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo, un volumen de rechazos de solicitudes de portabilidad justificados por varias causas no comparable con los volúmenes anotados por los otros dos operadores móviles analizados (TME y Orange), ni con el número de rechazos que en los siguientes meses registró la propia Vodafone por esas mismas causas (ver tablas pág.8 y 9).



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

En concreto, durante dicho periodo Vodafone registró un número muy elevado de rechazos (7.310) motivados sólo por su inactividad, esto es, solicitudes rechazadas de oficio por el Nodo Central. Vodafone no daba respuesta ni afirmativa ni negativa a las solicitudes de portabilidad en el plazo de dos días hábiles establecido en los procedimientos administrativos regulados por esta Comisión para garantizar el derecho de conservación de la numeración, de conformidad con lo establecido en la LGTel y en el Reglamento de Mercados. Sin embargo, TME y Orange acumularon un número total de rechazos por NORES, es decir, sumadas tanto las solicitudes rechazadas por parte del propio operador sin causa justificada como de oficio por el Nodo Central, de 186 y 147 respectivamente.

Lo anterior demuestra que durante casi dos meses Vodafone no garantizó a un gran número de usuarios la gestión de las portabilidades de numeración de acuerdo con lo establecido en la normativa sectorial, siendo ello una condición indispensable que deben cumplir los operadores de red o prestadores del servicio telefónico disponible al público, tal y como establece el Reglamento del Servicio Universal.

La importancia de garantizar la portabilidad numérica radica en el hecho de que, además de ser un instrumento que favorece el funcionamiento eficaz de la competencia en los mercados competitivos de comunicaciones electrónicas, es un factor clave que favorece las posibilidades de libre elección de los usuarios, al objeto de que puedan disfrutar de una amplia oferta de servicios sin ningún tipo de restricción.

No obstante, para que esto sea posible es necesario que todos los operadores hagan un seguimiento preciso del procedimiento regulado para la conservación de la numeración, ya que el mismo trata de asegurar que los cambios de operador solicitados por los usuarios se lleven a cabo con efectividad, esto es, en el tiempo establecido, con total transparencia y con plenas garantías de protección del derecho de los usuarios a conservar la numeración.

La conducta de Vodafone impactó sobre el derecho de un gran número de abonados afectados por sus incidencias, al ver restringida durante un tiempo su capacidad de cambiar de proveedor de servicios debido al rechazo de su solicitud sin motivo justificado. Así es, debido a las incidencias sufridas por Vodafone en sus sistemas de la portabilidad, los operadores receptores tuvieron que reiniciar de nuevo las peticiones de los abonados de cambio de operador, sin tener plenas garantías de que la misma no fuera nuevamente rechazada por Vodafone, bien fuera por su inactividad o en virtud de la utilización de otras causas sin motivos objetivos y/o razonables.

Todo ello conllevó un retraso en la ejecución efectiva de sus solicitudes de cambio de operador, retraso que según ha estimado Vodafone sobre un muestreo de 1.083 solicitudes ha sido de una media de cinco días sobre el plazo de cuatro días hábiles establecido en el Reglamento de Mercados (nueve días en total para llevar a cabo la tramitación de la portabilidad), llegando incluso alguno de los clientes a soportar un retraso de hasta más de 60 días.

En conclusión, y en base a las comprobaciones llevadas a cabo, se estima que Vodafone cometió una infracción muy grave tipificada en el artículo 53.s) de la LGTel, ya que durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo de 2010 Vodafone incumplió gravemente con su obligación de garantizar la conservación de la numeración de los abonados, en los supuestos establecidos en el artículo 18 de la LGTel, tal y como disponen los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal relativos a las condiciones exigibles a los operadores explotadores de red y/o prestadores del servicio telefónico disponible al público, en relación con el artículo 44 del Reglamento de Mercados.

### **TERCERO.- Culpabilidad en la comisión de la infracción.**



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Como ha sido recogido en ocasiones anteriores por esta Comisión, de conformidad con la Jurisprudencia y doctrina mayoritarias, actualmente no se reconoce la responsabilidad objetiva en la comisión de la infracción, sino que se exige el elemento de la culpabilidad, lo que supone que la conducta antijurídica debe ser imputable a un sujeto pasivo responsable de dicha conducta, esto es, que exista un nexo psicológico entre el hecho y el sujeto.

Este es un presupuesto que procede del Derecho penal y que es aplicado en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, como lo acreditan entre otras las Sentencias del Tribunal Constitucional 76/1990, de 26 de abril (en adelante, STC) y del Tribunal Supremo (en adelante, STS) de fechas 3 de abril de 2000 (RJ 2000, 2579) y 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005, 20), y jurisprudencia posterior.

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador español cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración, en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) establece que *“sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia.”*

Como se desprende del precepto anterior y se ha afirmado asimismo en reiteradas ocasiones, en el Derecho administrativo sancionador no se exige dolo o intención maliciosa para responder de la comisión de una infracción sino que basta la culpa o imprudencia<sup>10</sup>. En consecuencia, con carácter general, cabe atribuir responsabilidad a título de simple negligencia, entendida como la falta de diligencia debida para evitar un resultado antijurídico, previsible y evitable.

En lo que aquí interesa, resulta que la consideración conjunta de lo dispuesto por el artículo 130.1 de la LRJPAC y el artículo 1.104 del Código Civil lleva a concluir que, en el cumplimiento de las obligaciones, ha de ponerse aquella diligencia que resulte exigible en función de la propia naturaleza de la obligación y de las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar.

