



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

CERTIFICA:

Que en la Sesión nº 43/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 21 de diciembre de 2006, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN SOBRE EL CONFLICTO DE PORTABILIDAD ENTRE JAZZ TELECOM S.A.U. Y TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. EN RELACIÓN CON EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS

(DT 2006/554)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 11 de abril de 2006, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito de Jazz Telecom, S.A.U. (en adelante, Jazztel) por el que plantea conflicto de acceso con la entidad Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica). Jazztel considera que Telefónica incumple lo previsto en el procedimiento de solicitud de portabilidad asociada al bucle de abonado previsto en el apartado 1.5.4.3 de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) junto a lo dispuesto en el apartado 5.1.3 de las especificaciones técnicas de los procedimientos administrativos para la conservación de la numeración geográfica aplicables a las redes de telefonía fija.

En concreto, Jazztel señala que entre el 28 de febrero de 2006 y el 28 de marzo de 2006, ha solicitado a la Entidad de Referencia (en adelante, ER) un total de 35.840 solicitudes de portabilidad, habiendo sido rechazadas por la ER al expirar el plazo de respuesta por parte del operador donante un total de 8.911 solicitudes de las realizadas. Se comprueba que en la mayoría de los casos el operador donante es Telefónica.

Jazztel señala que es necesaria la intervención de esta Comisión porque, de lo contrario, se verá impedida a cumplir su plan de despliegue, y considera que concurren los requisitos necesarios para interponer un conflicto de acceso. Jazztel solicita que se admita a trámite el presente conflicto de acceso y que se proceda a impedir a Telefónica que bloquee las solicitudes de portabilidad efectuadas por los operadores a la ER por no contestar, o no contestar en el tiempo legalmente previsto, para aceptación o rechazo de las solicitudes de portabilidad.

Segundo. A la vista de la solicitud presentada por Jazztel esta Comisión, con arreglo a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJPAC), procede a la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento administrativo.



Con fecha 28 de abril de 2006 se comunica dicho trámite a los interesados, Jazztel y Telefónica, dirigiéndoles sendos escritos mediante los cuales se les informaba de que, en virtud de la solicitud de intervención presentada por la primera, había quedado iniciado el correspondiente procedimiento administrativo.

Tercero.- Con fecha 30 de mayo de 2006, hace entrada en esta Comisión, escrito de Telefónica en el que alega la falta, por parte de Jazztel, de la necesaria colaboración entre operadores en la resolución de problemas en virtud del principio de buena fe y de la normativa aplicable. En concreto, Telefónica expone que Jazztel no ha avisado previamente del incremento de portabilidades que se iban a producir y no ha seguido una operativa evitando saturar la Entidad de Referencia. Dichos problemas de saturación afectan a todos los operadores al ampliarse de forma notable el tiempo de respuesta y, por tanto, producirse el vencimiento de los temporizadores en la ER (mensajes W¹), con independencia de que los operadores generasen las respuestas en plazo.

Como resultado de esta situación, Telefónica declara que se han puesto en marcha una serie de medidas adoptadas en el seno de los grupos de trabajo dentro de la Asociación de Operadores para la Portabilidad (en adelante, AOP), con el fin de mejorar los sistemas modificando la oferta de servicio de la Entidad de Gestión Técnica y la arquitectura consecuente para aumentar el volumen de portabilidades admitidas y trabajar en un proceso alternativo² de portabilidad con desagregación de bucle que se pudiera llevar a cabo en modo *batch* para aliviar la carga de los sistemas. Junto a esto, Telefónica argumenta la inexistencia de incumplimiento de la portabilidad por posibles incidencias puntuales. No niega la existencia de problemas puntuales, pero expone que la existencia de los mismos no implica la denegación sistemática de la portabilidad.

Sobre el objeto de denuncia, Telefónica afirma que no ha rechazado solicitudes y que el porcentaje que se obtendría de los datos aportados por Jazztel, si realmente fuera la responsable de la expiración de temporizadores por no contestación, estaría lejos del señalado (Jazztel afirma en algún punto de su escrito de denuncia que es en torno a un 100%). Telefónica también expone el grave desconocimiento, a su entender, que presenta Jazztel en cuanto a los procesos de portabilidad, puesto que incluye las peticiones de portabilidad con bucle dentro de los cupos máximos. A juicio de Telefónica, sabiendo Jazztel que iba a realizar un incremento de solicitudes de portabilidad asociada a desagregación de bucle, debería haber puesto de manifiesto esta situación ante los operadores con el fin de que se pudiesen articular mecanismos y operativas adecuadas al efecto.

