



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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 la Sesión nº 28/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 27 de julio de 2006, se ha adoptado el siguiente:

ACUERDO:

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE PONE FIN AL PERÍODO DE INFORMACIÓN PREVIA INICIADO COMO CONSECUENCIA DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA S.A. CONTRA RETEVISIÓN MÓVIL S.A. POR LA SUPUESTA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS GENERALES EN MATERIA DE CONSERVACIÓN DE LA NUMERACIÓN

(DT 2006/81)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 5 de enero de 2006 ha tenido entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, Comisión) escrito de Telefónica Móviles España, S.A. (en adelante, TME), por el que denuncia a Retevisión Móvil, S.A. (en adelante, Amena), por haber llevado a cabo una serie de prácticas comerciales en el ámbito de la portabilidad que según TME violan la normativa en materia de conservación de la numeración recogida en el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, así como la Resolución de esta Comisión de 5 de junio de 2003, sobre la modificación de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de la numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles (MTZ 2003/147). En síntesis, TME manifiesta lo siguiente:

- Que teniendo en cuenta que los procedimientos administrativos de conservación de numeración entre redes móviles están basados en un entorno distribuido basado en una arquitectura web, donde los operadores receptores tramitan las solicitudes de portabilidad (importaciones) sobre la web del operador donante, la disponibilidad de dicha página web tiene una influencia determinante sobre los procesos de portabilidad, siendo responsable de retrasos en las tramitaciones sobre los plazos contemplados en las especificaciones.
- Que del análisis de los diferentes fallos en la web del operador donante ocurridos hasta la fecha, TME identifica especialmente el impedimento o ralentización para tramitar como especialmente perjudicial para la portabilidad. Esta tipología está ocasionada por fallos en los sistemas de validación de usuarios/claves, fallos en los certificados digitales, caídas de la web o ralentizaciones extremas de las conexiones que provocan la expiración de los temporizadores y/o desconexiones



más o menos frecuentes, afectando tanto a las operaciones manuales como automáticas de portabilidad.

- Que si bien para TME este tipo de errores son inevitables en todo entorno informático, en el caso de Amena, la elevada frecuencia de ocurrencia de tales fallos, la escasa disponibilidad para solventar el problema con prontitud y la coincidencia temporal de los fallos con los períodos de mayor demanda de solicitudes de portabilidad dan muestra inequívoca del carácter intencionado de este tipo de prácticas.
- Que de las incidencias abiertas por TME a Amena desde julio de 2004 hasta diciembre de 2005, 230 fueron abiertas por fallos en el funcionamiento de la web de Amena, sobre un total de 287 incidencias y que su distribución en el tiempo no sigue un patrón aleatorio, sino que corresponde con los períodos de mayor actividad importadora por parte del resto de operadores (Navidad, Día del Padre, Día de la Madre, Verano), por lo que TME achaca estas indisponibilidades a una estrategia intencionada de Amena.
- Que en los últimos días del mes de diciembre, en plena campaña de Navidad de portabilidad, TME ha llegado a una situación de bloqueo en las tramitaciones de solicitudes de portabilidad de Amena a TME, debido a múltiples problemas de caídas, ralentizaciones y pérdidas de conexión con la web de Amena, provocando que TME tenga un encolamiento de más de 24.700 solicitudes pendientes de tramitar en la web de Amena por los problemas de esta última, acercándose al límite máximo de encolamiento que soportan los sistemas de TME y que pone en riesgo la integridad del sistema de gestión de portabilidades de TME.
- Que pese a las múltiples incidencias abiertas por el conducto habitual y los correos/llamadas intercambiadas, la situación de práctica indisponibilidad del sistema siguió produciéndose de forma continuada durante más de 10 días, sin que TME obtuviera una justificación que explicase tal situación, ni un compromiso de subsanación por su parte.
- Que esta circunstancia genera diversos perjuicios para: (i) los usuarios, al sufrir un retraso muy significativo en completar el proceso de portabilidad, no siendo posible comunicar al usuario la fecha de la portabilidad mientras su solicitud se encuentre encolada pendiente de tramitar; (2) los operadores, al producirse encolamientos en sus sistemas que afectan al plazo de 1 día para tramitar las solicitudes en la web del operador donante y consiguientemente al plazo global de tramitación de la portabilidad, así como a su imagen ante el nuevo cliente, y (3) la red de distribución, cuya remuneración sobre la actividad de captación de clientes viene vinculada en gran medida por la consecución exitosa del proceso de portabilidad.

Finaliza su escrito TME solicitando que esta Comisión dicte resolución acordando:

- 1º. Declarar contrarias a Derecho, en su caso, las conductas llevadas a cabo en materia de conservación de números por Amena.
- 2º. Imponer en su caso las sanciones administrativas pertinentes.
- 3º. Conminar a Amena a abstenerse en adelante de cualquier forma de proceder distinta al estricto cumplimiento de la normativa en vigor en materia de conservación de números.
- 4º. Revisar los procedimientos administrativos de la portabilidad de modo que se maximicen las eficiencias en operativa y plazos, en beneficio de los usuarios.



Segundo.- Mediante sendos escritos fechados el día 30 de enero de 2006, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 69.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), se comunicó a los interesados, TME y Amena, que había quedado iniciado un período de información previa con el fin de conocer con mayor detalle las circunstancias concretas de la reclamación presentada y, consecuentemente, la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento.

Tercero.- Con fecha 27 de febrero de 2006 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Amena en el que, en resumen, exponía las siguientes alegaciones:

- Que TME denuncia a Amena con falsas acusaciones para redimir los hechos de los que acusa Amena a TME, que según Amena, consisten en que los días 21, 22 y 23 de diciembre de 2005, sin previo aviso ni justificación alguna, TME rechazó todas las solicitudes de portabilidad que Amena intentaba tramitar en su página web y cuya ventana de portabilidad correspondía al año 2005, permitiendo tramitar tan sólo solicitudes con fecha de la ventana de cambio para el año 2006, es decir, cuatro días hábiles adicionales al plazo legalmente establecido. Esta incidencia fue tratada por los cauces habituales con TME, sin obtener los resultados esperados, con lo que Amena remitió un correo electrónico a esta Comisión sobre dicho comportamiento de TME y finalmente presentó una denuncia en esta Comisión con fecha 17 de enero de 2006 (expediente DT 2006/101).
- Que TME alega la existencia de muchas incidencias relativas al funcionamiento de la web de Amena desde hace un año y medio, pero la denuncia de TME se ha presentado cuando los otros dos operadores móviles han acusado a TME de paralizar sus respectivas importaciones durante tres días en plena campaña de Navidad.
- Que las gráficas sobre incidencias abiertas a Amena por parte de TME presentan discrepancias entre los datos y que TME debería explicar los criterios seguidos para construir los datos sobre dichas incidencias para tener una visión real de su magnitud.
- Que es en las épocas de mayor actividad de las páginas webs de portabilidad (coincidiendo con las campañas comerciales de los operadores) cuando todas las páginas de portabilidad de los operadores acumulan mayor número de incidencias, incluida la página web de Amena. Apoyando esta alegación, Amena presenta una gráfica comparativa entre el número de solicitudes tramitadas por Vodafone y TME en la web de Amena y las incidencias abiertas por TME a Amena. También aporta Amena otra gráfica comparativa entre las incidencias abiertas por Amena a TME y las abiertas por TME a Amena en el mismo periodo de tiempo (desde enero a diciembre de 2005), en las que se observa que las incidencias abiertas por Amena a TME duplican las abiertas por TME.
- Que Amena no puede contrastar los datos presentados por TME, al ser éstos información interna de TME. Sin embargo, la página web de Amena es común para TME y Vodafone y ha sido TME el único operador en denunciar anomalías en la página.