Por tanto, actúa culposamente quien evita la diligencia debida en la observancia de la norma [STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005\20)] y dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción.

Es decir, la culpa se caracteriza por la ausencia de voluntad de producir un determinado resultado y el descuido del sujeto para evitarlo, siendo evitable, ya sea de forma consciente, cuando se ha previsto, o inconsciente, cuando no se ha previsto el resultado pero éste era previsible.

Por otro lado, nos encontramos ante la figura del dolo cuando se cumplen los dos elementos que lo integran: el intelectual y el volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción así como de su significación jurídica, mientras que el segundo supone querer realizar el hecho ilícito.

---

10 Por todas, la STS de 3 de marzo de 2003 (RJ 2003\2621), afirmaba que *“en Derecho Administrativo Sancionador (...) por regla basta la imprudencia para que se entienda cometida la infracción y, salvo advertencia legal expresa en contrario, no es exigible el dolo que de otra suerte, caso de haberse dado, únicamente opera como elemento de graduación (agravante) de la sanción. Así se establece con carácter general en el artículo 131.3.a) LRJPAC – con el rótulo de intencionalidad – sin perjuicio de que en muchas leyes sectoriales se haga esta prevención con mayor o menor precisión”*.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Precisamente, en la normativa sectorial de telecomunicaciones podemos encontrar ambos supuestos: unos en los que la ley recoge el dolo como un elemento subjetivo del tipo de forma expresa, excluyendo así la posibilidad de cometer la infracción por mera imprudencia, como por ejemplo el artículo 53.e) o el 53.o) de la LGTel<sup>11</sup>, donde el ilícito debe cometerse de forma deliberada, y otros como el artículo 53.s) de la misma norma, cuyo incumplimiento se sanciona en el presente procedimiento, en el que no se exige la concurrencia de dolo, siendo suficiente la negligencia consistente en no dar cumplimiento a las condiciones que tiene impuestas como operador durante un período de tiempo, lo que equivale a una infracción del deber de cuidado que le era exigible y cuyo resultado podría haber previsto.

En el presente caso, se imputan a Vodafone dos conductas antijurídicas:

- a) Provocar el retraso de la puesta en funcionamiento del Nodo Central, en dos ocasiones y por un total de 15 días sobre el plazo regulado en la Circular 1/2008 modificada por la Circular 3/2009.

En relación con esta conducta, Vodafone alega en su escrito de 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13) que *“actuó siempre de buena fe y con el objetivo de minimizar el impacto que sus incidencias pudieran tener sobre terceros operadores y en los usuarios al tiempo que lograr una correcta y exitosa migración”*.

Asimismo, manifiesta que *“consciente de la importancia de garantizar los procesos de portabilidad, VODAFONE empleó los recursos y medios a su alcance para garantizar el buen funcionamiento de la migración al NC y de la portabilidad, informando, en todo momento, a todos los agentes implicados y, en concreto, a la CMT de la existencia de incidencias durante el proceso”*.

Por último, Vodafone considera que *“la capacidad de prever y reaccionar ante situaciones imprevisibles ha de ser evaluada en el contexto en el que tales situaciones se producen, al igual que éste debe ser el contexto en el que se valore la responsabilidad de la empresa respecto a estas incidencias. La complejidad del proyecto de migración es sobradamente conocida y ha sido recogida de manera reiterada en la Circular 1/2008 y en la Circular 3/2009”*.

- b) Incumplir gravemente una de las condiciones que le es exigible de acuerdo con lo establecido en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal: garantizar la conservación del número del abonado.

Vodafone alega en su escrito de 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13) que se debe tener en cuenta que dichas incidencias respondieron a *“problemas de ajuste a nivel operativo propios de un periodo de estabilización que, como ya se expuso, era razonable y necesario”*.

Además, Vodafone añade que mantuvo en todo momento una actitud colaborativa, poniendo en marcha los procesos necesarios e invirtiendo en las soluciones que creyó más convenientes para resolver las incidencias y problemas de rendimiento en la interacción con el Nodo Central.

---

<sup>11</sup> El artículo 53.e) de la LGTel establece que se considera infracción muy grave *“la producción deliberada de interferencias definidas como perjudiciales en esta ley (...)”*. De la misma forma, el artículo 53.o) determina como infracción muy grave *“el incumplimiento deliberado, por parte de los operadores, de las obligaciones en materia de interceptación legal de las comunicaciones impuestas en desarrollo del artículo 33 de esta ley”*.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Asimismo, considera que el impacto para los usuarios finales fue mínimo y que priorizó las solicitudes a favor de otros operadores para minimizar los efectos derivados de las incidencias.

Por último, Vodafone considera que todo lo expuesto prueba que no tuvo intención de causar perjuicio alguno a los usuarios ni al resto de operadores, y que puso los medios necesarios para que los problemas técnicos iniciales no perduraran en el tiempo y causaran el menor menoscabo posible. En relación con las dos conductas citadas, considerando el elemento intelectual de la culpabilidad, se entiende que Vodafone era absolutamente consciente de que el incumplimiento de las obligaciones impuestas implicaba el tipo infractor definido en la LGTel, es decir, conocía su significación jurídica.