Según Telefónica, a lo largo del mes de enero y febrero de 2006 y como consecuencia del aumento imprevisto para los operadores y la EGT del volumen de portabilidades de Jazztel y de su propia operativa al enviar de forma masiva todas las portabilidades a

¹ En las especificaciones técnicas aplicables a la portabilidad el mensaje W (Terminación de proceso por error detectado en la ER) se genera entre otras razones porque la ER ha enviado un mensaje SP (solicitud de portabilidad) de solicitud de cambio de operador al operador donante y no ha recibido contestación en plazo dentro del plazo TP1(12 horas). En ese caso se envía ese mensaje al operador donante y al operador receptor con indicación de causa "Sin respuesta válida a SP por operador donante", terminando el proceso de cambio.

² Dicho proceso alternativo que sería el número 12 que se adoptaría en los grupos de procedimientos de trabajo consiste en repartir la carga de trabajo de los sistemas a lo largo del día y no juntar a primera hora de la mañana las portabilidades asociadas a cupo (que no incluyen las de bucle) y las que están asociadas a bucle. En los grupos de procedimiento de trabajo se adoptan aquellos procesos que pueden ayudar a simplificar o a mejorar los procedimientos de portabilidad.



primera hora, en vez de repartirlas paulatinamente a lo largo del día, se produjeron numerosos problemas con los sistemas de la ER. Estos problemas de saturación afectaban a todos los operadores al ampliarse notablemente el tiempo de respuesta y por tanto, se producía el vencimiento de los temporizadores en la ER. Como resultado de estos problemas se pusieron en marcha una serie de medidas adoptadas en el seno de los grupos de trabajo y que se analizarán más adelante.

Sobre los hechos objeto de denuncia, Telefónica expone en su escrito que en ciertos días de los que Jazztel señala que hubo incidencias existieron problemas en los enlaces de comunicación de la ER con Telefónica (7 y 27 de marzo). Asimismo ha habido problemas en los enlaces de comunicación de la ER con otros operadores a lo que habría que añadir que hubo problemas en la ER derivados de la carga de mensajes enviados que ralentizan el tratamiento de la mensajería y vencimiento de los temporizadores (en concreto, el día 15 de marzo puesto que los días 13 y 14 de marzo fueron declarados festivos a efectos de portabilidad con el fin de realizar los cambios previstos en las máquinas de la ER (software y hardware) con el fin de disponer de mayor capacidad.

Telefónica declara que las incidencias puntuales en los sistemas de los operadores que se derivasen de la carga de mensajes puede suponer una ralentización del tratamiento de los mismos por parte de los sistemas, al igual que en su opinión, parece haber sucedido en la ER. Para Telefónica el envío masivo de mensajes a primera hora (en particular la fuerte elevación de cupo³ producida en el mes de marzo al pasar de 2.612 a 4.503 debido a un error de cálculo en la fórmula que ha sido posteriormente corregido) que no esté previsto puede suponer la ralentización y saturación de sus sistemas. Telefónica asimismo desea poner de manifiesto la particular situación de Jazztel cuando actúa como operador donante. Telefónica adjunta una tabla resumen con los ratios de respuesta de Jazztel.

Para Telefónica, si el total de solicitudes no contestadas en plazo por Jazztel y finalizadas con mensaje W fuesen atribuibles a problemas de la ER, debería aplicarse a Telefónica el mismo criterio en el análisis de este expediente⁴.

³ Se entenderá por cupo diario de solicitudes de portabilidad al máximo número de solicitudes de conservación de número por cambio de operador, de un determinado tipo de accesos, para el que un operador donante garantiza su gestión y ejecución de los procesos asociados en los plazos y condiciones establecidos en esta especificación. Se revisarán los cupos diarios por operador y tipo de solicitud cada dos meses teniendo en cuenta los mensajes SP registrados durante los dos meses anteriores y siguiendo la secuencia febrero-marzo, abril-mayo, junio-julio, agosto-septiembre, octubre-noviembre, y diciembre-enero. La Entidad de Gestión Técnica de la ER notificará al día siguiente de su cálculo las actualizaciones de cupos a los operadores, quienes deberán disponer sus sistemas y recursos de acuerdo a los nuevos cupos el primer día hábil del segundo mes que siga al período de revisión del cupo.

