



JORGE SÁNCHEZ 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 21/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 30 de mayo de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución sobre la segunda solicitud de Orange de retrasar la fecha de implantación de las modificaciones en portabilidad fija

(DT 2013/675)

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Resolución de reducción de plazos en portabilidad fija

El 26 de abril de 2012 el Consejo de esta Comisión acordó aprobar la resolución¹ sobre la modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración fija en caso de cambio de operador (portabilidad fija), incorporando la reducción del plazo efectivo de portabilidad del usuario final a un día, de acuerdo con el artículo 30 de la Directiva de servicio universal y usuarios² y el correspondiente artículo 38.2.m de la LGTel³. El Resuelve segundo de la resolución fijó el 1 de julio de 2013 como fecha de disponibilidad efectiva de las modificaciones en portabilidad aprobadas, habiéndose desestimado ampliar dicho plazo en la correspondiente resolución a los recursos de reposición interpuestos⁴.

SEGUNDO.- Información previa por la solicitud de Orange de retraso del calendario

El 21 de marzo de 2013 esta Comisión resolvió cerrar y archivar sin más trámite el periodo de información previa (DT2013/216) iniciado por la solicitud de France Telecom España, S.A.U. (en adelante, Orange) de retrasar la fecha de implantación de las modificaciones en portabilidad fija, puesto que con la información disponible en el expediente no se apreciaron fundamentos suficientes que justificasen el retraso de la fecha de 1 de julio de 2013.

TERCERO.- Segunda solicitud de Orange de retraso del calendario

Con fecha 15 de abril de 2013 se recibe escrito de Orange, donde manifiesta la imposibilidad de llevar a cabo la implantación de la portabilidad a 24 horas en la fecha fijada de julio de 2013 y aporta un mayor detalle en la información sobre las causas de su retraso y sobre los impactos que un paso a producción en dicha fecha podría originar. De acuerdo con las consideraciones señaladas en su escrito, Orange solicita retrasar la fecha de lanzamiento comercial hasta el 9 de noviembre de 2013.

¹ Resolución DT2009/1634, de 26 de abril de 2012.

² Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre de 2009.

³ Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones.

⁴ Resolución AJ2012/1162, de 11 de octubre de 2012.



CUARTO.- Comunicación de inicio del procedimiento

Con fecha 23 de abril de 2013 y mediante escrito del Secretario de esta Comisión se comunicó a los interesados la apertura del presente procedimiento, indicándose que se aplicaría al mismo la tramitación de urgencia, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), norma a la cual se acoge esta Comisión en el ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas.

Por otra parte, en la misma fecha se dictó declaración de confidencialidad sobre determinada información contenida en un anexo al escrito de solicitud de Orange.

QUINTO.- Alegaciones de AOP

Con fecha 3 de mayo de 2013 se recibió escrito de la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP) por la que informan que Orange no estará preparada ni en disposición de realizar las pruebas de certificación previstas en el calendario aprobado en el seno de la AOP, y al ser este operador “bloqueante” para el paso a producción, la AOP solicita a esta Comisión retrasar la fecha de implantación al 11 de noviembre de 2013. En su escrito se aporta el análisis realizado sobre cuatro escenarios teóricos de funcionamiento alternativo con Orange a 1 de julio, donde se detallan los inconvenientes y se concluye que la única opción razonable sería retrasar dicha fecha porque ninguno de ellos es viable.

SEXTO.- Audiencia

Con fecha 9 de mayo de 2013, mediante escrito del Secretario de esta Comisión se procede a comunicar a los interesados la apertura del trámite de audiencia previo a la resolución definitiva del expediente, así como el informe elaborado por los Servicios de esta Comisión.

SÉPTIMO.- Alegaciones a la Audiencia

Con fecha 20 y 23 de mayo de 2013 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de Orange y AOP, mediante los que presentan sus respectivas alegaciones al informe de audiencia. Con fecha 24 de mayo, se recibe escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) solicitando ser interesado y proponiendo medidas.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto analizar si procede atender la petición de Orange de retrasar el calendario de implantación de las modificaciones de portabilidad fija que incorporan la reducción del plazo efectivo de portabilidad del usuario. Dicho análisis tendrá en cuenta la información aportada por Orange y AOP sobre los impactos asociados al mantenimiento de la fecha de lanzamiento comercial establecida para el 1 de julio de 2013.

2 Habilitación competencial

La Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), en su artículo 48.4.e faculta a la Comisión para adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de servicios.

El artículo 18 de la misma Ley establece que los operadores que exploten redes públicas telefónicas o presten servicios telefónicos disponibles al público deben garantizar que los abonados a dichos servicios puedan conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados, con independencia del operador que preste servicio, fijándose mediante real decreto los supuestos a los que sea de aplicación la conservación de números, así como los aspectos técnicos y administrativos necesarios para que ésta se lleve a cabo.



El Reglamento MAN establece en su artículo 43.1 que:

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

Asimismo, la disposición sexta de la Circular 1/2008 de esta Comisión sobre conservación y migración de numeración telefónica, establece que:

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

2. Ante cualquier evento que pudiera afectar al normal funcionamiento de la portabilidad, incluyendo la necesidad de modificación de los sistemas de red de los operadores, de la Entidad de Referencia, o de sus mecanismos de gestión, los operadores deberán garantizar el derecho de los abonados a la conservación de la numeración y la continuidad en la prestación de los servicios.”

En consecuencia, esta Comisión resulta competente para analizar la solicitud de Orange de retraso del calendario de implantación comercial de las modificaciones de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración fija en caso de cambio de operador.

3 Reducción de plazos de portabilidad y provisión mayorista de banda ancha

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 30 de la Directiva de servicio universal y usuarios y el correspondiente artículo 38.2.m de la LGTel, se procedió a incorporar en los procedimientos de portabilidad fija entre operadores las modificaciones necesarias para reducir el plazo de portabilidad del usuario a un día laborable⁵. Así, la principal modificación acometida en la especificación fue la de adaptar el proceso administrativo de cambio de operador de la especificación técnica de portabilidad fija a dicha reducción de plazos, pero manteniendo en la medida de lo posible el funcionamiento ya establecido entre la Entidad de Referencia (ER) y los operadores en base a envío de ficheros de texto (modo *batch*), para minimizar el impacto en desarrollos. Por su parte y en menor orden de importancia, también se modificó el proceso de cancelación por donante para acomodarlo a los nuevos plazos y eliminar la posibilidad de cancelación por donante (salvo en caso de *slamming*), se eliminaron los cupos existentes para las solicitudes de numeraciones individuales, así como varios procesos obsoletos a petición de la AOP, se actualizaron las estadísticas y se incorporó la obligatoriedad de que los operadores de reventa validen en rol donante las solicitudes de portabilidad recibidas a través de su operador de red donante (operador *host*).

La fecha de implantación comercial por parte de los operadores de las modificaciones de portabilidad fija aprobadas el 26 de abril de 2012 fue fijada para el 1 de julio de 2013. De esta forma se otorgó un plazo suficientemente largo a los operadores del sector, 14 meses, para desarrollar e implementar las modificaciones en sus sistemas internos de portabilidad, de red y de negocio.

Los recursos de reposición interpuestos posteriormente contra la resolución de portabilidad, trataron fundamentalmente de detalles de mejora en la implementación técnica de la especificación, por lo que los procedimientos de portabilidad aprobados prácticamente no fueron modificados⁶, y se mantuvo la misma fecha de implementación aprobada en la resolución recurrida.

Por último, dada la vinculación existente entre portabilidad fija y servicios de provisión

⁵ Resolución DT2009/1634.

⁶ Resolución AJ2012/1162, aprobada el 11 de octubre de 2012.



mayorista de acceso, donde el plazo de portabilidad está embebido en el plazo -más largo- de desagregación, se consideró beneficioso para el consumidor y de acuerdo con el espíritu de la Directiva reducir a su vez el plazo de provisión mayorista de acceso, para que el usuario percibiera una reducción real y significativa del plazo necesario para cambiar todos sus servicios de red fija (voz y banda ancha) con otro operador. Como consecuencia, esta Comisión aprobó⁷, a partir de una solicitud de la propia Orange, la entrada en vigor de importantes reducciones de plazo en la provisión de prolongación de par OBA, de los accesos indirectos (ADSL-IP y GigADSL) y del nuevo servicio NEBA, en la misma fecha de puesta en producción de las modificaciones de portabilidad fija, de forma que el 1 de julio de 2013 sean efectivas conjuntamente ambas reducciones de plazo, portabilidad y provisión mayorista de banda ancha.