En cuanto al elemento volitivo, debe señalarse lo siguiente:

- a) En relación con la primera conducta, se considera que no es posible atribuir a Vodafone la inobservancia de la obligación impuesta en la Circular ni siquiera a título de culpa.

Vodafone, al igual que aseguraron el resto de operadores móviles, con el fin de garantizar que ante cualquier eventualidad no se pusiera en peligro su disponibilidad para poner en marcha el sistema de portabilidad centralizado en la fecha establecida por la Comisión, debió prever desde el principio la posibilidad de que existieran incidencias durante la migración de sus sistemas internos, ya que se trataba de un proceso complejo y largo en el tiempo, tal y como esta Comisión y la propia Vodafone han reconocido.

Sin embargo, dados los hechos expuestos en la presente resolución, se considera que Vodafone tuvo una actitud proactiva para paliar las incidencias que de modo imprevisto iba detectando en sus sistemas internos, evitando retrasar en la medida de lo posible la puesta en marcha del Nodo Central en la fecha acordada por todos los operadores en cumplimiento de la Circular 1/2008.

De hecho, una vez retrasada la entrada en funcionamiento del sistema de portabilidad centralizado, Vodafone trató de asegurar que dicho retraso fuera el menor posible a través de la adopción de una serie de medidas de contingencia como fueron la creación de comités de crisis especialmente dedicados a la resolución de los problemas detectados y la subida lo antes posible de nuevas versiones del sistema de gestión de la portabilidad, siendo éste finalmente de 15 días sobre la fecha establecida por esta Comisión.

Por todo ello, se considera que, en relación con esta primera conducta, no concurre el elemento volitivo o de reprochabilidad necesario para imputar responsabilidad a Vodafone respecto del retraso en el cumplimiento del plazo establecido en la Circular 1/2008, de 19 de junio, modificada por la Circular 3/2009, de 2 de julio, para la puesta en funcionamiento del sistema centralizado de la portabilidad, al haber puesto dicha entidad los medios a su alcance para evitar dicho retraso.

- b) En relación con la segunda conducta, se estima que sí concurren los requisitos de la figura de culpa, ya que aunque no haya habido intención de realizar el hecho ilícito, Vodafone actuó de modo negligente.

De acuerdo con lo analizado en el Hecho probado segundo, Vodafone conocía que sus sistemas no funcionaban correctamente y que necesitaban de un periodo de ajuste para poder interactuar adecuadamente con el Nodo Central, asumiendo el mismo nivel de carga de solicitudes que venía gestionando a través del sistema



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

distribuido de las portabilidades. En consecuencia, Vodafone podía prever que pasar a gestionar las portabilidades a través del sistema centralizado le supondría asumir el riesgo de no poder garantizar las solicitudes de conservación de numeración de acuerdo con lo establecido en la normativa sectorial, tal y como así sucedió.

Mientras el Nodo Central no entrara en funcionamiento, las portabilidades seguían garantizándose a través del sistema distribuido que estaba aún en uso por los operadores móviles. Sin embargo, sabiendo que una de las razones por las que retrasó en dos ocasiones la fecha regulada para poner en marcha el Nodo Central era precisamente su incapacidad para tramitar de forma correcta las exportaciones de numeración, debido a que *“existían problemas en la integración del sistema de gestión de portabilidad con el back end de sistemas de Vodafone”*, Vodafone decidió comenzar a funcionar a través de la precitada solución centralizada. Ello a pesar de que era previsible que las solicitudes de portabilidad de sus abonados se verían afectadas como consecuencia de que dichos problemas técnicos no estaban completamente resueltos.

En efecto, tal y como ya se ha probado, dicha falta de diligencia mostrada por Vodafone en su actuación ha provocado que durante dos meses un número elevado de solicitudes de portabilidad hayan tenido que soportar unos retrasos medios en su tramitación de más del doble en relación con el plazo regulado, según estimaciones realizadas por la operadora inculpada.

Por tanto, en cuanto a esta segunda conducta, se concluye que en la actuación de Vodafone concurre el requisito de culpabilidad, a título de culpa, por el grave incumplimiento de su obligación de garantizar la conservación de la numeración de acuerdo con lo establecido en la LGTel y en su Reglamento de desarrollo, puesto que pudo evitar que se vieran afectadas significativamente un número relevante de solicitudes de portabilidad.

### **CUARTO.- Contestación al resto de alegaciones presentadas por Vodafone.**

#### **4.1 Sobre la imputación a Vodafone de determinado número de rechazos por NORES.**

Vodafone manifiesta en sus diversos escritos de alegaciones (Documentos nºs 13 y 24) que, de los 5.689 rechazos de oficio producidos entre los días 16 y 25 de marzo, 5.323 no son imputables a Vodafone, ya que 3.310 responden a incidencias del Nodo Central durante su proceso de estabilización y 2.013 se derivaron de la decisión en el seno de la AOPM de desactivar el mecanismo de contingencia con las consecuencias inevitables de esta decisión.

En acreditación de la incidencia acaecida en el Nodo Central el 15 de marzo de 2010 Vodafone adjunta a su escrito de 23 de agosto de 2010 (Documento nº 13) una copia de un correo electrónico de 16 de marzo de 2010 enviado por personal de Indra en el que se comunica que **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Pues bien, de este correo lo que precisamente se desprende es que si bien el primer día de funcionamiento del Nodo Central se registró una incidencia **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, con lo que en contra de lo que alega Vodafone dichas solicitudes no pudieron llegar a registrarse en la base de datos del Nodo Central como rechazadas por inactividad de Vodafone.