⁴ Tabla con información proporcionada por Telefónica.

		dic-05	ene-06	feb-06	mar-06	abr-06
SP	Total solicitudes iniciadas por TESAÚ hacia JAZZTEL (SP)	333	625	1.381	4.332	5.071
	Total solicitudes denegadas por el JAZZTEL (DSP2)	97	119	351	900	507
DSP2	Causa DSP2 no admitida (numeración en proceso, no se ha podido atender la solicitud)	70	103	294	861	491
	%Denegaciones no admitidas por la regulación	72,2%	86,6%	83,8%	95,7%	96,8%
W	Total solicitudes no contestadas en plazo por Jazztel y finalizadas con mensaje W	210	274	657	2.028	3.222
TOTAL	%Solicitudes incorrectamente rechazadas por Jazztel ⁴	84,1%	60,3%	68,9%	66,7%	73,2%



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Cuarto. Con fecha 7 de junio de 2006, se requiere a la AOP, para que la Entidad de Gestión Técnica (EGT) le proporcione la siguiente información:

1º.- Número de procesos de solicitud de portabilidad realizados en los meses de febrero y marzo, indicando cuántos de estos procesos correspondían a portabilidades asociadas a desagregación de bucle. Indicar el número de procesos que han terminado con un mensaje "W".

2º.- Número de solicitudes SP enviadas a Telefónica desglosadas por día en los meses de febrero y marzo, indicando cuántas pertenecen a procesos de desagregación de bucle. Indicar el número de dichos procesos que terminaron con mensaje "W".

3º.- Número de solicitudes SP enviadas por Jazztel a Telefónica desglosadas por día en marzo. Indicar por día el número de los procesos que terminaron con mensaje "W".

4º.- Existencia de incidencias en la ER en el mes de marzo que pudiesen haber afectado al normal funcionamiento de la portabilidad.

Quinto. Con fecha 5 de julio de 2007, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la AOP por la que da contestación al requerimiento de información.

Número total de procesos de solicitud de Portabilidad – febrero y marzo de 2006

	Nº Total Solicitudes efectuadas	Nº Solicitudes ULL	Nº Solicitudes normales	Nº Total Procesos expirados (W)	Nº Procesos ULL expirados (W)	Nº Procesos Normales expirados (W)
Febrero	79.728	34.332	45.396	16.132	7.775	9.137
Marzo	111.793	42.775	69.018	42.524	16.187	26.337
Total	191.521	77.107	114.414	58.656	23.962	35.474

Número de solicitudes SP enviadas a Telefónica - febrero de 2006

	Nº Total Solicitudes efectuadas	Nº Solicitudes ULL	Nº Solicitudes normales	Nº Total Procesos expirados (W)	Nº Procesos ULL expirados (W)	Nº Procesos Normales expirados (W)
Total	62.394	34.283	28.111	10.265	7.735	2.530

Número de solicitudes SP enviadas a Telefónica - marzo de 2006

	Nº Total Solicitudes efectuadas	Nº Solicitudes ULL	Nº Solicitudes normales	Nº Total Procesos expirados (W)	Nº Procesos ULL expirados (W)	Nº Procesos Normales expirados (W)
Total	74.534	42.712	31.822	26.086	16.139	9.947

Número de solicitudes que fueron enviadas por Jazztel a Telefónica –marzo de 2006

	Nº Total Solicitudes efectuadas	Nº Solicitudes ULL	Nº Solicitudes normales	Nº Total Procesos expirados (W)	Nº Procesos ULL expirados (W)	Nº Procesos Normales expirados (W)
Total	42.374	31.875	10.499	12.137	12.031	106

Sexto. Con fecha 21 de agosto de 2006 los servicios de esta Comisión emiten informe técnico sobre este expediente. En el citado informe se propone archivar el procedimiento puesto que se ha observado un incremento de solicitudes de portabilidad que ha afectado al normal funcionamiento de la ER, hecho que ha afectado a todos los operadores.



Séptimo. Con fecha 5 de septiembre de 2006 tuvo lugar entrada escrito de Telefónica en el que solicita ampliación de plazo.