- Que sobre los datos de solicitudes no tramitadas en la web de Amena por parte de TME, Amena aporta sus propios datos de solicitudes registradas en su web, no coincidiendo éstas con los datos aportados por TME en su escrito de acusación. En los datos remitidos por Amena se observa que las tramitaciones realizadas por TME en la web de Amena son el doble de las “tramitaciones válidas”, lo que se explica debido a que muchas de las tramitaciones gestionadas por TME han sido solicitudes de portabilidad duplicadas, que por haber sido previamente tramitadas, se han denegado. Durante el mismo periodo de tiempo, Amena aporta los datos de solicitudes tramitadas por Vodafone, indicando que la página web es la misma para ambos operadores y que Vodafone no ha abierto ninguna incidencia al respecto.
- Que sobre la cifra de encolamientos presentada por TME con fecha 30 de diciembre de 2005, Amena además de cuestionar dicha cifra alega falta de diligencia en la gestión interna de TME, tramitando varias veces la misma solicitud y dejando por tanto otras pendientes de tramitación.
- Por último, Amena presenta unas gráficas del porcentaje de solicitudes tramitadas a lo largo de los últimos días de diciembre, alegando que la página web de Amena tenía un rendimiento normal a excepción de caídas de servicio puntuales, no relevantes por su duración, según Amena.

Finaliza su escrito Amena solicitando a esta Comisión el archivo de la denuncia y, si de los hechos relatados por Amena, pudieran deducirse incumplimientos en las obligaciones de portabilidad por parte de TME, se proceda a unirlos al expediente abierto por Amena contra TME (DT 2006/101), imponiéndose en su caso, las sanciones que se estimen oportunas.

Cuarto.- Habiéndose abierto por esta Comisión el actual periodo de información previa, así como otros dos (DT 2006/101 y DT 2006/387), todos ellos relativos a posibles incumplimientos de las especificaciones técnicas de portabilidad móvil, esta Comisión consideró necesario hacer un requerimiento de información conjunto a los interesados de cada expediente, para recopilar: (i) información en relación directa con los hechos acaecidos en cada procedimiento de información previa y (ii) información en relación directa con la portabilidad y, por consiguiente, indirectamente relacionada con los mencionados procedimientos. Con fecha 29 de marzo de 2006, y en virtud de lo establecido en el artículo 30 del Reglamento de esta Comisión, aprobado mediante Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, se requirió en resumen la siguiente información:

- Descripción de la arquitectura del sistema de portabilidad, detallando su capacidad máxima, robustez y disponibilidad.
- Descripción de los procesos detallados de aceptación/denegación y confirmación de portabilidades, así como los llevados a cabo durante la ventana de cambio, indicando qué automatizaciones se han implementado.
- Número máximo de portabilidades ejecutables durante la ventana de cambio y número máximo de los cupos diarios de registro de las solicitudes en las páginas web.
- En el periodo comprendido entre enero de 2005 y enero de 2006 indicación del número de días en los que se llegó al límite de solicitudes ejecutables durante la ventana de cambio, número de peticiones aceptadas por el operador donante para las que no se pudo ejecutar dichas portabilidades en la ventana de cambio por



defecto, número de portabilidades no confirmadas y número de desbordamientos de cupo en la página web de tramitación de solicitudes.

- Descripción de los distintos tipos de incidencias de portabilidad utilizadas por los operadores, especificando su clasificación y aplicación de plazos para su resolución, indicando en el periodo comprendido entre enero de 2005 y enero de 2006 el número de medio de solicitudes afectadas por incidencias, así como el número de incidencias del sistema que hubieran provocado una pérdida total o parcial del servicio de portabilidad, aportando los plazos medios de resolución de las incidencias.
- Con respecto a las incidencias en la web de las que acusa TME a Amena, se requirió a Amena aportar la información sobre el tiempo medio de resolución de las mismas por su parte, mientras que a TME se le requirió indicar el plazo medio en el que dichas incidencias fueron cerradas y el número medio de solicitudes de portabilidad que se vieron afectadas por cada incidencia.

Quinto.- En contestación al requerimiento de información formulado por esta Comisión, Amena presentó, con fecha 28 de abril de 2006, escrito por el que manifestaba lo siguiente:

- En el documento, Amena describe su sistema interno de gestión de la portabilidad, dispuesto en tres capas: presentación, negocio y sistemas internos de clientes y red. La arquitectura está redundada, tanto en la capa de presentación como en la de negocio, por medio de una configuración en cluster, que proporciona “Fail Over Recovery” y Alta Disponibilidad frente a fallos. En cuanto a disponibilidad, Amena afirma que el SLA (Service Level Agreement) firmado con su proveedor operacional es del 99,98%.
- La capacidad máxima soportada por cada elemento del sistema de portabilidad de Amena es de 87 eventos por minuto, es decir, 62.640 solicitudes de portabilidad al día, siendo el máximo número de eventos de portabilidad que el sistema de Amena permite ejecutar durante el periodo de la ventana de cambio de 43.500, sea portabilidad individual o múltiple. El proceso que consume mayor tiempo de ejecución es el sistema de provisión del sistema de billing.
- El valor máximo de los cupos diarios de solicitudes de portabilidad en la web de Amena es de 13.812 para solicitudes individuales y de 650 para solicitudes múltiples. Este cupo fue actualizado el 4 de enero de 2005, habiéndose producido sólo un desbordamiento de cupo en la web de Amena a lo largo del año 2005, el día 4 de julio.
- Amena explica el proceso de solicitud de alta en su web (siendo éste operador donante), que se realiza de manera automática, haciéndose al mismo tiempo ciertas comprobaciones contra la base de datos (ej: no existencia de portabilidades en marcha). Las solicitudes quedan en el estado “enviada”, cambiándose su estado a “solicitada”, “aceptada” o “rechazada” por medio de temporizadores en función del estado y estudio de la solicitud.
- Durante los 3 días que dura el proceso de aceptación/rechazo de Amena, se realiza de manera secuencial su estudio. Las comprobaciones de “Numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha”, “Numeración no portada ni asignada”, “NRN no abierto a interconexión” y “Superación del cupo” son realizadas por los sistemas de gestión de portabilidad de Amena de manera



automática al hacer la solicitud de alta. Para el resto de causas (verificación identidad y restricciones del servicio universal), el sistema realiza comprobaciones con el master de clientes. Una vez aceptadas o rechazadas, se guardará internamente y se actualizará con el estado correspondiente una vez expire el plazo de respuesta.

- El proceso de confirmación de la ventana de cambio se hace de forma automática por Amena cuando actúa como operador receptor, mientras que cuando actúa como operador propietario del rango o tercer operador, Amena utiliza el procedimiento manual de comprobación en la página web del donante cuatro veces al día.
- Si alguno de los operadores implicados no confirma la ventana de cambio en el sistema web del operador donante, la petición permanece en estado “aceptada” hasta que se confirme. Si el retraso impide ejecutar la portabilidad en la ventana de cambio inicialmente propuesta por el donante, se abre una incidencia por parte del operador receptor, se acuerda una nueva fecha, fijando el operador donante dicha fecha en su sistema web y a partir de este punto, la portabilidad se trata por el procedimiento habitual.
- Según Amena, en las solicitudes tramitadas por ésta como operador donante, en ningún caso propuso una ventana de cambio posterior a la asignada por defecto y no se sobrepasó el número de solicitudes de portabilidad ejecutables durante la ventana de cambio, por lo que no ha existido encolamiento en la tramitación de solicitudes durante la ventana de cambio.
- Amena no tiene constancia del número de solicitudes de portabilidad que hayan sido encoladas sin poderse tramitar en el sistema de Amena debido a fallos en su web, ya que Amena sólo considera las solicitudes registradas, las cuales han sido tramitadas en su totalidad.
- Amena describe los distintos tipos de incidencias de portabilidad que contempla Amena en rol receptor y que fueron acordados por los tres operadores, indicando que el plazo de resolución comprometido entre los operadores para todas las categorías es de 24 horas.
- A continuación, Amena indica el número de incidencias abiertas por Amena a otros operadores durante el año 2005 clasificándolas por categorías. En total, Amena abrió 6.272 incidencias con un plazo medio promedio de resolución global de 18 días, un plazo mínimo promedio de 4,74 días y un plazo máximo promedio de 82,96 días.
- Amena indica que el mantenimiento del sistema de portabilidad dispone de soporte 24 horas al día los 7 días de la semana y detalla a continuación el número de incidencias abiertas por los operadores a Amena sobre fallos en su sistema web de portabilidad durante el año 2005. Dichas incidencias fueron 61 en total, con un promedio de resolución de 4 días.
- Respecto a las incidencias abiertas por TME a Amena debido a fallos en el funcionamiento de la web de Amena desde junio de 2004 hasta diciembre de 2005 (112 casos de incidencias), se indica el tiempo medio mensual de resolución (3,76 días en promedio), indicando que el número de incidencias reportadas por TME no coincide con las de Amena porque, según Amena, TME registra tantas incidencias como grabaciones de incidencias hacen sus agentes sobre el mismo caso,



mientras que Amena abre un caso por cada problema, independientemente del número de veces que TME lo haya registrado como incidencia.