Además, cabe indicar que a la vista de las alegaciones de Vodafone se solicitó a la AOPM que informara sobre las posibles incidencias sufridas por el Nodo Central durante su periodo



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

de estabilización. En concreto, se le requirió que informara sobre si alguna de esas posibles incidencias había afectado sobre el número de rechazos de solicitudes en las que Vodafone actuaba como operador donante.

En su escrito de 8 de noviembre de 2010 (Documento nº 18), la AOPM aportó copia de un informe elaborado por Indra en el que se comunicaba que las posibles causas que podrían provocar rechazos de solicitudes de portabilidad de los operadores eran:

- *“Indisponibilidad del Nodo Central más de 4 horas de la media jornada de tramitación, ya que entendemos que en 2 horas los operadores deberían ser capaces de confirmar/rechazar las solicitudes correspondientes de dicho periodo.*
- *Fallos o indisponibilidades de las operaciones de confirmación/rechazo de más de 4 horas en la misma media jornada.*
- *Fallos de comunicaciones o de acceso de más de 4 horas en la misma media jornada.”*

Sin embargo, Indra informó de que ninguna de estas incidencias se había producido y aportó un listado de las incidencias que había sufrido el Nodo Central durante las fases de tramitación de las solicitudes de portabilidad en los meses de marzo y abril de 2010. No obstante, aseguró que ninguna de ellas había provocado algún rechazo de solicitudes de portabilidad lanzadas al sistema por los operadores.

Fechas	Detección	Fin	Error detectado	Solución
16-03-010	11:53	12:14	Bajo rendimiento por mal uso de ciertas operaciones de los operadores	Reinicio ordenado del entorno
08-04-010	13:01	13:12	Degradación de servicio por el GC en WL	Configuración del algoritmo de recolección de basura más adecuado y reinicio de WL
9-04-2010	11:01	11:21	Timeout de transacciones en buzones y consultas genéricas	Cambio del valor de timeout de transacción y reinicio del WL
23-04-2010	17:00	17:14	Falta de espacio en tablescape para auditoría	Ampliación del tablescape

A este respecto, Vodafone en su escrito de alegaciones al trámite de audiencia (Documento nº 24) manifiesta que Indra no menciona otras inestabilidades de sus sistemas que no se corresponden con esta tipificación y que, sin embargo, fueron visibles para los operadores y tuvieron distintas repercusiones. En concreto, Vodafone vuelve a reiterar que, además del día 15 de marzo, el día 25 del mismo mes el Nodo Central tuvo otra caída que quedó también recogida en el Acta del Grupo Técnico de la AOPM celebrada el 25 de marzo de 2010.





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Asimismo, en relación con la incidencia del día 25 de marzo, Vodafone aporta copia de un correo enviado por el Gerente del Grupo Técnico de la AOPM el 26 de marzo de 2010, en el que se detalla en qué consistió la citada incidencia:

**[CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Si bien podría ser cierto que Indra no ha comunicado a esta Comisión todas las incidencias que ha podido sufrir el Nodo Central desde su puesta en funcionamiento, ni del Acta de 25 de marzo de 2010, sobre la reunión mantenida por el Grupo Técnico de la AOPM, ni del precitado correo se extrae que el fallo sufrido en **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** el Nodo Central afectara al número de rechazos registrado por Vodafone.

Así es, si las solicitudes de portabilidad lanzadas por los operadores receptores **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, estas peticiones, al no ser aceptadas en los sistemas del Nodo Central, no pudieron tratarse por los operadores donantes y, por tanto, tampoco registrarse como rechazadas por inactividad en contra de Vodafone. Además, si ello fuera así, también el resto de operadores habrían registrado un aumento de rechazos por este mismo fallo, lo cual no se revela de la base de datos del Nodo Central.

En consecuencia, no es posible concluir que parte de los rechazos analizados anteriormente e imputados a Vodafone fueran consecuencia del mal funcionamiento del Nodo Central.

Asimismo, tampoco se admite la imputación de responsabilidades que hace Vodafone a la AOPM de un número elevado de sus rechazos por inactividad, debido a su decisión de desactivarle el canal de contingencia.

En primer lugar, cabe tener en consideración que de no haberse activado el canal de contingencia para Vodafone, esta operadora habría registrado un número de rechazos mucho mayor al finalmente acumulado.

Asimismo, como ya se ha indicado, el 25 de marzo de 2010, la Asamblea de la AOPM acordó la desactivación de dicho mecanismo **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, a la vista de los datos aportados por Vodafone al resto de operadores de la AOPM sobre importaciones de numeración.

Pero es que además, con respecto a esta decisión, Vodafone manifestó que **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**. Sin embargo, la tarde de ese mismo día se volvió a activar el mecanismo de contingencia ya que de nuevo surgieron incidencias en Vodafone. **[CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**

Por último, según información proporcionada por la AOPM durante la tramitación de la información previa a este procedimiento (Documento nº 6), se desprende que la desactivación definitiva del canal de contingencia fue el 27 de abril de 2010, a pesar de que, como se ha mostrado en las graficas anteriores, Vodafone continuó teniendo problemas hasta los primeros días de mayo.