Octava. Con fecha 15 de septiembre tuvo lugar entrada escrito de Telefónica por el que plantea las siguientes alegaciones:

Telefónica quiere manifestar su conformidad con la propuesta de resolución del Informe de los Servicios de esa Comisión por el que se propone al Consejo que, atendiendo a los hechos y fundamentos de derecho, se desestime la solicitud de Jazztel y declare la no existencia de infracción en el ámbito del expediente, al no apreciarse incumplimiento por parte de mi representada de la OBA ni de las especificaciones de portabilidad.

Dicho lo cual, con el objetivo de aclarar ciertos hechos analizados en el expediente, Telefónica desea comentar algunos aspectos, en particular relativos a la información aportada por la EGT y a la interpretación de la misma.

En primer lugar indicar que la propia EGT ha aportado en el seno de la Asociación de Operadores de Portabilidad un mayor desglose de las incidencias ocurridas en el mes de Marzo de 2006, detalle que mi representada aportó como Anexo 4 y Anexo 5 en su escrito de 26 de mayo, donde se incluían incidencias adicionales a las señaladas por la EGT como respuesta al requerimiento de información que en el seno del presente expediente llevó a cabo esta Comisión.

En segundo lugar Telefónica quiere poner de manifiesto que no es correcta la afirmación de esta Comisión según la cual *“se observa que los porcentajes de solicitudes acabadas con mensajes W son equivalentes entre Telefónica y los operadores entrantes”*. Así, mientras que en dichos meses de febrero y marzo, el 26% de las solicitudes enviadas a Telefónica acaban con W, el 45% de las solicitudes enviadas a otros operadores acaban con dicho mensaje, lo que en realidad supone un 72% más de mensajes de vencimiento de temporizador en el caso de contestaciones de otros operadores, siendo claramente mejor la respuesta de Telefónica frente a la de otros operadores. Sobre este punto, esta Comisión señala que ese mejor comportamiento de Telefónica se refiere a porcentajes, no a valores absolutos puesto que si se toman valores absolutos se observa que es más deficiente el comportamiento de Telefónica.

Telefónica ya ha puesto de manifiesto que en los citados meses se produjo una situación muy especial, pero desea reiterar que se trató de una situación puntual y que en el seno de los grupos de trabajo de la AOP se han puesto en marcha diversas medidas para limitar situaciones de este tipo.

Por último Telefónica desea reiterar que no es admisible el grado y tipo de respuesta que Jazztel sigue, en el momento de enviar las contestaciones al trámite de audiencia, ofreciendo a las solicitudes de portabilidad que mi representada, y probablemente el resto de operadores, le realiza; siendo los usuarios los mayores afectados por la inadecuación de los recursos de dicho operador en su actuación como rol de operador donante, debiendo ser ambos roles desempeñados de manera independiente y con una calidad de recursos dedicados equiparable.

Novena. Con fecha 18 de septiembre tuvo entrada escrito de Jazztel por medio de la cual presenta alegaciones, pero haciendo referencia a otro expediente. De hecho, en dichas alegaciones Jazztel solicita que no se le abra un expediente sancionador. A



pesar de que se le ha señalado el error, Jazztel no ha enviado por registro las alegaciones correspondientes al presente expediente.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis del conflicto planteado por el incumplimiento del procedimiento de solicitud de portabilidad asociado al bucle de abonado previsto en el apartado 1.5.4.3 de la OBA y el apartado 5.1.3 de las especificaciones técnicas aplicables a las redes de telefonía fija.

Asimismo, en relación con lo solicitado por Jazztel, este procedimiento podría concluir en la apertura de un procedimiento sancionador si se estimara que existen indicios suficientes de hechos sancionables.

Segundo.- Habilitación competencial

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), en su artículo 48.2, indica que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto, entre otras cuestiones, el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y la resolución de los conflictos entre operadores. Dichas competencias generales se concretan en la habilitación competencial de esta Comisión para actuar en esta materia, recogida en el apartado 3, letra d) del mismo artículo, que establece que es función de esta Comisión la resolución vinculante de los conflictos que se susciten entre operadores en materia de acceso o interconexión.