4 Primera solicitud de retraso de calendario de Orange

El 25 de enero de 2013, casi 9 meses después de que se aprobara la fecha de implantación de 1 de julio y a falta de 5 meses para llegar a la misma, Orange solicitó a esta Comisión una extensión de dicho plazo hasta noviembre (sin especificar fecha concreta), basándose principalmente en el insuficiente tiempo de pruebas existente para la fase de certificación y simulación de negocio de los operadores con el entorno de pruebas, lo que supondría un riesgo muy elevado de que algunos operadores no hicieran los desarrollos necesarios con las garantías suficientes para implantar los cambios en portabilidad fija coordinadamente en la fecha de 1 de julio. Asimismo consideraba que se había otorgado un plazo de implementación menor en portabilidad fija que en portabilidad móvil.

De acuerdo con el escrito de Orange, que aludía a problemas con la planificación de pruebas entre los operadores y la ER, sin especificar sus propios problemas internos, se abrió un periodo de información previa para requerir a la AOP documentación sobre el plan de desarrollo e implantación de las modificaciones de portabilidad en la ER, con el objetivo de analizar si existía un riesgo importante de que el tiempo de pruebas no fuera suficiente para un correcto paso a producción el 1 de julio de 2013 de las modificaciones.

La información aportada mostró que, aunque el inicio de la planificación de desarrollos y pruebas en la ER comenzó muy tardíamente (siete meses después de la resolución de 26 de abril de 2012), el plazo otorgado para desarrollo y pruebas de los operadores con la ER era suficiente para que los operadores principales pudiesen probar sus implementaciones con el entorno de pruebas de la ER, así como hacer pruebas de simulación de negocio. De hecho, la AOP señaló que ninguno de sus operadores miembros, con la excepción de Orange, había manifestado que existiera un riesgo de implementación en plazo de las modificaciones de portabilidad.

Así pues, y en base a la información disponible hasta aquel momento, el 21 de marzo de 2013 se procedió al cierre y archivo de la información previa, al no existir razones suficientes que justificasen retrasar la fecha de implantación como solicitaba Orange. Por una parte, no se apreciaban riesgos significativos en la planificación de desarrollos y pruebas con la ER, y por otra parte se consideró que *“el hecho de que un operador manifieste tener dificultades para finalizar con garantías sus desarrollos en la fecha acordada no es justificación suficiente para obligar a todos los operadores a retrasar el calendario de implantación de la portabilidad y la puesta a disposición de los usuarios de su derecho a reducir el plazo de portabilidad, ya que el plazo de implantación de las modificaciones acordado por esta Comisión fue de hecho suficientemente largo”*.

⁷ Resolución DT2012/824, de 5 de diciembre de 2012.



5 Análisis de la nueva solicitud de retraso de calendario de Orange

El presente procedimiento se ha abierto como consecuencia de las nuevas informaciones aportadas por Orange, donde explica las causas de su propio retraso y confirma (ya no es meramente un riesgo como en la solicitud anterior) que no podrá realizar el paso a producción de la reducción de plazos de portabilidad hasta el 9 de noviembre de 2013, detallando los impactos para Orange, el resto de operadores y los usuarios en caso de que se mantenga la fecha de implantación de 1 de julio.

Por su parte, la AOP también solicita el traslado de la fecha de implantación al 11 de noviembre de 2013, debido al retraso de Orange y con el fin de evitar sobrecostes y riesgos a los operadores de la Asociación.

5.1 Sobre las razones del retraso de Orange

Según Orange, la principal razón por la que no llegan en plazo a la fecha de 1 de julio se debe a que internamente han tenido que cambiar el nodo que gestiona la portabilidad fija, al no poder soportar técnicamente los nuevos requisitos asociados a la reducción de plazos de portabilidad y ser necesaria la implementación de un nuevo sistema de gestión de portabilidad fija (SGPF) para soportar la carga requerida⁸.

Así, aunque Orange ha decidido adquirir un producto de mercado ya implantado en un gran número de operadores y desarrollado por el mismo proveedor que la ER⁹, acortándose a priori los tiempos de implantación e integración con la ER, este sistema debe integrarse a su vez con el resto de sistemas y procesos internos de Orange, adecuándolo a los procesos de negocio propios a la operadora. En consecuencia, la planificación que Orange está manejando actualmente consiste en un despliegue del nuevo nodo de portabilidad en dos fases:

- Fase 1: en la fecha de implantación comercial prevista para el 28 de julio de 2013, el nuevo nodo de gestión de la portabilidad fija de IECISA estará integrado con los sistemas internos de Orange y en funcionamiento, pero según las especificaciones aún vigentes, es decir, sin las reducciones de plazos de portabilidad.
- Fase 2: con fecha de implantación prevista para el 9 de noviembre de 2013 estarán disponibles y en funcionamiento las modificaciones de portabilidad fija según las especificaciones aprobadas, tanto en lo que respecta al nuevo nodo de IECISA como respecto de los sistemas internos de red y de negocio de la operadora.

En su escrito inicial Orange anexa una explicación detallada de los pasos acometidos a lo largo del proyecto de implementación de la portabilidad, habiendo sido analizados y comentados en el informe de audiencia. Una vez recibidas las alegaciones de Orange al respecto se resaltan a continuación las siguientes conclusiones principales:

- La decisión de sustituir el sistema de gestión de portabilidad fija se tomó en una fecha extremadamente tardía (noviembre del 2012) y condiciona ahora la planificación de todo el proyecto

La operadora achaca el retraso en la implantación de la portabilidad al hecho de tener que sustituir su nodo interno de gestión de la portabilidad, ya que ningún otro operador ha necesitado sustituir íntegramente su sistema gestor de portabilidad, y afirmando que de no haberse necesitado tal sustitución hubiera sido posible alcanzar sin riesgos los hitos temporales señalados.

⁸ Orange aporta certificación de un proveedor de sistemas respecto a la imposibilidad técnica de escalar el actual SGPF.

⁹ Informática El Corte Inglés, S.A. (IECISA).



En consecuencia, Orange está de acuerdo en que el plazo otorgado por esta Comisión para el desarrollo y paso a producción de las modificaciones de portabilidad - aproximadamente 14 meses desde la aprobación de la Resolución- era suficiente y atribuye su retraso en la implementación de la portabilidad a sus propios problemas internos de falta de escalabilidad del nodo gestor de portabilidad.

Sin embargo, como se resaltaba en el informe de audiencia, no es hasta el 30 de octubre que Orange obtiene de su proveedor la confirmación de que no se puede escalar el sistema de portabilidad y se comienza así la elección de otro sistema. Resulta sorprendente que en un proyecto de tal envergadura, como es el de la reducción de plazos de portabilidad, y de obligado cumplimiento por la propia Directiva y la LGTel, no hubiera sido detectada por la operadora antes de dicha fecha la necesidad de sustituir el nodo interno de gestión de la portabilidad fija. Las especificaciones fueron aprobadas el 26 de abril y no fue hasta 6 meses más tarde que Orange obtuvo la evaluación de capacidad del nodo gestor de portabilidad de su proveedor.

En sus alegaciones Orange reitera que el lanzamiento interno del proyecto de reducción de plazos de portabilidad fija se produjo el 28 de marzo de 2012, subrayando que en todo momento se ha trabajado en el proyecto con la máxima diligencia y eficacia y que no puede acusarse a Orange de ausencia de diligencia, ya que con anterioridad a la respuesta del proveedor el 30 de octubre, no era previsible que se debiera sustituir íntegramente el sistema de portabilidad.

Esta Comisión coincide con Orange en que es el suministrador quien proporciona al operador la viabilidad final de escalabilidad de una plataforma ante unos requisitos de desarrollo determinados. Ahora bien, se observa que la petición de viabilidad de Orange se envió muy tardíamente a su suministrador¹⁰, a pesar de disponer de las especificaciones aprobadas desde el 26 de abril de 2012. Orange justifica su retraso debido a que se esperaba la resolución al recurso de reposición¹¹ interpuesto a las especificaciones, evitándose así incurrir en un sobrecoste al solicitarse de nuevo la evaluación al proveedor con la especificación definitiva. Una vez más, Orange utiliza el argumento de supeditar el inicio de los trabajos internos en portabilidad a la resolución del recurso de reposición a las especificaciones. Se señala que esta Comisión ya se pronunció sobre esta cuestión en la resolución DT2013/216, al afirmar que las resoluciones aprobadas por la Comisión son de obligado cumplimiento aunque se interponga recurso de reposición (por añadidura no se solicitó en el recurso la suspensión de la ejecución de la resolución DT2009/1634). Por otra parte, los cambios a la especificación solicitados por los operadores y que fueron finalmente aprobados se refieren a modificaciones menores, más relacionadas con aclaraciones a la especificación que a modificaciones propiamente dichas, lo que no supuso cambios en los principales procesos de la especificación, manteniéndose la fecha de 1 de julio como fecha de implantación en la resolución al recurso.

