
**RESOLUCIÓN SOBRE EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE CANCELACIÓN
EN LA PORTABILIDAD FIJA**

POR/DTSA/2519/13/CANCELACIÓN

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Barcelona, a 7 de mayo de 2015

Visto el expediente relativo al análisis del proceso de cancelación en portabilidad fija, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de solicitud de Jazztel

Con fecha 27 de diciembre de 2013, Jazz Telecom, S.A.U. (en adelante, Jazztel) presentó un escrito en el que solicita la recuperación de la cancelación por el operador donante en la especificación técnica de portabilidad fija, la imposición de un nuevo procedimiento de escalado entre operadores de las portabilidades expiradas y la adopción cautelar, y sin perjuicio de las medidas anteriores, de un procedimiento por parte de los operadores receptores para cancelar a petición del operador donante.

Jazztel manifiesta que desde el 11 de noviembre de 2013, fecha en la que pasaron a estar operativamente disponibles la reducción de los plazos de portabilidad y la eliminación de la cancelación por el operador donante¹, así como la reducción del plazo de provisión de los servicios de banda ancha²,

¹ Resolución, de 26 de abril de 2012, de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración fija en caso de cambio de operador (portabilidad fija).

² Resolución, de 26 de septiembre de 2013, de comunicación de la fecha de puesta en operación de la reducción de plazos de portabilidad fija y de las modificaciones en los desarrollos mayoristas afectados.

viene detectando problemas en la ejecución de las cancelaciones por parte de los operadores receptores, al no atender la voluntad de los clientes finales de quedarse con su operador donante, en este caso Jazztel.

SEGUNDO.- Escritos relacionados de Telecable

Con fechas 9 y 16 de diciembre de 2013, se recibieron dos escritos³ de Telecable de Asturias S.A. (en adelante, Telecable), donde se informa de irregularidades en las prácticas comerciales de los operadores receptores, que imposibilitan a los clientes afectados cancelar sus solicitudes de portabilidad.

TERCERO.- Inicio del procedimiento y requerimientos de información

Mediante escrito de 24 de enero de 2014, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) dio inicio al presente procedimiento con el objetivo de analizar los problemas en la cancelación por receptor planteados por Jazztel y Telecable.

Asimismo, en el mismo escrito, se requirió a los diez operadores con mayor participación en la portabilidad fija⁴ información relativa a sus procedimientos internos de cancelación como operadores receptores, así como los volúmenes de portabilidades y cancelaciones gestionadas en los primeros meses⁵ de uso de la portabilidad según la nueva especificación y los volúmenes gestionados anteriormente cuando la cancelación se realizaba en rol donante⁶.

También se requirió a la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP)⁷ información sobre las problemáticas detectadas en los procesos de cancelación por los operadores miembros y sobre las iniciativas que hubieran sido acordadas entre ellos para su resolución.

Finalmente, se requirió a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) y a varias asociaciones de

³ Como consecuencia del requerimiento de información efectuado a la Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP) en el seno del procedimiento sancionador RO 2013/1306, incoado a France Telecom España, S.A.U. (actualmente, Orange Espagne, S.A.U) debido al incumplimiento del plazo de implementación de las modificaciones en portabilidad fija aprobadas en la Resolución de la CMT de 26 de abril de 2013, con el objetivo de comprobar la correcta entrada en funcionamiento de dichas modificaciones.

⁴ Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica), Cableuropa, S.A.U. (Ono), Jazz Telecom, S.A.U. (Jazztel), France Telecom España, S.A.U. (Orange), Vodafone España, S.A.U. (Vodafone), Euskaltel, S.A. (Euskaltel), R Cable, S.A. (R Cable), Xtra Telecom, S.A. (Xtra), BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones, S.A.U. (BT) y Telecable de Asturias, S.A.U. (Telecable).

⁵ Noviembre y diciembre de 2013 y enero de 2014.

⁶ Datos solicitados en el periodo de enero a octubre de 2013.

⁷ Asociación que gestiona la plataforma centralizada de portabilidad fija (Entidad de Referencia) y representa a los operadores de telefonía fija obligados a compartir su coste.

consumidores⁸ información sobre las reclamaciones que hubieran recibido en relación con la cancelación de portabilidad fija por los operadores receptores.

CUARTO.- Respuestas a los requerimientos de información

Los días 7, 11, 13, 17, 19, 21 y 24 de febrero y 11 de abril de 2014 se recibieron los escritos de respuesta de Vodafone, Telefónica, Euskaltel, Jazztel, Ono, Orange, Telecable, R Cable, Xtra y BT.

Asimismo, los días 19, 20 y 21 de febrero de 2014, se recibieron las respuestas de la SETSI, AOP y FACUA, a sus respectivos requerimientos de información.

QUINTO.- Alegaciones adicionales

El 25 de abril de 2014 Telecable remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito ampliando su respuesta y aportando documentación acreditativa sobre la mala praxis de algunos operadores receptores que, según esta operadora, impiden la cancelación de las solicitudes de portabilidad de algunos de sus clientes.

Por otra parte, el 30 de abril de 2014 se recibió un escrito de Orange en el que manifiesta que la mejor solución para reforzar el funcionamiento de los procesos de cancelación sería suscribir un código de conducta con KPIs⁹ para supervisar su cumplimiento. Asimismo, esta operadora solicita la ampliación del objeto de este expediente a la cancelación en portabilidad móvil.

El 5 de mayo de 2014 Telefónica remitió un escrito en el que denuncia también la existencia de malas prácticas en la cancelación de la portabilidad móvil y solicita la incorporación de su análisis en el procedimiento de referencia.

Por último, el 13 de junio de 2014 se recibió un escrito de Vodafone, en el que solicita la recuperación de la cancelación por donante tanto en portabilidad fija como móvil y, subsidiariamente, la implantación de una plataforma de cancelación independiente como canal único de cancelación para los clientes, o en su defecto la regulación de la cancelación por receptor mediante un código de conducta medible a través de los datos obtenidos por un canal de recepción único para todos los operadores.

SEXTO.- Trámite de audiencia

El 27 de noviembre de 2014 la DTSA emitió informe y se abrió el trámite de audiencia a los operadores afectados por cambios en la especificación de portabilidad fija, esto es, operadores con numeración geográfica y/o con numeración de tarifas especiales. Entre el 12 y 23 de diciembre de 2014 se recibieron alegaciones de los operadores Jazztel, Vodafone y Ono, Telefónica,

⁸ OCU (Organización de Consumidores y Usuarios), CEACCU y FACUA.

⁹ KPI (Key Performance Indicator): parámetro de rendimiento, indicador de calidad.

Orange y Xfera Móviles, S.A. (en adelante, Yoigo), así como de la AOP y FACUA. El 30 de marzo de 2015 se recibió un escrito adicional de la AOP.

SÉPTIMO.- Notificación en Boletín Oficial del Estado y Ayuntamiento

El 19 de enero de 2015 la DTSA inició el procedimiento de notificación establecido en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), consistente en la publicación en el Boletín Oficial del Estado y en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente, del anuncio de la apertura del trámite de audiencia para aquellos operadores¹⁰ cuya notificación fue intentada infructuosamente dos veces en la forma prevista en el artículo 59.2 de la LRJPAC. Una vez cumplimentado el trámite de notificación, no se han recibido alegaciones de dichos operadores.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

PRIMERO.- Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto analizar la relevancia de los problemas en la cancelación por operador receptor de la portabilidad fija planteados por Jazztel y Telecable, ante la petición del primero de recuperar el proceso de cancelación por operador donante en la especificación técnica de portabilidad fija, y el establecimiento de un mecanismo de escalado entre operadores de las portabilidades expiradas.

Telefónica, Vodafone y Orange solicitaron la ampliación del objeto del expediente para extenderlo a la cancelación en el ámbito de la portabilidad móvil, pero dicha ampliación no se estima por no estar justificada, como se fundamenta en el Anexo II de la presente resolución.

SEGUNDO.- Habilitación competencial

Las competencias de la CNMC para resolver el presente procedimiento resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, Ley de creación de la CNMC), corresponde a este Organismo realizar las funciones atribuidas por la Ley General de Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo.

Entre las funciones que señala la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), cabe indicar que el artículo 70.2.f)

¹⁰ Berría SIT, S.L., Click4All Marketing Online, S.L.U., Grupo Caprada & Depablos, S.L.U., Hello TV, S.L., Novatio Telecom, S.L., Telecoming Business Solutions, S.L., Tellmevox, S.L. y Quantum Telecom, S.A.

establece que compete a la CNMC “ *fijar las características y condiciones para la conservación de los números en aplicación de los aspectos técnicos y administrativos que mediante real decreto se establezcan para que ésta se lleve a cabo*”¹¹.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 21 de la LGTel, la disposición sexta de la Circular 1/2008, de 19 de junio, aprobada por la CMT, sobre conservación y migración de numeración telefónica¹² establece la facultad de este Organismo para aprobar las especificaciones técnicas de portabilidad, cuando así lo estime necesario, estando los operadores obligados a garantizar el derecho de los abonados a la conservación de la numeración y la continuidad en la prestación de los servicios en las condiciones establecidas por este organismo público.

En ejercicio de tales competencias, el 26 de abril de 2012 se aprobó la Resolución 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). Conforme a lo establecido en el artículo 38.2.m de la Ley 32/2003 (actual artículo 47.1.c) de la Ley 9/2014)¹³, en dicha Resolución se acordó reducir el plazo para hacer efectiva la portabilidad en un día hábil. Asimismo, en la misma Resolución se eliminó la posibilidad de cancelar las solicitudes de portabilidad a través del operador donante.

La puesta en funcionamiento operativa de estas modificaciones tuvo lugar el 11 de noviembre de 2013, por lo que desde esta fecha los usuarios sólo pueden cancelar sus solicitudes de portabilidad por medio del operador receptor.

En aplicación de los preceptos citados y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20.1 y 21.2 de la Ley de creación de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para conocer y resolver sobre la petición de Jazztel de recuperar la cancelación por operador donante en portabilidad fija, así como sobre el resto de cuestiones propuestas por los operadores de telefonía fija.

¹¹ La tramitación del presente procedimiento se inició estando en vigor la LGTel, de 3 de noviembre de 2003. Tras la aprobación, el 9 de mayo de 2014, de la vigente LGTel, se ha mantenido la habilitación que ostentaba la CMT (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones) en materia de regulación de la portabilidad. Por tanto, la actual CNMC dispone de la competencia para conocer y resolver el presente expediente.

¹² Circular 1/2008, de 19 de junio, sobre conservación y migración de numeración telefónica, modificada por la Circular 3/2009, de 2 de julio.

¹³ Que transpone el artículo 30 de la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, modificada por la Directiva 2009/136/CE.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

PRIMERO.- Contexto del problema identificado por Jazztel

Los procedimientos administrativos entre operadores necesarios para llevar a cabo la portabilidad (solicitudes de portabilidad, validaciones, cancelaciones, incidencias...) se gestionan a través de plataformas centralizadas. Actualmente existen dos plataformas diferentes, una para portabilidad fija, denominada Entidad de Referencia (ER) y otra para portabilidad móvil, llamada Nodo Central (NC), con sus propias especificaciones técnicas de portabilidad. Por su parte, cada plataforma es gestionada por sus respectivas asociaciones de operadores: (i) Asociación de Operadores para la Portabilidad (AOP), que engloba a los operadores de portabilidad fija, y (ii) Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil (AOPM), integrada por los operadores del dominio de portabilidad móvil.

Jazztel denuncia que, desde la implantación operativa el 11 de noviembre de 2013 de la nueva especificación de portabilidad fija para la reducción del plazo de portabilidad a 24 horas y la eliminación de la cancelación por donante, ha detectado un número relevante de casos en los que, habiendo logrado disuadir o “retener” a clientes que solicitaban la portabilidad, el operador receptor no atiende las cancelaciones solicitadas por dichos clientes. Las consecuencias de estas prácticas por parte de los operadores receptores resultarían en que:

- El cliente es portado en contra de su voluntad.
- El ratio de retención de clientes de Jazztel disminuye considerablemente. La operadora estima que mensualmente supone un incremento en el número de clientes perdidos por portabilidad superior al 30%.
- A pesar de los escalados de Jazztel a los operadores receptores, sigue aumentando el número de clientes cuya solicitud no se cancela¹⁴.

Para evitar estos problemas, Jazztel solicita la reincorporación a la especificación de la cancelación por donante y la imposición a los operadores de un procedimiento, que Jazztel aporta, para facilitar a los clientes portados en contra de su voluntad la vuelta al operador donante (“retroportabilidad”).

Además de Jazztel, también Telecable denuncia malas prácticas en la gestión de las cancelaciones. Ambos operadores enumeran diferentes tipos de trabas a la cancelación aplicadas por los operadores receptores: (i) problemas para contactar con el departamento especializado de cancelación del operador receptor (esperas largas, números no operativos...), (ii) información al cliente de la imposibilidad de cancelar por no disponer de plazo para ello cuando no es así, y (iii) impedimentos de otro tipo (posibilidad de perder el número, penalización por cancelar...).

¹⁴ Jazztel en su escrito de inicio aportó una muestra de solicitudes de cancelación escaladas a operadores (desde el 11 noviembre a 19 de diciembre de 2013), donde un 54% de casos no se pudo cancelar por expiración del plazo de cancelación.

Como ya se ha indicado, desde el 11 de noviembre de 2013, el operador donante no puede cancelar las solicitudes de portabilidad de sus clientes en la ER, sino que los usuarios deben dirigirse al operador receptor.

Una consecuencia predecible de este cambio de modelo de cancelación era que la tasa de retención de clientes por parte de los operadores en rol donante bajaría con respecto a los ratios alcanzados con anterioridad, ya que no basta con la llamada del operador donante al cliente para ofrecerle una oferta de retención y cancelar su portabilidad en caso de que acepte, sino que ahora se requiere de un acto expreso del usuario, esto es, el cliente ha de dirigirse al operador receptor para cancelar su solicitud de portabilidad. Tras dicho acto, el usuario puede finalmente decidir no cancelar la portabilidad o puede contactar con el operador receptor para cancelar y quedarse aun así con este operador tras recibir una contraoferta.

Por tanto, el argumento de Jazztel sobre la mera disminución del ratio de retención de clientes no puede ser una razón que por sí sola justifique la recuperación de la cancelación por donante. Se ha de analizar si el cambio de modelo de cancelación ha sido perjudicial para la competencia y si se está impidiendo al usuario ejercer su derecho a cancelar.