La LGTel, en su artículo 11.4 establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá intervenir en las relaciones entre operadores, a petición de cualquiera de las partes implicadas, o de oficio cuando esté justificado, con objeto de fomentar y, en su caso, garantizar la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, así como la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 3.”* La letra a) del mencionado artículo 3 determina como objetivo de esta Ley, fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones y, en particular, en la explotación de las redes y en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el suministro de los recursos asociados a ellos. A tal efecto, el artículo 14 de la LGTel señala que *“de los conflictos en materia de obligaciones de interconexión y acceso derivadas de esta ley y de sus normas de desarrollo conocerá la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Ésta, previa audiencia de las partes, dictará resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto, en el plazo máximo de cuatro meses a partir del momento en que se pida su intervención, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva.”*

De conformidad con lo anterior, esta Comisión tiene habilitación competencial suficiente para resolver el conflicto suscitado entre Jazztel y Telefónica.

Tercero. Análisis de las solicitudes de Jazztel

Si bien Jazztel considera el conflicto presente como relativo al bucle, lo cierto es que se trata de un conflicto relativo a la portabilidad. En concreto, cuando se produce una solicitud de portabilidad asociada a la desagregación del bucle se establece en el apartado 5.1.3 de la OBA que los casos en los que una solicitud de portabilidad se encuentre asociada a un proceso de desagregación del bucle supondrán una



excepción en el proceso de cambio de operador con conservación de numeración, siempre y cuando el operador donante coincida con el operador al que se le solicita la desagregación. En tales casos serán de aplicación las siguientes condiciones:

- a) La solicitud de desagregación del bucle asociada al proceso de portabilidad deberá incluir toda la información contenida en el mensaje SP de solicitud de portabilidad, al objeto de que el operador al que se le solicita la desagregación disponga de toda la información relativa a la solicitud de portabilidad al inicio del proceso de desagregación del bucle.
- b) El operador al que se le solicita la desagregación podrá denegar la solicitud de desagregación del bucle además de por las causas reconocidas en la Oferta de Referencia de acceso al bucle (OBA) por las causas de denegación reconocidas en estas Especificaciones para el operador donante y todo ello, en los plazos establecidos en la OBA para la denegación de la solicitud de desagregación del bucle.
- c) El operador receptor enviará en el momento preciso el mensaje SP de solicitud de portabilidad con los mismos datos que ya había enviado en la solicitud de desagregación, entre los que se incluirá el número administrativo de desagregación.
- d) Dicho mensaje de solicitud SP no podrá ser encolado ni tampoco se podrá ver restringido por ningún cupo asociado a la portabilidad.
- e) Al tratarse de un SP validado, el operador donante no podrá denegar dicho mensaje SP bajo ninguna causa.

De lo anterior se desprende que los argumentos de Jazztel contienen algunas imprecisiones puesto que, tal como se expone en los apartados anteriores, se especifica claramente que dichos procesos no podrán ser encolados ni ser restringidos por ningún cupo asociado a la portabilidad. Ello no es óbice para que una ralentización de los sistemas de la ER afecte a todos los procedimientos provocando unos retardos que pueden producir que se generen desde la ER mensajes W.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que el mensaje W que se origina por el total de solicitudes no contestadas en plazo por el operador donante no puede ser imputable solamente al mismo, puesto que si existe algún problema que saturase o ralentizase el normal funcionamiento de la ER o en los enlaces establecidos entre los operadores y la ER se provocaría asimismo dicho mensaje.

De la información aportada por Jazztel sólo se puede determinar que la ER ha originado una serie de mensajes W a un número importante de sus solicitudes de portabilidad. Jazztel señala que esos mensajes se originaron asociados al mensaje *“Sin respuesta válida a SP por operador donante”*. Como se ha expuesto previamente, una ralentización de los sistemas podría suponer que no se pudiesen cumplir correctamente los plazos establecidos en las especificaciones técnicas.

Si bien en su escrito Jazztel afirma que la totalidad de ellos fueron finalizados con mensajes W al expirar los temporizadores asociados al no registrarse en la ER ningún mensaje ASP por parte de Telefónica, tras analizarse la información aportada por Telefónica y la AOP se observa que dicho problema también se ha venido observando en Jazztel y otros operadores. De hecho se puede deducir que ha sido una problemática que ha venido afectando a las solicitudes de portabilidad que se realizaron entre los meses de febrero y marzo (en concreto, sin tener en cuenta quién es el operador donante y el receptor en el mes de febrero el 20,2% de las solicitudes



terminaron con un mensaje W siendo un 22,6% en el caso de portabilidades asociados a desagregación de bucle, mientras que en marzo el porcentaje subió a un 38% siendo el porcentaje muy similar en el caso de portabilidades asociadas a bucles desagregados). En cualquier caso, esta solicitud de portabilidad se tiene que volver a generar por parte del operador receptor.