Resulta incoherente que un operador de la importancia de Orange, involucrado activamente desde el inicio del expediente de modificación de plazos de portabilidad fija e interesado en adelantar la reducción de plazos de provisión mayorista de acceso, como la propia interesada señala muy acertadamente, justifique así el retraso de 6 meses en la obtención de la evaluación técnica de la principal plataforma que interviene en la reducción de plazos de portabilidad fija por parte de su suministrador, más aún teniendo en cuenta que la viabilidad de la plataforma no dependía de las modificaciones requeridas en el recurso.

¹⁰ Orange menciona en sus alegaciones que “aún y cuando todavía no se disponía de los procedimientos definitivos, se solicitó en septiembre la evaluación a los proveedores”.

¹¹ Resuelto el 11 de octubre de 2012.



Por tanto, se observa una falta de diligencia de Orange, que ha provocado su propio retraso y la imposibilidad de implementar en el plazo requerido las reducciones de plazos de portabilidad fija aprobadas por esta Comisión.

- La adaptación interna de los sistemas de negocio de Orange es la tarea que más tiempo de desarrollo necesita y ocasiona actualmente el retraso en el calendario de portabilidad hasta el 9 de noviembre de 2013.

Como mencionaba Orange en su escrito inicial, la modificación de las especificaciones de portabilidad fija requiere la revisión y adaptación de los procesos de negocio, especialmente los relacionados con la provisión de servicios fijos y la gestión de bajas.

En el caso de Orange, debido a las múltiples líneas de negocio y las distintas fusiones históricas (Amena, Uni2, Wanadoo, Yacom,...), se requieren adaptaciones en diversas cadenas de provisión, incluyendo varias “heredadas”, por lo que se puede comprender que sean necesarios mayores desarrollos o adaptaciones que por otros operadores. Sin embargo, también se ha de señalar que existen operadores que han pasado también por fusiones y no han mostrado hasta la fecha mayores problemas en alcanzar la fecha de implantación. Por ejemplo, aunque Orange llama la atención sobre el hecho de que el sistema de portabilidad fija también tiene impactos en los sistemas del servicio móvil, al comercializar el servicio convergente “Mi Fijo”¹², no es el único operador que comercializa servicios similares.

Por tanto, como se señalaba en el informe de audiencia, no sorprende que la mayor parte del coste en jornadas asociado al proyecto en Orange esté representado por desarrollos en sistemas distintos al gestor de portabilidad¹³. Tal debe ser el caso también en los operadores de talla similar. De hecho, según la planificación aportada por Orange en el presente expediente, el conjunto de desarrollos en los sistemas de Orange relacionados con la portabilidad y las correspondientes pruebas tiene una duración aproximada de 10 meses, incluyendo el cambio interno de plataforma de portabilidad. Así pues, Orange hubiera estado en disposición de llegar a la fecha de 1 de julio, ya que el plazo otorgado por esta Comisión para la implementación por parte de los operadores fue mayor (14 meses).

Ahora bien, debido al retraso en la elección del nuevo sistema de gestión de portabilidad fija, señalado en el apartado precedente, todos los desarrollos relacionados con dicho sistema se han visto retrasados en consecuencia.

Por otra parte, Orange ha decidido organizar la planificación de integración del nuevo nodo y desarrollos de portabilidad en dos fases, de forma que en una primera fase se integrará el nuevo nodo con los sistemas internos de Orange, poniéndose en producción el 28 de julio (pero con la solución de portabilidad actual) y posteriormente se realizará una segunda planificación de desarrollo e integración de las nuevas especificaciones de portabilidad fija hasta la fecha final de puesta a producción planificada para el 9 de noviembre.

En el informe de audiencia se señalaba que, de acuerdo con la planificación aportada por Orange, no se había previsto simultanear los desarrollos de cada una de las fases del proyecto, no aprovechándose entonces la ventaja de utilizar el nuevo sistema gestor de portabilidad desarrollado por el mismo proveedor que la Entidad de Referencia para adelantar los plazos de implantación de la reducción de plazos de portabilidad a una fecha anterior a noviembre. Sin embargo, en sus alegaciones Orange ha corregido su anterior planificación, señalando que sí está contemplada la paralelización de los

¹² Supone dar al cliente una numeración fija y una numeración móvil.

¹³ Sólo el 9,4% de las jornadas del proyecto se refieren a actuaciones del proveedor del gestor de portabilidad fija (IECISA).



desarrollos y pruebas de la fase 1 con los desarrollos de la fase 2 y que la introducción de las dos fases no añade dilación en el proceso de implantación, sino que aporta una mayor seguridad, de forma que un despliegue en una única fase no hubiera resultado en un plazo de tiempo menor, ya que el plazo total viene marcado por los desarrollos en los sistemas de negocio de Orange.

Por tanto, con la corrección efectuada por Orange a su planificación, se observa que los desarrollos y pruebas de las adaptaciones en sus sistemas de negocio a las nuevas especificaciones y al nuevo gestor de portabilidad son los que causan el retraso en la disponibilidad de la reducción de plazos de portabilidad hasta el 9 de noviembre.

5.2 Sobre los impactos y escenarios para mantener la fecha de implantación sin modificaciones por parte de Orange

En primer lugar, Orange y la AOP coinciden en señalar que de mantenerse la puesta en producción del 1 de julio sin contar con Orange, considerado operador “bloqueante”¹⁴ dentro de la planificación acordada por la AOP, resultaría necesario ejecutar el plan de “marcha atrás” elaborado por la AOP y que consiste en recuperar la funcionalidad previa al paso a producción, es decir, conforme a las especificaciones de portabilidad aún vigentes. Ejecutar un plan de “marcha atrás” llevaría asociado un sobrecoste para cada operador, así como la imposibilidad de realizar portabilidades fijas durante un plazo aproximado de una semana hasta estabilizar el sistema.

En segundo lugar los interesados apuntan que retrasar la fecha de replanificación implica a su vez un sobrecoste en tiempo y recursos, por lo que solicitan a esta Comisión máxima celeridad a la hora de determinar la fecha de disponibilidad efectiva de las especificaciones. Se ha de señalar que por esta causa y a pesar de que esta Comisión ya se pronunció en cuanto a la posibilidad de un retraso en la fecha, se ha procedido a abrir expediente de urgencia sobre la materia, teniendo en cuenta que en su petición Orange indica claramente la imposibilidad de cumplir con la fecha y explica por primera vez las razones técnicas para ello junto con un análisis de impactos.

Teniendo en cuenta que según la planificación acordada no es posible mantener simultáneamente los procesos de portabilidad actuales (proceso 1 y 12) funcionando con los nuevos procesos de portabilidad a un día (proceso básico y asegurado), es decir, que todos los operadores deben pasar a la vez a la portabilidad a un día, Orange y la AOP han aportado su visión sobre los impactos en los operadores y usuarios ligados al mantenimiento de la fecha de 1 de julio. El análisis de dichos escenarios se muestra a continuación, señalándose que los interesados no han presentado alegaciones al respecto.

- *Escenario 1: Operador Orange sin conexión con la ER*

En este escenario al no implementar los nuevos procedimientos, ni poderlos interpretar, Orange no podría conectarse a la ER a partir del paso a producción, por lo que no podría actuar en rol donante ni receptor. Las consecuencias entonces serían las siguientes:

- Impacto para Orange: la principal consecuencia negativa es que no podría captar clientes (importar como operador receptor), quedando fuera del mercado.
- Impactos para el resto de operadores:
 - i. Impacto comercial: la principal y evidente consecuencia es que los operadores no podrán captar clientes de Orange o de sus revendedores, ya que Orange no

¹⁴ Los operadores señalados como bloqueantes por la AOP son: BT, Euskaltel, Jazztel, Ono, Orange, Telefónica, RCable y Vodafone, en base al volumen de portabilidades gestionadas por cada uno de ellos y el método de acceso a la ER.



tramitaría la validación de las peticiones de portabilidad. Además, los operadores revendedores de Orange tampoco podrían captar clientes de otros operadores.

- ii. Impactos técnicos: para evitar realizar solicitudes de portabilidad a clientes de Orange que finalizarían con mensajes W¹⁵ por expiración de temporizadores sin haber sido validadas por Orange y evitar de esta manera saturar la ER con solicitudes de portabilidad que no se realizarán, los operadores podrían estar obligados a realizar ciertos desarrollos en sus sistemas para evitar realizar solicitudes de portabilidad de clientes de Orange. Otra opción sería que la ER filtrase dichas solicitudes y no las continuara procesando.
- Impactos para todos los operadores (incluyendo a Orange):

Problemas de enrutamientos de llamadas y crecimiento de reclamaciones e incidencias: aunque Orange afirma en su escrito que no dispondría de acceso a la base de datos de la ER, es evidente que sí dispondría de acceso a la misma incluso vía web, como dispone esta Comisión, y así lo confirma la AOP. Ahora bien, la AOP estima que si bien Orange tendría acceso a la base de datos de portabilidad, disponer de información inconsistente entre sus sistemas y dicha base de datos daría lugar a errores de encaminamiento que afectarían a todas las portabilidades cursadas. Esto llevaría a un incremento de reclamaciones e incidencias a procesar.
- Impactos para los usuarios: lógicamente el mayor perjuicio asociado a la indisponibilidad de Orange es que los clientes de Orange no podrían ejercer su derecho a cambiar de operador y tampoco otros clientes de otros operadores podrían beneficiarse de las ofertas comerciales de Orange y conservar su número portándose a este último.