SEGUNDO.- Análisis de la situación denunciada

Para conocer la situación del sector en la práctica de las cancelaciones, se ha analizado la información aportada por los diez operadores de telefonía fija requeridos, así como las estadísticas disponibles en la ER. En concreto, se ha estudiado:

- La información cualitativa de los operadores sobre los mecanismos facilitados a los usuarios para cancelar (canales ofrecidos, condiciones), su rendimiento y las problemáticas detectadas en el transcurso del primer trimestre de funcionamiento de la cancelación por receptor.
- La información cuantitativa de los operadores relativa a solicitudes de cancelación de usuarios recibidas en sus canales comerciales, las procesadas en la ER y las solicitudes de “retroportabilidad” detectadas (escalado de portabilidades expiradas que provocan un proceso adicional de portabilidad de retorno al operador donante).
- El volumen de solicitudes de portabilidad y cancelación, disponibles a través de la interfaz de supervisión de la ER, de los meses previos y posteriores a la puesta en marcha del cambio en el procedimiento de cancelación.
- Los datos de incidencias sobre cancelación abiertas por los operadores en el Sistema de Gestión de Incidencias de la ER.

Los pasos que se han seguido para analizar el impacto del cambio en la cancelación y las conclusiones obtenidas a partir de la información analizada se exponen a continuación.

1. Evolución del índice de cancelaciones

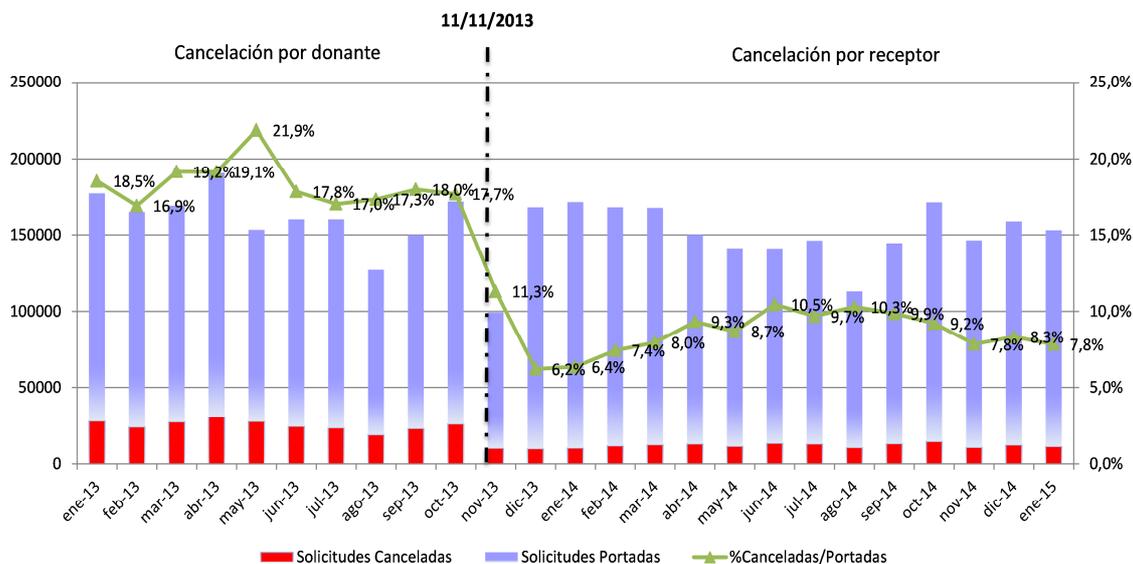
Para obtener una comparativa homogénea entre operadores¹⁵ se ha utilizado la información extraída de la plataforma centralizada de portabilidad (ER) sobre solicitudes portadas (solicitudes de portabilidad ejecutadas) y solicitudes canceladas de todos los operadores.

Se han contabilizado exclusivamente las cancelaciones motivadas por la acción comercial de retención de los operadores donantes. En consecuencia, para el periodo anterior al 11 de noviembre de 2013, se han tomado en cuenta las solicitudes canceladas por el operador donante y también las solicitudes denegadas por este último a petición del usuario, ya que en la anterior especificación técnica este tipo de denegación era equivalente a una cancelación por retención de cliente. No se han considerado las cancelaciones por receptor anteriores al cambio en la especificación, ya que la mayoría de estas cancelaciones no se debían a peticiones del usuario, sino a causas técnicas internas al operador receptor, tales como problemas con la disponibilidad del acceso asociado a la numeración fija, con la solvencia de los clientes captados, etc. Por su parte, a partir del 11 de noviembre la única vía para cancelar las solicitudes es mediante el operador receptor¹⁶.

Analizados estos datos, en la Gráfica 1 se observa que globalmente el ratio de solicitudes canceladas respecto a solicitudes portadas se mantuvo en un promedio del 18%, durante los meses anteriores al 11 de noviembre de 2013. El cambio en la especificación redujo el nivel de cancelaciones hasta el 6%, remontando posteriormente hasta el 10%, y fluctuando en los últimos meses a la baja.

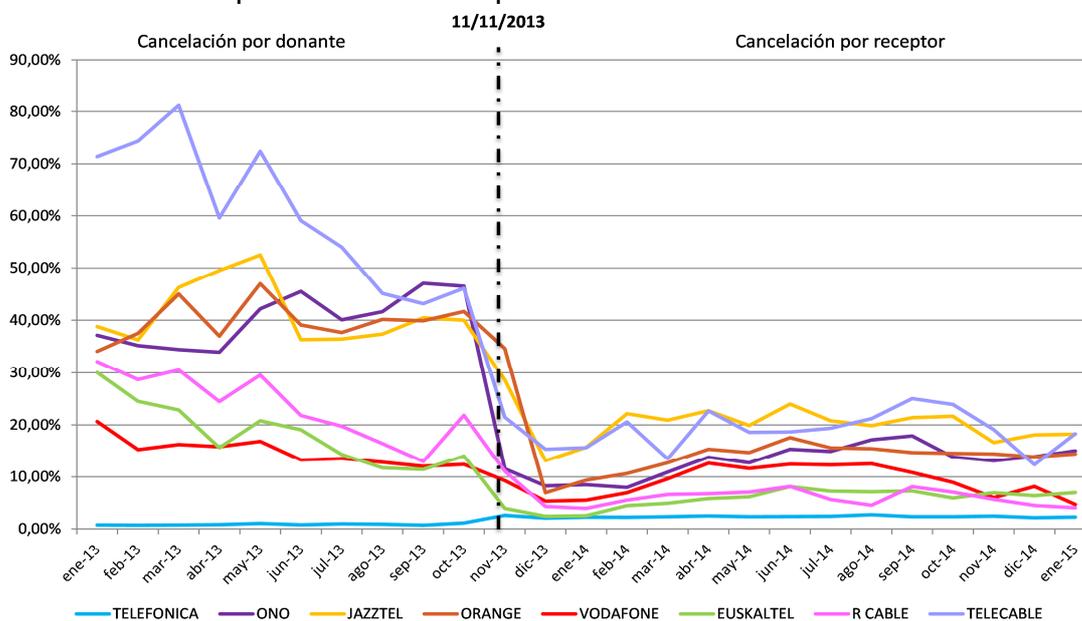
¹⁵ Los datos aportados por los operadores eran heterogéneos, sin referencia común, ya que algunos reflejan las solicitudes de portabilidad enviadas, otros las ejecutadas y otros los números portados.

¹⁶ Aunque los datos de la ER no permiten diferenciar aquellas cancelaciones del operador receptor originadas por causas técnicas del propio operador, este porcentaje no se estima superior a un 4%, tomando como referencia el promedio existente antes del cambio en la portabilidad a 24 horas.



Gráfica 1: Comparativa global entre solicitudes portadas y solicitudes canceladas

El análisis por operador muestra unos índices de cancelación anteriores al cambio muy heterogéneos. En la Gráfica 2 se presenta la evolución en el índice de retención, es decir, en el ratio de solicitudes de portabilidad canceladas por la acción comercial de los operadores presentados en la gráfica¹⁷ con respecto a las solicitudes portadas a otros operadores:



Gráfica 2: Índice de retención calculado como el porcentaje de solicitudes canceladas sobre solicitudes exportadas

¹⁷ Por sencillez se muestran los datos de Telefónica (por ser el operador que más portabilidades gestiona en rol donante) y de todos aquellos operadores que mantenían un ratio de cancelación superior al 10% con la aplicación de la anterior especificación técnica.

Se aprecia que:

- A Telefónica el cambio en la especificación técnica prácticamente no le ha afectado, como consecuencia de la prohibición de recuperación de clientes¹⁸ impuesta regulatoriamente. El ligero incremento de cancelaciones que registra a partir de noviembre de 2013 se debe al factor de cancelaciones de operadores receptores por causas técnicas.
- Prácticamente la totalidad de los operadores analizados (alternativos y cableros) realizan prácticas comerciales de retención de clientes, siendo Telecable, Jazztel, Ono y Orange los operadores que mantenían un mayor nivel porcentual de solicitudes canceladas (superior al 40%). Estos índices porcentuales destacan por ser muy elevados, pero llama especialmente la atención el caso de Telecable, que llegó a retener en el mes de marzo de 2013 hasta un 80% de los clientes que querían marcharse, aunque también se observa que desde el mes de mayo de 2013 su índice de retención venía disminuyendo drásticamente.
- Durante los primeros meses de cambio en la modalidad de cancelación por donante a receptor (noviembre y diciembre de 2013 y enero de 2014) se aprecia que el ratio de solicitudes canceladas con respecto a portabilidades efectivas cayó significativamente a niveles por debajo del 10%, aunque Jazztel y Telecable mantuvieron un porcentaje algo superior.
- Durante el año 2014 el ratio de cancelaciones ha remontado paulatinamente para los operadores que más retenían (Telecable, Jazztel, Ono y Orange). En particular, el ratio de cancelación de Jazztel y Telecable supera el 20%. A su vez, los operadores que menos retenían antes del cambio, como Vodafone, continúan en niveles más bajos de retención.

Es decir, se ha observado que la bajada en los índices de retención de clientes por el cambio en la cancelación de donante a receptor fue muy significativa en los primeros meses de implantación, reduciéndose hasta una cuarta parte, lo que afectó a todos los operadores pero especialmente a aquellos operadores que utilizaban la retención comercial de clientes de forma masiva (Telecable, Jazztel, Ono y Orange). Este índice ha aumentado progresivamente desde entonces hasta llegar a niveles de retención de entre un 30% a 50% respecto a los conseguidos en los meses previos al cambio.

También en rol receptor, con el cambio de la cancelación, el ratio de solicitudes de importación canceladas ha disminuido notablemente. Sin embargo, el efecto de la bajada es globalmente homogéneo y proporcional para todos los

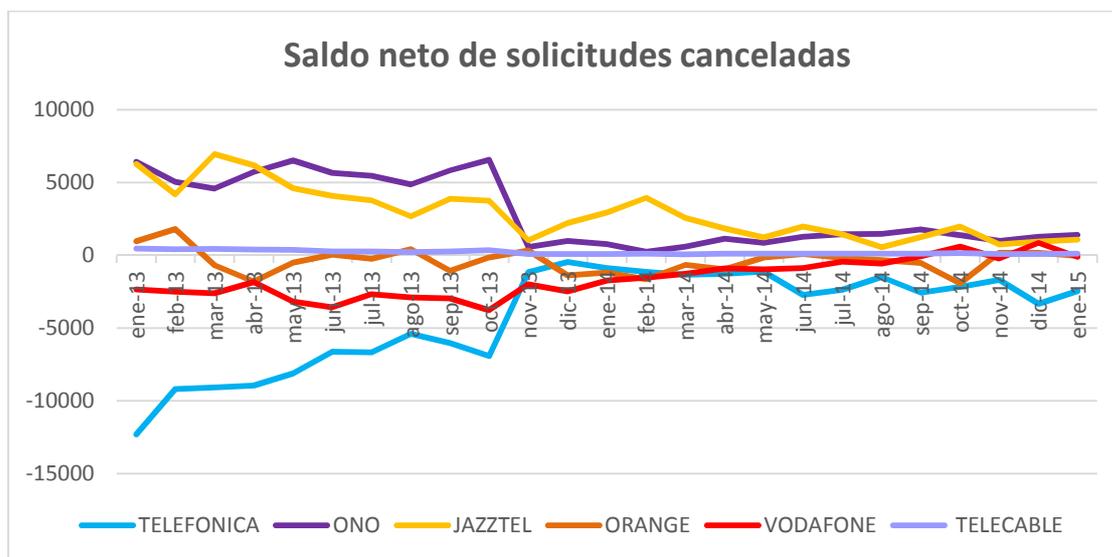
¹⁸ Telefónica no puede efectuar prácticas de recuperación del cliente si ese cliente está afectado por una solicitud de un servicio mayorista de acceso completamente desagregado o compartido al por de cobre, según las obligaciones vigentes en el mercado 4, conforme a la Resolución, de 22 de enero de 2009, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/626).

operadores, sin que se haya observado una tendencia especialmente anómala en algún operador receptor.

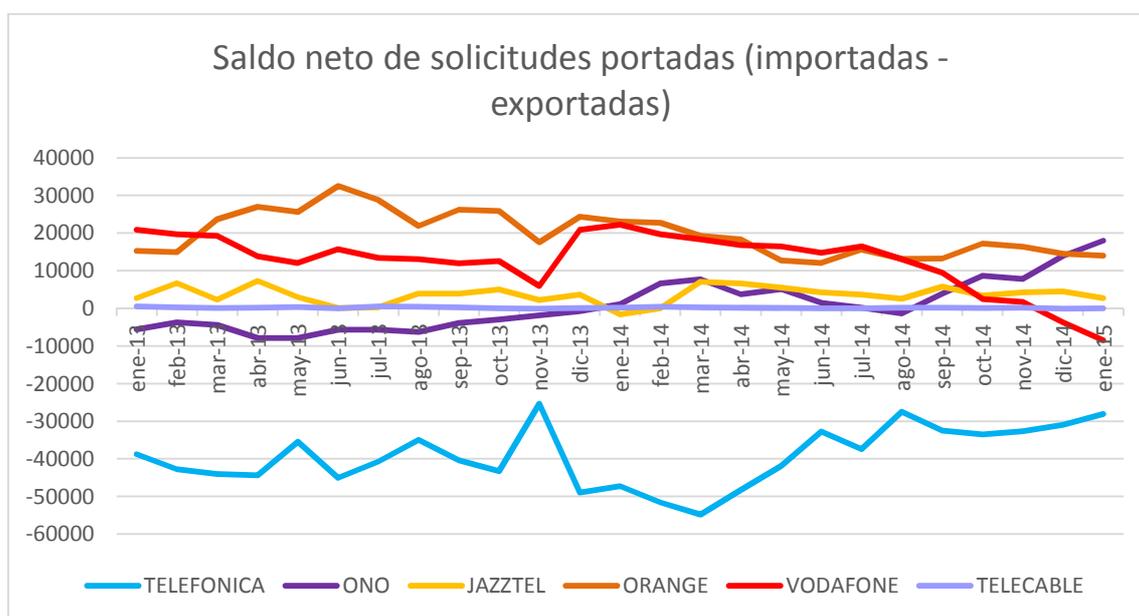
2. Análisis de los balances de retención y de portabilidad

Una vez observado el descenso generalizado en los índices de retención de los operadores, se ha de estudiar el grado de impacto relativo en éstos, teniendo en cuenta que todos los operadores actúan en portabilidad como operador donante y receptor, es decir, exportando e importando clientes.