Por todo ello, no cabe sino rechazar lo expuesto por Vodafone acerca de su no responsabilidad en el rechazo de un elevado número de solicitudes de portabilidad, cuya imputación a Vodafone se ha acreditado a lo largo del Hecho probado segundo.

### **4.2 Sobre la necesidad de un periodo de estabilización.**

Vodafone considera que los rechazos acumulados no deben ser calificados como incumplimientos de la Circular 3/2009 sino que deben reconocerse como incidencias propias y típicas de un necesario periodo de estabilización.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Como ya se ha comentado en la presente Resolución, a petición de todos los operadores móviles miembros de la AOPM, entre ellos Vodafone, esta Comisión mediante la aprobación de la Circular 3/2009 decidió ampliar en 8 meses (hasta el 28 de febrero de 2010) el plazo inicialmente previsto (30 de junio de 2009) en la Circular 1/2008, de 19 de junio, para que los procedimientos administrativos para la portabilidad entre operadores móviles siguieran exclusivamente un sistema centralizado mediante una Entidad de Referencia.

Así es, con los objetivos de (i) que el proceso de migración se realizase por todos los operadores con las máximas garantías de mantenimiento del derecho de los usuarios a portarse de operador con conservación de la numeración, tal y como dispone el apartado 6.2 de la Circular 1/2008 y (ii) minimizar los factores de riesgo que suelen ir asociados a un proyecto complejo y de gran envergadura como era este proceso de migración, no sólo por cuestiones operativas sino también por el número de entidades implicadas en él, los operadores dispusieron de un plazo final de 20 meses para llevar a cabo la migración adecuada de los sistemas para la portabilidad.

Asimismo, la citada Circular 3/2009 prevé que los operadores móviles debían estar involucrados en el desarrollo de las pruebas de aceptación de la Entidad de Referencia antes del 15 de septiembre de 2009, es decir, con una antelación de 5 meses antes de la puesta en funcionamiento del Nodo Central. Plazo amplio y proporcionado para los operadores para que aseguraran la continuidad del servicio cuando se produjera la migración al modelo centralizado.

En consecuencia, se considera que el procedimiento de migración previsto por esta Comisión garantizaba que todos los operadores móviles dispusieran de tiempo suficiente para tener sus sistemas preparados para interactuar correctamente con el Nodo Central desde el momento inicial de la migración, de forma que los abonados no percibieran disminuida la calidad de los procesos de portabilidad en cuanto a la garantía de su derecho a cambiar de operador con conservación de la numeración.

Ello se demuestra por el hecho de que, salvo Vodafone, todos los operadores móviles miembros de la AOPM pudieron migrar sus sistemas de portabilidad en el plazo establecido por esta Comisión y en condiciones adecuadas para no poner en peligro el derecho del abonado a portarse.

Por tanto, esta Comisión considera que de ningún modo cabe aceptar la posibilidad de que existiera un periodo de estabilización para los operadores móviles una vez migrado el sistema de la portabilidad, que permitiera poner en peligro el derecho del usuario a portar su numeración con conservación de la numeración, tal y como pretende defender Vodafone para excusar su culpabilidad en la comisión de la infracción que a través de esta Resolución se sanciona.

### **4.3 Separación del criterio seguido por esta Comisión en expedientes análogos al presente.**

Vodafone manifiesta que le resulta incomprensible que esta Comisión se separe injustificada e inmotivadamente de lo dispuesto en expedientes donde los hechos han sido análogos (DT 2006/74<sup>12</sup>) y donde se acordó no imponer sanción alguna al operador. A su juicio, esta

---

<sup>12</sup>Conflicto de portabilidad entre Telefónica de España, S.A.U. y Jazz Telecom, S.A.U. en relación con el posible incumplimiento de las Especificaciones técnicas cerrado mediante Resolución del Consejo de esta Comisión de fecha 21 de diciembre de 2006.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

situación le crea *“un estado de inseguridad jurídica que mina la confianza legítima que un operador tiene en la CMT y en las circulares y especificaciones técnicas aplicables”*.

A este respecto cabe aclarar que, a través de la incoación del presente expediente y de este acuerdo de sanción de la infracción de Vodafone, esta Comisión no se está separando del criterio seguido ante conductas similares a la de Vodafone por lo que no corresponde hacer una especial motivación de la Resolución que aquí se adopta, tal y como establece el artículo 54.1.c) de la LRJPAC.

El expediente que Vodafone menciona para imputar a esta Comisión la falta de motivación de sus resoluciones y de ser discrecional sobre el criterio seguido en actuaciones precedentes se refiere a un conflicto planteado por Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) contra Jazz Telecom, S.A.U (en adelante, Jazztel) debido a la existencia de un porcentaje elevado de solicitudes no contestadas por Jazztel en el plazo establecido en las Especificaciones técnicas para la portabilidad fija.

Asimismo, Vodafone debe conocer que previamente a este conflicto existía abierto contra Telefónica otro conflicto planteado por Jazztel como consecuencia del rechazo de varias solicitudes por no respuesta de Telefónica durante el mes de marzo (DT 2006/554).

A la vista de tales denuncias y en el seno del expediente DT 2006/554, esta Comisión solicitó información a la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP) sobre determinados aspectos de los procesos de la portabilidad habidos durante los meses de febrero y marzo de 2006.