En consecuencia, esta Comisión coincide con los interesados en señalar que este escenario es inasumible, ya que impediría el libre derecho de un volumen muy importante de usuarios a cambiar de operador¹⁶, además de impedir que los operadores puedan competir en igualdad de condiciones y ocasionar problemas de gestión de dicha situación a los operadores, con los costes y perjuicio comercial que ello conlleva.

- Escenario 2: Operador Orange sin conexión con la ER, activándose la configuración de Operador Donante No Activo

Este escenario es similar al anterior en cuanto a que Orange no podría interactuar con la ER y por tanto no podría procesar portabilidades en rol receptor. Sin embargo, al activarse en la ER el proceso de “Operador Donante No Activo”, reservado normalmente a situaciones en las que un operador cesa en su actividad comercial, se posibilitaría que los clientes de Orange pudiesen cambiar de operador, validando la ER las portabilidades en rol donante. En este caso, los impactos serían los siguientes:

- Impacto para Orange:
 - i. Impacto comercial: como en el escenario anterior, la principal consecuencia negativa es que no podría captar clientes (importar como operador receptor), quedando fuera del mercado. Asimismo, los operadores de reventa con Orange como operador de acceso (host) tampoco podrían captar clientes de otros operadores.
 - ii. Aumento de casos de slamming y portabilidades erróneas: como la ER acepta las portabilidades dirigidas a Orange en rol donante sin ejercer ninguna validación de

¹⁵ Mensajes de terminación por la ER del proceso, debido a la identificación de un error.

¹⁶ La AOP estima, a partir de datos de marzo, que el impacto en volumen de portabilidades afectadas sería un 30% del total (12.592 como operador donante y 34.578 como operador receptor).



los datos del cliente, se podría producir un aumento de portabilidades erróneas, fraudulentas y slamming.

- Impactos para los usuarios y todos los operadores (incluyendo a Orange):
 - i. Problemas de enrutamientos de llamadas: como en el escenario anterior, aunque Orange podría tener acceso a la base de datos de portabilidad, se podrían producir errores de encaminamiento por la inconsistencia entre la base de portabilidad y sus sistemas internos, llevando a un aumento de reclamaciones e incidencias.
 - ii. Problemas de doble facturación: debido a que Orange no realizaría automáticamente la baja del cliente, se producirían dobles facturaciones al usuario, por parte de Orange (operador donante) y del nuevo operador. Dado el elevado volumen de portabilidades diarias en las que Orange actúa como operador donante, se prevé un aumento de reclamaciones e incidencias por esta causa durante el tiempo que Orange tarde en realizar el tratamiento manual de dichas bajas. Aunque las reclamaciones estarían ocasionadas por un problema de Orange, que debe solucionar lo antes posible, es cierto que los operadores receptores tendrían un aumento de reclamaciones por esta causa, perjudicándoles a su vez.
 - iii. Problemas en los traspasos entre operadores: Orange no validaría el número administrativo asociado al bucle en las solicitudes de portabilidad asociadas a desagregación, por lo que podrían existir casos en los que dicho número no corresponda y no se pueda realizar la desagregación. Además, en estos casos si la portabilidad se llevase a cabo, se podría dejar incomunicado al cliente. Asimismo, crecerían los casos en los que los operadores deberían instalar un par vacante por no disponer del número administrativo del par, ya que Orange no respondería a las consultas vía la ER.
 - iv. Incremento de incidencias derivados de la imposibilidad de chequear si la numeración a portar está o no activa, el tipo de acceso, etc.

Como se observa, este escenario permitiría a los clientes de Orange disponer de su derecho a cambiar de operador conservando su número, suponiendo mayormente un perjuicio para Orange, ya que no podría captar clientes de otros operadores durante el periodo que tardase este operador en cumplir las especificaciones. Esta exclusión del mercado de Orange se produciría por causas exclusivamente asociadas al retraso de dicho operador en implementar la nueva reducción de plazos de portabilidad por lo que, aunque es en general indeseable para el sector, estaría provocada por su propia actuación y Orange sería la mayor interesada en que tal situación transitoria se mantuviera el menor tiempo posible. Ahora bien, aunque el principal perjudicado en este escenario sería el propio Orange, se producirían también inconvenientes al resto de operadores y a un volumen importante de usuarios que se cambiarían de operador con Orange como donante, incrementándose previsiblemente las reclamaciones de usuarios y las incidencias a tramitar en los sistemas de gestión de incidencias de los operadores y la ER. Según la AOP, esta situación de saturación en la gestión de incidencias precisaría de la ejecución del plan de “marcha atrás”.

Asimismo, la necesidad de recurrir a las altas sobre par vacante para llevar a cabo los traspasos OBA, debido a la falta de confirmación del número administrativo por parte de Orange, comportaría unos mayores costes para los operadores receptores.

En consecuencia, aunque permite que los usuarios puedan ejercer su derecho a la portabilidad, este escenario no parece óptimo, debido al volumen tan considerable de incidencias que podrían generarse en los operadores y el perjuicio para los usuarios.

- Escenario 3: Operador Orange con conexión a la ER en configuración de operador web¹⁷ (contingencia manual)



En este escenario Orange tendría acceso manual a la ER para la ejecución del rol donante y receptor en el proceso de portabilidad. Sin embargo, debido al gran número de actuaciones manuales que se precisarían por el gran volumen de solicitudes que diariamente gestiona un operador de la relevancia de Orange, se ocasionarían los siguientes impactos para Orange y todos los operadores:

- i. Imposibilidad de realizar en los nuevos plazos de las especificaciones las validaciones necesarias por parte de Orange, dado el elevado volumen a tramitar vía web. Asimismo, las solicitudes que no pudieran ser tramitadas en plazo expirarían y deberían ser realizadas nuevamente por los operadores, generándose una sobrecarga de solicitudes y retrasando los plazos de portabilidad de los usuarios. Por otra parte, la validación y respuesta a consultas del número administrativo aumentaría el tiempo de gestión de las portabilidades.
- ii. Aumento de errores de portabilidad: dado el elevado volumen de intervenciones manuales a realizar por Orange, que la operadora señala como inviable, además del impacto anterior se produciría una elevada probabilidad de generación de errores de portabilidad y doble facturación de usuarios, con su repercusión en cuanto a reclamaciones.
- iii. Sobrecarga de la ER: debido a que Orange necesitaría disponer de un gran número de conexiones *online* con la ER para poder tramitar el gran volumen de solicitudes de portabilidad diarias, la ER no tendría capacidad suficiente para este incremento, pudiéndose colapsar según la AOP y afectando a la tramitación de la portabilidad de todos los operadores.
- iv. Problemas de encaminamiento de llamadas: como en los escenarios anteriores, aunque Orange tendría acceso a la base de datos de portabilidad, se podrían producir errores de encaminamiento por la inconsistencia entre la base de portabilidad y sus sistemas internos, llevando a un aumento de reclamaciones e incidencias.

Por tanto, este escenario aunque permitiría la tramitación de las solicitudes de portabilidad en rol receptor y donante por parte de Orange, debido al elevado volumen de solicitudes a procesar y su tratamiento manual implicaría un aumento de incidencias, incumplimientos de plazos y errores, que podrían hacer necesaria la ejecución del plan de “marcha atrás” de la AOP. Asimismo, en este escenario debería controlarse que Orange no se beneficiara del mismo para tramitar solicitudes de portabilidad en rol receptor y demorase la tramitación de solicitudes en rol donante, creándose entonces una situación asimétrica y anticompetitiva, donde el operador que ocasiona los inconvenientes al resto de operadores se vería beneficiado al continuar con la posibilidad de captar clientes de otros operadores al mismo tiempo que entorpecería el derecho de sus abonados a cambiarse a otro operador.

La operativa vía web de los procedimientos de portabilidad con la ER está diseñada para operadores de menor tamaño, donde no sea necesario gestionar un volumen de portabilidades demasiado elevado o las validaciones se realicen de manera automática. Un uso tan extenso en volumen de conexiones con la ER de la interfaz web ocasionaría problemas de conexión para otros operadores que utilizan esta opción y en todo caso Orange precisaría de automatismos en sus sistemas internos para que no se ocasionasen errores e incumplimiento de plazos en el tratamiento de las portabilidades en rol donante, cuestión que la operadora parece no poder asumir hasta noviembre. Por lo tanto, este

¹⁷ Aunque la AOP describe dos escenarios con Orange conectado vía web a la ER, uno actuando como operador donante y receptor y otro actuando sólo como operador donante, dado que los inconvenientes son los mismos en ambos escenarios, se ha optado por sintetizarlos en un único escenario.



escenario tampoco parece una opción viable o asumible durante el periodo transitorio hasta que Orange implementase las nuevas especificaciones.