En la Gráfica 3 se observa el balance neto de cancelaciones por operador entre los clientes retenidos (solicitudes exportadas canceladas) y los clientes potenciales perdidos por haber sido retenidos por los operadores donantes (solicitudes importadas canceladas). En la Gráfica 4 se muestra el balance neto de portabilidad por cada operador analizado.



Gráfica 3: Balance neto de clientes ganados y perdidos por cancelación de portabilidad



Gráfica 4: Balance neto de portabilidad

Comparando ambos balances (de cancelación y de portabilidad) por operador, se observa que:

- Jazztel, Ono y Telecable¹⁹, que son especialmente activos en las campañas de retención de cliente y mantenían un balance positivo en cancelación (más clientes retenidos frente al resto de operadores) se vieron afectados intensamente tras el paso a producción de la nueva especificación. Al comparar el balance de cancelación con el de portabilidad es evidente que a Jazztel y Ono la existencia de unos balances altamente positivos en cancelación les permitían mejorar sus balances de portabilidad neta negativa, llegando incluso a ser positivos en el caso de Jazztel. También para Telecable el peso de la cancelación en su balance de portabilidad era fundamental. Sin embargo, a pesar del descenso en retención de clientes experimentado después del cambio en portabilidad, el balance de portabilidad de Ono y Jazztel ha mejorado. Ono ha aumentado significativamente su captación de clientes por portabilidad, habiendo transformado su anterior balance de portabilidad negativo a positivo y manteniéndolo durante la mayor parte del 2014.
- Vodafone tenía un balance negativo en cancelación, debido a su menor actividad comercial de retención en portabilidad fija. Asimismo, dicha pérdida de clientes por cancelación no suponía a este operador una influencia significativa, ya que su balance positivo de portabilidad en términos absolutos era muy superior. Por su parte, el descenso de otros operadores en el ratio de cancelaciones a partir del cambio en la especificación, ha posibilitado que Vodafone haya mejorado su balance de cancelación, pero igualmente no tiene un peso significativo en su balance de portabilidad, que ha seguido siendo muy positivo hasta septiembre de

¹⁹ Por razones de escala no se aprecian los valores de Telecable en la gráfica.

2014. Es a partir de este mes cuando Vodafone ha experimentado un descenso notable en su balance de portabilidad, debido principalmente al paso de clientes hacia Ono, ligado a políticas comerciales vinculadas a la adquisición de Ono por Vodafone²⁰.

- Orange es el operador que ganaba un mayor número de clientes por portabilidad. El peso de la cancelación sobre el balance de portabilidad era muy reducido, compensándose prácticamente los clientes retenidos por Orange con los clientes retenidos por otros operadores. Aunque su balance de portabilidad ha descendido en 2014 con respecto a 2013, no parece estar causado por el cambio a cancelación por receptor, ya que el saldo neto de cancelación se ha mantenido en un orden de magnitud similar al anterior.
- Telefónica, por su impedimento regulatorio de retener clientes en determinados procesos, era el operador con un mayor desequilibrio de solicitudes canceladas en el periodo comprendido entre enero y octubre de 2013, lo que afectaba negativamente a su balance de portabilidad. Con la eliminación de la cancelación por donante el volumen de cancelaciones general de los operadores ha disminuido, dejando de tener para Telefónica un peso relativo significativo en su balance de portabilidad.

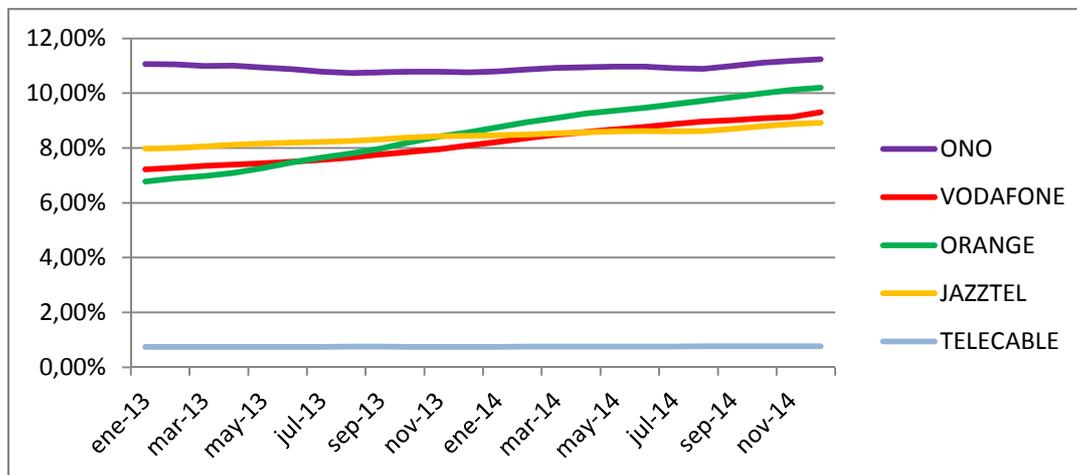
En conclusión, para Vodafone, Orange y Telefónica el cambio en la cancelación por donante a receptor no parece que haya supuesto un impacto negativo en su balance de portabilidad. Para Jazztel, Ono y Telecable, aunque su ratio de cancelación disminuyó con el paso a cancelación por receptor en la especificación, tanto Jazztel como Ono mejoraron sus balances de portabilidad a lo largo del año 2014, lo que indica que han sabido acomodar sus prácticas comerciales a nivel minorista o que la pérdida de eficacia en las campañas comerciales de retención de clientes que solicitan la portabilidad después del cambio en el proceso de cancelación no les ha supuesto una traba competitiva. El operador más afectado por el cambio regulatorio ha sido Telecable, debido a que el volumen de clientes que anteriormente conseguía retener como donante era extremadamente alto. No obstante, también se ha observado que en algunos meses posteriores al cambio su balance de portabilidad ha sido similar al de meses anteriores a noviembre de 2013²¹.

En consecuencia, el estudio llevado a cabo muestra que la reducción en los índices de retención producidos por el cambio de cancelación por donante a receptor ha sido significativa, especialmente para aquellos operadores que eran muy activos en esta práctica comercial. Sin embargo, al haber afectado este cambio a todos los operadores, viendo reducidos todos sus respectivos ratios de cancelación, este hecho no parece haber afectado negativamente su respectivo balance neto de portabilidad. Por su parte, dado que el balance en portabilidad muestra generalmente una correlación con la evolución en la cuota de mercado de los operadores, tampoco se observa que el cambio en la

²⁰ Operación aprobada por la Comisión Europea el 2 de julio de 2014.

²¹ Por ejemplo, en febrero y marzo de 2014, Telecable tuvo un saldo de portabilidad positivo (411 y 231), similar al de agosto y septiembre de 2013 (401 y 235).

cancelación haya afectado a sus respectivas cuotas, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica.



Gráfica 5: Evolución de la cuota de mercado por líneas de los operadores alternativos

3. Análisis de la implantación de la cancelación por receptor

Todos los operadores requeridos en el presente procedimiento han manifestado haber actualizado sus procedimientos internos, tanto a nivel comercial como de sistemas informáticos, a la nueva modalidad de cancelación por receptor y haber dimensionado y formado correctamente sus centros de atención al cliente para la recepción y atención de llamadas de cancelación.

Los canales más utilizados para cancelar son el telefónico, mediante el número telefónico de atención al cliente del operador u otro número específico para cancelar y el punto de venta físico (tiendas). Todos los operadores coinciden en señalar que no existen reclamaciones de usuarios o incidencias en la cancelación en rol receptor, o que se trata de casos puntuales que se han solventado en la práctica sin mayor problema con la colaboración de los operadores implicados a través del Sistema de Gestión de Incidencias (SGI) de la ER o mediante escalado.

Sin embargo, varios de estos operadores en rol donante mantienen que otros operadores receptores no están ejecutando correctamente las peticiones de cancelación de los clientes, basándose en los informes de sus propios canales comerciales sobre el volumen de clientes que han aceptado una oferta de retención.

Según la información de los operadores, los principales factores que han podido producir la disminución del índice de cancelaciones serían los siguientes:

- El cliente decide no contactar con el operador receptor para cancelar la solicitud, pese a la aparente aceptación de la oferta de retención del operador donante.

- El cliente no consigue contactar con el operador receptor para cancelar la solicitud, tras decidir aceptar la oferta de retención del operador donante.
- El cliente contacta con el operador receptor para cancelar pero el operador receptor hace una contraoferta y el cliente finalmente no cancela.
- El cliente contacta con el operador receptor para cancelar pero la solicitud no puede cancelarse por haber expirado el tiempo de cancelación establecido en la especificación²² o por haber contactado fuera del horario de la ER (08:00h a 20:00h).
- El cliente contacta para cancelar con el operador receptor, quien le indica que su solicitud se ha cancelado pero en realidad no llega a cancelarse.
- El cliente contacta con el operador receptor para cancelar, pero el operador receptor pone trabas al cambio (tiempos de espera excesivamente largos, transferencia de la llamada entre departamentos, penalizaciones), lo que lleva a que el cliente desista.

El principal obstáculo para determinar si los operadores receptores están impidiendo ejercer el derecho de cancelación del usuario radica en la falta de trazabilidad de las peticiones de cancelación de los usuarios, lo que propicia situaciones de conflicto entre el operador donante y receptor.

La especificación de portabilidad permite a los operadores el tratamiento de cualquier problema que haya tenido lugar durante la tramitación de las portabilidades de los usuarios, mediante el Sistema de Gestión de Incidencias. De hecho, existe una tipología específica de incidencia relacionada con el proceso de cancelación²³. Pues bien, desde el cambio en la cancelación de donante a receptor, el volumen de incidencias abiertas por algunos operadores donantes sobre procesos de cancelación ha crecido exponencialmente, pasando a ser la causa mayoritaria de incidencias entre operadores, como se observa en la Gráfica 6.

A pesar de este significativo incremento de incidencias abiertas a petición del donante por solicitudes de cancelación no ejecutadas por el receptor, se observa que muchas de las incidencias son rechazadas por el operador receptor, alegando como causas principales: (i) que el usuario no se ha puesto en contacto con el operador para cancelar, (ii) que el usuario ha solicitado la cancelación pero ésta no puede realizarse por encontrarse fuera del plazo para ello o (iii) que el usuario ha sido retenido²⁴ con una contraoferta comercial.

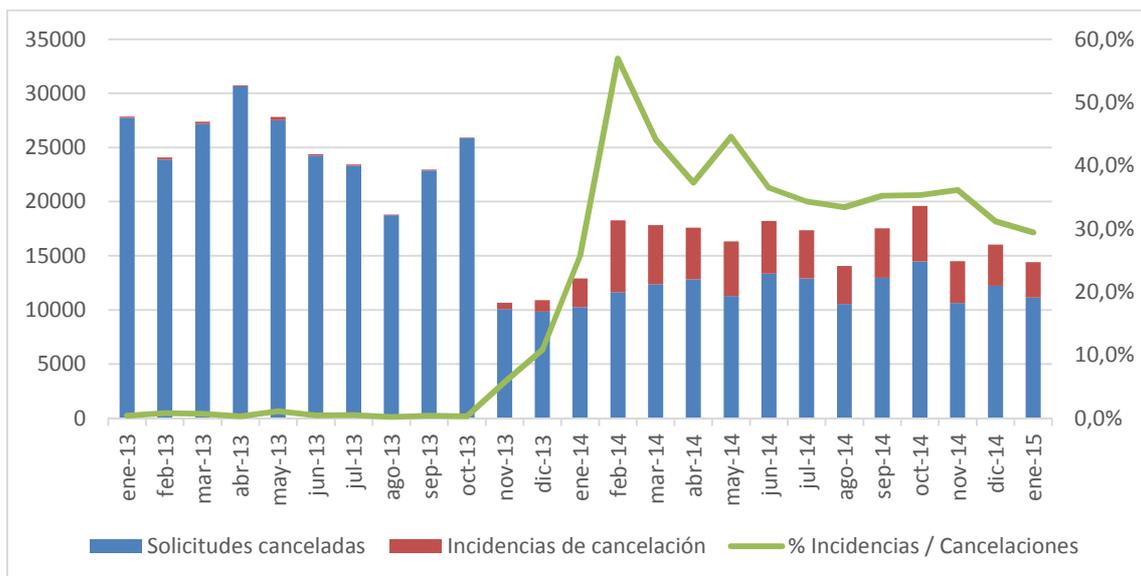
La falta de trazabilidad de las solicitudes reales de cancelación no permite determinar si el crecimiento en las incidencias corresponde inequívocamente a

²² Hasta 12 horas antes de la ventana de cambio para el proceso asegurado y hasta 14 horas antes de la ventana de cambio para traspaso entre terceros.

²³ Tipo de incidencia 3000.

²⁴ Como ejemplo, Jazztel, Ono, Orange y Telefónica afirmaron aplicar políticas de retención cuando el cliente llama para cancelar su solicitud de portabilidad, consiguiendo retener respectivamente el 68%, 48%, 46% y 30% de solicitudes de cancelación durante los 3 primeros meses después del cambio en portabilidad.

un comportamiento anómalo generalizado de los operadores receptores o si el crecimiento en las incidencias está siendo utilizado por los operadores donantes para intentar evitar la portabilidad de los clientes que no han llegado a cancelar su solicitud, ya sea porque todavía no han contactado con el receptor o bien porque finalmente han sido retenidos por este.



Gráfica 6: Crecimiento de las incidencias de cancelación con respecto a las solicitudes canceladas

Para obtener alguna conclusión al respecto, es necesario analizar la información obtenida sobre el comportamiento de los usuarios que han hecho uso de la portabilidad.

4. Análisis de la información de usuarios

El primer criterio que permitiría vislumbrar si los operadores receptores no están atendiendo las solicitudes de cancelación de los usuarios sería un crecimiento del índice de reclamaciones de los usuarios en materia de portabilidad. Sin embargo, aunque algunos operadores han adjuntado algunas grabaciones de clientes afectados, ninguno de ellos ha aportado un registro de las reclamaciones de clientes recibidas por este motivo, por lo que de tales grabaciones no se pueden obtener conclusiones claras.

De las respuestas de FACUA y la SETSI, tampoco se desprende que haya aumentado sustancialmente el número de reclamaciones de usuarios por cancelación. Aunque FACUA no aporta datos que indiquen un mayor volumen de reclamaciones de usuarios por cancelación de la portabilidad, en sus alegaciones al trámite de audiencia, esta asociación manifiesta que ha venido observando, desde la prohibición de la cancelación por donante, que los operadores receptores están aplicando con mayor frecuencia la facturación de una serie de cantidades en caso de cancelación, o incluso como condición para cancelar. Estas prácticas son analizadas en el Fundamento sobre el *Derecho de los usuarios a cancelar*.