De los datos aportados por la AOP se extrajo que durante los citados meses hubo problemas en la Entidad de Referencia debido a un incremento de solicitudes de portabilidad asociadas a procedimientos de prolongación del par de Jazztel que conllevó a la saturación de sus sistemas y, por tanto, al rechazo de las solicitudes de portabilidad de todos los operadores.

Para solventar dichos problemas se adoptaron entre todos los operadores determinados cambios del software y se utilizó el hardware de determinadas máquinas que no estaban siendo utilizadas. Además, la propia Jazztel aportó en préstamo dos máquinas para permitir mejorar el funcionamiento de los procesos de portabilidad.

Por otra parte, si bien es cierto que Jazztel había estado utilizando como motivo de rechazo de solicitudes causas técnicas “justificadas” pero no especificadas y no acordes a las Especificaciones técnicas, se comprobó que esa situación estaba relacionada con los problemas de saturación de la Entidad de Referencia por lo que, tomando en cuenta todas las circunstancias concurrentes, se estimó oportuno aperebrir a Jazztel de que dejara de utilizar dicha causa de rechazo y desestimar la petición de Telefónica de incoar un procedimiento sancionador.

En consecuencia, en contra de lo manifestado por Vodafone, no es posible concluir que la conducta de Jazztel así como las circunstancias que concurrieron en el citado expediente fueran análogas a la actividad infractora de Vodafone y a las circunstancias que han llevado a justificar su antijuricidad así como la culpabilidad de la operadora en su comisión.

Los rechazos de solicitudes de portabilidad provocados por Vodafone no se debieron ni a un fallo de saturación de la Entidad de Referencia por el incremento inesperado de solicitudes que afectara a todos los operadores, ni a la adaptación de su software. Asimismo, tampoco se ha imputado a Vodafone la mala utilización de las Especificaciones técnicas por el uso,



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

como causa de rechazo, de motivos técnicos “justificados” pero no especificados, ya que dicha causa no se recoge en las citadas Especificaciones.

Por todo ello, sólo cabe rechazar la argumentación de Vodafone, sobre la correcta motivación de la presente Resolución adoptada por esta Comisión, utilizada para excusar la sanción de su conducta infractora.

### **4.4 Sobre el margen de error aceptable de rechazos.**

La operadora infractora manifiesta que en el presente expediente *“no determina la CMT el margen de error “aceptable” desde su punto de vista para que se considere cuándo los rechazos motivados por estas habituales incidencias no constituyen una infracción. Y es responsabilidad del organismo regulador, como poder público al que representa, generar una cierta confianza legítima que el operador ha de tener respecto de la licitud de su actuación”*.

Es de interés recordar a Vodafone que en las actuales Especificaciones técnicas se reconoce el pago de penalizaciones a pagar por los operadores donantes asociadas a las desviaciones que incidan sobre el rendimiento y calidad del funcionamiento de los sistemas y procesos de portabilidad móvil, como es el retraso en los procesos de confirmación.

Sin embargo, ello no obsta para el cumplimiento de la obligación que todo operador explotador de una red o prestador del servicio telefónico disponible al público tiene regulada tanto en el derecho sectorial comunitario como en el nacional, como es garantizar la conservación de la numeración de los abonados cuando éstos solicitan un cambio de operador, de conformidad con lo establecido en la citada normativa. Ello porque la portabilidad además de ser un instrumento que favorece la competencia en los mercados de comunicaciones electrónicas, es un factor clave que favorece las posibilidades de los usuarios para disfrutar de una amplia oferta de servicios sin ningún tipo de restricción.

Por estos motivos, fuera de las incidencias que anormalmente puedan producirse en el rendimiento de los procesos de portabilidad en los que se devengará una penalización para el operador inactivo, para esta Comisión no existe ningún margen de error “aceptable” que impacte sobre el citado derecho de sus abonados, no sea justificado por alguna causa objetiva y/o razonable y se deba a una falta de diligencia del operador.

De acuerdo con los hechos probados y los fundamentos de hecho relativos a la tipicidad y culpabilidad oportunamente motivados a lo largo de la presente Resolución, todas estas circunstancias concurren en la conducta de Vodafone, lo que justifica que la misma se considere como una infracción tipificada en el artículo 53.s) de la LGTel que conlleva la imposición de la siguiente sanción.

### **QUINTO.- Circunstancias modificativas de la responsabilidad infractora.**

Se procede a analizar, de acuerdo con los criterios de graduación contenidos tanto en el artículo 56.2 de la LGTel como en el artículo 131.3 de la LRJPAC, si concurren circunstancias modificativas de la responsabilidad infractora.

Así, el artículo 56.2 de la LGTel establece que la cuantía de la sanción que se imponga se graduará teniendo en cuenta lo siguiente:

- “a) La gravedad de las infracciones cometidas anteriormente por el sujeto al que se sanciona.*
- b) La repercusión social de las infracciones.*



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

c) *El beneficio que haya reportado al infractor el hecho objeto de la infracción.*

d) *El daño causado.*

*Además, para la fijación de la sanción se tendrá en cuenta la situación económica del infractor, derivada de su patrimonio, de sus ingresos, de sus cargas familiares y de las demás circunstancias personales que acredite que le afectan.”*

Por su parte, el artículo 131.3 de la LRJPAC señala que en la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas, se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:

*“a) La existencia de intencionalidad o reiteración.*

*b) La naturaleza de los perjuicios causados.*

*c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”*

### **A.-Circunstancias agravantes.**

Se considera que no concurre en el presente caso ninguna causa de agravación de la responsabilidad de Vodafone.