Sexto.- En contestación al requerimiento de información formulado por esta Comisión, TME presentó, con fecha 2 de mayo de 2006, escrito por el que manifestaba lo siguiente:

- TME describe su arquitectura del sistema de portabilidad, estructurada en 4 capas fundamentales: (1) capa de interfaz, (2) capa de gestión de clientes y lógica de portabilidad, (3) capa de mediación de provisión y (4) capa de elementos de red. El sistema de portabilidad dispone de alta disponibilidad, medida en un 99,57% acumulado para los nodos principales de la capa de gestión de la arquitectura presentada durante el año 2005, aumentando dicha disponibilidad a un 99,87% en el periodo enero-marzo 2006.
- El nivel de mantenimiento de los sistemas críticos de operación de TME es de 24x7. TME aporta el número de incidencias críticas que hayan producido indisponibilidad en alguno de los sistemas de la capa de gestión desde enero de 2005 hasta enero de 2006 (ambos inclusive), en total 127 incidencias, con tiempos medios de resolución inferiores a 3 horas en media.
- TME describe el proceso de aceptación/denegación de solicitudes de portabilidad, siendo éste completamente automático, con la posibilidad de la acción manual para casos extraordinarios. Las comprobaciones se hacen de forma secuencial, MSISDN a MSISDN, denegando las solicitudes asignando la primera causa encontrada, con independencia de que pudiera haber varias causas asignables.
- TME no deniega la portabilidad por causa “numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha”, ni por causa “NRN no abierto en interconexión”, sino que detecta esta circunstancia en el momento del intento de grabación de la solicitud en su web por el operador receptor, informando con un mensaje y no permitiendo la grabación de la solicitud, no consumiendo cupos de peticiones. Por otra parte, TME agrupa las causas de interrupción del servicio, suspensión del servicio y comprobación de tarjeta SIM no denunciada por robo o pérdida dentro de la causa general SUSPE. La causa de fuerza mayor no se usa porque no ha habido necesidad hasta el momento.
- TME afirma que todas las solicitudes son confirmadas en rol receptor o propietario del rango o de lo contrario no es posible proceder a su portabilidad. Sin embargo, es posible que haya retraso en la confirmación motivada por la indisponibilidad de las webs de portabilidad de un operador donante o por retraso en la confirmación del receptor o propietario del rango, quedando la solicitud bloqueada hasta que se desbloquee. En ningún caso se modifica la ventana de cambio propuesta para portar. Si en el momento de confirmar una petición, ésta se encontrase con una ventana caducada, al confirmar y consolidar la información se arrancarían los procesos de provisión correspondientes para evitar la pérdida de servicio del cliente.
- El proceso de confirmación es manual, accediendo a los boletines de altas aceptadas de los operadores donantes.
- El flujo de portabilidades que el sistema de TME es capaz de soportar es de alrededor de 25.000 movimientos diarios de importaciones/exportaciones en media. A éstos se añaden otros 15.000 movimientos diarios adicionales para la



actualización del encaminamiento en el caso de portados entre terceros. Este es el dimensionado real capaz de ser gestionado en la ventana de cambio, siendo el proceso de provisión en red el proceso que consume más tiempo.

- El cupo máximo de solicitudes gestionadas diariamente en la web por TME es de 13.812 solicitudes individuales y 750 múltiples, habiéndose actualizado el cupo de solicitudes individuales sólo una vez y tres veces para las solicitudes múltiples durante el periodo 2005.
- TME no dispone de ningún procedimiento de cálculo unilateral para saber cuántas solicitudes han sido encoladas en los sistemas de los operadores receptores por diversos problemas en la web de TME como operador donante. Sin embargo, TME aporta la información parcial de posibles contingencias de encolamientos en Amena y Vodafone facilitados por dichas compañías de forma oficiosa durante el mes de diciembre de 2005, que no es posible certificar por parte de TME y que puede ser aproximada o sobreestimada. Por otro lado, TME sí aporta la información para ese mismo periodo de las solicitudes encoladas en TME con relación a Amena y Vodafone por indisponibilidad de las webs de portabilidad de éstas y no por superación de cupo.
- TME aporta una tabla en la que se observa el porcentaje de solicitudes para las que TME retrasó la ventana de cambio en su rol de operador donante durante el año 2005, deduciéndose que sólo en diciembre se produjeron retrasos en las solicitudes (24.541), lo que supone un 10,6% sobre el total de solicitudes aceptadas de dicho mes. TME añade que también en la portabilidad fija se produjo una eventualidad en marzo de 2006, en la que se declararon dos días no hábiles a efectos de la portabilidad de numeración geográfica y de red inteligente, como consecuencia de un proceso de cambio de procesadores en la arquitectura de la Entidad de Referencia de portabilidad.
- TME describe los tipos de incidencias utilizadas por TME y acordadas con el resto de operadores que, según TME, se implantarán de forma coordinada en próximas fechas. TME afirma que no existen reglas de prioridad pero hay vías de escalado par cumplir con los plazos tácitos acordados de resolución (máximo de 2 días hábiles), estableciéndose un proceso al menos 2 veces por semana de escalado de incidencias no resueltas que excedan este plazo.
- Respecto a los plazos de resolución de incidencias, TME adjunta tablas al respecto desglosadas por tipología de incidencias, aunque admite que dichas mediciones tienen importantes carencias. TME también indica en sus datos de plazos medios de resolución de incidencias, que no ha sido posible medir tiempos sobre aquellas incidencias no contestadas por los operadores implicados, estimándolas en un 18%.
- Respecto a las incidencias en la web de Amena de las que acusa TME a Amena, TME afirma que de las 230 incidencias abiertas a Amena por esta causa desde junio de 2004 hasta diciembre de 2005, solamente 136 tienen una contestación de Amena, con un tiempo medio de resolución de 92 horas. Además, por la tipología de estas incidencias genéricas, no se informa del detalle de solicitudes afectadas por este tipo de incidencias, aunque se puede concluir que el efecto es el de la imposibilidad de tramitación de solicitudes por parte de TME hacia Amena durante el tiempo que duró la resolución de estas incidencias.



- Por último, TME responde a las preguntas realizadas por esta Comisión sobre los hechos ocurridos los días 21 y 22 de diciembre en la página web de TME, relativas a la acusación formulada por Amena a TME.

A los anteriores Antecedentes de Hecho le son de aplicación los siguientes,

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Competencia de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Para poder determinar la habilitación competencial de esta Comisión en el marco del presente expediente, ha de analizarse si la conducta descrita en el escrito de denuncia presentado por TME puede considerarse conducta sancionable por esta Comisión.

Según pone de manifiesto el denunciante, Amena podría haber incurrido en un incumplimiento de lo establecido en la Resolución de esta Comisión, con fecha 5 de junio de 2003, sobre la modificación de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles (MTZ 2003/147).

Entre las funciones atribuidas a la Comisión en relación con las materias reguladas en la LGTEL, el artículo 48.2 de dicha norma establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.