Un segundo criterio que ayudaría a observar si los operadores receptores no están respetando la voluntad del usuario sería analizar si se ha producido un crecimiento del número de usuarios portados de vuelta a su operador donante en las semanas inmediatamente posteriores, es decir, el denominado volumen de “*retroportabilidades*”. El extracto de las líneas portadas desde cada uno de los siguientes operadores en los meses mostrados²⁵, que en las semanas posteriores²⁶ se han portado de vuelta, obtenido de los datos de la ER, muestra el siguiente resultado:

	Ono		Jazztel		Orange		Vodafone		Telecable	
	Retro	% s/Port	Retro	% s/Port	Retro	% s/Port	Retro	% s/Port	Retro	% s/Port
ene-13	423	2,2%	41	0,1%	6	0,0%	6	0,1%	22	3,4%
jun-13	291	1,9%	40	0,2%	15	0,1%	19	0,2%	9	1,9%
dic-13	414	2,3%	167	0,7%	44	0,3%	250	1,7%	42	5,2%
ene-14	465	2,6%	185	0,7%	48	0,4%	43	0,3%	54	6,4%
jun-14	278	1,9%	58	0,3%	98	0,7%	61	0,5%	57	7,7%
dic-14	241	1,5%	46	0,3%	125	0,8%	62	0,2%	69	7,8%

Tabla 1: Número de líneas portadas cada mes que han sido portadas de vuelta a cada operador mostrado, durante las semanas posteriores hasta como máximo la tercera semana del mes siguiente.

Como se observa, aunque durante los meses posteriores al cambio en la cancelación de donante a receptor, hubo más casos de “*retroportabilidades*”, su volumen sólo representa como máximo una tasa del 2% sobre el total de solicitudes portadas. Además para algunos operadores la incidencia de tales casos ha disminuido a lo largo de 2014. Sólo Telecable ha visto aumentado este índice de “*retroportabilidades*” de manera más significativa, hasta suponer un 8% sobre el número de solicitudes portadas.

Es decir, en el supuesto de que los operadores receptores no estén atendiendo debidamente las solicitudes de cancelación, con carácter general no se aprecia que los usuarios hayan incrementado significativamente las portabilidades de vuelta a su operador donante, como consecuencia de haberse portado indebidamente al operador receptor.

De hecho, cuando existía la cancelación por donante estos movimientos eran incluso más numerosos que los observados desde que se cancela sólo por receptor, especialmente en el caso de los operadores donantes Jazztel, Orange y Vodafone. Así, el volumen de líneas que eran canceladas por cada operador donante pero generaban posteriormente una nueva portabilidad hacia el operador receptor original se muestra en la Tabla 2. Una vez más, sólo Telecable ha tenido más casos desde el cambio en la especificación.

²⁵ Dada la dificultad de extracción de los datos, sólo se ha seleccionado una muestra de 6 meses. Asimismo, no se incluyen datos de Telefónica debido a que regulatoriamente tiene prohibido en el plazo de dos meses recuperar clientes que soliciten cambio de proveedor de servicios de banda ancha, que suponga la desagregación del bucle de abonado, ya que dicho cambio suele ir asociado a una solicitud de portabilidad de la línea telefónica fija.

²⁶ Se ha tomado como límite hasta la tercera semana del mes siguiente a la fecha de portabilidad inicial.

	Ono	Jazztel	Orange	Vodafone	Telecable
ene-13	534	584	543	410	11
jun-13	589	972	1182	257	24

Tabla 2: Número de líneas canceladas por operador donante que fueron posteriormente²⁷ portadas hacia el operador receptor al que inicialmente había sido solicitada la portabilidad.

En conclusión, a la vista de los datos de los usuarios no es posible inferir que los operadores receptores estén impidiendo la cancelación de los usuarios, ya que no existe un aumento significativo del número de reclamaciones de usuarios, ni tampoco un aumento relevante del número de portabilidades de vuelta al operador donante. Desde otro punto de vista, en caso de que los operadores receptores estuviesen poniendo trabas para cancelar, éstas no son suficientes para incentivar al cliente a portarse de vuelta a su anterior operador o al menos a poner una reclamación al respecto.

5. Valoración de la atención comercial a clientes

Las ofertas comerciales de retención se vehiculan casi exclusivamente mediante contacto telefónico, llamando al cliente en ocasiones de manera intensiva, y presionando para aceptar la oferta. Esta dinámica es práctica común en los Servicios de Atención Comercial (SAC) de los operadores mediante televenta, como se ilustra en la valoración de los SAC de los operadores de telecomunicaciones, elaborado por ADECES²⁸, donde se constatan deficiencias en el trato de los teleoperadores, tales como la presión al cliente para tratar de forzar la contratación en el acto.

Es por tanto evidente que si estas prácticas -en ocasiones agresivas- se aplican por los operadores en la captación de clientes con o sin portabilidad, la presión es aún mayor en las ofertas de retención, debido al plazo de tiempo limitado del que dispone el operador para conseguir el compromiso de aceptación del cliente y evitar su pérdida.

Asimismo, las quejas de usuarios manifestadas en los propios foros web de los operadores e incluso el estudio sobre las demandas y necesidades de los ciudadanos, emitido por el Defensor del Pueblo en julio de 2014²⁹, revelan que en muchas ocasiones las mejoras en las condiciones contractuales propuestas en la oferta de retención no se llegan a materializar cuando el usuario las acepta y cancela la portabilidad.

Por otra parte, el mismo informe del Defensor del Pueblo basado en datos de quejas de usuarios de telecomunicaciones de años anteriores al cambio de la cancelación de donante a receptor, información de Administraciones Públicas y

²⁷ Se ha tomado como límite hasta la tercera semana del mes siguiente a la fecha de portabilidad inicial.

²⁸ Asociación Pro Derechos Civiles Económicos y Sociales. 6º estudio del Servicio de Atención al Cliente de operadores de Telecomunicaciones, de 19 de septiembre de 2013.

http://www.adeces.org/Informe_%20SAC_2013.pdf

²⁹ http://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Notas/contenido_1406196298932.html

contactos con servicios de atención al cliente, denuncia que las facilidades que encuentran los ciudadanos para contratar los servicios de telecomunicaciones no se corresponden con los obstáculos a la hora de causar baja o desistir del contrato, debiendo realizar los abonados numerosas llamadas telefónicas para resolverlo sin disponer de un número de referencia de su solicitud de baja. Asimismo, en dicho informe el Defensor del Pueblo concluye que la falta de agilidad del proceso de resolución de reclamaciones hace desistir a los usuarios de iniciar procedimientos de reclamación por los servicios que recibe de manera deficiente.

Asimismo, se ha observado que en general los operadores permiten cancelar la portabilidad prácticamente sólo por vía telefónica y/o en tienda, sin que parezca ser posible hacerlo a través de su página web, e incluso en ocasiones es difícil encontrar en dichas páginas información completa sobre los trámites para cancelar la portabilidad. Esta situación contrasta con la gran disponibilidad de información y facilidades proporcionadas en las páginas web de los operadores para contratar sus servicios, contratación que es posible incluso realizar *on-line* con los operadores fijos más relevantes del sector.

6. Valoración de los operadores al análisis del informe de audiencia

Jazztel critica que el descenso tan acusado de los niveles de retención, ocasionados por el cambio regulatorio de cancelación por donante a receptor, haya sido considerado por la CNMC como una consecuencia predecible y no trate de averiguar si dicho descenso es un indicativo de las malas prácticas de determinados operadores receptores, en perjuicio del resto de actores y, en especial, de los usuarios afectados.

Aunque no existe una trazabilidad de las solicitudes de cancelación realmente efectuadas por los usuarios, se remite a esta operadora al análisis pormenorizado de los apartados anteriores sobre (i) el balance neto de cancelaciones y portabilidad, donde se constata un descenso generalizado de los niveles de retención de los operadores, pero también se observa que, como ha afectado al conjunto del sector, no ha repercutido especialmente a nivel competitivo en los operadores, y (ii) el impacto en los usuarios, donde no se ha observado un aumento de reclamaciones por cancelaciones desatendidas por el receptor, ni tampoco de portabilidades de vuelta al operador donante, lo que indica que los usuarios no se han visto especialmente afectados.

Por su parte, Vodafone y ONO siguen manteniendo que algunos operadores receptores como **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** realizan prácticas comerciales fraudulentas, y aportan unas gráficas con datos sobre malas praxis detectadas en su departamento comercial y el descenso en el ratio de cancelaciones sobre portabilidad actuando ese operador como receptor y Ono como operador donante.

No es posible comentar los datos de supuestas malas praxis aportados por Vodafone, ya que no aporta justificación de las mismas y además corresponden a portabilidad móvil, lo que no es objeto del presente procedimiento. Por su parte, aunque Ono aporta una gráfica donde se observa la comparación con dicho operador del descenso en el ratio de cancelaciones sobre portabilidades fijas registrado por Ono, esta Comisión también ha observado un descenso igual de significativo en el ratio de cancelaciones sobre portabilidades en sentido contrario del mismo operador, por lo que nuevamente se destaca que el efecto de disminución en el nivel de cancelaciones es homogéneo y común a todos los operadores, especialmente en aquellos con estrategias de retención.

Asimismo, aunque Vodafone y Ono denuncian que la CNMC incluya en su análisis los balances de portabilidad entre operadores, ya que en su opinión sólo debería analizarse la evolución en las cancelaciones con independencia del resultado comercial de los operadores, esta Comisión entiende justificada la inclusión del análisis sobre los balances de portabilidad, ya que las cancelaciones afectan evidentemente al balance, por lo que un descenso significativo en la tasa de cancelaciones de un operador en rol donante debería corresponder con un mayor nivel de importaciones del correspondiente operador receptor. Si este efecto se hubiera manifestado claramente a favor de unos operadores con respecto a otros, se habría tenido en cuenta como un signo de anomalía significativa en el comportamiento del operador receptor beneficiario frente a las solicitudes de cancelación de los clientes del operador donante. Sin embargo, como se ha explicado anteriormente, no se ha observado esta tendencia entre los operadores.

Vodafone considera necesario mantener el sistema de gestión de incidencias para gestionar las cancelaciones de clientes retenidos cuya cancelación no se ejecuta por el operador donante, ya que en su caso ha servido para resolver un 26% de cancelaciones. De hecho, solicita que se formalice este mecanismo como vía oficial de reclamación de cancelación y recuperación de clientes (retroportabilidad), cuya cancelación no se haya gestionado adecuadamente por el operador receptor, ya que es la única herramienta que permite disponer de una trazabilidad a día de hoy, por imperfecta que sea.

Esta Comisión no encuentra inconveniente a que los operadores sigan utilizando el sistema de gestión de incidencias como herramienta facilitadora de la tramitación de aquellas cancelaciones donde el operador donante tenga la certeza de que el usuario ha intentado cancelar su solicitud de portabilidad con el operador receptor en plazo y éste no la haya atendido convenientemente. De hecho, el SGI forma parte de la especificación de portabilidad y la incidencia por cancelación se encuentra recogida como tipología de incidencia.

Ahora bien, esta herramienta debe ser utilizada por los operadores para los casos puntuales donde realmente se constate que el operador receptor no ha atendido tales cancelaciones, como corresponde a todo sistema de incidencias.

Sin embargo, no todas las incidencias abiertas por los operadores donantes han seguido esta pauta, ya que parece difícilmente justificable que algunos operadores hayan abierto un número de incidencias tan elevado que algunos meses casi igualan o superan el volumen de solicitudes canceladas.

Por tanto, aunque la Comisión encuentra positivo que los operadores utilicen el SGI para solventar las incidencias de cancelación, este sistema no permite realmente una trazabilidad de la solicitud real de cancelación del usuario, a no ser que la incidencia incluya una referencia inequívoca de la voluntad de cancelación del usuario, como podría ser la vinculación al código de referencia de su solicitud de cancelación, facilitada por el operador receptor al usuario.

TERCERO.- Derecho de los usuarios a cancelar la portabilidad

En trámite de audiencia, Telefónica ha solicitado que se elimine el proceso de cancelación de la portabilidad fija, al considerar que ello presenta una serie de ventajas: (i) sería una solución uniforme para todos los operadores, (ii) sería la mejor solución para el cliente y fácilmente entendible, al no tener la presión de llamar al operador receptor y no confundir el proceso de cancelación con el derecho al desistimiento, (iii) ahorraría costes a los operadores y (iv) sería trazable para la CNMC, al poder analizar las *retroportabilidades*.

Por su parte, Vodafone y Ono consideran “inaudito” que no se vuelva al proceso de cancelación por donante, a la vista de los datos aportados en el informe de la DTSA en relación con la bajada de los ratios de retención, el crecimiento de las incidencias de cancelación y la falta de trazabilidad de las solicitudes de retención.

Ambas propuestas ya fueron planteadas anteriormente a la CMT por varios operadores, tanto móviles como fijos, en el seno de diferentes expedientes³⁰, no habiéndose aceptado la eliminación de este proceso ni la vuelta a la cancelación por operador donante.

La justificación de que se regule un procedimiento eficaz de cancelación de la portabilidad es la de garantizar la voluntad del abonado durante todo el proceso de cambio de operador, permitiéndole elegir libremente su proveedor de servicio y evitarle posibles prácticas de *slamming*, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.1.c) de la LGTel³¹ y las recomendaciones del BEREC, en su informe sobre las mejores prácticas para facilitar el cambio de proveedor a los usuarios³². Dicho derecho del usuario reconocido por la

³⁰ Ver, entre otros, los expedientes DT 2009/1660 y DT 2009/1634, de modificación de la especificación técnica de portabilidad móvil y fija, y MTZ 2012/1487, sobre el análisis del proceso de cancelación en la portabilidad móvil.

³¹ Este artículo establece que “No se podrá transferir a los usuarios finales a otro operador en contra de su voluntad”.

³² BEREC report on best practices to facilitate consumer switching (BoR (10) 34 Rev1).

normativa sectorial no puede estar supeditado a los intereses comerciales o de negocio de los operadores.

Los inconvenientes que, según Telefónica, provoca el proceso de cancelación a los usuarios, y los datos de incidencias de cancelación y prácticas fraudulentas, señalados por Vodafone y Ono, no derivan del propio proceso de cancelación actualmente regulado, sino del inadecuado cumplimiento de las obligaciones que tienen impuestas los operadores cuando actúan como receptores, en relación con los procesos establecidos en la especificación técnica y la información y atención eficaz que han de proporcionar al usuario que contrata sus servicios, en virtud de lo dispuesto en la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas (en adelante, Carta de derechos del usuario)³³ y en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, modificado por la Ley 3/2014, de 27 de marzo (en adelante, RDL 1/2007).