- Escenario 4: Convivencia de los procesos 1 y 12 con los procesos básico y asegurado

Este escenario permitiría la convivencia de los antiguos y los nuevos procesos de forma simultánea. Aunque podría ser una solución adecuada para permitir que Orange actuase como operador receptor y donante en portabilidad, y no obligase a todos los operadores a retrasar el paso a producción de las nuevas especificaciones, sería una solución transitoria híbrida en la que las portabilidades con Orange (ya sea como operador receptor o donante) no cumplirían los nuevos plazos de portabilidad y se ocasionarían los siguientes inconvenientes a los usuarios y operadores:

- i. Desarrollos no previstos en la ER y en los operadores: para que los operadores pudiesen gestionar las portabilidades según los nuevos plazos de portabilidad (proceso básico y asegurado) y continuasen tramitando solicitudes de portabilidad hacia y desde Orange, deberían hacer nuevos desarrollos para mantener la operativa anterior de tramitación por el proceso 1 y 12. Igualmente, deberían realizarse nuevos desarrollos para permitir la gestión de portabilidades simultáneas por los procesos nuevos y antiguos en la ER.
- ii. Reclamaciones de usuarios y asimetría entre operadores: el hecho de que Orange continuase tramitando las solicitudes de portabilidad según los plazos antiguos (tiempo medio de 5 días) mientras que el resto de operadores las realizan en menos plazo puede provocar confusión en los usuarios y un aumento de reclamaciones en el caso de usuarios asociados a portabilidades de Orange, además de la evidente asimetría en el cumplimiento de las obligaciones de reducción de plazos de la Directiva, la LGTel y la Circular por parte de Orange con respecto al resto de operadores.

Coincidiendo con la opinión de la AOP al respecto, este escenario mixto habría de analizarse dada su complejidad y resultaría costoso en tiempo y recursos para los operadores y la ER. Además, dado el escaso margen de tiempo para la fecha de puesta en producción de las modificaciones de portabilidad no parece posible que se pueda llegar a desarrollar e implantar a tiempo. Por otro lado, si se optase por este escenario se estaría obligando al conjunto de operadores a incurrir en gastos adicionales para posibilitar que Orange pudiese operar en la fecha acordada sin que esta última cumpliera de todas formas con los nuevos plazos de portabilidad. Se estaría así permitiendo que un operador impusiera a todos los demás su planificación, sin perjuicio alguno para él, quien continuaría incumpliendo los plazos de portabilidad, creándose una evidente asimetría en el cumplimiento de obligaciones con respecto al resto de operadores.

Por estas razones, no se considera adecuada la solución propuesta en este escenario.

- Escenario 5: desarrollo por Orange de una capa de adaptación con la interfaz de la ER a los nuevos procesos, manteniendo el funcionamiento vigente de sus sistemas internos

En este escenario Orange desarrollaría una capa en su sistema de gestión de la portabilidad para adaptarse a la nueva interfaz y operativa de procesos con la ER, pero manteniendo el resto de sistemas internos de Orange con la operativa de procesos actual (procesos 1 y 12). Según Orange este escenario tampoco sería viable porque no garantizaría una correcta gestión de los nuevos procedimientos, a la vez que implicaría una sobre-gestión de rechazos y errores por parte de los operadores afectados en las solicitudes impactadas.

Dado que una solución de contingencia basada en el concepto de cumplimiento de la interfaz con la ER y de los mínimos requisitos que permitan reducir inconvenientes a los operadores y usuarios es propuesta y desarrollada en detalle en el siguiente apartado, no se comenta el presente escenario en este apartado.



6 Solución de contingencia

Como se muestra en el apartado anterior, Orange y la AOP sólo consideran viable la opción de retrasar la fecha de implantación hasta noviembre, debido a que los inconvenientes de los escenarios analizados forzarían a los operadores a volver a las antiguas especificaciones por medio del procedimiento acordado.

Ahora bien, se han de considerar los siguientes aspectos:

- El plazo otorgado por esta Comisión para acometer los cambios en los sistemas internos de los operadores y en la ER era suficiente, como viene avalado por el hecho de que sólo Orange se encuentra en situación de no llegar a la fecha de 1 de julio.
- Orange no ha actuado con la suficiente diligencia, al haber comenzado tarde a planificar la sustitución de su sistema interno de gestión de la portabilidad y su correspondiente integración con sus sistemas internos (provisión, facturación, etc.)
- Aunque Orange afirma en su escrito que la implementación de las nuevas especificaciones estará disponible el 9 de noviembre, no se tienen garantías suficientes de que no vuelva a retrasarse dicha fecha. Al respecto, en sus últimas alegaciones Orange señala con rotundidad que la solución de portabilidad a 24 horas estará suficientemente probada para pasar a producción el 9 de noviembre. Para ello, señala que se ha priorizado este proyecto sobre cualquier otro de la compañía, se ha reservado un entorno de preproducción en exclusiva para probar las modificaciones y que todos los desarrollos se están ejecutando sin incidencia alguna que pueda poner en riesgo la fecha comprometida. Si bien se valora positivamente el compromiso actual de Orange con el proyecto, es la falta de diligencia de Orange la que ha llevado al conjunto de operadores del sector a esta situación, y las primeras informaciones precisas sobre la problemática técnica de Orange y su retraso en la planificación del proyecto se recibieron con el inicio de este procedimiento (15 de abril de 2013), aun siendo consciente Orange desde al menos noviembre de 2012 de la imposibilidad de cumplir la fecha de 1 de julio de 2013.
- Se coincide con la AOP en estimar que un paso a producción con “marcha atrás” y la consiguiente replanificación conlleva un coste en tiempo y recursos a todos los operadores. Ahora bien, dado el reducido margen de tiempo que queda para la fecha del 1 de julio, prácticamente un mes, los operadores ya han debido realizar sus desarrollos y encontrarse inmersos en la fase de pruebas con la ER, habiéndose por tanto dedicado recursos a dichas tareas por parte de los operadores. Así, retrasar la puesta en producción de las modificaciones de portabilidad, aun sin “marcha atrás”, también supone costes en tiempo y recursos a todos los operadores, al deber replanificar y coordinar los equipos de cada operador con respecto al resto de proyectos de cada compañía.
- Además de los perjuicios en costes para los operadores, el retraso en la puesta a disposición de las modificaciones de portabilidad ocasiona el retraso de las reducciones de plazos de portabilidad y de las reducciones asociadas a los plazos de provisión de los accesos mayoristas para el usuario (OBA, ADSL-IP, GigADSL, NEBA) también previstas para el 1 de julio de 2013¹⁸. Asimismo se verá alterado el calendario de actuaciones inicialmente fijado para la incorporación de dichas facilidades en la plataforma mayorista NEON que da soporte a su provisión, lo cual afecta tanto a Telefónica como al resto de operadores, al tener que acompasar los desarrollos adaptativos a los de la plataforma.
- El operador que origina el retraso mantiene cautivos al conjunto de operadores del sector y supedita la disponibilidad de las reducciones de plazo y de mejoras en la provisión a sus propios intereses, de forma unilateral, sin haber aportado una vía de solución

¹⁸ Revisión de plazos e indicadores de calidad de la Oferta del Bucle de Abonado (OBA) (DT 2012/824 y AJ2013/34 y acumulados).



alternativa que pudiese permitir a los operadores el paso a producción el 1 de julio, con el mínimo de desarrollos que asegurasen el cumplimiento por parte de Orange del rol donante y tercero. Así, el escenario nº 5 que implica adaptaciones por parte de Orange es rechazado rápidamente por la interesada por los aumentos de denegaciones y errores ligados a su tratamiento manual, aun cuando Orange ha dispuesto de un plazo considerable desde noviembre de 2012 para preparar adaptaciones en sus sistemas y haber así previsto una solución alternativa para el cumplimiento de la fecha aprobada. Es decir, no se percibe una voluntad real de intentar llegar al plazo de implantación del 1 de julio, con al menos una solución transitoria, sino que se fuerza obligatoriamente al retraso de la puesta en producción de la portabilidad durante más de 4 meses, afectando a todos los operadores y evidentemente a los usuarios.