### **B.- Circunstancias atenuantes.**

Se considera que concurren en el presente caso las siguientes circunstancias atenuantes de la responsabilidad:

- a) La escasa repercusión social de la infracción. Si bien la infracción cometida afectó a un número elevado de clientes que vieron cómo sus solicitudes de portabilidad eran rechazadas sin motivo justificado y sin garantías de que fueran a ser correctamente tramitadas, durante el periodo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo, dicha infracción ha tenido una escasa trascendencia social, por cuanto ha afectado a una media estimada de trece mil ochocientos setenta (13.870) clientes<sup>13</sup>, que supone un 1,2 % de las líneas que se portaron durante los meses de marzo, abril y mayo<sup>14</sup> de 2010.
- b) El posible escaso beneficio que ha reportado a Vodafone el hecho objeto de la infracción, según el criterio señalado por el artículo 56 de la LGTel. Durante la tramitación del procedimiento no ha sido posible establecer o estimar que Vodafone haya obtenido algún beneficio por el hecho de retrasar las tramitaciones de las solicitudes de portabilidad debido a la falta de datos y a la existencia de múltiples variables a tener en cuenta, como por ejemplo el modo en que afectaron las

---

<sup>13</sup> Esta media estimada de solicitudes afectadas se ha obtenido de los datos obrantes en la tabla de la página 11 correspondiente a Vodafone. Dicha cifra es el resultado de comparar el número de rechazos marcados en amarillo durante los meses de marzo, abril y mayo de 2010 con la media de rechazos registrados por Vodafone durante los meses de junio a diciembre en esas mismas causas de rechazo.

<sup>14</sup> De acuerdo con los datos extraídos de las Notas mensuales publicadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, durante los meses de marzo, abril y mayo se portaron un total de un millón ciento cincuenta y tres mil seiscientos cuarenta y ocho (1.153.648) números móviles.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

incidencias de Vodafone sobre el consumo medio de los clientes (ej. problemas para el envío o recepción de llamadas y SMS/MMS durante los días de retraso).

Sin embargo, se considera que los potenciales ingresos que por consumo medio por cliente pudo recibir Vodafone como consecuencia de continuar conservando los citados clientes afectados por las incidencias, durante los días que tardó en tramitar correctamente sus solicitudes de portabilidad, se han podido, en parte, contrarrestar con el pago de las penalizaciones que tuvo que afrontar, como consecuencia del incumplimiento de los plazos establecidos en la Especificación técnica para los procedimientos de portabilidad<sup>15</sup>.

Además, Vodafone tuvo que invertir en recursos extraordinarios para poder solventar las citadas incidencias. De hecho Vodafone cifra su perjuicio económico en **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

- c) La no reincidencia de Vodafone en la comisión de otras infracciones de la misma naturaleza a la que aquí se sanciona cometidas en el término de un año, conforme a lo dispuesto en el artículo 131.3.c) de la LRJPAC.
- d) Falta de dolo o intencionalidad de Vodafone en la comisión de la infracción. Analizada la culpabilidad de Vodafone en la realización de la infracción que se sanciona, se ha podido determinar la existencia de una actuación negligente por parte de esta entidad, sin embargo no se ha determinado que existiera en Vodafone la voluntad dolosa de no cumplir con las obligaciones que tiene impuestas como operador prestador de servicios y explotador de una de comunicaciones electrónicas.

### **SEXTO.- Sanción aplicable a la infracción.**

#### **A.- Límite legal.**

La LGTel fija unas reglas para fijar la máxima cuantía que puede imponerse en la sanción de infracciones, aunque sólo se establece una cuantía mínima en caso de que pueda cuantificarse la sanción con arreglo al beneficio económico obtenido por el infractor. Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LGTel, por la comisión de la demás infracciones muy graves distintas a las tipificadas en los párrafos q y r del artículo 53 “*se impondrá al infractor multa por importe no inferior al tanto, ni superior al quíntuplo, del beneficio bruto obtenido como consecuencia de los actos u omisiones en que consista la infracción.*”

*En caso de que no resulte posible aplicar este criterio el límite máximo de la sanción será de dos millones de euros”.*

Además, para determinar la cuantía de la sanción hay que tener en cuenta las circunstancias modificativas de la responsabilidad señaladas en el apartado anterior y lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 131 de la LRJPAC.

La aplicación de estos criterios otorga a esta Comisión un cierto grado de flexibilidad a la hora de fijar la cuantía máxima aplicable en cada caso, debiendo respetarse los principios de proporcionalidad y disuasión.

---

<sup>15</sup> Estas penalizaciones son de aplicación en los siguientes casos:

- No lectura de la solicitud de alta de portabilidad en el plazo de medio día hábil. (1 €)
- No aceptación o rechazo de la solicitud en el plazo de 2 días hábiles (3 €).



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

### **B.- Aplicación al presente caso de los criterios legales.**

No es procedente utilizar en el presente procedimiento el **criterio del beneficio bruto obtenido** por la comisión de la infracción imputada a Vodafone.