1. Cancelación por receptor o por donante

Anteriormente, los operadores donantes utilizaban la cancelación por donante como una herramienta automática asociada a sus prácticas comerciales de retención de clientes, observándose que la información de la solicitud de portabilidad que debía validar el operador donante otorgaba a éste una ventaja comercial, al conocer de antemano a qué operador pretendía irse el cliente, permitiéndole así ofrecer a éste una oferta comercial ad-hoc.

Este tipo de práctica comercial sería equilibrada si el usuario pudiera decidir sin presiones aceptar o rechazar dicha oferta comercial. Sin embargo, en las prácticas de retención se suele presionar al usuario –en ocasiones con prácticas poco transparentes-, para que acepte la nueva oferta. Este efecto se agudiza más aún cuando es el operador que hace la oferta de retención quien de forma inmediata puede cancelar la portabilidad en la misma llamada, como sucedía cuando la cancelación la realizaba el donante. Y aunque Vodafone parece concluir que la experiencia del usuario sería igualmente mala con las ofertas de retención realizadas por el operador receptor al llamar para cancelar, las reclamaciones de usuarios no han crecido por este motivo y los datos de la ER reflejan que existían más portabilidades de usuarios de vuelta hacia el operador receptor después de haber sido cancelados por su operador donante, que ahora *retroportabilidades* desde el operador receptor al operador donante.

En conclusión, la cancelación por receptor permite al operador donante continuar manteniendo sus políticas de retención comercial, pero sin que este operador se sirva de la cancelación para potenciar prácticas comerciales poco transparentes para el usuario. Asimismo, aumentan las garantías para el usuario a la hora de tomar una decisión informada y sin presiones respecto a la

³³ Aprobada por el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

posibilidad de continuar con la portabilidad o cancelarla, al necesitarse expresamente la acción del cliente para cancelar, con lo que se consigue un uso más imparcial de la portabilidad en beneficio de la competencia.

Además, a mayor presencia en el mercado de ofertas empaquetadas con multitud de servicios, donde la cancelación de un servicio puede conllevar la cancelación de otros asociados o modificación de sus condiciones, mayor será la conveniencia de que sea el operador receptor quien gestione dicha cancelación.

2. Cancelación y desistimiento

Telefónica, Vodafone y Ono solicitan a esta Comisión que aclare la diferencia existente entre el derecho al desistimiento y el derecho a cancelar, con el fin de no confundir al usuario. En concreto, Telefónica manifiesta que el derecho al desistimiento tiene mayor alcance que el derecho a cancelar, ya que *“salvaguarda y protege a los clientes, pero no solo antes de que se ejecute la contratación de que se trate como ocurre con el derecho de cancelación, sino también una vez producida ésta (...)”*.

Vodafone y Ono alegan que para que el usuario pueda ejercer el derecho al desistimiento, establecido en el artículo 68 de RDL 1/2007, es requisito necesario que este derecho, o bien se encuentre legalmente previsto, como ocurre con la contratación a distancia, o bien se encuentre reconocido en la oferta, promoción, publicidad o en el propio contrato celebrado por el usuario. Por ello, estos operadores manifiestan que el derecho al desistimiento no es de aplicación para todas las contrataciones realizadas por los consumidores y usuarios, ya que no es ejercitable para las contrataciones realizadas de forma presencial si no está reconocido en la oferta, promoción, publicidad o en el propio contrato que el usuario firme. Además, señalan que hay otras excepciones en las que el derecho de desistimiento no aplica, tal y como reconoce el artículo 103 del RDL 1/2007, *“Excepciones al derecho de desistimiento”*. En apoyo de sus alegaciones, estas operadoras mencionan dos sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales de Murcia y de Castellón (rec. 372/2009 y 217/2012).

El derecho de desistimiento del contrato, regulado en el Libro Segundo, capítulo II del Título I y capítulo III del Título III del RDL 1/2007 se reconoce efectivamente para los supuestos de contratación a distancia o fuera del establecimiento mercantil. En el caso de contratación presencial, el derecho al desistimiento del contrato ha de estar reconocido por el empresario (operador) en el propio contrato.

A diferencia de este derecho a desistir del contrato -en el plazo actualmente regulado de 14 días naturales, que se computan desde la celebración del contrato si éste es de prestación de servicios-, el derecho a cancelar un proceso de portabilidad, iniciado como consecuencia del cambio de operador

con conservación de la numeración para la prestación de los servicios, se encuentra reconocido a los usuarios cualquiera que sea el modo de celebración del contrato con el nuevo operador, ya sea presencial, fuera del establecimiento mercantil o a distancia. Asimismo, el plazo para cancelar la portabilidad es más corto que el establecido para desistir, ya que como indica Telefónica solo es posible ejercitarlo hasta poco antes de que comience la prestación del servicio. Además, este plazo varía según se trate de cancelar una portabilidad con conservación de la numeración móvil o fija, y ésta última con o sin desagregación del bucle.

No obstante, el citado plazo para cancelar, al igual que para desistir, empieza a contar desde que se celebra el contrato con el operador prestador de servicios, por lo que el ejercicio del derecho a cancelar por el usuario, cuando ha habido contratación a distancia o cuando el contrato así lo establezca -si éste se ha celebrado estando presentes el operador y el usuario- se solapa con el derecho a desistir del contrato y produce los mismos efectos.

Es por eso que esta Comisión considera que el proceso de cancelación de la portabilidad permite al usuario desistir del contrato de servicios durante la tramitación de la portabilidad, cualquiera que sea la modalidad de contratación utilizada, para de este modo volver con su antiguo operador rápidamente, sin que ello le suponga coste alguno³⁴, ya que al cancelarse la portabilidad ésta no llega a ser efectiva y, por tanto, en ningún momento el operador receptor llega a prestar servicio al usuario.

Por tanto, la cancelación tiene una ventaja evidente para el usuario, adicional a la que le otorga el derecho de desistimiento del contrato, en caso de tener éste reconocido, ya que el ejercicio del derecho de desistimiento una vez portado el número –posible hasta el día 14 desde que se celebra el contrato- conllevará el riesgo para el usuario de tener que abonar el importe proporcional al número de días en que hubiera dispuesto del servicio o, en defecto de este derecho, tener que abonar la penalización que corresponda por incumplir los compromisos de permanencia, siguiendo lo dispuesto en el artículo 74.4 del RDL 1/2007.

En relación con esta cuestión, Vodafone y Ono alegan que entre sus ofertas, se encuentra la promoción o subvención de los costes de alta e instalación de los servicios fijos, a cambio de contar con la permanencia del cliente. Estas tareas de instalación se realizan en el domicilio del cliente y se ponen en funcionamiento antes de que se haya completado la portabilidad, por lo que el cliente comienza con el disfrute de los servicios, iniciándose la ejecución del

³⁴ Con la excepción de los costes directos de devolución de los bienes (como por ejemplo, en el caso de la devolución del router en un contrato de acceso a Internet) o por la prestación de otros servicios diferentes al de telefonía, Internet o TV, como es la instalación del par vacante o de la línea hasta el domicilio del cliente, en caso de que estos existan y el empresario no hubiera aceptado asumirlos, habiendo informado al usuario de que le corresponde asumirlos, según lo establecido en el artículo 74 y 108 del RDL 1/2007.

contrato, antes de que se haya completado la portabilidad, mediante la provisión temporalmente de un número telefónico distinto al que es objeto de portabilidad. Por ello, estos operadores consideran que en estos casos el cliente no puede gozar del derecho a desistir del contrato.

Cabe aclarar que, sin perjuicio en todo caso de la obligación regulatoria establecida a los operadores de garantizar la cancelación de la portabilidad, el derecho de los usuarios a cancelar, al igual que el derecho al desistimiento, es de carácter disponible. De conformidad con lo establecido en los artículos 98.8 y 99.3 del RDL 1/2007, el usuario puede solicitar expresamente, mediante un soporte duradero, que el operador le comience a prestar servicios, con anterioridad a que venza el plazo de desistimiento del contrato. De la misma manera, el hecho de comenzar a recibir los servicios con anterioridad no impide que posteriormente el usuario pueda pedir al operador receptor cancelar su solicitud de portabilidad, en caso de encontrarse dentro del plazo establecido para ello. En este supuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108.3 del RDL 1/2007³⁵, el usuario deberá abonar al operador, al menos, el importe proporcional a la cuota mensual pactada en el contrato por el servicio prestado.

No obstante, con anterioridad a la referida solicitud expresa del usuario a tales efectos, el operador receptor tendrá la obligación de informar expresamente al usuario de las consecuencias que puedan derivar de los compromisos de permanencia (ej. Penalizaciones, pagos de otros costes,...).

Por otra parte, la cancelación resulta ventajosa para el operador donante frente al desistimiento de éste una vez portado, porque retiene a su cliente antes de que se haya portado, evitándose así los gastos internos de baja y nueva alta del cliente, así como aquellos costes mayoristas ligados a la provisión de acceso, que asumiría si el cliente, una vez portado, retornase con el operador donante mediante una nueva portabilidad.

Respecto al operador receptor, partiendo del hecho de que tanto en el caso de desistimiento del contrato como en el caso de cancelación este operador pierde al usuario, la cancelación antes de llegar a portar al usuario permite al operador receptor evitarse determinados costes administrativos vinculados a la provisión del acceso en el caso de que éste no se haya completamente provisionado, por ejemplo el abono del servicio mayorista en caso de desagregación vinculada a portabilidad.

³⁵ “3. Cuando un consumidor y usuario ejerza el derecho de desistimiento tras haber realizado una solicitud de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98.8 o en el artículo 99.3, abonará al empresario un importe proporcional a la parte ya prestada del servicio en el momento en que haya informado al empresario del ejercicio del derecho de desistimiento, en relación con el objeto total del contrato. El importe proporcional que habrá de abonar al empresario se calculará sobre la base del precio total acordado en el contrato. En caso de que el precio total sea excesivo, el importe proporcional se calculará sobre la base del valor de mercado de la parte ya prestada del servicio”.

3. Penalizaciones

Sobre los costes que soportan los operadores receptores en caso de que el usuario cancele una portabilidad fija, la AOP solicita que se aclare que, si bien la cancelación de la portabilidad no conlleva asociado ningún coste o penalización, en caso de cancelación los usuarios sí deben asumir los costes incurridos por el operador receptor para la provisión de servicio contratado, asociado al proceso de portabilidad.

Telefónica propone que se publiquen los costes asociados a la portabilidad en la página web de la CNMC, a los efectos de que los costes que el operador pueda cargar al cliente, en el plazo de cancelación de la portabilidad, asociados a la instalación de alta de línea sobre par vacante, envío de equipos y terminales, costes de devolución, trabajos administrativos, u otros, sean iguales y transparentes para todos.

Finalmente, FACUA denuncia que cada vez con mayor frecuencia se observa que los operadores vienen facturando a los usuarios que desisten de la portabilidad gastos de gestión o de supuestas instalaciones, *“aun cuando en la inmensa mayoría de los casos ni siquiera se ha llevado a cabo actuación alguna por parte de las empresas”*. Esta asociación también alega que algunos operadores obligan al usuario a grabar una conversación en la que se compromete a abonar un determinado importe como paso previo e ineludible para que se proceda a la cancelación de la portabilidad. Por ello, FACUA solicita que se establezcan medidas que sirvan para respetar la voluntad de los usuarios, como es la de que se informe sobre los citados costes no solo por página web sino también en la llamada en la que el usuario manifieste al operador receptor su intención de llevar a cabo la cancelación de la portabilidad previamente solicitada.

Vodafone y Ono también denuncian la práctica de obligar al cliente a aceptar una grabación asumiendo una penalización como paso previo a la cancelación, solicitando a la CNMC que se pronuncie indicando que la cancelación debe tramitarse aún en caso de negativa por parte del cliente a ser grabado.

Como ya indicó la CMT³⁶:

“Por lo que respecta a la portabilidad de numeración geográfica y de red inteligente, esta Comisión ha fijado las contraprestaciones económicas que el operador donante de la numeración puede repercutir al receptor

³⁶ Resolución, de 28 de abril de 2011, relativa a la consulta de Telefónica sobre la posibilidad de cobro a los clientes de los costes derivados de las cancelaciones de las solicitudes de portabilidad.

de la misma, tanto si el proceso de portabilidad finaliza con éxito como si dicho proceso es no concluido porque se cancela la solicitud.³⁷

La contraprestación económica a pagar por el operador receptor cuya repercusión al usuario parece interesar a Telefónica son las derivadas de los procesos de portabilidad cancelados.

El importe de dicha contraprestación entre operadores está establecido en 0,41 euros por cada solicitud de portabilidad, en el supuesto de que sea el operador receptor el que solicite la cancelación de la solicitud de cambio de operador por algunas de las causas establecidas en las Especificaciones técnicas”.

De trasladarse una contraprestación al usuario por cancelar la solicitud de portabilidad tendría que tener como finalidad única cubrir costes efectivamente incurridos, no pudiendo ser una penalización por rescisión del contrato. A este respecto, se recuerda que el artículo 21.2 de la LGTel prohíbe expresamente que cualquier cuota directa a los usuarios tenga efectos disuasorios para el uso de la conservación de la numeración.

Con respecto al resto de costes que asume el operador receptor, a los que se refiere Telefónica en el presente expediente, como la instalación del alta de la línea sobre par vacante o el envío de equipos y terminales, de forma análoga a como establece el artículo 69 del RDL 1/2007, relativo a la “Obligación de informar sobre el derecho de desistimiento”, se considera que el operador receptor debe informar por escrito en el contrato, de manera clara, comprensible y precisa, o mediante el medio utilizado para contratar, sobre los requisitos y consecuencias de su ejercicio, incluidas las modalidades de restitución del bien o servicio recibido y los costes que tendrá que asumir si cancela la solicitud de portabilidad y como consecuencia rescinde el contrato. Deberá entregarle, además, un documento de cancelación, identificado claramente como tal, que exprese el nombre y dirección de la persona a quien debe enviarse y los datos de identificación de la solicitud de portabilidad y del contrato y de los contratantes a que se refiere.

En consecuencia, siguiendo lo dispuesto en la citada normativa de defensa de los consumidores y usuarios, esta Comisión considera que los operadores receptores, en caso de que se solicite la cancelación de una portabilidad o el posterior desistimiento del contrato -si este derecho está reconocido legal o contractualmente-, podrían solicitar al usuario el pago de los costes de restitución de los servicios y equipos entregados, en el caso de que previamente hayan informado al usuario en el contrato o en el momento de la contratación, de forma clara, comprensible y precisa, sobre las consecuencias derivadas de la rescisión del contrato de servicios.

³⁷ Resolución, de 17 febrero de 2011, sobre la contraprestación económica entre operadores por los procedimientos derivados de la portabilidad de numeración telefónica geográfica y de servicios de tarifas especiales.