En sus alegaciones Orange defiende que procesos de cambio tan complejos como los que regula la CMT puede dar lugar a problemas técnicos de manera súbita e imprevista, sin que el fallo de dicho operador suponga “tener cautivos” a los demás operadores. Al respecto, se coincide con la interesada en que cualquier fallo técnico o imprevisto es siempre posible, como en su caso pudo ser la sustitución de su sistema de gestión interna de la portabilidad. Sin embargo, se dan las circunstancias de que (i) Orange no solicitó el análisis de viabilidad a su suministrador una vez aprobadas las especificaciones (abril de 2012), en cuyo caso el imprevisto técnico no habría afectado al resto de operadores, y (ii) una vez conocida la problemática de tener que sustituir el sistema de portabilidad, la única solución aportada por Orange ha sido la de retrasar la fecha de portabilidad, sin intentar profundizar en una solución alternativa que supusiera cumplir con la fecha aunque ello implicase la realización de adaptaciones específicas.

Teniendo estos aspectos en consideración, aunque Orange anuncia ahora que no podrá implementar las reducciones de plazos en la fecha de 1 de julio, los servicios de esta Comisión plantearon en el trámite de audiencia comunicado a los interesados una solución adicional de contingencia que permitiese alcanzar el objetivo de mantener la fecha, en beneficio de los usuarios y de los propios operadores que han cumplido con el calendario y realizado sus desarrollos y en cumplimiento de la normativa establecida.

Y ello, sin perjuicio de que Orange debiera hacer frente a las consecuencias legales que pudieran derivarse de un eventual incumplimiento de la Resolución de esta Comisión de 26 de abril de 2012 (tanto en forma de procedimiento sancionador como en forma de adopción de medidas de ejecución forzosas en su modalidad de multas coercitivas).

Dicha solución de contingencia pretendía aunar el objetivo de mantener la fecha con la búsqueda de mecanismos que, siendo poco intrusivos para Orange y transparentes para el resto de operadores, permitieran paliar el previsible incumplimiento planteado por Orange, de forma que se llegara a una solución transitoria que combinase la posibilidad de reducir los plazos de portabilidad para el mayor número de portabilidades posibles, con el menor impacto para los operadores y usuarios.

Así, soluciones como la de mantener en paralelo los nuevos procesos y los todavía vigentes sería contraproducente, ya que implicaría costes de desarrollo en los operadores. Se trataba por tanto de proporcionar una solución temporal para obtener los máximos beneficios del cumplimiento de la fecha con los mínimos perjuicios posibles, respetando en todo momento el espíritu de las nuevas especificaciones y de los plazos impuestos en la implantación de las nuevas versiones para la provisión conjunta con servicios mayoristas de banda ancha.

Por otra parte, y como ya se señaló en la resolución de 21 de marzo¹⁹, *“si un operador no está en disposición de implementar el conjunto de modificaciones en sus sistemas para permitir la reducción de plazos de portabilidad, debe ser capaz de asumir el mínimo de*

¹⁹ DT2013/216



desarrollos que permita a sus usuarios ejercer libremente su derecho a cambiar de operador en los plazos aprobados por resolución, así como de modificar los enrutamientos adecuadamente para que las llamadas a cualquier número portado sean correctamente encaminadas". En otras palabras, los operadores deben priorizar ante todo su rol de operador donante y tercero, es decir, permitir a sus clientes que puedan cambiar de operador conservando su número y encaminar correctamente las llamadas a números portados.

En este contexto, el **plan de contingencia propuesto** consistía en lo siguiente:

- 1º. Todos los operadores, y en particular Orange, debían asumir prioritariamente el cumplimiento de sus obligaciones en portabilidad como operador donante y tercero.
- 2º. El objetivo prioritario era evitar que el resto de operadores tuviera que realizar desarrollos o contemplar sucesivas replanificaciones y a partir del 1 de julio los usuarios puedan ver reducido el plazo de tiempo necesario para portarse, y beneficiarse a su vez de los menores plazos de provisión de acceso contemplados en las modificaciones previstas en OBA, ADSL-IP, GigADSL y NEBA.
- 3º. Los nuevos procedimientos de portabilidad, proceso básico y proceso asegurado, reutilizaban los mismos formatos de mensajes para el cambio de operador y simplemente se añadían algunos campos adicionales, básicamente la incorporación de la fecha de solicitud del usuario, utilizado principalmente a efectos estadísticos, y el nombre del operador revendedor receptor y donante en el caso de que sea una portabilidad donde intervengan operadores de reventa. Por tanto, los cambios en la interfaz con la ER eran mínimos y se referían a requerimientos no relacionados con la reducción de plazos de portabilidad. Por tanto, Orange y todos los operadores debían asegurar que son capaces de interconectarse con la ER según el formato de mensajes a intercambiar, es decir, como planteaba Orange en el escenario de desarrollo de una capa de adaptación²⁰ (escenario 5 del apartado anterior), adaptar el sistema de gestión de portabilidad interno según el formato de mensajes y operativa a nivel de interfaz con la ER.
- 4º. Las modificaciones en los procedimientos de portabilidad que no estuviesen directamente vinculadas con la reducción de plazos de portabilidad eran secundarias en el plan de contingencia. En particular, el tratamiento que los operadores debían realizar respecto a la fecha de solicitud del usuario presente en el mensaje SP, así como el de los operadores de reventa y su posterior tratamiento de validación con los operadores de reventa, no serían de obligado cumplimiento durante el periodo de contingencia.
- 5º. El proceso asegurado mantenía el funcionamiento en base a ficheros (modo *batch*), como se procesan actualmente las solicitudes tramitadas por el proceso 12 (asociadas a desagregación). Dado que la mayoría de solicitudes de portabilidad fija conlleva un proceso de provisión de acceso mayorista, y en las nuevas especificaciones se permitió a los operadores un plazo de validación de un día, equivalente al manejado actualmente por el proceso 12, el tratamiento de las solicitudes de portabilidad por el proceso asegurado en rol donante no implica realmente una modificación singular de los sistemas internos de los operadores. De hecho, el plazo de validación del operador donante se mantiene (1 día desde las 06:00h hasta las 21:00h en el proceso 12 y 1 día desde las 07:00h hasta las 20:15h en el proceso asegurado) y la publicación del fichero de portabilidades confirmadas (fichero CP en el proceso 12 y fichero PNC en el proceso asegurado) se realiza igualmente al final del tercer día desde que lo solicita el operador receptor. Igualmente, en rol receptor no se apreciaban problemas para que todos los operadores, incluyendo Orange, pudieran ejercer su actividad de captar clientes

²⁰ A modo de un *middleware* que modifique los mensajes a intercambiar y ajuste los tiempos.



cumpliendo los plazos marcados en la nueva especificación. En el proceso asegurado Orange no necesita enviar el SP a la ER el mismo día en que lo pide el usuario, sino que en dicho proceso, debido a la problemática asociada al acceso, se permite a los operadores receptores enviar la solicitud de portabilidad SP a la ER una vez que se disponga de la confirmación en la provisión de acceso asociado al número a portar.

Por tanto todos los operadores, incluyendo Orange, debían cumplir en la fecha de 1 de julio el tratamiento de las solicitudes por el proceso asegurado, ya que tan sólo era necesario respetar la publicación de los ficheros en los plazos previstos en la especificación y continuar validando en prácticamente el mismo plazo que con el proceso 12. Asimismo, el procesado del fichero PNC por los operadores era equivalente al actual procesado del fichero de adquisición diaria (portabilidades confirmadas), dándose la correspondiente orden de baja en los sistemas de provisión internos de aquellas numeraciones a portar, así como la preparación de la modificación de las tablas de encaminamiento de numeración portada en red. En el caso de Orange, aunque ésta tardase en dar de baja a sus clientes, la diferencia en plazos entre el mínimo de plazo del proceso 12 y el asegurado es de un día, por lo que los inconvenientes ocasionados a los usuarios en el peor caso serían de doble facturación durante un día.

Igualmente, en general todos los sistemas de red permiten una operativa de tratamiento manual automatizada, cargando simplemente la nueva tabla de enrutamiento diariamente. Aun así, si los sistemas internos de Orange sin la implementación definitiva del proceso asegurado fueran los que modificasen las tablas de encaminamiento en red y por tanto se actualizasen con retraso las tablas de encaminamiento, esta situación duraría como máximo un día por la misma razón que los problemas de facturación.

- 6º. La validación de número administrativo a realizar en el caso de traspasos por los operadores en rol donante incluida en la especificación era la misma que ya fue aprobada en la resolución al respecto²¹, por lo que Orange y el resto de operadores han tenido tiempo suficiente para implementarla. Por tanto, Orange ha debido incluirla en los procedimientos que estarán disponibles en la fase 1 de su proyecto de implementación, así que dicho procedimiento debe estar disponible a 1 de julio.
- 7º. Dado que la mayoría de solicitudes a procesar en rol donante en portabilidad fija están asociadas a la provisión mayorista de acceso, la mayor parte de solicitudes serían tramitadas en la práctica por el proceso asegurado. Por tanto, aun cuando Orange o cualquier otro operador no modificasen sus procesos internos para acomodarse a los plazos de interacción con la ER especificados en el proceso básico, todos los operadores deberían implementar la operativa en base a ficheros a nivel de interfaz con la ER, para evitar desarrollos al resto de operadores y procesarlas internamente en modo manual si fuera necesario.