Asimismo, el artículo 48.3 letra j) de la LGTEL, atribuye a esta Comisión “el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por esta ley”. A este respecto, el artículo 58 de la LGTEL establece que la competencia sancionadora corresponde:

- a) “A la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los párrafos q) a x) del artículo 53, infracciones graves tipificadas en el párrafo p) y, en el ámbito material de su actuación, en el párrafo q) del artículo 54, e infracciones leves tipificadas en el párrafo d) del artículo 55 respecto de los requerimientos por ella formulados.”

Por su parte, entre las infracciones tipificadas en el artículo 53 de la LGTEL, cuya sanción corresponde, en su caso, al Consejo de esta Comisión, la letra r) tipifica como infracción muy grave “el incumplimiento de las resoluciones dictadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el ejercicio de sus funciones en materia de comunicaciones electrónicas (...)”.

Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que esta Comisión tiene competencia para conocer sobre la denuncia presentada por TME en relación con el supuesto incumplimiento, por parte de Amena, de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes telefónicas públicas móviles, modificadas y aprobadas por Resolución de esta Comisión el 5 de junio de 2003.



Segundo. - Consideraciones generales sobre el período de información previa

El artículo 69.2 de la LRJPAC dispone que, con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un periodo de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

La razón de ser del trámite de información previa no es otra que evitar los inconvenientes que la simple apertura de un procedimiento puede causar a los afectados. El trámite de diligencias previas responde a razones elementales de prudencia, tratando de evitar la precipitación a la hora de acordar la apertura de un procedimiento que nunca debió iniciarse por carecer de base suficiente. Lo anterior cobra aún más importancia en el caso de los procedimientos sancionadores por cuanto éstos inciden directamente en el ámbito moral de la persona imputada.

Sin perjuicio de lo manifestado en los párrafos precedentes, ha de tenerse en cuenta que las diligencias previas a la eventual apertura de un procedimiento son de carácter facultativo y ni constituyen ni forman parte del procedimiento propiamente dicho, sino que aparecen como un antecedente del mismo cuya omisión no constituye vicio de procedimiento alguno.

Tercero.- Sobre la indisponibilidad de la página web del operador donante

La acusación principal de TME hacia Amena radica en la indisponibilidad de esta última, debido a problemas de diversos tipos, como fallos en los certificados digitales, caídas de la web o ralentizaciones extremas de las conexiones que provocan la expiración de los temporizadores y/o desconexiones más o menos frecuentes, habiendo ocasionado a TME un impedimento o ralentización para tramitar las solicitudes de portabilidad en su rol de operador receptor (importaciones).

De acuerdo con la propuesta acordada por los operadores móviles para la realización de la portabilidad móvil y aprobada por esta Comisión el 5 de junio de 2003 en su Resolución MTZ 2003/147 sobre la modificación de las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles, el sistema administrativo de portabilidad está basado en una solución distribuida mediante la puesta a disposición por cada operador de una página web accesible por el resto de operadores para la gestión de la información sobre la portabilidad y la tramitación de solicitudes. De hecho, es a través de esta página web mediante la cual otros operadores móviles acceden para depositar las solicitudes de portabilidad o realizar consultas sobre la misma. Por tanto, este interfaz de acceso web se convierte en el eje principal de la gestión de la portabilidad.

Como se indica en la especificación técnica de portabilidad móvil, cada operador se debe responsabilizar del correcto funcionamiento de la aplicación web de acceso a sus datos y la página ha de estar disponible en horario ininterrumpido 24 horas los 7 días de la semana, excepto durante la ventana de mantenimiento de 4 horas al día que tiene lugar a partir de la 1:00 a.m.

Prosigue TME su escrito de denuncia afirmando que aunque el tipo de incidencias en las páginas web es inevitable en todo entorno informático, en el caso de Amena este



comportamiento es muy frecuente, no solventando los problemas con prontitud y ocasionándose dichas incidencias en los periodos de mayor volumen de portabilidades, por lo que TME acusa a Amena de utilizar estas incidencias con carácter intencionado.

En primer lugar, esta Comisión quiere señalar que la disponibilidad de los sistemas de portabilidad, incluyéndose por tanto la interfaz web de cada operador, es indispensable para asegurar la correcta eficacia de los procesos administrativos de portabilidad y, por consiguiente, asegurar al usuario su derecho a la conservación de numeración por cambio de operador en los plazos estipulados por la normativa. Por tanto, si bien cualquier sistema informático es susceptible de fallos puntuales, es necesario que los operadores implementen los mecanismos suficientes para asegurar la máxima disponibilidad de dichos entornos y cumplir así con los requisitos de acceso ininterrumpido señalados en la especificación técnica de portabilidad.

Dicho esto y como paso previo a la investigación sobre los problemas de funcionamiento de la página web de Amena, esta Comisión entendió necesario conocer el tipo de arquitectura interna utilizada por los operadores (Amena y TME en este caso) y su grado de disponibilidad mensual, así como los mecanismos de redundancia y recuperación ante fallos.

De la información remitida por Amena, se observa que su arquitectura está redundada por medio de la duplicación de servidores en modo "cluster", tanto en la capa de presentación (web) como en la de negocio, asegurándose una alta disponibilidad y recuperación ante fallos. Por otro lado, aunque Amena no aporta el porcentaje de disponibilidad mensual, afirma que el SLA (Service Level Agreement) firmado con su proveedor de servicio operacional es del 99.98%. TME por su parte afirma haber llevado un proceso de consolidación de servidores durante el año 2005 dotando a sus sistemas de alta disponibilidad, tanto en las bases de datos como en los componentes restantes (monitor transaccional y aplicaciones) de la capa de gestión de clientes, servicios y lógica de portabilidad, manifestando que el grado de disponibilidad acumulado anual para la capa de gestión fue del 99,57% durante el año 2005, habiéndose aumentado éste a lo largo del 2006 (99,87% de enero a marzo de 2006).

Por consiguiente, a partir de estas informaciones, Amena dispondría de una arquitectura suficiente para ofrecer un alto grado de disponibilidad, aunque Amena no aporta mediciones reales sobre su tasa de disponibilidad, únicamente afirmando que debería ser del 99,98%, por lo que no se puede concluir con seguridad que a lo largo del 2005 el sistema de Amena (incluyendo sus servidores web) hayan funcionado ininterrumpidamente 24 horas los 7 días de la semana. Por otra parte, TME tan sólo especifica la existencia de robustez de su arquitectura en lo que respecta a la capa de gestión de clientes, servicios y lógica de portabilidad. Además la única información de disponibilidad que ofrece sobre el año 2005 (99.57%) tan sólo corresponde a la disponibilidad de los nodos que componen la capa de gestión. Por tanto, de estas informaciones tampoco se puede concluir que los sistemas de TME (y, en particular los servidores web que se encuentran en la capa de interfaz) hayan funcionado sin interrupción.

Para tener datos reales de la robustez del sistema de portabilidad, se requirió a los operadores el número mensual de caídas o incidencias de sus sistemas durante el año



2005 que hubieran provocado una pérdida total o parcial del servicio de portabilidad, así como el tiempo medio empleado en resolverlas. En su caso, Amena aporta el número de incidencias debido a problemas con su sistema web de gestión de portabilidad, que son en total 61, repartidas de manera uniforme a lo largo del año, siendo lógicamente más frecuentes en los meses de mayor actividad de portabilidad, con un marcado aumento durante el mes de julio (14 incidencias), siendo su plazo de resolución medio muy variable, desde menos de un día en febrero y junio hasta 15 días en el mes de mayo. Se observa que en el mes de diciembre, mes en el que TME acusa especialmente a Amena de fallos en su web, Amena admite 6 incidencias abiertas por tal motivo, con un tiempo medio de resolución de 1,89 días. Por su parte, TME únicamente aporta el número de incidencias catalogadas como críticas de su sistema de gestión, sumando éstas un total de 120 incidencias, con tiempo medio de resolución inferior a 3 horas y media.

Aunque las informaciones de ambos operadores no son comparables, ya que los datos remitidos no corresponden a los mismos subsistemas, se observa que ambos operadores presentan incidencias, siendo el plazo de resolución empleado por Amena considerablemente elevado durante los meses de enero, abril, mayo y julio de 2005.