No obstante, el operador receptor ha de tener en cuenta que, en caso de no haber incurrido en coste alguno por la instalación del par o la desagregación del bucle o por no haber efectuado la entrega de los equipos, no podrá imputar al usuario contraprestaciones por dichos servicios o bienes, ya sea porque ya disponía de estos debido a una previa contratación o porque ha cancelado la solicitud de portabilidad con anterioridad a la instalación o entrega de los equipos. Por tanto, esta Comisión considera que los operadores receptores tienen la obligación de acreditar al usuario, de forma desglosada, los costes en los que hayan incurrido antes de proceder a su repercusión, en cumplimiento de la normativa de facturación.

La supervisión de la correcta observancia de estas obligaciones por parte de los operadores no corresponde a esta Comisión, al no tratarse de costes directos derivados de los procesos de portabilidad, por lo que no procede que este Organismo regule dichos costes para que sean iguales y transparentes, tal y como solicita Telefónica. Sin embargo, esta Comisión considera que esta medida puede tener efectos muy positivos para los usuarios por lo que se insta a los operadores a que acuerden entre ellos los costes por dichos servicios así como su publicación en su propia web y/o en la página web de esta Comisión.

Con respecto a la práctica denunciada por Vodafone y Ono, de condicionar la cancelación de la portabilidad solicitada por el usuario a una grabación en la que ha de comprometerse al pago de una penalización, se considera que ésta es abusiva e inaceptable por esta Comisión, ya que supone una traba práctica para el ejercicio del derecho del usuario a elegir libremente a su prestador de servicios y el posible incumplimiento por parte de los operadores de las obligaciones reguladas en materia de portabilidad. Además, como ya se ha indicado, la cancelación de la portabilidad en sí misma no puede comportar el cobro de penalización alguna al usuario y, menos aún, condicionar su tramitación en caso de que el usuario no se comprometa a su pago mediante una grabación.

4. Compensación al usuario ante abusos en portabilidad

Por último, conviene tener presente que ante abusos en portabilidad por parte de los operadores, como las prácticas irregulares denunciadas por FACUA y Vodafone y Ono (facturaciones de gastos de instalación no realizados y cobro de penalizaciones por cancelar), la Directiva de servicio universal en su artículo 30.4 prevé además de sanciones contra las empresas, la obligación de que éstas compensen a los abonados en caso de retraso o abuso en la portabilidad. Esta previsión ha sido parcialmente transpuesta por la LGTel que explicita, en su artículo 47.1.c), el derecho del abonado afectado a una compensación, bajo los términos que se establezcan mediante real decreto³⁸, pendiente de desarrollar.

³⁸ [...] El retraso en la conservación de los números y los abusos de la conservación por parte de los operadores o en su nombre, dará derecho a los abonados a una compensación en los

En consecuencia, se advierte de que las negativas o trabas ejercidas por el operador receptor al derecho de cancelación de la portabilidad del usuario, podrían ser consideradas como abusos en portabilidad, con derecho a compensación para dicho usuario, además de poderse tratar de un posible incumplimiento de la regulación aplicable a la portabilidad. La compensación a los usuarios, que fije reglamentariamente el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en un importe lo suficientemente disuasorio para evitar los abusos de los operadores sería uno de los medios posibles y adecuados para reducir dichas prácticas y paliar sus efectos.

Por ello, se da traslado de la presente Resolución al citado Ministerio para su consideración de las trabas de los operadores para cancelar como un abuso de portabilidad, susceptible de compensación al usuario, para su inclusión en la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

CUARTO.- Posibilidades de mejora para la cancelación

El procedimiento de cancelación no permite su trazabilidad para el usuario, ni ahora que depende del operador receptor, ni antes, cuando su tramitación estaba a cargo del operador donante. Además, al tratar de retenerse o ganarse un nuevo cliente, ambos operadores, donante y receptor, desconfían del otro operador. Con el objetivo de mejorar el procedimiento de cancelación de la portabilidad, los Servicios de la DTSA han mantenido varias reuniones de trabajo con los operadores integrantes de la AOP³⁹, al objeto de conseguir un consenso entre ellos para mejorar el proceso de cancelación de la portabilidad.

Sin embargo, dicho consenso no ha sido posible. Los operadores se dividen entre dos vías de mejora alternativas, que se resumen a continuación:

1. Establecimiento de un código de buenas prácticas entre operadores, sujeto al cumplimiento de KPIs.

Esta solución, análoga al código que tienen pactado los operadores en portabilidad móvil, consiste en la elaboración de un conjunto mínimo de reglas aplicables a los procedimientos comerciales para atender las cancelaciones de usuarios (horarios de atención a clientes, transcanalidad⁴⁰, dimensionado adecuado de recursos...) a respetar por todos los operadores en rol receptor, y de unos principios mínimos a cumplir por los operadores donantes en sus prácticas de recuperación de clientes (número máximo de intentos de recaptación del cliente, contenido de mensajes comerciales a clientes...).

términos que se establezcan mediante real decreto, en el que se fijarán asimismo los supuestos en que dicha compensación será automática [...].

³⁹ Se mantuvieron dos reuniones de trabajo con los operadores miembros de la AOP el 25 de abril y 10 de junio de 2014, para discutir las soluciones de mejora de la cancelación propuestas por los Servicios de la DTSA.

⁴⁰ Habilitación para los usuarios para llevar a cabo la cancelación por los mismos canales de comunicación que para la contratación.

Las normas establecidas en esta solución serían beneficiosas: (i) para el cliente, ya que permitirían respetar su voluntad de cancelar la portabilidad, al establecer unos criterios mínimos de calidad en la atención al cliente que hubiera de garantizar el operador receptor, limitando las prácticas comerciales intensas y hasta “agresivas”, de retención⁴¹, (ii) para los operadores, ya que el cumplimiento de estas reglas no exige una inversión económica a los operadores, al no ser necesario realizar desarrollos en sus procesos internos de portabilidad, y poder ser puesta en funcionamiento de forma inmediata, y (iii) para la regulación de la portabilidad, porque permitiría alinear las reglas aplicables en el ámbito de la portabilidad fija y móvil.

No obstante, el mayor inconveniente radica en que las solicitudes de cancelación de los clientes siguen sin ser registradas para su trazabilidad y, en opinión de todos los operadores, en que deberían establecerse unos parámetros que permitan medir el cumplimiento del código (KPIs⁴²) y determinarse las medidas disuasorias a aplicar en caso de incumplimiento.

Los operadores que apoyaron esta solución, durante las reuniones de trabajo AOP-CNMC, lo hicieron principalmente por el ahorro en costes de desarrollo que supone. Entre los operadores principales, Orange defiende esta opción.

2. Uso de una plataforma independiente (neutra), conectada a la ER, que permita a los usuarios cancelar directamente sus solicitudes.

Esta solución consiste en la instalación y mantenimiento de un servicio IVR⁴³ gestionado por una entidad independiente, que permita automatizar las cancelaciones de los usuarios directamente en la ER. Los usuarios llamarían a un número gratuito de acceso a un servidor IVR, configurado para realizar una serie de preguntas al usuario, filtrar las llamadas y comprobar que: (i) existe una portabilidad en curso para el número a cancelar, (ii) el plazo para cancelar no ha expirado, y (iii) el usuario es el titular de la línea y se verifique su identidad.

Mediante esta entidad independiente se lograría el objetivo principal de asegurar que se cumple la voluntad de cancelación del usuario, sin depender de la diligencia del operador receptor, y permitiría disponer de una trazabilidad completa de las llamadas, al registrarse tanto las llamadas recibidas, las canceladas y aquellas que no cumplen los criterios de cancelación.

⁴¹ En ocasiones algunos operadores donantes envían mensajes a los usuarios conminándoles a contactar con el operador e incluso informándoles de que es necesario para que la portabilidad siga su curso.

⁴² Algunos operadores propusieron como KPI limitar el tiempo máximo de espera en el servicio de atención telefónica antes de que el cliente contacte con el agente que puede realizar la cancelación: 30 seg para el 70% de llamadas atendidas, y 90 seg para el 90% de llamadas atendidas.

⁴³ Interactive Voice Response.

El principal inconveniente de esta solución se encuentra en que supondría un coste para los operadores, que debería ser repartido entre los miembros de la AOP, debiéndose modificar la Entidad de Referencia para permitir que la entidad tercera pueda realizar las cancelaciones sin ser operador. Una valoración económica de esta solución, realizada por IECISA -actual suministrador del servicio de gestión y mantenimiento de la ER-, y aportada por la AOP, se compone de:

- Coste de implantación de la arquitectura: **[INICIO CONFIDENCIAL]**
[FIN CONFIDENCIAL]
- Coste de mantenimiento mensual (excluyendo coste del servicio de numeración gratuita 900): **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**

Además del coste económico, la implementación de esta solución no sería inmediata, al requerirse varios meses para su desarrollo y pruebas, y necesitarse un consenso entre los miembros de la AOP para la elección del suministrador de la plataforma.

Técnicamente, se requeriría de un procedimiento de verificación de la identidad del usuario⁴⁴ y se debería además permitir a los operadores receptores cancelar solicitudes de portabilidad fija por razones técnicas, como las originadas por incidencias en la provisión del acceso físico al usuario.

Esta solución es apoyada por varios operadores (principalmente Jazztel, Telecable, Telefónica, Vodafone y Ono) supeditando algunos su apoyo a que la plataforma centralizada sea utilizada también para cancelar las solicitudes de portabilidad móvil (Telefónica y Vodafone), ya que se utilizaría para el procedimiento de cancelación de los servicios empaquetados y se podrían ahorrar costes internos de los operadores en los recursos empleados actualmente para cancelar.

Posición de los operadores en el trámite de audiencia

Jazztel vuelve a solicitar la adopción de la plataforma neutra de cancelación, por ser el medio idóneo para garantizar el cumplimiento de la voluntad de los clientes y asegurar su trazabilidad. No entiende cómo puede rechazarse por un criterio de costes, cuando esta Comisión no ha tomado en cuenta ese criterio en otras decisiones regulatorias, como la reducción a un día del plazo de la portabilidad.

⁴⁴ Podría limitarse la cancelación a sólo las llamadas que se realicen desde el número fijo a cancelar, o permitirse llamar desde otros números con una verificación de la identidad mediante un código de cancelación generado por la ER y enviado al usuario mediante SMS o mediante otra solución, como p.ej. generación de un código por el receptor incluido en la solicitud de portabilidad (SP) y conocido sólo por el operador receptor, ER y usuario.

Vodafone y Ono coinciden con Jazztel y proponen dos posibles modos de financiación de la plataforma neutra de cancelación: (i) reparto del coste entre los operadores en proporción al uso que hagan de la misma, sin costes fijos, o (ii) reparto del coste entre Telefónica, Vodafone, Orange, Ono y Jazztel, como operadores principales que gestionan la mayoría de procesos de cancelación. Como alternativa a la plataforma neutra, Vodafone y Ono plantean un canal único centralizado de cancelación, donde el cliente llamaría y se le grabaría la conversación para que el operador receptor cancele, garantizando total trazabilidad.

Orange defiende que no existen problemas en la cancelación de portabilidad, a la vista de los datos, y mantiene el código de buenas prácticas como la vía más adecuada para garantizar el cumplimiento de obligaciones de los operadores.

Por último, Telefónica plantea eliminar la cancelación de los procesos de portabilidad fija, solicitud que ya se ha analizado en el Fundamento sobre el derecho de los usuarios a cancelar la portabilidad.

QUINTO.- Conclusión: procedencia de la modificación de la especificación técnica de portabilidad fija

Una vez analizados los datos presentados en esta resolución, se observa que:

- El índice de solicitudes de portabilidad canceladas por operador bajó significativamente para todos los operadores durante los primeros meses después del cambio de la cancelación por donante a receptor, con especial énfasis para aquellos operadores que utilizaban masivamente las prácticas de retención comercial. A lo largo de 2014 ha habido una estabilización de las cancelaciones hasta llegar a niveles entre un 30% y un 50% más bajos que los existentes en los meses anteriores al cambio.
- El decrecimiento en el ratio de solicitudes canceladas por operador receptor es homogéneo, sin que se detecte un comportamiento especialmente anómalo en ningún operador receptor con respecto a otros operadores.
- La disminución en el ratio de retención de los operadores no ha supuesto una traba competitiva a los operadores que más clientes retenían, ya que sus ofertas comerciales han conseguido equilibrar sus balances de portabilidad e incluso mejorarlos, ni tampoco ha afectado negativamente a sus cuotas de mercado.
- Los canales comerciales de los operadores que ejercen prácticas de retención afirman que muchos usuarios no han podido cancelar su solicitud con el operador receptor. A este respecto, si bien se ha constatado un crecimiento exponencial del volumen de incidencias por cancelación entre operadores desde que se produjo el cambio en la modalidad de cancelación, muchas son cerradas sin que lleguen a cancelarse. Además, aunque el sistema de incidencias ayuda a los operadores a resolver problemas de usuarios al cancelar, no permite determinar si el operador receptor obstaculiza la cancelación del usuario.

- No se puede afirmar que las reclamaciones de usuarios por problemas de cancelación hayan crecido significativamente, ni tampoco se observa un incremento relevante del número de portabilidades de retorno al operador donante, por lo que no hay datos objetivos que evidencien la supuesta negativa de los operadores receptores a cancelar a petición de los usuarios.
- No obstante, se hace patente una falta de trazabilidad de las solicitudes de cancelación del usuario, que impide además su correlación con las incidencias registradas por los operadores donantes.
- La información, procedimiento y plazo límite para cancelar las solicitudes de portabilidad no siempre son fácilmente identificables en la web de los operadores. Los operadores garantizan el derecho del usuario a cancelar, pero casi siempre su ejercicio está restringido al canal telefónico o a acudir a una tienda, sin prácticamente permitir la posibilidad de cancelar telemáticamente, a pesar de sí poder contratar vía on-line.
- La comunicación por los operadores del código de referencia de la petición de cancelación al usuario no parece ser sistemática, por lo que el usuario puede ver dificultado el seguimiento de su petición o posterior reclamación.

Modalidad de cancelación

En conclusión, aunque la cancelación por receptor ha provocado una disminución en la efectividad del ratio de retención de los operadores donantes, no se ha detectado un comportamiento especialmente anómalo por parte de ningún operador, ya que el efecto es común a todos los operadores. Tampoco se observa que esta disminución en la retención haya impactado negativamente en el mercado.

A pesar de la presunción de que el operador receptor no tiene incentivos a cancelar las solicitudes de portabilidad, no se ha podido comprobar que el nivel de reclamaciones de usuarios haya aumentado. Además, tampoco se ha detectado un volumen de portabilidades de retorno hacia el anterior operador, que pruebe un comportamiento deliberadamente obstruccionista y limitador del derecho de los usuarios a cancelar sus solicitudes de portabilidad.

En consecuencia, no se estima que los argumentos de Jazztel sean suficientes para motivar un cambio en la modalidad de cancelación.