Las portabilidades que deban ser tramitadas por el proceso básico y que se ejecutarían en un día son las portabilidades asociadas a servicios de tarifas especiales (90X, 80X) que no lleven asociada la portabilidad de su correspondiente número geográfico asociado – es decir, un volumen muy limitado, ya que la mayoría de portabilidades de tarifas especiales implican portabilidad del geográfico asociado -, y las portabilidades de números geográficos que no requieran la provisión/modificación de un acceso físico, es decir, que no conlleven un proceso de provisión mayorista de acceso. Por tanto, el volumen global de solicitudes de portabilidad a tramitar en rol donante por el proceso básico es muy limitado y su gestión manual por parte de los operadores (es decir, Orange) durante el periodo que durase el plan de contingencia sería perfectamente asumible, tanto para validar en plazo y dar de baja al usuario en los sistemas internos,

²¹ DT2010/1756.



como para actualizar los encaminamientos correspondientes de numeración portada. Ello sin olvidar que los operadores receptores pueden programar la ejecución de la ventana de portabilidad en una fecha aceptable para el cliente.

- 8º. Procedimiento de cancelación en rol donante: según la nueva especificación, el operador donante no podría cancelar las solicitudes de portabilidad en rol donante, salvo en caso de *slamming*. Aunque este requisito no está relacionado directamente con la reducción de plazos de portabilidad, se considera de fácil cumplimiento por parte de Orange y el resto de operadores, ya que únicamente implicaría dar órdenes a sus agentes de atención y retención de clientes de prohibir la práctica de cancelación por donante. Por tanto, se consideraría de obligado cumplimiento en la fecha de 1 de julio.

7 Alegaciones

Orange afirma que no podrá afrontar en tiempo ni forma la solución de contingencia propuesta por esta Comisión, debido a las siguientes razones principales:

- La implementación del preprocesado y postprocesado de los formatos y cabeceras de los ficheros para equiparar el proceso 12 al proceso asegurado es inviable sobre el nuevo sistema de gestión de portabilidad, ya que modificaría la actual planificación en curso y de requerir este cambio de alcance se pondrían en riesgo las fechas de paso a producción de las fases 1 y 2, es decir, se retrasaría aún más la fecha de puesta en producción definitiva de Orange (9 de noviembre).
- La única alternativa estudiada por Orange consiste en implantar el plan de contingencia en el actual sistema de portabilidad (SGPF). Este sistema es un producto obsoleto que aun cuando incluye el proceso 12 en rol donante, necesario para el plan de contingencia, sólo está desarrollado para los casos de traspasos entre terceros, por lo que sería necesario un desarrollo específico para tratar las portabilidades en el proceso asegurado de forma automática. Dada la brevedad del plazo restante hasta el 1 de julio el suministrador de dicha plataforma no garantiza que las tareas de parametrización y desarrollo de la solución, junto con las pruebas de verificación y pruebas sean llevadas a cabo con éxito, por lo que el riesgo de la solución es elevado y no se compromete a que estén disponibles en el plazo acordado.
- Igualmente, para adaptar el proceso on-line al proceso básico en base a ficheros se deberían hacer desarrollos adicionales, que igualmente serían inviables en el plazo solicitado, por lo que el proceso básico se gestionaría de forma manual, lo que implicaría un riesgo de errores de gestión de las portabilidades muy elevado. Orange calcula que en media se tramitan 1.000 solicitudes diarias por el proceso on-line (proceso 1), a los que deberían añadirse las consultas que se realizarían del número administrativo²², lo que implicaría en media un volumen de tratamiento manual de 1.500 solicitudes diarias en un plazo muy reducido de tiempo debido a los temporizadores más estrictos del proceso básico, y que además produciría indisponibilidades del acceso web a la ER para los operadores que utilicen dicho tipo de interfaz.
- Debido al tratamiento manual por parte de Orange de las solicitudes por el proceso básico, aquellos operadores que utilicen este proceso para sus portabilidades con Orange tendrán un elevado volumen de incidencias, provocando además que aquellos operadores que utilicen el proceso asegurado por requerir una desagregación de bucle se vean mejor atendidos que aquellos que disponen de acceso propio y que por tanto gestionen sus portabilidades por el proceso básico.

²² Uso del proceso básico para la obtención del número administrativo acordado en la AOP.



- La gestión manual de las consultas de administrativo ficticio (tramitadas por el proceso básico) se realizarían con gran riesgo de errores y de incumplimiento de plazos, por lo que supondrá costes de provisión a los operadores, al deber contratar pares vacantes por no disponer del número administrativo correcto.
- En rol tercero Orange tampoco garantiza que la carga del fichero diario de numeración portada se realice adecuadamente porque requeriría también trabajos de adecuación manuales al nuevo formato del fichero, que incluye nuevos campos relacionados con los revendedores.
- Los clientes exportados desde Orange tendrán con toda certeza, según la operadora, problemas de doble facturación y errores en los encaminamientos, multiplicándose exponencialmente las reclamaciones e incidencias.
- Por último, Orange resalta que el desarrollo del plan de contingencia supondría retrasar más la fecha de adaptación definitiva de Orange, pudiendo comprometerse la fecha de disponibilidad de noviembre de 2013.

Por su parte, la AOP califica de inviable e inasumible la solución de contingencia planteada por esta Comisión por las siguientes razones:

- Los problemas de encaminamiento de llamadas y doble facturación de clientes exportados desde Orange, señalados en el plan de contingencia, aunque sólo se presentaran durante un día provocarían un importante incremento en el volumen de reclamaciones reportadas a través del Sistema de Gestión de Incidencias (SGI), cuya tramitación podría potencialmente saturar y colapsar dicho sistema de forma prolongada en el tiempo y precisaría incluso la ejecución del plan de “marcha atrás”.
- Los problemas señalados dañarían la imagen de todos los operadores, la AOP y el buen funcionamiento de la portabilidad fija en España, impidiendo a los operadores proveer un servicio con los parámetros de calidad deseados.
- Imposibilidad de tramitar de forma eficiente las consultas de administrativo a Orange por el proceso básico, por los problemas de esta operadora, lo que derivaría en un sobre coste de los operadores que podrían verse obligados a asumir el mayor coste de instalar un par vacante a los clientes exportados desde Orange.
- La solución de contingencia implicaría que Orange no proporcionaría la reducción del plazo de portabilidad a 24 horas y crearía una situación de asimetría en el cumplimiento de la resolución con respecto al resto de operadores. Por ello, la AOP solicita que el plan incluya dos requisitos: (1ª) que no se permita a Orange actuar en rol receptor mientras la Comisión no haya verificado debidamente que cumple con sus roles de donante y tercero y (2ª) que desde el 1 de julio Orange cambie su modelo de cancelación por donante a receptor.
- Añade la AOP que, a la vista de la incertidumbre trasladada por Orange sobre el cumplimiento del plan de contingencia, junto a la falta de certificación de estos desarrollos por parte de la interesada y el retraso anunciado por Orange respecto a la disponibilidad de la solución definitiva, se considera como única solución viable el retraso a noviembre.

Las alegaciones recibidas de Telefónica al plan de contingencia versan esencialmente sobre los aspectos ligados a la asimetría en el cumplimiento de obligaciones por parte de Orange, y apoyan las dos condiciones a incluir en dicho plan ya señaladas por la AOP.

- Añade Telefónica que se debe garantizar la función de los operadores como donante o tercero, incluso con medidas de tipo ‘donante no activo’ en última instancia, y que no se debe obligar al resto de operadores a realizar desarrollos para una contingencia en julio por los costes adicionales que representaría. Telefónica solicita a la Comisión que



garantice la correcta realización del plan de contingencia por parte de Orange para no provocar una “marcha atrás” y sus perjuicios para los operadores y usuarios.

- Manifiesta que Orange ha indicado que la habilitación de la solución de contingencia retrasaría la fecha de disponibilidad de la reducción a 24 horas hasta el primer trimestre de 2014, generando este retraso un fuerte impacto en costes por desarrollo de sistemas y mantenimiento de equipos de suministrador.
- Telefónica resalta los inconvenientes de ejecutar una “marcha atrás” en cuanto a sobrecostes a los operadores, así como los costes añadidos a una replanificación y solicita la modificación de los calendarios de desarrollos mayoristas relacionados con portabilidad señalados en las resoluciones DT2012/824, AJ2013/34 y DT2012/1982.
- Por último, Telefónica solicita a esta Comisión la incoación de expediente sancionador contra Orange por incumplimiento de la resolución DT2009/1634.