Si bien en las actuales especificaciones técnicas se contempla la posibilidad de que un proceso termine con un mensaje W, no se puede permitir que un porcentaje tan elevado de las solicitudes no sea contestado en plazo (un 25% en el caso de Telefónica y un 50% en el caso de Jazztel). Si esta situación no se circunscribiese a un período de tiempo concreto como por otra parte parece ser este caso, se debería interpretar que se están denegando portabilidades mediante dilaciones que sin incumplir las especificaciones técnicas utilizan mensajes que suponen el fin del proceso pero que en ningún caso fueron contempladas para ser utilizadas como un medio sistemático de denegación de portabilidades.

De los datos presentados se observa que durante los meses de febrero y marzo hubo problemas en la portabilidad que supusieron que un porcentaje bastante apreciable de los procesos iniciados se concluyeron abruptamente puesto que el operador donante no contestó en plazo generándose automáticamente un mensaje W por parte de la ER. Este fenómeno se observa en Telefónica, en Jazztel y, de los datos aportados por la ER, en el resto de operadores. Por lo tanto, no puede deducirse que Telefónica esté denegando sistemáticamente portabilidades sin llegar a la misma conclusión para el resto de operadores, y dado que se han instrumentado medios para solventarlo y no han existido otras denuncias por parte de operadores que en función de los datos tendrían motivos para haberlas realizado se debe entender que fue un problema que afectó a todos los operadores ante un incremento inesperado de solicitudes de portabilidad.

No se tiene constancia de que Jazztel avisase al resto de operadores que iba a realizar un incremento notable de los procesos de portabilidad, en su mayoría asociados a procedimientos de prolongación del par, y que debido a su especial casuística un incremento del número de solicitudes no previsto puede suponer en la práctica que los sistemas no estuviesen preparados, debiéndose haber discutido dicha problemática en los grupos técnicos de portabilidad.

La ER gestiona las portabilidades independientemente que estén asociadas a prolongación de par o no. Sin embargo, existe para cada operador un cupo diario establecido para las portabilidades que no estén asociadas a prolongación de par, que se revisa cada dos meses, determinándose en la especificación que si se ha sobrepasado el cupo diario la ER pondrá en cola de espera la solicitud para que sea reenviada al operador donante el primer día subsiguiente que no se haya superado el cupo. En principio, la ER tiene una capacidad de proceso que permite gestionar correctamente las solicitudes y mediante la revisión del cupo se van adecuando tanto los sistemas de los operadores como la propia ER ante el incremento de portabilidades. Debido a que las solicitudes asociadas a prolongación de par no están sometidas a cupo deben ser gestionadas mediante capacidad de procesado sobrante debiendo ser gestionada en los sistemas de los operadores como una solicitud más. Dado que existe un límite especificado para el cupo diario cuyo procedimiento de revisión no es automático, un incremento de solicitudes asociadas al bucle que supusiesen un número de portabilidades similar al cupo diario en la práctica supondría que tanto la ER como los sistemas del operador donante no estarían preparados para tal incremento. Por ello, es básico que ante cualquier incremento inesperado de



solicitudes de portabilidad que pueda afectar al normal funcionamiento de la ER se haya notificado a la ER.

Por lo tanto, el propio funcionamiento de la ER no permite que existan incrementos inesperados de solicitudes, puesto que dichas variaciones afectan al normal funcionamiento de los procedimientos. Como se ha indicado previamente no se tiene constancia de que Jazztel indicase a la ER o bien a los restantes operadores de que se iban a incrementar las solicitudes de portabilidad, por lo que ante el incremento general que se observó en el mes de marzo (se pasó de 79.728 solicitudes a 111.793, lo que significa que se incrementaron en un 40% las solicitudes de portabilidad) si dicho incremento no fue previsto, se considera normal que existiesen problemas asociados a la portabilidad. Debido a que las solicitudes asociadas a procedimientos de prolongación de par no se consideran a la hora de evaluar los cupos y se había modificado al alza el cupo de Telefónica por error, el primer paso para proceder a la solución de la problemática acaecida debería haber sido gestionada en los grupos de procedimientos de portabilidad donde los operadores evalúan las problemáticas asociadas y se proponen mejoras o procedimientos alternativos que sin modificar las especificaciones técnicas permitan una mejor aplicación de las mismas.