Posibilidad de plataforma centralizada y medidas alternativas

Se constata una falta de trazabilidad de las solicitudes de cancelación, origen de la conflictividad entre operadores. La solución idónea para asegurar técnicamente dicha trazabilidad y garantizar al usuario la cancelación de su solicitud sería la implementación de la plataforma neutra de cancelación. Sin embargo, no se considera razonable obligar a todos los operadores a asumir el coste de desarrollo y mantenimiento de una solución centralizada de cancelación, ya que además del coste económico, supondría un esfuerzo en recursos, tiempo y organización para todos los operadores, por lo que se

estima que ésta puede ser una solución desproporcionada, para el nivel de reclamaciones interpuestas por los usuarios y el hecho de que la mayoría de operadores ya está cancelando correctamente las solicitudes. Además, estaría centrada únicamente en el ejercicio de la cancelación por vía telefónica, sin habilitar al usuario la posibilidad de cancelarla por otras vías que actualmente también utiliza para contratar (tienda o web).

A pesar de la alegación de Jazztel, el criterio económico es siempre tomado en cuenta por esta Comisión a la hora de imponer obligaciones. No se puede comparar la reducción a un día del plazo de portabilidad, obligación de obligado cumplimiento para todos los operadores en virtud de la Directiva de servicio universal y la LGTel, con la imposición a todos los operadores fijos de un nuevo sistema de cancelación.

Se considera una alternativa interesante, como proponen Vodafone y Ono, que la plataforma centralizada fuera financiada por los operadores principales, que son en realidad quienes se dedican a realizar prácticas comerciales de retención y se ven perjudicados por la disminución de efectividad de dichas prácticas. Esta Comisión no tendría ninguna objeción a que los operadores acordaran su uso o el de otra solución alternativa siempre que no perjudicase el funcionamiento de la portabilidad ni afectase a operadores terceros. Sin embargo, ello no es condición suficiente para imponer esta solución a aquellos operadores que no lo deseen, debido una vez más, a la falta de evidencias suficientes que lo justifiquen.

Sin embargo, tal y como ya se ha apuntado, se ha podido identificar la existencia de algunas trabas que pueden estar obstaculizando el correcto ejercicio del derecho de cancelación por parte de los usuarios y su adecuada supervisión por parte de esta Comisión. Así, debido a (i) la falta de trazabilidad de las solicitudes de cancelación, (ii) los escasos incentivos de los operadores receptores a la hora de informar a los usuarios sobre los procedimientos y plazos para cancelar y (iii) la menor disponibilidad de canales comerciales para cancelar que para contratar, se hace aconsejable y proporcionado adoptar en la especificación técnica de portabilidad fija una serie de medidas a imponer a los operadores receptores, con el objetivo de incentivarles a cumplir sus obligaciones de garantizar los derechos del usuario a cancelar su portabilidad.

Aprobar un código de buenas prácticas con KPIs sería una solución que aportaría mejoras para el usuario, al auto-regularse no sólo la atención telefónica del operador receptor en la cancelación, sino a su vez limitar las prácticas comerciales más agresivas de los donantes en retención. Sin embargo, su necesario nivel de detalle operativo por parte de los operadores y la imposibilidad de que pueda ser modificada por este Organismo regularmente en función de los comportamientos comerciales de los operadores donantes y receptores, hacen poco viable su incorporación completa en la especificación. No obstante, algunas de las propuestas realizadas por la propia Jazztel,

Orange, Ono y Euskaltel pueden ser razonablemente incluidas en la especificación de portabilidad.

De conformidad con lo indicado en el Considerando 47 de la Directiva de servicio universal, los consumidores han de poder ejercer su derecho a cambiar de operador sin que se lo impidan trabas prácticas, jurídicas o técnicas y, en particular, condiciones contractuales o procedimientos. Por ello, se habilita a las autoridades nacionales competentes para que puedan diseñar el proceso general de conservación de la numeración teniendo en cuenta las disposiciones nacionales en materia de contratos y la evolución tecnológica.

Así, el artículo 30.4 de la citada Directiva establece que *“La conservación del número y su activación subsiguiente se ejecutarán con la mayor brevedad. En cualquier caso, a los abonados que han suscrito un acuerdo para transferir un número a una nueva empresa se les activará dicho número en el plazo de un día laborable.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el primer párrafo, las autoridades nacionales competentes podrán prescribir el proceso general de conservación de números, teniendo en cuenta las disposiciones nacionales en materia de contratos, la viabilidad técnica y la necesidad de mantener la continuidad del servicio al abonado. En cualquier caso, la pérdida de servicio durante el proceso de transferencia no excederá de un día laborable. Las autoridades nacionales competentes tendrán también en cuenta, de ser necesario, medidas que garanticen que los abonados queden protegidos durante todo el proceso de transferencia y que no sean transferidos contra su voluntad.” Esta última disposición está parcialmente transpuesta en el artículo 47 de la LGTel.

A este respecto, cabe indicar que, siguiendo lo dispuesto en la vigente LGTel, a través de su artículo 21, y en el artículo 43 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración (en adelante, Reglamento MAN)⁴⁵, la CNMC tiene la competencia para adoptar las soluciones técnicas y administrativas aplicables, cuando sea preciso para dar cumplimiento a lo establecido en la normativa sobre conservación de la numeración.

Así, sin aportar justificación alguna, Jazztel y Orange se limitan a considerar que esta Comisión no tiene atribuida la competencia para adoptar las medidas propuestas en el informe de la DTSA, por entender que exceden de la definición del proceso de portabilidad. No cabe duda de que este Organismo es la autoridad competente para prescribir el proceso general de conservación de números y, para ello, se encuentra habilitada para considerar la normativa nacional de contratos, al objeto de garantizar de forma efectiva este derecho a los usuarios.

⁴⁵ El Reglamento MAN sigue vigente, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

En consecuencia, siguiendo lo dispuesto en la normativa general y sectorial en materia de contratos⁴⁶, con el objeto de garantizar el adecuado ejercicio por parte de los usuarios de su derecho a cancelar la portabilidad y asegurar por este Organismo el correcto funcionamiento del proceso regulado a tales efectos, se acuerda la inclusión de una serie de obligaciones respecto a la cancelación aplicables al operador receptor en la especificación técnica de portabilidad fija, con la finalidad de (i) mejorar la información a proporcionar a los usuarios sobre el proceso de cancelación, (ii) la disponibilidad multicanal para su tramitación y (iii) la trazabilidad de la solicitud para el usuario, para de este modo eliminar los posibles obstáculos que los operadores pueden estar estableciendo en relación con el proceso de cancelación. Todo ello sin perjuicio de que los operadores puedan acordar mejoras alternativas, que no sean contrarias a lo establecido en la especificación técnica y en la normativa de defensa de los derechos de los usuarios de comunicaciones electrónicas.

Compensaciones a los abonados

A la vista de las prácticas irregulares comunicadas por FACUA y algunos operadores y de conformidad con el artículo 47.1.c) de la LGTel, se dará traslado de la presente Resolución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo para su consideración de las trabas de los operadores para cancelar como un abuso de portabilidad, susceptible de compensación al usuario, para su inclusión en la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

Modificación de la especificación en relación con la cancelación

Las obligaciones incluidas en la especificación se detallan en el Anexo I. Se han tomado en cuenta las solicitudes de modificación planteadas en trámite de audiencia por FACUA, la AOP y operadores como Jazztel, Orange, Telefónica y Vodafone, en relación con la información a suministrar a los usuarios, o la incorporación de algunas mejoras en la redacción de las citadas obligaciones, teniendo en cuenta determinadas características del proceso de cancelación (ej. su gratuidad para el usuario) así como lo establecido en el RDL 1/2007. El detalle de las propuestas de cambio de los operadores que han sido aceptadas o rechazadas se incluye en el Anexo III.

Modificaciones a la especificación no referidas al proceso de cancelación

La AOP ha informado sobre la necesidad de realizar modificaciones en la especificación de portabilidad fija, en relación con los temporizadores asociados al proceso de modificación de NRN y el cupo global de solicitudes de modificación diarias tramitadas mediante el mencionado proceso *online*. Así, solicita ampliar el temporizador T_{CM} hasta un valor de 12 horas, el de T_{UVN} a 3

⁴⁶ En concreto, las disposiciones ya mencionadas del RDL 1/2007, sobre la defensa de los consumidores y usuarios y de la Carta de derechos de los usuarios.

días y ampliar el cupo a 500 solicitudes diarias para no restar flexibilidad a los operadores a la hora de planificar y gestionar las modificaciones de NRN.

No hay inconveniente en ampliar dichos valores máximos de los temporizadores T_{UVN} y T_{CM} , y a su vez ampliar el cupo de solicitudes diarias para el proceso online ya que el proceso de modificación de NRN es usado para cambios de NRN solicitados por el operador receptor, sin solicitud de portabilidad de usuario, por lo que no tienen impacto en los plazos de cambio de operador del cliente.

Plazo de implementación

Las modificaciones de la especificación técnica señaladas en el Anexo I no requieren cambios en la Entidad de Referencia, con la excepción de la creación de un nuevo tipo de incidencia, ni tampoco en los sistemas de portabilidad internos de los operadores. Sin embargo, estas modificaciones afectarán operativamente a los procedimientos establecidos en los canales comerciales de los operadores, en lo que se refiere a la gestión y disponibilidad de los procesos de cancelación de portabilidad.

Además, teniendo en cuenta que el conjunto de operadores de la AOP ha solicitado un plazo de 6 meses desde la notificación de la presente resolución para implementar las obligaciones señaladas en el Anexo I, se estima conveniente otorgar un plazo suficientemente amplio para que las obligaciones impuestas se implementen adecuadamente. Así, las modificaciones de la especificación técnica de portabilidad fija del Anexo I deberán haber sido implementadas por los operadores antes del 15 de noviembre de 2015.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar la solicitud de Jazztel de recuperación del proceso de la cancelación por operador donante y de imposición a los operadores de un procedimiento de escalado de portabilidades expiradas.

SEGUNDO.- Modificar la especificación técnica de portabilidad fija para incluir las obligaciones que el operador receptor debe cumplir para asegurar la correcta tramitación de las solicitudes de cancelación de los usuarios, así como otras modificaciones de la especificación solicitadas por la AOP, incluidas en el Anexo I. El texto consolidado de la especificación tras los cambios será publicado por la CNMC en su página web.

TERCERO.- Las obligaciones del Anexo I deberán ser implementadas por los operadores antes del 15 de noviembre de 2015.

CUARTO.- Dar traslado de la presente Resolución al Ministerio de Industria, Energía y Turismo para que considere las trabas de los operadores para cancelar como abuso de portabilidad, susceptible de compensación al usuario, en el sentido del artículo 47.1.c) de la LGTel (artículo 30.4 de la Directiva de Servicio Universal).

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

ANEXO I

Modificación de la especificación técnica de portabilidad fija

Apartado 14. Obligaciones del operador receptor respecto a la cancelación de solicitudes de portabilidad.

- Cualquiera que sea el medio utilizado por el usuario para tramitar su solicitud de portabilidad (teléfono, tienda, web, etc...), el operador receptor deberá informarle, a través de un soporte duradero y de forma clara, comprensible y precisa, que el procedimiento para ejercer su derecho a cancelar el proceso de portabilidad no conlleva coste o penalización alguna. En este sentido, se ha de diferenciar la cancelación, gratuita para el usuario, de los costes que pudiera asumir el usuario si el operador hubiera comenzado a prestarle el servicio durante el plazo de cancelación.

Asimismo, este operador deberá informar, a través de un soporte duradero y de forma clara, comprensible y precisa, sobre el procedimiento a seguir para cancelar dicha solicitud de portabilidad, con el detalle de los datos exigibles al usuario para que su cancelación sea efectiva, los canales habilitados para su tramitación (especificando el número telefónico, correo electrónico o modo de acceso empleado), horario de atención de cada canal y el plazo de cancelación para que su solicitud de cancelación sea viable.

Con respecto al plazo de cancelación, el operador receptor deberá informar al usuario que la solicitud de portabilidad podrá ser cancelada, a petición de éste, en cualquier momento desde la fecha inicial de la solicitud del usuario hasta una hora determinada del día anterior a la ejecución de la portabilidad. Tanto la fecha y hora de ejecución prevista de la portabilidad, como la hora límite para su cancelación deberán ser comunicadas por el operador receptor al usuario, en cuanto el operador receptor disponga de la misma, es decir, cuando la solicitud de portabilidad haya sido validada por el operador donante.

- Toda la información anterior, relativa a cancelación, deberá ser accesible en la web del operador de forma clara, comprensible, precisa y equivalente a como se informa del procedimiento para darse de alta con portabilidad.
- Como parte de la información a suministrar al usuario, el operador receptor deberá incluir también información clara, comprensible y precisa sobre los costes de recuperación de los componentes que le hubiesen sido suministrados para la prestación del servicio o que deba asumir el usuario que ejercite la cancelación de su solicitud.
- El operador receptor también deberá informar al usuario de las consecuencias que puedan derivarse de los compromisos de permanencia en caso de proceder a la cancelación de la portabilidad, cuando éste haya solicitado al operador receptor, de forma expresa y en un soporte duradero,

que comience a prestarle el servicio durante el plazo en que es posible la cancelación.

- El operador receptor deberá permitir que los usuarios puedan cancelar sus solicitudes de portabilidad por todos los medios habilitados por el operador para contratar, sin exigir un medio o canal específico. Además, el operador receptor deberá asegurar que el nivel de calidad de servicio y de horario de disponibilidad del canal utilizado para cancelar sea el mismo que el ofrecido en el mismo canal para contratar. En el caso del canal telefónico, se debe asegurar como mínimo la disponibilidad en el horario de 09:00h a 20:00h, de lunes a viernes, dentro del tiempo hábil a efectos de portabilidad considerado en la especificación técnica de portabilidad fija.
- Concretamente, a través de los citados medios, el operador deberá cumplir una serie de obligaciones:
 - En tienda: el usuario deberá ser cancelado el mismo día en que haya realizado su petición en tienda, salvo si ya ha expirado el plazo para ello, en cuyo caso se informará de forma clara y comprensible al usuario sobre esta circunstancia.
 - A través del servicio de atención al cliente: el usuario deberá ser cancelado en una única llamada al servicio de atención al cliente del operador, de carácter gratuito, según lo establecido en el artículo 26.2 de la Carta de derechos de los usuarios. El servicio de atención al cliente para cancelación deberá estar suficientemente dimensionado para garantizar un nivel de calidad del servicio como mínimo equivalente al de contratación.
 - Mediante formulario en la web: el formulario para cancelar la portabilidad deberá ser de fácil acceso para el usuario a través de la web del operador, de forma equivalente, en cuanto a disponibilidad y calidad de servicio del acceso web, a como se facilita la contratación por este medio. El proceso e información requeridos para validar la identidad del usuario deberán haber sido previamente informados al usuario, y no deberán ser onerosos para el mismo, de forma que la cancelación del usuario se pueda realizar el mismo día, en cuanto el usuario haya aportado la información solicitada.
- En todos los canales anteriores (tienda, atención telefónica, web) el operador receptor estará obligado a proporcionar al usuario de forma sistemática e instantánea una referencia identificativa unívoca de su solicitud de cancelación, donde conste la fecha y hora de la misma, con independencia del resultado de la tramitación de la petición de cancelación. Si el usuario así lo desea, el operador receptor deberá proporcionar esta información mediante un medio que permita al usuario tener constancia de la misma (impresión de un justificante, archivo telemático, correo electrónico...)