Por último, en relación con las 230 incidencias abiertas por TME a Amena debido a fallos en el funcionamiento de la web desde junio de 2004 hasta diciembre de 2005, Amena contabiliza únicamente 112 casos de incidencias por dicha causa, aunque esta Comisión observa un error en los datos, ya que la suma del número de incidencias es 114. La diferencia entre los datos contabilizados por TME y por Amena se explica, según Amena, en que *“por cada problema o contingencia reportada por TME se abre un caso en Amena independientemente del número de veces que TME lo haya registrado como incidencia, ya que TME registra tantas incidencias como grabaciones de incidencias hacen sus agentes sobre el mismo caso, originando el que un mismo caso pueda dar lugar a “n” incidencias abiertas por TME”*. Por su parte, TME afirma que de las 230 incidencias abiertas a Amena por fallos en la web en el periodo indicado, solamente 136 tuvieron una contestación de Amena, con un tiempo medio de resolución de 92 horas, es decir, casi 4 días.

De los datos aportados por Amena, se observa que durante los meses de junio y septiembre de 2004 Amena tuvo un alto número de incidencias, con un plazo de resolución medio bastante significativo, siendo también de particular interés una incidencia producida el mes de octubre de 2004 que tardó en resolverse casi un mes. Por otra parte, a lo largo del 2005 el número de incidencias ha sido comparativamente inferior, siendo su plazo de resolución medio menor a 2 días en todos los meses salvo enero y julio de 2005, siendo éste último mes especialmente elevado el número de incidencias y con un plazo de resolución también excesivamente alto.



<i>Incidencias web abiertas a Amena por TME</i>		
Mes	Número de incidencias	Tiempo medio de resolución (días)
jun-04	27	3,15
jul-04	3	2,57
ago-04	11	0,52
sep-04	21	3,62
oct-04	1	28,97
nov-04	3	5,8
dic-04	2	0,76
ene-05	2	10,58
feb-05	1	0,77
mar-05	1	0,15
abr-05	3	1,74
may-05	2	0,27
jun-05	6	0,16
jul-05	10	5,86
ago-05	3	0,14
sep-05	3	1,33
oct-05	3	1,66
nov-05	6	1,5
dic-05	6	1,89
PROMEDIO	6,00	3,76
TOTAL	114	

Tabla: Incidencias web de Amena abiertas por TME

En lo que se refiere al análisis de estas informaciones, esta Comisión quiere señalar en primer lugar que se observa una gran **disparidad entre los datos** sobre incidencias aportados por ambos operadores. Se pone de manifiesto la carencia existente a la hora de contrastar datos relativos al volumen de incidencias entre las partes implicadas. Concretamente, los mecanismos distribuidos de gestión de incidencias se basan en que cada operador se encarga de abrir y cerrar las incidencias cuya resolución recae sobre otro operador, pero no se dispone de un mecanismo de control de dichas aperturas y cierres de incidencias, pudiéndose dar el caso de aperturas de incidencias múltiples sobre un mismo problema o resoluciones de incidencias que no son posteriormente cerradas. Por otra parte, tampoco se garantizan unos tiempos mínimos de resolución. Estas diferencias en las informaciones y la inexistencia de mecanismos que permitan contrastar los datos aparecen como consecuencia de la utilización del modelo distribuido de gestión de incidencias, dentro de la arquitectura distribuida de gestión de la portabilidad entre operadores móviles.

Teniendo en cuenta estos hechos y fijándonos en los datos remitidos por Amena se observa que ésta ha tenido un número significativo de incidencias relativas a fallos en su web, hechos que unidos a los tiempos de resolución de dichas incidencias, en muchos casos cercanos a dos días o incluso superiores, ponen de manifiesto que la tasa de disponibilidad real de la página web no alcanzaría el valor teórico manifestado



por Amena y que no existen o, al menos no se están llevando a cabo, unos plazos de resolución máximos para resolver dichas incidencias. No obstante, para determinar si esta tasa de incidencias es lo suficientemente importante como para suponer un perjuicio a los usuarios y al resto de operadores en la ejecución de la portabilidad, sería necesario comparar los porcentajes y plazos de resolución de incidencias abiertos por cada operador respecto a este tipo de problemas, así como el número de solicitudes de portabilidad que se han visto realmente afectadas por tales incidencias.

A la vista de las informaciones conjuntas obtenidas por parte de Amena y TME en el contexto de este procedimiento de información previa, así como las informaciones obtenidas por parte de Vodafone dentro del expediente DT 2006/387, también relativo a portabilidad móvil, se observa que el orden de magnitud de las incidencias debido a problemas en la web del operador donante abiertas por parte de TME a Amena durante el año 2005 es similar al abierto por Vodafone a TME (151) y a Amena (121), e inferior al conjunto de incidencias abiertas por Amena a TME y Vodafone en conjunto por el mismo concepto (759).

Por otra parte, según Amena el plazo de resolución de las incidencias en las páginas web abiertas a otros operadores varía entre 4 y 16 días, con un promedio entorno a 9 días, siendo tan elevado como el plazo de resolución aportado por Vodafone para el mismo tipo de incidencias abiertas a TME (promedio entorno a 7 días) y a Amena (entorno a 12). Por su parte, la información aportada por TME sobre los plazos de resolución de incidencias a otros operadores no viene desglosada específicamente para el tipo de incidencia relativa a los fallos de la web de portabilidad del operador donante, pero en cualquier caso respecto a los fallos de la web de Amena, TME afirma que el tiempo medio de resolución fue de 92 horas, es decir, unos 4 días.

Por consiguiente, se puede generalizar que el volumen de incidencias relativas a fallos en las páginas web de cada uno de los operadores donantes es del mismo orden de magnitud pero, al mismo tiempo, se observa que **el plazo medio de resolución de las mismas es extremadamente alto**, lo que corrobora el hecho de que no se estén aplicando unos plazos máximos de resolución de estas incidencias entre los operadores.

Por otra parte, estos plazos de resolución tan altos hacen suponer que el número de solicitudes de portabilidad afectadas por dichas caídas web debería ser por tanto muy elevado, produciéndose encolamientos de las solicitudes en la web del operador receptor, con el consiguiente retraso a la espera de ser tramitadas por la web del operador donante. Aunque en general, los operadores móviles no aportan ninguna información sobre el número de solicitudes de portabilidad afectadas por las incidencias abiertas por dichos operadores, pese a haberse requerido por esta Comisión, así lo afirma TME en su acusación, afirmando que los sucesivos problemas en la web de Amena provocaron encolamientos sucesivos, llegando a 24.700 solicitudes encoladas en los sistemas de TME como operador receptor pendientes de tramitar, acercándose según TME al límite máximo de encolamientos soportados en su sistema.

Este volumen tan elevado de solicitudes encoladas implicaría que para todas ellas se han producido retrasos en la tramitación de la solicitud, pudiéndose en ocasiones superar el plazo de 1 día hábil para grabar la solicitud en la web del donante. Sin



embargo, estas cifras de encolamiento son difíciles de verificar por el operador donante, al no ser registradas en su web, y por otra parte, el hecho de que durante los días en los que se produjeron los problemas en la página de Amena, ésta siguiera tramitando solicitudes tanto de TME como de Vodafone, pone de manifiesto que la página web estuvo disponible esos días para ambos operadores, pudiendo tramitarse un volumen importante de solicitudes (entre 4.000 y 6.000 solicitudes diarias), y así se observa también en las estadísticas sobre los porcentajes de solicitudes tramitadas a lo largo del día por parte de Amena, por lo que no se puede afirmar que los encolamientos sufridos por TME tuvieran como única causa la indisponibilidad de la web de Amena. Es más, tampoco se puede deducir que las solicitudes impactadas por los encolamientos hubieran sufrido un retraso en su grabación en la web del donante mayor al plazo permitido en las especificaciones de 1 día hábil, ya que una eficiente gestión de las solicitudes de portabilidad por parte del operador receptor, permite priorizar las solicitudes encoladas en un momento determinado frente a otras nuevas y no se dispone de elementos suficientes que permitan contrastar los retrasos generados previamente a la grabación de las solicitudes en la web del donante. Finalmente, se observa que el alto volumen de encolamientos que TME afirma haber tenido por la indisponibilidad de la página web de Amena la última semana de diciembre, desapareció gradualmente a lo largo de la primera semana de enero, no habiéndose llegado a superar la capacidad de los sistemas de TME.