Cuarto. Trabajos realizados en los grupos de procedimientos de portabilidad

Anteriormente se ha hecho mención a que se produjeron una serie de medidas adoptadas en el seno de los grupos de trabajo, con el fin de mejorar la capacidad de procesamiento de la ER, ante la saturación de los sistemas. Durante el mes de marzo, se aceleraron determinados cambios de software previstos, se ha utilizado el hardware de determinadas máquinas que no estaban siendo utilizadas, se aceptó el préstamo de dos máquinas de Jazztel (hecho que debe ser resaltado en cuanto permitía mejora el funcionamiento de la portabilidad) junto a la modificación de la oferta de servicio de la EGT y la arquitectura consecuente para aumentar el número de portabilidades admitidas y trabajar en un proceso alternativo para los casos de desagregación de bucle que se pueda llevar en modo “*batch*” para aliviar la carga de los sistemas.

Asimismo, según Telefónica, en la reunión del grupo técnico de 4 de abril, se propuso repartir la carga de trabajo de los sistemas a lo largo del día. Como ello no ha sido posible, se ha propuesto como alternativa que las peticiones de portabilidad asociadas a bucle se remitan a partir de las 14:00-14:30 horas. Estas peticiones no cuentan con un cupo de tratamiento y por tanto no existe la “presión” por tomar ventanas al respecto. Además de esta forma se envían a la ER y finalmente a Telefónica las peticiones de portabilidad de forma repartida con lo que se facilita el tratamiento por parte de los sistemas y del personal.

Si bien estos cambios no se contemplaban a priori, se considera que ello contribuye a un mejor funcionamiento de los procedimientos de portabilidad, debiendo considerar la comunicación de dichas variaciones a esta Comisión para su conocimiento, y en su caso la aprobación correspondiente si tales cambios suponen una modificación de las actuales especificaciones.

Quinto. Información aportada por la ER

De la información recibida, se observa que no existe un patrón claro a la hora de producirse un número elevado de W puesto que, aunque normalmente cuanto mayor sea el número de solicitudes se producirán más denegaciones, ello no siempre es así. De igual manera, no se concentra un mayor número de peticiones los lunes, ni en dichos días es superior el porcentaje de denegaciones.



La gran mayoría de portabilidades se solicitan a Telefónica y, aún cuando puede haber algunos datos que no concuerden con la contabilización de los procesos, se observa que los porcentajes de solicitudes terminadas con mensajes W son superiores en el caso de los operadores alternativos, si bien el número absoluto de procesos acabados incorrectamente es muy superior en el caso de Telefónica.

Así, en el mes de marzo, de 74.534 solicitudes realizadas a Telefónica, 26.086 fueron terminadas con un mensaje W (35%) de los que casi la mitad (12.137) corresponden a desagregación de bucle. Sin embargo para el resto de los operadores, de 37.259 solicitudes, 16.438 han concluido con un mensaje W (44%). Esto demuestra que independientemente de las denuncias entre Jazztel y Telefónica, otros operadores se han debido ver afectados por estos problemas en portabilidad, lo cual, puesto que no ha habido denuncias en dicho sentido, se considera que ha debido ser provocado por una saturación en el funcionamiento de los sistemas de la ER por el incremento inesperado de las solicitudes.

Sexto. Evaluación de la situación

La denuncia de Jazztel pone de manifiesto la existencia de un problema que puede afectar al normal funcionamiento de la portabilidad (no es asumible que el 25% de las solicitudes de portabilidad terminen originando un mensaje W por expiración de plazo de respuesta del operador donante). Debe recordarse que esta situación significa que el operador receptor tiene que reiterar la solicitud, si bien no ha notificado previamente al usuario una fecha concreta de portabilidad (aunque éste se ve indirectamente afectado pues se retrasa el proceso debido a que hay que volver a reiterar el mismo). Sin embargo, al analizar la información aportada por la AOP, se observa que ha sido generalizado sin importar quién es el donante y quién es el receptor, no pudiéndose achacar dicho problema a un operador en concreto. De la información proporcionada por ambos operadores y la AOP se deduce que en el mes de marzo existieron problemas que han significado la adopción de medidas por parte de la AOP con el fin de evitar problemas con las solicitudes asociadas al bucle.