8 Análisis y conclusión sobre el proceso a seguir

8.1 Viabilidad del plan de contingencia

Las problemáticas manifestadas al plan de contingencia, junto con la alegada falta de viabilidad de las otras alternativas propuestas, ponen de manifiesto la necesidad de garantizar la efectiva aplicación de las especificaciones técnicas inicialmente previstas y que, aparentemente, la mayoría de los operadores se hallan en condiciones de implementar con éxito en la fecha prevista.

Por ello, la adecuada protección de los derechos de los usuarios y de los intereses del sector en su conjunto obligan a esta Comisión a ratificar la imperativa necesidad de atenerse a los plazos y condiciones inicialmente previstos para llevar a efecto la portabilidad en 24 horas.

8.2 Incumplimiento de la puesta en producción el 1 de julio de 2013

Con independencia de otras medidas que procedan, incluso de naturaleza sancionadora, por el incumplimiento de la fecha de implantación de la reducción de plazos de portabilidad aprobadas, y ante la falta de garantías por parte de Orange del cumplimiento de la disponibilidad de la solución a 24 horas en noviembre, esta Comisión se ve en la obligación de imponer medidas que incentiven el cumplimiento de las reducciones de plazos de portabilidad por parte de este operador lo antes posible.

Asimismo, se coincide con los operadores en advertir que una ejecución del proceso de vuelta a la situación anterior resulta en claros perjuicios para los usuarios, que no podrán portarse durante el plazo de estabilización del sistema (estimado al menos en 5 días laborables), así como en perjuicios para el resto de operadores por el sobrecoste añadido al proceso y a la replanificación correspondiente del nuevo pase a producción, por lo que se debe intentar evitar esta solución de último recurso.

Por todo ello, esta Comisión debe establecer una serie de medidas que serán de aplicación únicamente en el caso de que Orange no implemente el 1 de julio la reducción de plazos de portabilidad fija:

1ª. Proceso de comunicación sobre el paso a producción

A juzgar por la planificación aportada por la AOP en el expediente DT2013/216, se contempla una preparación de puesta en producción de una semana previa a la fecha de 1 de julio. Esta Comisión considera que este plazo de una semana sería un plazo adecuado para que los operadores establezcan si están en condiciones de asegurar un correcto pase a producción, y evitar así forzar un proceso de vuelta a la situación anterior.



Por ello, en caso de que Orange prevea que no pueda pasar el 1 julio de 2013 a la portabilidad a 24 horas, se ha de ponderar esta obligación con los inconvenientes ligados a un pase a producción fallido, en los que Orange no asuma su rol como operador donante y tercero y todas las portabilidades hacia otros operadores procedentes de este operador fallen. Esta situación provocaría el consiguiente proceso técnico de “marcha atrás” para volver a la situación precedente, pero al mismo tiempo dejaría sin posibilidad de portarse al conjunto de los usuarios durante el plazo requerido para la estabilización del sistema de portabilidad centralizado (ER). Por ello, se considera necesario establecer que en el caso de que Orange no pueda realizar el paso a producción previsto con las garantías suficientes, notifique a la AOP y a esta Comisión, dicha imposibilidad, al menos con 15 días naturales de antelación al 1 de julio de 2013, en cuyo caso se abortaría el paso a producción planteado, continuando la operatividad con la ER en base a las anteriores especificaciones.

2ª. Comunicación de la nueva fecha de entrada de la portabilidad a 24 horas

Orange deberá comunicar con una antelación de dos meses la fecha en la que podrán estar operativas las modificaciones establecidas en la Resolución de 26 de abril de 2012 (DT2009/1634), de común acuerdo con la Asociación de Operadores para la Portabilidad.

Si Orange comunicara encontrarse en la imposibilidad de implementar los procedimientos de portabilidad en 24 horas, deberá quedar suspendida la introducción efectiva de las nuevas especificaciones para la portabilidad fija en 24 horas, continuando el funcionamiento de la portabilidad fija de acuerdo a las anteriores especificaciones. Asimismo, deberá quedar suspendida la introducción de los desarrollos mayoristas afectados y especificados en las resoluciones DT2012/824, AJ2013/34 y DT2012/1982.

9 Apercibimiento de medidas coercitivas

Atendiendo a las circunstancias concretas concurrentes en el presente expediente, esta Comisión considera necesario apercibir a Orange de la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa de las resoluciones de esta Comisión relativas a la implementación de la portabilidad fija en 24 horas.

Al respecto, la disposición adicional sexta de la LGTel dispone que esta Comisión podrá imponer multas coercitivas por importe diario de 100€ hasta 10.000€ para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones, en los términos previstos en la LRJPAC.

En el presente caso, las obligaciones impuestas a Orange en las resoluciones de esta Comisión relativas a la portabilidad en 24 horas constituyen una obligación personalísima en la que no procede la compulsión directa sobre la persona del obligado, por cuanto sólo a Orange le resulta factible su cumplimiento, tratándose de una obligación de hacer.

Cabe reseñar que incluso se ha habilitado un plan de contingencia considerado viable y con plazo suficiente para que en el caso en que Orange no pudiera implementar las modificaciones establecidas en la Resolución de 26 de abril de 2012 y para permitir al resto de operadores el paso a producción incorporando las modificaciones de reducción de plazos de portabilidad y la interacción con Orange. El cumplimiento de dicho Plan de Contingencia, sin embargo, también ha sido descartado por este operador.

Dada la especial gravedad de la conducta de Orange, resulta especialmente importante garantizar el cumplimiento de las referidas resoluciones. En este sentido, debido a la naturaleza de la portabilidad, donde las modificaciones aprobadas en la resolución DT 2009/1634²³ y necesarias para la reducción de plazos de portabilidad del usuario final a un día deben ser acometidas por todos los operadores al mismo tiempo (1 de julio de 2013) para que ésta se realice correctamente, la imposibilidad de Orange para llegar en plazo con

²³ Con las modificaciones señaladas en la resolución AJ2012/1162



tales desarrollos o implementar el plan de contingencia establecido por esta Comisión, significa la imposibilidad de que el resto de operadores puedan ejecutar con garantías la portabilidad en 24 horas, con lo que esta operadora está forzando al conjunto de operadores a continuar con la actual especificación de plazos de portabilidad.

En estas condiciones, podría resultar plenamente justificada la imposición de multas coercitivas para asegurar el cumplimiento de una resolución de enorme trascendencia para el conjunto del sector. Por consiguiente, al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional sexta de la LGTel y conforme lo establecido en el Capítulo V del Título VI de la LRJPAC, se apercibe a Orange de la posible imposición de la multa coercitiva en la forma y cuantía que se señalan, con el fin de proceder a la ejecución forzosa de la obligación impuesta por la presente resolución.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, esta Comisión

RESUELVE

PRIMERO.- Rechazar la solicitud de Orange y la Asociación de Operadores para la Portabilidad, manteniendo la fecha de 1 de julio de 2013 de implantación de las modificaciones de portabilidad fija.

SEGUNDO.- Si Orange no pudiera cumplir el paso a producción el 1 de julio de 2013 de las modificaciones de portabilidad fija aprobadas por esta Comisión, deberá comunicarlo así a esta Comisión y a la Asociación de Operadores para la Portabilidad con al menos 15 días naturales de antelación a dicha fecha. En este caso, ha de significarse que, con independencia de otras posibles medidas que pudieran adoptarse en aras a garantizar la ejecución de la resolución, esta Comisión considerará la apertura de un expediente sancionador por la posible infracción cometida.

TERCERO.- Si finalmente Orange no cumpliera las obligaciones que le incumben para garantizar, en fecha el 1 de julio de 2013, dicho paso a producción de las modificaciones de portabilidad fija aprobadas por esta Comisión, se le apercibe de la posibilidad de esta Comisión de imponer multas coercitivas hasta la disponibilidad operativa de las especificaciones de la portabilidad fija a 24 horas.

CUARTO.- En el caso de que Orange comunicara no haber implementado los procedimientos de portabilidad en 24 horas, quedará suspendida la introducción efectiva de las nuevas especificaciones para la portabilidad fija en 24 horas, continuando el funcionamiento de acuerdo a las anteriores especificaciones de portabilidad. Asimismo quedará suspendida la introducción de los desarrollos mayoristas afectados y especificados en las resoluciones DT2012/824, AJ2013/34 y DT2012/1982.

QUINTO.- En caso de que Orange, a fecha 1 de julio de 2013, no hubiera establecido los mecanismos para garantizar el paso a producción de las modificaciones de portabilidad fija aprobadas por esta Comisión, deberá comunicar a esta Comisión, con una antelación de dos meses, la fecha en la que podrán estar operativas las modificaciones establecidas en la Resolución de 26 de abril de 2012, de común acuerdo con la Asociación de Operadores para la Portabilidad.

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 22.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado mediante Resolución de su Consejo de 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), 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, 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 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición Adicional Cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 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 2 del artículo 58 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.