Por otra parte, los datos sobre solicitudes de TME tramitadas por Amena no coinciden entre ambos operadores. En especial, TME aporta un número significativamente inferior de solicitudes de importación tramitadas por Amena durante los días 21 a 29 de diciembre de 2005, que los datos remitidos por Amena. Esta última explica esta diferencia debido a que volúmenes considerables de solicitudes de importación por parte de TME fueron rechazadas por Amena por causa de duplicidad, es decir, por existir ya una solicitud de portabilidad en marcha. De hecho, estos porcentajes de rechazos fueron muy elevados, llegando en ocasiones a alcanzar el 54% de las solicitudes recibidas de TME. Este suceso corresponde con la información puesta a disponibilidad de esta Comisión sobre los datos de seguimiento de portabilidad móvil del mes de diciembre de 2005, en el que se observa un aumento muy significativo del porcentaje de denegaciones de Amena con respecto a otros meses, llegando a casi un 30% de denegaciones de solicitudes, de las cuales la mayoría (casi un 68%) fueron debidas a la existencia de portabilidades duplicadas, es decir, rechazadas con causa “numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha”.

Este alto porcentaje de solicitudes rechazadas por duplicidad, podría deberse tanto a una gestión incorrecta de la tramitación reiterada de solicitudes encoladas por parte de TME como a un fallo en el sistema de Amena que hubiera podido producirse previamente, provocando encolamientos de solicitudes que en realidad habían sido registradas por Amena.

Por todo ello, aunque pueden producirse encolamientos puntuales de solicitudes debido a indisponibilidades de la página web de los operadores donantes, los sistemas de portabilidad de los operadores móviles reintentan la tramitación de dichas solicitudes y, dado que en este caso concreto, se observa que en ningún día del mes de diciembre se dejaron de registrar solicitudes de portabilidad en la web de Amena, se puede concluir que si hubo indisponibilidades de la web de Amena, éstas no fueron tan significativas como para que no pudieran producirse portabilidades durante esos



días. Por otra parte, una eficiente gestión de las solicitudes de portabilidad por parte del operador receptor, permite priorizar las solicitudes encoladas en un momento determinado frente a otras nuevas, con lo que los retrasos en la tramitación de solicitudes de importaciones depende de la disponibilidad de la web del operador donante pero también en parte de la gestión efectuada por el operador receptor.

No obstante, esta Comisión quiere poner de relieve que la disponibilidad de las páginas web de los operadores móviles es fundamental y que, a la vista de las informaciones aportadas, se pueden provocar encolamientos y retrasos en la tramitación de solicitudes, que en ocasiones podrían llegar a superar el plazo máximo de un día hábil previsto en la especificación técnica de procesos administrativos de portabilidad móvil aprobada por Resolución el 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147) desde que el cliente solicita la portabilidad hasta que el operador receptor graba la solicitud en la página web del operador donante.

Además, se constata la dificultad existente en la actualidad para corroborar los datos sobre volúmenes de solicitudes que han sufrido encolamientos y por tanto retrasos, entre los diferentes operadores, estando esta dificultad intrínsecamente ligada a la arquitectura distribuida de portabilidad utilizada por los operadores móviles, en la que no se tienen en cuenta las solicitudes que no hayan podido ser grabadas en la web del donante por indisponibilidad de su página web.

En conclusión, la revisión y análisis de los diferentes datos y fuentes de información aportados por los operadores y relativos a los porcentajes de incidencias, plazos de resolución de las mismas y disponibilidad de los sistemas ponen de manifiesto que:

- A partir de las informaciones obtenidas de los tres operadores móviles, se observa que el cupo diario de registro de solicitudes de portabilidad en la página web es de 13.812 para las solicitudes individuales y de 650 para las múltiples, habiéndose producido encolamientos en el tratamiento de las solicitudes debido a la superación de cupo en muy pocas ocasiones. Por tanto, se puede concluir que los encolamientos que se producen en los registros de las solicitudes de portabilidad en la página web de los operadores donantes no son debidos en general a problemas de cupo, sino a indisponibilidades (fallos, caídas, etc) de la página web.
- Todos los operadores móviles tienen un cierto ratio de caídas y problemas en sus páginas web de acceso al sistema de portabilidad, ocasionando que el operador receptor necesite efectuar sucesivos reintentos para registrar las solicitudes de portabilidad en la web del operador donante.
- Como consecuencia de la arquitectura distribuida utilizada por los operadores para la tramitación de las portabilidades, el acceso a la página web del operador donante es fundamental, y todas las solicitudes que no consiguen ser grabadas en la web del donante debido a fallos en esta última, no son registradas. Esto provoca dos efectos nocivos para la transparencia y la efectividad de la portabilidad: (1) si las incidencias en la web del donante no son resueltas a tiempo, las solicitudes se pueden encolar en el sistema del operador receptor, por lo que en el cómputo total del tiempo de portabilidad se pueden producir retrasos, si bien las solicitudes encoladas en el sistema del receptor deberían ser tramitadas de manera prioritaria en cuanto el sistema del donante se restablece y (2) existe una carencia en cuanto a la verificación de los datos relativos a solicitudes encoladas, puesto que dichas solicitudes no han podido ser grabadas en la web del operador donante.



- Las caídas en la web de los operadores donantes son tratadas mediante el sistema de incidencias, disponiéndose de una categoría específica para este tipo de fallos. Sin embargo, aun cuando los operadores móviles aseguran cumplir unos plazos comprometidos de resolución (Amena habla de 1 día y TME de 2 días), las estadísticas sobre los plazos medios empleados para resolver dichas incidencias son alarmantemente excesivas, poniendo de manifiesto que no se cumplen los plazos máximos de resolución, aunque pudiera también en parte ser debido a las ineficiencias operativas del sistema distribuido de gestión de incidencias utilizado, que no utiliza una métrica común. Por ejemplo, las incidencias resueltas pueden no haberse cerrado a su debido tiempo, se pueden producir múltiples incidencias sobre el mismo problema, etc.
- De los datos mensuales aportados por los operadores móviles para el seguimiento de la portabilidad y relativos al tiempo de importación medio de las solicitudes de portabilidad, se aprecia un cierto retraso en dichas importaciones, medido unilateralmente por cada operador. Sin embargo las informaciones aportadas no son suficientemente claras, puesto que existe una distorsión considerable debido al mecanismo de medida efectuado, que contabiliza los tiempos en días naturales y aplica el factor ponderador del ratio de días hábiles del mes para calcular el tiempo de importación en días hábiles. Por otra parte, tampoco permiten deducir en qué medida los retrasos en el plazo de tiempo desde que el cliente solicita la portabilidad hasta que el operador receptor realiza la grabación en la página web del operador receptor, pueden ser debidos a fallos en la página web de las solicitudes.
- Sobre las acusaciones de TME hacia la elevada ocurrencia de incidencias en la página web de Amena, los datos aportados por Amena y comparados con los de TME y Vodafone no permiten dictaminar que exista una mayor frecuencia de incidencias por parte de Amena que por parte del resto de operadores. Sin embargo, se aprecia una discrepancia respecto al volumen de incidencias abiertas por cada operador, pudiendo ser causado en gran medida por el hecho de que haya varias incidencias abiertas sobre el mismo problema, debido a que el sistema actual de incidencias no permite una gestión eficiente de las mismas.
- Análogamente, los datos sobre resolución de incidencias remitidos por los distintos operadores móviles muestran que los plazos de resolución son excesivamente altos en general para todos ellos, por los que no se aprecia un desequilibrio con respecto al comportamiento medio de los operadores por parte de Amena. Sin embargo, se pone de manifiesto la necesidad de disponer de mecanismos que permitan gestionar la asignación y cumplimiento de plazos máximos de resolución de las incidencias.