- Una vez obtenida la citada referencia de su solicitud de cancelación, si el usuario no pudiera conseguir cancelar el proceso de portabilidad, pese a haberlo solicitado dentro del plazo regulado, podrá reclamar al anterior operador donante la portabilidad de retorno sin que el operador receptor le aplique penalizaciones de ningún tipo. Para ello, a petición del usuario el anterior operador donante iniciará una solicitud de portabilidad para que el usuario retorne y abrirá una incidencia en el SGI del tipo “Devolución usuario portado no cancelado” hacia el operador receptor que no ha cancelado la solicitud para que éste no aplique penalizaciones al usuario. En dicha incidencia deberá incluirse obligatoriamente el código de referencia de cancelación solicitado por el usuario (del que habrá sido informado el operador donante por el usuario).

Apartado 8.2 Tipología de incidencias

Dentro del tipo 3 “Incidencias relacionadas con el suproceso de cancelación”, se añade un nuevo subtipo, con mismo plazo máximo de resolución que la genérica de cancelación:

- Devolución usuario portado no cancelado: se abre una incidencia con esta tipología cuando a petición del usuario se inicia un procedimiento de portabilidad de retorno al operador donante, debido a que se le ha portado previamente a pesar de haber solicitado en plazo la cancelación de dicha portabilidad. El operador receptor en este caso no le podrá aplicar coste o penalización alguna por volver a su operador. Para ello, se deberá incluir obligatoriamente el código de referencia de la cancelación solicitada por el usuario.

Modificaciones adicionales de la especificación técnica de portabilidad fija, en los apartados 5.4 (modificación del NRN), 5.9 (modificación masiva del NRN) y 11.2 (valores de temporizadores).

- Ampliación del valor máximo del temporizador T_{UVN} , utilizado en procesos de modificación de NRN, hasta 3 días.
- Ampliación del temporizador T_{CM} , utilizado en procesos de cancelación de modificación de NRN, a 12 horas.
- Ampliación del cupo global diario de solicitudes de modificación del NRN (proceso *online*) a 500 solicitudes diarias.

ANEXO II

Sobre la aplicación del mismo procedimiento de cancelación para fijo y móvil

Telefónica, Vodafone y Orange coincidieron en solicitar, en sus alegaciones iniciales, que la solución de mejora del procedimiento de cancelación que se adoptase en portabilidad fija fuera también aplicada a portabilidad móvil, pidiendo que se ampliase el objeto del procedimiento para contemplar los procesos de portabilidad móvil, ya que consideran que los mismos problemas relativos a la cancelación se están produciendo en el mercado móvil, a pesar de la existencia de un código de buenas prácticas.

Esta Comisión está de acuerdo en que las ofertas empaquetadas de servicios, especialmente la de telefonía fija con banda ancha y servicio móvil, están creciendo de manera significativa y su reflejo se produce en un cada vez mayor número de portabilidades combinadas fijo-móvil. Por ello, los procedimientos de portabilidad fijo y móvil, gestionados a través de plataformas centralizadas separadas, son coordinados por el operador receptor para intentar sincronizar en la medida de lo posible la puesta a disposición del servicio combinado al cliente, a pesar de las diferencias en los procedimientos de ambos dominios⁴⁷. Por tanto, tendría sentido acompañar la modificación en el proceso de cancelación de la portabilidad de uno de los servicios con el del otro dominio.

Sin embargo, se ha estimado más acertado continuar con el objeto inicial del presente procedimiento, centrado en el análisis de los problemas de la portabilidad fija, donde se ha analizado la opinión de todos los operadores que operan en el sector de telefonía fija y banda ancha y se ha cooperado con la AOP, asociación que representa a los operadores en portabilidad fija.

Por su parte, se señala que las ventajas de mutualizar la plataforma de cancelación para fijo y móvil, han sido tenidas en cuenta en la evaluación de la plataforma centralizada de cancelación aplicada a portabilidad fija.

A este respecto, cabe añadir que la CMT evaluó la posibilidad de fusionar los procedimientos de portabilidad fija y móvil durante el procedimiento de cambio de la portabilidad móvil desde una arquitectura distribuida hacia una centralizada e incentivó a los operadores a unificar en una única plataforma el intercambio de peticiones de portabilidad tanto fija como móvil. Sin embargo, los procedimientos de portabilidad móvil siguen manteniéndose diferentes de la fija, atendiendo a la opinión de los operadores. Por ello, dichos procedimientos

⁴⁷ La ventana de cambio (VC) en portabilidad móvil es nocturna y la de portabilidad fija es diurna. También los plazos de cancelación son distintos en portabilidad móvil y fija: 1/2 día hábil antes de VC en móvil y 1 hora hábil, 12 horas hábiles o 14 horas hábiles en fija, dependiendo del tipo de portabilidad (proceso básico, asegurado o traspaso entre operadores).

de portabilidad son gestionados por entidades independientes y por asociaciones de operadores separadas.

Por tanto, se juzga más adecuado por el momento continuar tramitando en procedimientos separados las problemáticas ligadas a la cancelación de la portabilidad en cada dominio (fijo/móvil).

Además, cabe indicar que los problemas de cancelación en portabilidad móvil, como consecuencia del cambio del proceso de cancelación de donante a receptor, ya fueron analizados en junio de 2013⁴⁸, habiéndose desestimado cualquier cambio en los procedimientos de portabilidad móvil y llegando los operadores móviles a un acuerdo para el cumplimiento de un Código de Buenas Prácticas en portabilidad móvil⁴⁹. Si de la experiencia en el uso de dicho Código en portabilidad móvil se estimase la necesidad de cambiar o mejorar el procedimiento de cancelación móvil, se debería estudiar en el correspondiente procedimiento administrativo donde se analice el resultado percibido por los operadores durante dicho periodo.

En las peticiones de Telefónica, Orange y Vodafone⁵⁰ y Ono para ampliar el objeto de este procedimiento a la portabilidad móvil, no se han incluido datos cuantitativos que lo avalen⁵¹, pero ello no impide que puedan solicitar la apertura de un procedimiento administrativo sustentándola en datos adicionales, al objeto de analizar en concreto la problemática que pueda estar produciéndose en el dominio móvil si así lo estiman conveniente. Yoigo, por su parte, afirma estar de acuerdo con el análisis realizado por esta Comisión.

Todo ello, sin perjuicio de que los operadores móviles puedan acordar aplicar las obligaciones sobre el proceso de cancelación, aprobadas en el presente procedimiento, o cualesquiera otras que pudiesen acordar los operadores en portabilidad fija, de forma análoga para portabilidad móvil.

⁴⁸ Resolución, de 14 de junio de 2013, sobre el análisis del proceso de cancelación en la portabilidad móvil (MTZ 2012/1487).

⁴⁹ El código de buenas prácticas entró en vigor el 15 de enero de 2014 y ha sido firmado por 24 operadores móviles miembros de la AOPM (Asociación de Operadores para la Portabilidad Móvil).

⁵⁰ En el trámite de audiencia Vodafone y Ono han insistido en su petición, pero no han aportado datos o argumentos adicionales a los ya analizados.

⁵¹ Los casos escalados de trabas en la cancelación de portabilidad móvil reportados por Vodafone suponen un porcentaje respecto a solicitudes de portabilidad inferior al 1%.

ANEXO III

Propuestas de cambio de los operadores a las obligaciones del operador receptor del Anexo I del informe de audiencia

- La AOP y los operadores que han realizado alegaciones advierten de que el plazo máximo de cancelación no puede ser informado al usuario en el momento de registro de la solicitud de portabilidad. En efecto, el plazo de cancelación está vinculado al de ejecución de la portabilidad y este momento temporal no es definitivo hasta que la solicitud es validada por el operador donante y se ha coordinado la misma con la provisión del acceso físico al usuario.

El sentido de incluir el plazo máximo de cancelación dentro de la información sobre el procedimiento para cancelar su solicitud sólo se refería a la información genérica sobre el plazo, análogamente a como consta en la propia especificación de portabilidad, apartado 13:

“El operador receptor podrá cancelar la solicitud de portabilidad del usuario, a petición de éste, en cualquier momento desde la fecha inicial de la solicitud del usuario hasta una hora determinada del día anterior a la ejecución de la portabilidad. Tanto la fecha y hora de ejecución prevista de la portabilidad, como la hora límite para su cancelación deberán ser comunicadas por el operador receptor al usuario.”

Así pues, se precisa en el anexo que el operador receptor debe comunicar al usuario la fecha y hora límite para cancelar en cuanto disponga de dicha información, es decir, una vez que la solicitud de portabilidad haya sido validada por el operador donante.

- Sobre el requisito de dejar accesible al usuario toda la información relativa a la cancelación en la web del operador, la AOP propone que se limite exclusivamente a información genérica, por no poder facilitar información precisa e individualizada si no se registra el usuario en el área privada de la web. Al respecto, la propuesta de informar en la web sobre el procedimiento de cancelación, datos para cancelar y plazo, no indicaba que fuera personalizada, sino que se entiende como una obligación de información general a cualquier usuario. Se modifica por tanto la redacción final en este apartado.
- Se incorporan las aclaraciones respecto a que la cancelación no conlleva coste o penalización alguna y que los costes que el usuario puede estar obligado a asumir respecto a los costes de provisión del servicio deban ser previamente informados al usuario, como se ha analizado en el Fundamento sobre el *Derecho de los usuarios a cancelar la portabilidad*.

- La AOP matiza la propuesta de que el horario comercial para cancelar sea el mismo que para contratar y solicita que esta misma disponibilidad sea por canal, ya que no es factible ofrecer en todos los canales la misma disponibilidad para contratar y, por ende, para cancelación. También propone que en el canal telefónico se especifique el horario de 09:00h a 20:00h.

Se aceptan estas propuestas, ya que, por un lado, la especificación ha de recoger los derechos de los usuarios –la existencia de la misma disponibilidad para contratar y cancelar es un derecho reconocido en el artículo 62.3 del RDL 1/2007-, y por otro lado, el horario de atención telefónica para cancelar ha sido acordado entre los operadores miembros de la AOP. Por ello, la especificación técnica señalará que el horario de atención de cada canal para cancelar se deberá incluir dentro de la información a aportar al usuario solicitante de la portabilidad.

- Respecto a la habilitación del formulario web por parte del operador receptor que permita la cancelación por el usuario, Jazztel solicita que se especifique que la cancelación mediante este medio debería ejecutarse el mismo día en que haya realizado su petición el usuario y se genere un archivo que permita su guardado y/o impresión, en el que quede constancia de que su solicitud de cancelación fue tramitada correctamente e incluya la referencia unívoca de dicha solicitud.

No existiendo objeción a dicha aclaración, y siendo coherente con el sentido de la obligación, se incorporan al Anexo I dichas matizaciones, incorporando además la obligación del operador de aportar al usuario la referencia de la solicitud de cancelación mediante un medio que permita a éste tener constancia de la misma, siempre que el usuario así lo solicite, para todos los canales.

- Con respecto a la disposición del Anexo I para aquellos casos en que el usuario que no consiga cancelar el proceso de portabilidad, pese a haberlo solicitado dentro del plazo regulado, pueda reclamar la portabilidad de retorno a su anterior operador sin que se le apliquen penalizaciones de ningún tipo, la AOP ha propuesto un procedimiento en el que sería el operador donante quien gestionase la petición de retorno del usuario.

Teniendo en cuenta que en estos casos el usuario deberá disponer de un código de referencia de la solicitud de cancelación, esta Comisión ve razonable que el usuario pueda tramitar la portabilidad de vuelta con su operador donante y sea éste quien (i) inicie la portabilidad de retorno del usuario y (ii) abra una incidencia en el SGI que indique al operador receptor que se ha abierto una portabilidad de retorno al operador donante a solicitud del usuario, debido a una cancelación no ejecutada por el operador receptor (se deberá incluir el código de referencia de la cancelación). Este proceso no debe conllevar penalizaciones al cliente.

De este modo se mantiene el funcionamiento actual de la especificación para resolver este tipo de situaciones irregulares mediante el sistema de gestión de incidencias. Para ello, aun cuando existen en la especificación de portabilidad incidencias específicas para la devolución o recuperación del usuario portado, éstas son de tipo administrativo. En consecuencia, se cree más apropiado crear una nueva incidencia denominada “Devolución usuario portado no cancelado” dentro de la tipología de incidencias relacionadas con el subproceso de cancelación.

- Orange y Telefónica manifiestan que el canal web no es un medio seguro y fiable para cancelar, debido a la usurpación de identidad que se da en estos canales. Sin embargo, no se considera procedente eliminar la obligación propuesta de cancelar vía web, aunque el operador receptor tenga disponibles otros medios de cancelación gratuitos que permitan el acceso remoto al cliente.

Esta Comisión considera que es responsabilidad del operador receptor implementar aquellos mecanismos de validación de identidad que éste juzgue necesarios y que puede que haya incorporado ya en sus procesos de verificación en la contratación a distancia⁵². Aunque Jazztel solicita la incorporación al Anexo I del procedimiento específico de validación web, no se entiende necesario obligar al operador receptor a utilizar un método específico que puede ser distinto al que emplee habitualmente. Dado que es responsabilidad e interés del operador receptor verificar la identidad del usuario que solicita darse de baja de sus servicios, éste ha de implementar en su formulario web el método que considere más conveniente y adaptado a sus sistemas comerciales, con la salvedad especificada en el Anexo I, de informar al usuario previamente sobre el procedimiento o datos que le serán requeridos para validar su identidad, al solicitar la cancelación por el formulario web.

- Asimismo, tampoco se acepta la petición de Telefónica de fijar unos parámetros de rendimiento (KPI) aplicables al servicio de atención al cliente del operador, ya que se estima suficiente establecer la obligación de asegurar el mismo nivel de calidad de servicio en los canales habilitados para cancelar que para contratar.

⁵² Pueden existir diversas opciones, entre las que se encuentran (i) el uso de un código único de acceso web emitido por el operador receptor al usuario al contratar un servicio, (ii) el envío de un SMS dirigido al número móvil que hubiera indicado el usuario en su contratación, o incluso (iii) el contacto mediante llamada telefónica del centro de atención del operador al usuario tras solicitar la cancelación mediante el formulario web.