El incremento de las solicitudes de las portabilidades asociadas al bucle ha supuesto la aparición de una problemática que ha tratado de ser resuelta por parte de los operadores en el ámbito de la AOP. En cualquier caso, es inadmisibles que los porcentajes de mensajes W generados en el mes de marzo tanto por Jazztel como por Telefónica se prolonguen en el tiempo, puesto que podría suponer una pérdida de confianza de los usuarios en la portabilidad. El artículo 43.1 del Reglamento⁵ sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración establece que cuando sea preciso para dar cumplimiento a la normativa vigente sobre conservación de números, esta Comisión establecerá y hará públicas las soluciones técnicas y administrativas aplicables. Sin embargo, en un primer momento deberían ser los operadores en el seno de la AOP los que estableciesen los mecanismos y procedimientos necesarios para que desaparezcan las incidencias detectadas que, como mínimo, suponen un 25% de las solicitudes terminadas con un mensaje W (en las portabilidades asociadas a desagregación de bucle y en las otras). Junto a esto, se debe dejar claro que no se puede permitir que la falta de respuesta por parte de un operador donante a una solicitud de portabilidad, que automáticamente genera un mensaje W por parte de la ER, se utilice como método para denegar portabilidades.

Se desprendería de los datos, que es necesario un plazo suficiente para adecuarse a un cambio en la tendencia como el que supuso un incremento notable de las

⁵ Aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.



solicitudes de portabilidad asociadas a desagregación de bucle. Por lo tanto, sobre la base de lo anterior, se considera que las solicitudes de portabilidad originadas por Jazztel se produjeron en un momento en el que los sistemas y los procedimientos no estaban dimensionados para la carga de trabajo a la que se les sometió, provocándose un porcentaje muy alto de solicitudes concluidas con un mensaje W.

Si bien se considera que en el presente expediente no es posible concluir que Telefónica incumpliese las especificaciones de la portabilidad, el mantenimiento de porcentajes altos de solicitudes que terminen con el envío de un mensaje W no son admisibles, puesto que demuestra que de continuarse esta tendencia se provocaría una ralentización de la portabilidad, y un incumplimiento de sus plazos, en detrimento de la calidad de servicio a los usuarios.

En las actuales especificaciones técnicas de la portabilidad para redes fijas no se han fijado penalizaciones ni acuerdos de niveles de servicio que puedan repercutirse ante un mal comportamiento de los sistemas de los operadores. En el supuesto de volverse a producir situaciones similares habrían de estudiarse las correspondientes medidas mediante la modificación de la especificación de los procedimientos administrativos, bien mediante petición de parte o de oficio por esta Comisión, al objeto de proteger el derecho de los usuarios a una portabilidad correcta y en plazo.

Como se ha indicado previamente en la portabilidad fija se contemplan cupos por operador para solicitudes de portabilidad que no van asociadas a desagregación de bucle, de forma que no se puedan producir incrementos inesperados del número de solicitudes de portabilidad por parte del operador receptor, siendo buena práctica avisar con antelación cuándo se van a producir incrementos significativos de sus solicitudes de portabilidad. Para facilitar los procesos de desagregación de bucle, se decidió no contemplar en el cupo dichas solicitudes de portabilidad, por sus estrictos condicionantes de plazo. Sin embargo, un incremento brusco del número de solicitudes de portabilidades afectaría también al normal funcionamiento de los sistemas de la ER para el resto de las portabilidades. Por consiguiente, Jazztel debería haber preavisado a la ER del incremento esperado de portabilidades asociadas al bucle y haber establecido un procedimiento específico que evitase que se produjese una saturación de los sistemas de la ER.

Analizados los hechos y las actuaciones seguidas, no se ha apreciado un incumplimiento de la normativa sobre conservación de la numeración en el presente expediente.

Por cuanto antecede, esta Comisión, en el ejercicio de sus funciones

RESUELVE

Único. Desestimar la solicitud de Jazz Telecom, S.A.U. relativa a la denuncia por incumplimiento de las especificaciones técnicas de portabilidad contra Telefónica de España, S.A.U. por no haberse producido dicho incumplimiento.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.ocho de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 del la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº, EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Berenguer

Reinaldo Rodríguez Illera