Por todo ello, esta Comisión entiende que:

- 1º. No se dispone de los suficientes elementos de juicio que permitan concluir que Amena ha llevado a cabo conductas contrarias a la normativa general en materia de conservación de la numeración por cambio de operador móvil, dado que sus índices de fallos en la página web son similares a los de TME y Vodafone y los datos aportados muestran que durante el periodo de diciembre de 2005 en el que TME acusa especialmente a Amena, la página web de Amena tramitó todos los días solicitudes de ambos operadores, por lo que aunque existieran fallos en su web no se puede deducir que éstos hubieran provocado la indisponibilidad completa de su sistema de gestión de la portabilidad, impidiendo la tramitación



total de portabilidades. Por consiguiente, se desestiman las solicitudes de TME relativas a la imposición de sanciones a Amena. No obstante, a la vista del número de incidencias relativas a fallos web, se insta a Amena y al resto de operadores móviles a medir su tasa real de disponibilidad de la web y mantener ésta en unos niveles mucho más exigentes.

- 2º. Por otra parte, se observa tanto en el caso de Amena como en el resto de operadores unos plazos de resolución de incidencias extremadamente elevados; sin embargo, las carencias en el sistema de incidencias utilizado por los operadores móviles no permiten asegurar la veracidad de dichos tiempos y tampoco se dispone de datos suficientes que indiquen un aumento considerable del índice de retrasos en la ejecución de la portabilidad móvil durante el periodo considerado.
- 3º. A la vista de las carencias observadas a lo largo del análisis precedente, esta Comisión entiende necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, para mejorar el nivel de disponibilidad de los sistemas, y de información y transparencia de los procesos, de manera que los estados relativos a las solicitudes (incluyendo las solicitudes encoladas), las incidencias y los plazos de resolución sean totalmente identificables para los operadores implicados y se maximice, en definitiva, la operativa de la portabilidad, por el bien de los usuarios.

Cuarto.- Sobre los procesos de gestión de incidencias y plazos de resolución

En la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes móviles, se incluyen los procesos de gestión de incidencias que, al igual que el sistema de portabilidad, están basados en la utilización de menús específicos disponibles en la página web de cada operador móvil. Se utiliza por tanto un sistema de gestión de incidencias en modo distribuido, de forma que el operador que detecta un problema, abre una incidencia al respecto en su propia página web y notifica a los operadores afectados, quienes deberán resolver la incidencia y editarla en la página web del operador que la ha creado, siendo este último responsable del cierre de la misma.

Aunque la tipología de las incidencias no está detallada en la especificación técnica, los operadores móviles a lo largo de estos años de experiencia en portabilidad móvil se han puesto de acuerdo en la utilización conjunta de unos tipos genéricos de incidencias. Según la información remitida por los operadores, la tipología de incidencias utilizada es, en síntesis, la siguiente:

- Código 1XXX: Incidencia en el proceso de alta
Dentro de este grupo se encuentran las incidencias de “Nueva propuesta de fecha para la ventana de cambio”, “Incumplimiento de la temporización CMT” y “Genérica de alta”.
- Código 2XXX: Incidencia en el proceso de baja
Incluye las incidencias “Genéricas de baja en el receptor” y “Genéricas del propietario del rango”
- Código 3XXX: Incidencia en el proceso de cancelación
- Código 4XXX: Incidencia en el proceso de cambio de NRN



- Código 5XXX: Incidencia en el proceso de gestión de incidencias
Incluye las incidencias de reclamación de incidencias resueltas no cerradas, cerradas pero no resueltas o, simplemente, no atendidas.
- Código 6XXX: Incidencia por problemas en sistemas
Dentro de esta categoría se encuentran las incidencias por “Problemas genéricos con la web de portabilidad”, “Problemas con los ficheros de consolidación” y la “Genérica de sistemas”.
- Código 7XXX: Incidencia en procesos administrativos
Incluye incidencias tales como “Devolución de portado (importación errónea)”, “Recuperación de portado (exportación errónea)” y “Genérica administrativa”.
- Código 8XXX: Incidencia de red
Esta tipología se utiliza para todos los problemas genéricos de recepción y emisión de llamadas
- Código 9XXX: Incidencia por denegación reiterada de solicitud por ICC-ID o IDENT (esta incidencia todavía no está implementada)

A partir de la información remitida por TME y Amena en el contexto de este expediente, así como la información remitida por Vodafone y relativa al expediente DT 2006/387, unida a la información conjunta aportada por los tres operadores mensualmente a esta Comisión sobre el seguimiento de la portabilidad móvil, se observan los siguientes comportamientos:

- Los operadores móviles abrieron durante el año 2005 más de 25.000 incidencias en total, siendo TME el operador que más incidencias abrió (más de 12.000), doblando prácticamente en número a Amena y Vodafone. Por otro lado, se observa un lógico aumento de las incidencias en las épocas de mayor actividad en el ámbito de la portabilidad, es decir, Navidad y verano.

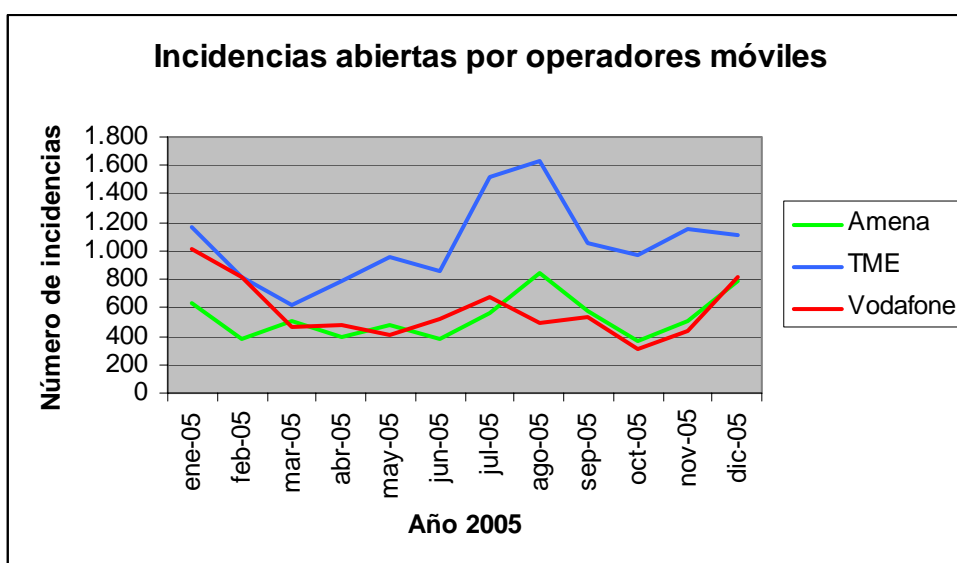


Figura: Número de incidencias abiertas en el año 2005



- Aunque el número de incidencias es muy alto (Vodafone, al igual que Amena, han abierto una media de 500 incidencias mensuales a lo largo del 2005, mientras que TME ha abierto más de 1000), teniendo en cuenta los volúmenes de portabilidad manejados, que superan las 250.000 portabilidades en total realizadas cada mes, el porcentaje de incidencias abiertas con respecto a las portabilidades realizadas se ha mantenido inferior al 1% durante el 2005.
- Aunque el número de incidencias en relación con las portabilidades realizadas es muy bajo, los operadores móviles no han aportado ninguna información sobre el número medio de solicitudes que se vieron afectadas por la apertura de incidencias en el año 2005, por lo que no se puede asegurar cuál es el grado de afectación real de las incidencias sobre las solicitudes de portabilidad, ya que por ejemplo, una caída de la página web durante un día entero afectaría a la totalidad de solicitudes que deberían ser tramitadas durante ese día, y sin embargo, solamente sería necesaria la apertura de una única incidencia.
- Entre el conjunto de incidencias abiertas por los operadores móviles, el mayor volumen de incidencias se produce en relación con la categoría 8XXX, es decir, incidencias de red. De hecho, aproximadamente el 70% de las incidencias abiertas por Amena durante el 2005 se debieron a problemas de emisión o recepción de llamadas, siendo este porcentaje incluso superior al 85% en el caso de Vodafone y mayor al 40% para TME. El resto de categorías de incidencias aparecen con mucha menor frecuencia, siendo importantes para TME los tipos de incidencias de alta, cancelación y sistemas. En el caso de Amena cobra una especial importancia las incidencias abiertas a otros operadores por problemas genéricos en la web.
- Aunque Amena afirma que el plazo de resolución comprometido entre los operadores para todas las categorías es de 1 día y TME afirma que los plazos tácitos acordados de resolución son como máximo de 2 días hábiles, el análisis de las estadísticas sobre los plazos medios de resolución remitidos por los operadores pone claramente de manifiesto que estos plazos no se cumplen.