Tal y como se ha comentado al tratar las circunstancias atenuantes de la responsabilidad no ha sido posible estimar un beneficio directo, ya que no se dispone de datos exactos sobre el número de clientes afectados, los ingresos que reportaron cada uno de esos clientes, así como los días de retraso sufrido por cada uno de ellos en la tramitación de sus solicitudes de portabilidad. En todo caso, se estima que los posibles beneficios obtenidos habrán sido menores que el límite superior de la sanción establecido por defecto por el artículo 56 de la LGTel: 2 millones de euros.

Por tanto, analizados los criterios legales establecidos para la determinación de la sanción, es posible concluir que la mayor cantidad de todas las anteriormente citadas es 2 millones de euros, constituyendo dicha cuantía el límite máximo de la sanción que puede imponerse a la imputada por la infracción cometida.

### **C- Determinación de la sanción.**

En aplicación de los criterios de graduación de las sanciones al presente caso, se han obtenido las siguientes conclusiones:

- Se considera que el incumplimiento de Vodafone ha sido grave dada la importancia que tiene garantizar la portabilidad numérica y, en consecuencia, respetar los plazos de los procesos de cambio iniciados por los usuarios, para el fomento de la competencia en el mercado de la telefonía móvil y para asegurar el derecho de los usuarios asociados a la conservación de la numeración.

Los retrasos en la tramitación de las solicitudes de portabilidad como consecuencia de su falta de diligencia afectaron tanto a los operadores potencialmente receptores de la numeración como a un número elevado de usuarios que vieron limitado su derecho a cambiar de operador.

- Debido a que la media estimada de clientes afectados por la infracción cometida por Vodafone durante los meses de marzo, abril y mayo de 2010 sólo representa un 1,2% sobre el total de líneas portadas, se considera que la infracción de Vodafone tuvo escasa repercusión social.
- Es el primer procedimiento sancionador que se incoa a Vodafone por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por incumplimiento de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.
- La existencia de una falta de intencionalidad o dolo en la comisión de la infracción por parte de Vodafone.
- Conforme al principio de proporcionalidad enunciado en el artículo 131.2 de la LRJPAC, el establecimiento de la sanción debe prever que la comisión de la infracción no resulte más beneficiosa para el infractor que el cumplimiento de la norma infringida.

Debido a la falta de datos exactos sobre los clientes afectados por la comisión de la infracción, los días de retraso sufridos por cada uno de los clientes y los consumos de tráfico telefónico, de datos y audiovisual realizados por cada uno de ellos, así como de los costes implicados en la comisión de la infracción, resulta imposible determinar el beneficio directo que Vodafone obtuvo por su conducta.



## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

Asimismo, no es posible determinar si la conducta de Vodafone le reportó algún beneficio indirecto, ya que si bien los retrasos en las tramitaciones pudieron afectar a la imagen comercial de los potenciales operadores receptores que daban curso a la tramitación de las solicitudes de portabilidad de los clientes, la imagen de Vodafone también pudo verse dañada, debido a que sus incidencias se hicieron públicas en algunos medios de comunicación<sup>16</sup>.

De hecho Vodafone considera que lo que realmente tuvo fueron pérdidas económicas que la compañía ha cifrado en **[CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** como consecuencia, entre otras causas, de tener que pagar penalizaciones e invertir en recursos extraordinarios para solventar las incidencias que acontecían en sus sistemas internos.

Así, de los principios y límites cuantitativos a que se hace referencia, y atendiendo al principio de proporcionalidad que debe presidir la actividad sancionadora de la Administración y a los criterios de graduación establecidos en el artículo 131.3 de la LRJPAC y 56 de la LGTel, a la vista de la cuantía máxima obtenida aplicando los criterios legales, se considera que procede imponer a Vodafone una sanción de doscientos cincuenta mil (250.000) euros por el incumplimiento de la obligación de conservar la numeración telefónica móvil de conformidad con lo establecido en la LGTel y su normativa de desarrollo (artículo 44 del Reglamento de Mercados), según lo dispuesto en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento del Servicio Universal.

Vistos los Antecedentes de hecho, Hechos probados y Fundamentos de Derecho y, vistas, asimismo, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto y demás normas de aplicación, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones,

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar responsable directa a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 53.s) de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, por haber incumplido gravemente su obligación de conservar la numeración según lo dispuesto en los artículos 19.d) y 20.e) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, al rechazar, durante el plazo comprendido entre el 15 de marzo y el 11 de mayo de 2010, un número muy elevado de solicitudes de portabilidad numérica.

**SEGUNDO.-** Imponer a VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. una sanción por importe de doscientos cincuenta mil (250.000) euros por la anterior conducta.

---

<sup>16</sup> <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/2003327/03/10/Las-telecos-se-enredan-cuando-un-cliente-cambia-de-operador.html>





## COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

---

El pago de la sanción deberá efectuarse mediante ingreso en la cuenta número 0049-1548-68-2810188091 abierta al efecto en el Banco Santander. Una vez efectuado el ingreso, se remitirá un ejemplar del recibo de ingreso a esta Comisión para su archivo. El plazo para realizar el pago en período voluntario es el establecido en el artículo 62.2, apartados a y b, de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dependiendo del día en que se reciba la notificación de la presente resolución. En el supuesto de no efectuar el ingreso en el plazo concedido, se procederá a su exacción por la vía de apremio.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por la Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, por quienes puedan acreditar su condición de interesados, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.12 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/10998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y los artículos 107 y 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 3 del artículo 48 de la misma Ley.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros.***