En el caso de Amena los plazos medios de resolución en el 2005 son los mostrados en la tabla siguiente, donde se observa que por ejemplo, para la categoría de incidencias que se produce con mayor frecuencia ("problemas llamadas"), el plazo medio de resolución ha sido de 13 días.

Incidencias abiertas por AMENA	
Tipología de incidencias	Plazo medio resolución (días)
Cliente Portado Erróneo	26,80
Incidencia Cerrada No Resuelta	18,03
Incidencia No Atendida	15,88
Incumplimiento Temporización CMT	13,44
Problemas Genéricos Web	9,32
Problemas Llamadas	13,28
Genérica Administrativa	28,64
Genérica Cancelación	49,90
Nueva propuesta V/C	4,80
Genérica de Alta	0,01
Genérica de Baja	21,15
Incidencia Resuelta No Cerrada	4,94

Tabla: Incidencias abiertas por Amena



En el caso de TME los plazos medios de resolución en el 2005 son los mostrados en la tabla siguiente, donde se observa que para la categoría de incidencias que se produce con mayor frecuencia (“problemas de llamadas”), el plazo medio de resolución ha sido de 4 días.

Incidencias abiertas por TME	
Tipología de incidencias	Plazo medio resolución (días)
Proceso de alta	4,03
Procesos de propietario del rango o baja	0,12
Procesos de cancelación	7,50
Problemas en sistemas	1,97
Procesos administrativos	3,55
Problemas de llamadas	4,27

Tabla: Incidencias abiertas por TME

En el caso de Vodafone los plazos medios de resolución en el 2005 son los mostrados en la tabla siguiente, donde se observa que por ejemplo, para la categoría de incidencias que se produce con mayor frecuencia (“problemas genéricos red”), el plazo medio de resolución ha sido de 7 días.

Incidencias abiertas por Vodafone	
Tipología de incidencias	Plazo medio resolución (días)
Genérica administrativa	22,04
Incumplimiento temporización CMT	16,56
Problemas genéricos web	9,67
Problemas genéricos red	7,71
Genérica sistemas	26,93
Genérica de alta	0,00
Problemas con ficheros de consolidación	1,00

Tabla: Incidencias abiertas por Vodafone

Según TME, las mediciones de los plazos de resolución por parte de los operadores tienen importantes carencias derivadas del proceso administrativo de gestión de incidencias, que impide tener correctas métricas de tiempos y estados de resolución.

Por consiguiente, esta Comisión observa que los datos sobre los volúmenes de incidencias abiertas por los operadores no permiten distinguir cuántas solicitudes de portabilidad se vieron afectadas por dichas incidencias, pudiendo ser debido a ineficiencias en el método administrativo de gestión de incidencias. Por otro lado, se observan unos plazos de resolución de incidencias tan extraordinariamente elevados, que no solamente implicarían la existencia de importantes diferencias entre los plazos de resolución reales y las estadísticas obtenidas por los operadores, sino que ponen de manifiesto que los operadores **no garantizan unos plazos máximos de resolución de incidencias**. Esto es especialmente alarmante en el caso de las incidencias sobre problemas de encaminamiento de llamadas de los usuarios



portados, tipología de incidencias que ocurre con mayor frecuencia y que, según las estadísticas aportadas por los operadores, tendrían plazos de resolución muy superiores a los dos días hábiles previstos en la especificación técnica de portabilidad.

Por tanto, esta Comisión considera necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, para corregir y optimizar en lo posible los mecanismos de gestión de incidencias, asegurando que existen unos plazos máximos de resolución por cada tipología de incidencia, así como las herramientas necesarias para asegurar el cumplimiento de dichos plazos por los operadores móviles. Por otra parte, dicha revisión de la gestión de incidencias de portabilidad estaría igualmente orientada a asegurar un mayor nivel de transparencia y de eficacia en los procesos de incidencias, evitando errores como la apertura de incidencias múltiples relativas a un mismo problema.

Quinto.- Sobre otros procesos administrativos de portabilidad

En los requerimientos de información a los operadores móviles se incluían cuestiones no directamente relacionadas con este procedimiento de información previa, pero sí íntimamente ligadas a la portabilidad móvil, consideradas necesarias debido a la aparición de denuncias cruzadas entre los operadores móviles sobre distintos hechos relacionados con la portabilidad. Dichas cuestiones relativas a los procedimientos de aceptación y rechazo de las solicitudes de portabilidad, retrasos en la ventana de cambio por defecto y confirmaciones de la ventana de cambio no son tratadas en este expediente, ya que son estudiadas dentro de los procedimientos de información previa DT 2006/101 y DT 2006/387, relativos ambos a la portabilidad móvil.

Sexto.- Inicio de procedimiento de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil y acumulación. Avocación por el Consejo

Tal y como ha sido expuesto previamente, las ineficiencias en cuanto al nivel de información y cumplimiento de plazos relativos a la resolución de incidencias de portabilidad móvil hacen necesario que se revisen y optimicen los procedimientos relativos a la gestión de incidencias, permitiendo una mayor transparencia tanto en lo referente a las propias incidencias, como a los estados de las solicitudes afectadas, siendo asimismo necesario aplicar plazos de resolución para cada tipo de incidencia, e implementar los mecanismos necesarios para su cumplimiento por parte de los operadores, redundando todo ello finalmente en beneficio del usuario, ya que se evitarían retrasos innecesarios en su derecho a la conservación de número por cambio de operador.

Así pues, y dada la habilitación competencial otorgada a la Comisión, procedería, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 de la LRJPAC, iniciar de oficio el correspondiente procedimiento de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes móviles. Ahora bien, con fecha 4 de abril de 2006 se ha iniciado el expediente de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes móviles, a instancias de los operadores móviles



Vodafone, TME y Amena. En atención a la íntima conexión entre dicho expediente y el procedimiento de modificación de la especificación técnica de portabilidad móvil propuesto en la presente Resolución, esta Comisión considera que se cumplen los requisitos para proceder a la acumulación en dicho expediente DT 2006/502 del presente procedimiento, de acuerdo con el artículo 73 de la LRJPAC.

Asimismo, a la petición de TME de iniciar la revisión del procedimiento de portabilidad, de modo que se maximicen las eficiencias en la operativa y en los plazos, en beneficio de los usuarios, esta Comisión entiende que dicha revisión se llevará a cabo en el mismo expediente DT 2006/502.

El ejercicio de la competencia para acordar el inicio de un procedimiento administrativo fue delegado en el Secretario de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en virtud del Acuerdo del Consejo de 18 de diciembre de 1997 (B.O.E. número 25 de 29 de enero de 1998). Sin embargo, en el presente caso se juzga conveniente un conocimiento directo por parte del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la LRJPAC, el Consejo avoca para sí su resolución.

Vistos los citados Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, esta Comisión,

RESUELVE

Primero. Iniciar procedimiento de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil.

Segundo. Acumular, conforme al artículo 73 de la LRJPAC, en el expediente DT 2006/502 de modificación de la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes móviles, el procedimiento iniciado en el resuelve primero de la presente resolución.

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.

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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 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 Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera