



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 30/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 14 de septiembre 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 VODAFONE ESPAÑA S.A. CONTRA TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA S.A. POR EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LA CONSERVACIÓN DE LA NUMERACIÓN MÓVIL

(DT 2006/387)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 27 de diciembre de 2005 ha tenido entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante Comisión) escrito de Vodafone España, S.A. (en adelante Vodafone), por el que denuncia a Telefónica Móviles España, S.A. (en adelante TME), por haber llevado a cabo una serie de prácticas en el ámbito de la portabilidad que incumplen las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes públicas telefónicas móviles (expediente R.S. 1999/1594) aprobadas por Resolución de esta Comisión el 8 de junio de 2000 y modificadas posteriormente mediante Resolución el 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147). En síntesis, Vodafone manifiesta lo siguiente:

- Que en la Resolución de esta Comisión de 5 de junio de 2003 relativa a las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles, se establece que el plazo máximo para que un usuario cambie de operador móvil es de seis días hábiles contados a partir del momento en que el operador receptor solicita la portabilidad de dicho usuario en el sistema web del operador donante, a menos que el propio abonado elija un día concreto más allá de esos seis días.
- Que el 19 de diciembre de 2005 Vodafone detectó un funcionamiento anómalo del sistema web de TME, no permitiéndose la tramitación al ritmo habitual de las solicitudes de portabilidad con TME como donante, llegándose a una imposibilidad total de acceso al sistema web del operador ese mismo día por la tarde, produciéndose un encolamiento de más de 10.000 solicitudes pendientes de envío por parte de Vodafone. Esta incidencia fue reportada a TME por los cauces



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

habituales de gestión de incidencias, así como a través de cauces extraordinarios pero hasta el 20 de diciembre por la tarde Vodafone no logra acceder al sistema de TME para tramitar las solicitudes pendientes de envío y las nuevas, por lo que ese día se acumularon aproximadamente 7600 solicitudes de portabilidad.

- Que tras el problema anterior, el 21 de diciembre Vodafone detecta un nuevo error por parte de TME en su rol donante, consistente en la asignación de ventanas de cambio por defecto superiores al plazo máximo de seis días hábiles estipulados por las especificaciones técnicas, ya que de no rellenarse la fecha de la ventana de cambio por el receptor (campo de cumplimentación opcional salvo en el caso de que el cliente solicite una ventana de cambio posterior a la de por defecto) es el sistema del operador donante el que asigna la ventana de cambio que, por defecto y como norma general, debe ser seis días hábiles posteriores como máximo.
- Que Vodafone reportó la correspondiente incidencia a TME tanto por los cauces habituales como a través de cauces extraordinarios, solicitándosele a TME que procediera a subsanar esta deficiencia en el momento de aceptación de las solicitudes, ya que entonces los sistemas del receptor asignan la fecha definitiva a las ventanas de cambio de las portabilidades solicitadas y aceptadas por el operador donante.
- Que sin recibir respuesta a la incidencia reportada, TME no efectuó ninguna corrección, manteniendo las ventanas de cambio tres días posteriores a lo que les correspondería (gráfica adjuntada por Vodafone), no habiéndose dado la condición de superación de cupos diarios de la ventana de cambio, en cuyo caso se deberían haber retrasado las ventanas de cambio al siguiente día hábil y nunca dar un salto de tres días.
- Que el comportamiento de TME supone la ampliación unilateral e injustificada del plazo de portabilidad de seis días hábiles a diez días hábiles y ha supuesto la inactividad en rol donante de TME durante tres días.
- Que el comportamiento de TME supone un grave perjuicio para Vodafone, porque (i) no se respeta la decisión del usuario de cambiar de operador en el plazo mínimo al que tiene derecho, dando una mala imagen a Vodafone; (ii) TME al ampliarse el plazo de portabilidad, tiene la posibilidad de ejercer acciones comerciales de recuperación sobre el cliente y que éste cancele su proceso de portabilidad; (iii) los datos de portabilidad móvil entre operadores del mes de diciembre se ven totalmente adulterados en las exportaciones de TME, aunque no para sus importaciones, produciéndose este hecho en la fecha de cierre del ejercicio de ese operador, sin margen de reacción para que esta situación sea regularizada.
- Que debido a los hechos anteriores, Vodafone informa a esta Comisión de que procederá a no tramitar las solicitudes de cancelación que sean remitidas por TME en el plazo adicional "autoconcedido" de tres días, al haber desplazado TME las ventanas de cambio, dado que aumenta el plazo de tiempo que el operador donante dispone para ejercer acciones de retención. Por tanto, Vodafone dejará de aceptar los faxes de cancelación provenientes de TME en rol de operador donante una vez transcurrido el plazo de cancelación que habría aplicado en caso de que la



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

ventana de cambio se hubiera asignado correctamente en el plazo establecido en las especificaciones.

Finaliza su escrito Vodafone solicitando la intervención de esta Comisión para iniciar las acciones oportunas con objeto de que TME rectifique su comportamiento y reestablezca la situación de normalidad en sus sistemas de portabilidad móvil con el objetivo de cumplir las especificaciones de portabilidad móvil vigentes.

Segundo.- 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), esta Comisión inició un período de información previa con el fin de conocer con mayor detalle las circunstancias concretas de la reclamación presentada y, consecuentemente, valorar la conveniencia de iniciar el correspondiente procedimiento. Por otro lado, considerando que además del presente periodo de información previa, esta Comisión había abierto otros dos (DT 2006/81 y DT 2006/101), 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 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 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 los hechos ocurridos durante los últimos días de diciembre, se requirió a TME detalles sobre los procesos correctivos puestos en marcha por ésta,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

así como la solución de contingencia y las razones por las que las medidas adoptadas sólo impactaran a las exportaciones pero no a las importaciones de usuarios de TME.

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

- Desproporción del requerimiento de información realizado a Vodafone y falta de relación con el objeto de la denuncia. En opinión de Vodafone, el requerimiento se justificaría únicamente en el ámbito de un proceso abierto por la Comisión para la revisión de las especificaciones técnicas vigentes de portabilidad.
- Vodafone solicita que se otorgue el tratamiento de información estrictamente confidencial al Anexo presentado, evitando el acceso a la misma a terceras partes u otras autoridades.
- En su anexo, Vodafone describe su sistema interno de gestión de la portabilidad, diferenciándose principalmente tres subsistemas: web de portabilidad, robot de portabilidad y batch de portabilidad. Vodafone aporta información sobre el número máximo de peticiones simultáneas, así como sobre los robots automáticos. Asimismo, la plataforma hardware del servicio weblogic y la base de datos están formados en cluster, asegurando la recuperación ante fallos en configuración “activo-activo” y “activo-pasivo” respectivamente. El nivel de disponibilidad es de 7x24, con un SLA contratado con los suministradores de 30 minutos para dar respuesta a cualquier incidencia y 4 horas para su resolución. Por otra parte, Vodafone dispone únicamente de medidas de disponibilidad funcional realizadas cada 20 minutos sobre la web de portabilidad por medio de simulaciones automáticas de acciones, siendo el porcentaje de disponibilidad acumulado al final del 2005 del 99,18%, aunque también aporta una tabla con el número de incidencias registradas mensualmente. Por otra parte, Vodafone no tiene modo de conocer el número de solicitudes recibidas de otros operadores en su web y que no hayan podido ser tramitadas por indisponibilidad de ésta.
- El proceso de aceptación/denegación de solicitudes de portabilidad se realiza de manera automática por Vodafone desde el verano de 2004, mediante un proceso “batch” que se ejecuta diariamente y procesa las solicitudes registradas (estado “solicitada”) con fecha dos días hábiles anteriores a la ejecución del proceso. Las causas de denegación son comprobadas de manera automática, salvo aquellas solicitudes que por las características del cliente o de los servicios contratados (p.e. si el cliente es de tipo empresa) necesiten de un tratamiento manual, el cual se realiza en medio día hábil (dentro del plazo máximo de dos días y medio hábiles contemplados en las especificaciones para la tarea de aceptación/denegación. Algunas causas de denegación como “NRN no abierto en interconexión” o “numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha” no llegan a utilizarse porque se comprueban en el momento de la grabación, siendo rechazadas las solicitudes automáticamente sin consumir plazo para ello.
- Los procesos de cambio llevados a cabo durante la ventana de cambio se realizan de forma automática y la capacidad de procesamiento actual de ejecución de portabilidades durante las 3 horas de la ventana de cambio corresponde a 10.000 altas/bajas de postpago, 5.000 altas/bajas de prepago y 9.000 portabilidades de terceros operadores. Esta capacidad está próxima a saturación cuando los



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

volúmenes de portabilidad están próximos al cupo máximo diario, por lo que Vodafone ha solicitado la ampliación en dos horas de esta ventana de cambio (petición recogida en el marco del expediente DT 2006/502).

- El cupo máximo de solicitudes gestionadas diariamente en la web por Vodafone es el mismo para todos los operadores: 13.812 solicitudes individuales y 650 para las múltiples. Cuando el cupo de solicitudes individuales se supera, se incrementa en un 30%, mientras que el cupo de las múltiples se incrementa en 100 unidades. En el caso de Vodafone, durante el año 2005 no se superó en ningún momento el cupo máximo.
- Por otra parte, según describe Vodafone, todos los operadores tienen un cupo de solicitudes tramitables en la ventana de cambio, establecido en un 20% superior al cupo diario de solicitudes tramitadas diariamente para cubrir el caso de coincidencia de múltiples solicitudes con fecha de ventana de cambio indicada por el cliente en la misma fecha. Cuando se llega al volumen máximo del cupo de la ventana de cambio, se empiezan a asignar como fecha de ventana de cambio aquella correspondiente al siguiente día hábil, es decir, se retrasa la ventana de cambio por saturación en un día hábil. Durante el año 2005, hubo 19 días, la mayoría en marzo, en los que Vodafone desplazó la ventana de cambio debido a esta saturación de cupo.
- Vodafone presenta una tabla en la que aparece un porcentaje muy bajo (inferior al 1%) de solicitudes que no han sido confirmadas por TME o Amena en su rol de operador receptor. En el caso de Vodafone, el proceso de confirmación de solicitudes en rol receptor y propietario del rango está totalmente automatizado mediante un proceso “batch” cíclico. Sin embargo, en el caso de la confirmación en el rol de operador tercero, Vodafone y el resto de operadores móviles, de común acuerdo, no ejecutan la confirmación por ser innecesaria en la práctica para la correcta ejecución de los procesos de portabilidad. En el caso de retrasos en la confirmación por parte del operador receptor o propietario del rango, Vodafone tramita la correspondiente incidencia y posteriormente se interviene manualmente, sin retrasar nunca la ventana de cambio propuesta por el donante. Sin embargo, debido a los inconvenientes y la mayor carga de trabajo en los operadores que ocasiona la no confirmación por el operador receptor o propietario del rango, Vodafone y el resto de operadores móviles entienden que es necesaria la eliminación de esta acción de confirmación, ya que en la práctica, las ventanas de cambio no son modificadas una vez que pasan al estado “aceptada”.
- Vodafone describe los distintos tipos de incidencias de portabilidad acordados por los tres operadores, indicando que no existen niveles de prioridad, pero sí canales de comunicación directa para escalar las incidencias importantes. Seguidamente, Vodafone indica el número de incidencias abiertas por Vodafone a otros operadores durante el año 2005 clasificándolas por categorías e indicando los plazos de resolución.

Cuarto.- 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:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- 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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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%.
- Por último, en respuesta a los hechos ocurridos los últimos días de diciembre, TME alega que las medidas fueron preventivas, no correctivas, pero que afectaban mayormente a los procesos de exportación dado que éstos deben hacer comprobaciones y validaciones en mayor número de entornos de gestión internos. No se eligieron los días del fin de semana porque correspondían con los días de mayor tráfico del año. Por otro lado, TME afirma que aunque los procesos de alta y baja llevan asociadas actividades comunes en la ventana de cambio, especialmente a nivel de red y mediación, difieren sustancialmente en la capa de gestión de clientes y hacen que durante la ventana de cambio hayan de realizarse todas las actividades asociadas a una baja de usuario, pero no impide que las de alta hayan podido realizarse con anterioridad.

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



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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 Vodafone puede considerarse conducta sancionable por esta Comisión.

Según pone de manifiesto el denunciante, TME podría haber incurrido en un incumplimiento de lo establecido en la Resolución de esta Comisión de 8 de junio de 2000 por la que se aprobaban las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes telefónicas públicas móviles (expediente nº R.S. 1999/1594), modificada posteriormente mediante Resolución de esta Comisión el 5 de junio de 2003 (expediente MTZ 2003/147).

Entre las funciones atribuidas a la Comisión en relación con las materias reguladas en la Ley General de Telecomunicaciones (en adelante, 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) y 50.7 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 Vodafone en relación con el supuesto incumplimiento, por parte de TME, 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.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

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 el requerimiento de información y la confidencialidad

Ante la alegación presentada por Vodafone en relación con el nivel desproporcionado del requerimiento de información solicitado, esta Comisión es consciente de la dificultad en recopilar dichos datos y así se consideró cuando ambos interesados, Vodafone y TME, solicitaron respectivamente una ampliación de plazo. Sin embargo, es necesario resaltar el hecho de que la denuncia presentada por Vodafone contra TME se produjo al mismo tiempo que otras tres denuncias relativas también a incumplimientos de la especificación técnica de los procesos administrativos de portabilidad móvil (expedientes DT 2006/81, DT 2006/82 y DT 2006/101). Teniendo en cuenta la casi inexistencia hasta la fecha de denuncias de portabilidad móvil, esta Comisión se sorprendió de la aparición simultánea de conflictos cruzados de portabilidad entre los operadores. Esta situación, unida al hecho de que la última revisión y modificación de la especificación técnica aplicable a la portabilidad móvil fuera aprobada el 5 de junio de 2003, motivaron el que esta Comisión decidiera solicitar un requerimiento de información relativo no exclusivamente a los hechos denunciados, sino más ampliamente a los procesos de portabilidad ejecutados por los operadores móviles. El objetivo de ampliar el nivel de información del requerimiento era precisamente el de analizar si las denuncias presentadas por los operadores móviles eran en cierto modo consecuencia de ineficiencias en los procesos de portabilidad, así como de los medios técnicos empleados por los operadores para implementar tales procesos, redundando todo ello en beneficio de los propios interesados, al obtenerse informaciones susceptibles de ser útiles para la resolución de los conflictos planteados. Por todo ello, esta Comisión considera que la alegación de Vodafone al respecto carece de fundamento.

Por otra parte, a la petición de confidencialidad solicitada por Vodafone, esta Comisión resolvió declarar como no confidencial la información contenida en el anexo del escrito de Vodafone y así se notificó mediante escrito con fecha 25 de julio de 2006.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Cuarto.- Sobre los encolamientos de solicitudes en la web de TME

Vodafone afirma haber detectado el día 19 de diciembre un funcionamiento anómalo del sistema web de TME, no permitiéndose la tramitación al ritmo habitual de las solicitudes de portabilidad con TME como donante, que dieron lugar al encolamiento de solicitudes de los clientes de Vodafone (más de 10.000 solicitudes). A este respecto, al igual que en el ámbito del expediente DT 2006/81 relacionado con los encolamientos sufridos por TME por caídas web de Amena, los datos aportados por los operadores receptores sobre sus encolamientos no pueden contrastarse con los datos de los operadores donantes, ya que dichas solicitudes no han podido ser registradas en la web del donante, al utilizarse un sistema de portabilidad basado en los entornos distribuidos de los operadores. Este hecho, unido a la ineficacia en la gestión de incidencias de portabilidad, hace necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, como se resuelve en el expediente citado.

Por tanto, de los datos remitidos por Vodafone en este punto, esta Comisión no dispone de los suficientes elementos de juicio que permitan concluir que TME ha llevado a cabo conductas contrarias a la normativa de conservación de numeración por el hecho de que se produjeran caídas en su entorno web de portabilidad.

Quinto.- Sobre las causas que indujeron los retrasos en la ventana de cambio

Tal y como se aprobó en la Resolución de esta Comisión del 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147), el plazo máximo para ejecutar la portabilidad móvil de un usuario es 6 días, a menos que el propio abonado elija un día concreto más allá de esos seis días, tal y como se aprobó en la Resolución de esta Comisión del 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147).

Según se observa de los datos aportados en este expediente, así como de ciertas alegaciones relativas al mismo suceso dentro del expediente DT 2006/101, TME confirma que únicamente ejecutó portabilidades en rol donante cuya ventana de cambio coincidiera con los días 29, 30 de diciembre y 2 de enero para las solicitudes que debían ser realizadas en dichas fechas expresamente por los clientes, no habiendo sido posible ejecutar en dichos días ninguna de las solicitudes de portabilidad que hubieran sido requeridas por Vodafone y Amena a partir del día 21, aun cuando el plazo legal por defecto para aplicar la ventana de cambio correspondiera a los últimos días de diciembre mencionados.

La explicación aportada por TME para este comportamiento se basa en que TME estaba llevando a cabo una serie de consolidaciones de servidores internos y TME identificó que estos procesos afectarían a la portabilidad, por lo que aplicó unas medidas preventivas que *“afectaban mayormente sobre los procesos de exportación dado que éstas deben hacer comprobaciones y validaciones en mayor número de entornos de gestión internos antes de poder ejecutarse los procesos de portabilidad que implican baja en el operador donante”*.

Por otra parte, en las alegaciones presentadas por TME dentro del procedimiento DT 2006/101, relativas a estas medidas preventivas, indica que *“estos retrasos en la ventana de cambio se produjeron de manera absolutamente excepcional en las que no se perjudicó al usuario final, evitándose que un elevado número de llamadas y*



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mensajes, por tratarse de las fechas navideñas, fueran incorrectamente encaminadas a los usuarios”. Además, TME añade que una circunstancia similar se produjo en la portabilidad fija durante el mes de marzo, declarándose 2 días inhábiles a efectos de portabilidad, como consecuencia del proceso de cambio de procesadores en la Entidad de Referencia de Portabilidad.

Al igual que en la Resolución del expediente DT 2006/101 relativo a la denuncia de Amena a TME sobre los mismos hechos analizados en este procedimiento, esta Comisión quiere señalar que dadas las características inherentes a la portabilidad, en la que el intercambio de información, así como los procesos asociados deben realizarse en los entornos del operador donante y receptor de manera sincronizada, y si se tienen en cuenta los volúmenes tan significativos de solicitudes de portabilidad realizadas por los usuarios de telefonía móvil (del orden de cientos de miles de procesos de portabilidad ejecutados mensualmente), es evidente que el incumplimiento de los procedimientos y plazos de portabilidad por parte del operador donante producen retrasos al usuario en su portabilidad y tienen un impacto en el operador receptor. Por estas razones, en la especificación técnica relativa a los procesos de portabilidad móvil se definieron específicamente las fases necesarias en el tratamiento de cada solicitud de portabilidad y las secuencias de temporizaciones asociadas, estando obligados los operadores al seguimiento y respecto de las mismas.

Por otra parte, si bien se requiere una alta disponibilidad en los sistemas de la portabilidad, en todo entorno informático se pueden producir fallos en el funcionamiento que en ocasiones produzcan retrasos en la ejecución de las portabilidades o, incluso se lleguen a efectuar procesos erróneos de portabilidad. Estos fallos son excepcionales y ocurren de manera imprevista, y su tratamiento y resolución es tratada por los operadores móviles mediante el proceso de gestión de incidencias definido en la especificación técnica de portabilidad móvil. Así se ve reflejado en los datos estadísticos sobre resolución de incidencias remitidos por los operadores, en los que se observa que el mayor volumen de incidencias es relativo a errores en la red para efectuar o recibir llamadas de los usuarios portados. El análisis de tales incidencias y las conclusiones sobre el mismo han sido efectuados en el ámbito del expediente DT 2006/81, también relativo a la portabilidad móvil.

Sin embargo, como se deduce de las informaciones aportadas por TME, los retrasos en la ventana de cambio no fueron consecuencia de fallos que se hubieran producido, sino que se aplicaron dichos retrasos como medida ante posibles y eventuales fallos. Según TME, debido al plan de consolidación de servidores internos a la compañía, que llevaba meses realizándose, se habían experimentado en ocasiones indisponibilidades en los sistemas que afectaron a procesos como la facturación o la atención al cliente y por ello, TME en su plan de consolidación para fin de año detectó la posibilidad de que se originasen incidencias en los procesos de portabilidad.

Se hace notar que TME contabiliza 127 incidencias consideradas críticas y que hubieran producido indisponibilidades en alguno de los sistemas de la capa de gestión de clientes, servicios y lógica de portabilidad, afirmando sin embargo que los tiempos medios de resolución de estas incidencias fueron inferiores a 3 horas en media.

Es importante señalar que las posibles incidencias de portabilidad detectadas por TME únicamente tenían relación con procesos relativos a la gestión de la baja de los



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

usuarios en los sistemas de gestión de clientes internos de TME, afectando a los sistemas de red de forma indirecta, pero en ningún caso estas incidencias eran debidas a posibles fallos en los sistemas de red, puesto que los procesos que se ejecutan durante la ventana de cambio en estos sistemas (HLR, FNR...) son comunes para las exportaciones y las importaciones de clientes y, tal y como se ha demostrado, las importaciones¹ de TME no se vieron afectadas en ningún momento por las medidas preventivas aplicadas. Es decir, durante los días 29, 30 de diciembre y 2 de enero, TME no realizó exportaciones (salvo los casos de exportaciones que hubieran sido solicitadas con anterioridad por los clientes para esa fecha concreta) pero sí pudo realizar las importaciones de nuevos clientes con normalidad.

Aunque TME compara estos acontecimientos con los ocurridos en la Entidad de Referencia Fija, en los que se retrasaron las portabilidades durante 2 días, esta Comisión quiere puntualizar que esta medida preventiva puesta en marcha por la Entidad de Referencia se realizó (1) para todos los flujos de portabilidad, es decir, se aplicó a todos los operadores por igual, tanto para exportaciones como para importaciones, y (2) se tomó dicha decisión de acuerdo con los operadores implicados. Por el contrario, en este caso, TME aplicó la medida preventiva de retrasar las portabilidades durante 3 días (1) únicamente para los casos de exportaciones de usuarios de TME (bajas) y (2) se tomó dicha decisión de manera unilateral sin aviso previo a los operadores implicados.

TME retrasó las ventanas de cambio de portabilidad como medida preventiva ante posibles incidencias en la capa interna de gestión de clientes y portabilidad, sin embargo, esta Comisión quiere señalar al respecto lo siguiente:

Las acciones preventivas se tomaron en periodo crítico afectando sólo a exportaciones

En primer lugar, tales acciones preventivas se realizaron durante la última semana del año para evitar incidencias que pudieran ocasionarse debido a los procesos de consolidación de servidores internos de TME. Llama la atención a esta Comisión que, tal y como reconoce TME, los procesos que inciden sobre los sistemas de gestión de un operador (gestión comercial, atención al cliente, facturación) se realizan en los periodos de menor carga de los sistemas, sin embargo TME decidió realizar dichas consolidaciones de sistemas durante los últimos días hábiles de la última semana del año, dentro del periodo de mayor carga en todos los operadores, mientras que en ningún otro momento del mes de diciembre u otros anteriores se hubieran llevado a cabo medidas preventivas debido a dichos procesos de consolidación que lleva manteniendo TME desde septiembre de 2005.

Debido a la campaña de Navidad, una de las más importantes campañas comerciales del año para todos los operadores, es en estas fechas cuando normalmente la red y los sistemas de gestión internos de negocio de los operadores se encuentran más cargados en el año, no solamente los días 31 de diciembre y 1 de enero como subraya TME, sino también durante los días previos. Es por ello que, como práctica habitual, los operadores suelen “congelar” los sistemas varias semanas antes del fin de año hasta los primeros días de enero y no permiten ejecutar cambios importantes en los sistemas, para evitar indisponibilidades durante los días comprendidos entre Navidad y principios de enero, ya que es en esos días cuando se concentra un alto volumen de

¹ Portabilidades o paso de usuarios de Amena o Vodafone hacia TME.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tráfico y altas de usuarios en nuevos servicios, con el correspondiente riesgo de pérdida de ingresos para los operadores móviles, en caso de incidencias.

Por ende, aunque los procesos de consolidación se ejecutaron durante los periodos nocturnos que son los de menor tráfico, éstos coinciden con las ventanas de cambio, y dado que la última semana de diciembre es una de las semanas con mayor volumen de portabilidades del año, TME mantuvo dichos procesos en esas fechas, en vez de retrasarlos a otro periodo menos cargado o haber ejecutado tales procesos durante los fines de semana (obviamente descartando el fin de semana de fin de año), días en los que no se ejecutan portabilidades.

Las medidas preventivas no beneficiaron a los usuarios

En segundo lugar, TME no explica en ningún momento sobre qué servidores específicos, es decir, sobre qué funciones dentro de la capa de gestión de clientes, se realizaron los procesos de consolidación, ni tampoco aclara en detalle cómo y en qué medida dichos procesos podían afectar a la portabilidad. De las informaciones remitidas por TME se deduce que las posibles incidencias que se pudieran ocasionar estaban únicamente asociadas a la gestión de las bajas de usuarios, es decir, sólo afectaban a las exportaciones.

Aunque TME afirma que la prioridad en la baja por portabilidad de un usuario es el aseguramiento del encaminamiento de las llamadas, y admite que se podía haber procedido a ejecutar los cambios de red necesarios para encaminar las llamadas durante las ventanas de cambio por defecto y proceder a dar de baja a dichos usuarios de los sistemas de TME manualmente con posterioridad, estas medidas sólo se realizaron para las exportaciones que habían sido explícitamente requeridas por los usuarios, es decir, un número muy limitado.

Por tanto, aunque TME afirma que implantó dichas medidas preventivas para evitar el perjuicio que se generaría a los usuarios al haberse podido generar errores en el encaminamiento de las llamadas y mensajes hacia dichos usuarios, en realidad estos encaminamientos se podían haber llevado a cabo con éxito mediante una solución de contingencia, tal y como admite TME, dado que los equipos de red funcionaban correctamente. Por consiguiente, parece lógico pensar que TME prefirió aplicar dichas medidas preventivas no por el bien del usuario, sino más bien para evitar que se generasen incidencias internas a TME en su gestión de la baja de dichos usuarios, con lo que finalmente se ha provocado un perjuicio a éstos, puesto que no pudieron conservar su número y cambiar de operador de manera efectiva hasta principios de enero (retraso de 3 días hábiles).

Adicionalmente, este retraso en la portabilidad no sólo perjudica al usuario y al operador receptor, sino que beneficia a TME, ya que conserva a su cliente durante los últimos días del año, siendo éstos los más significativos en cuanto a ingresos por usuario, debido al alto número de llamadas, mensajes y servicios de diverso tipo utilizados por los abonados en Navidad. Es decir, TME se vio favorecida al tomar dichas medidas preventivas, ya que pudo facturar a más de 24.000 clientes (volumen de exportaciones retrasadas en diciembre) durante al menos 3 días, considerándose estos días especialmente significativos en cuanto a tráfico generado por los abonados.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Sexto.- Sobre los perjuicios a los usuarios y a los operadores receptores

En el requerimiento de información solicitado por esta Comisión, TME parece manifestar que los retrasos provocados por TME, superiores en tres días a las fechas especificadas en los procedimientos administrativos de portabilidad, no han provocado un perjuicio notable a los usuarios, ya que dicha fecha es una “circunstancia desconocida para la práctica totalidad de los usuarios y sobre la cual los usuarios no tienen ninguna expectativa que no se haya visto satisfecha”.

Sobre tales manifestaciones esta Comisión considera muy importante señalar que si bien los usuarios en la mayoría de casos no especifican explícitamente una fecha concreta para ejecutar la portabilidad, no por ello deben presuponer los operadores móviles (en este caso TME) que a los usuarios no les impacta que la portabilidad se ejecute con retraso. Tal y como se definió en la resolución 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) de 5 de junio de 2003, en las solicitudes de portabilidad de numeración que deben ser firmadas por los usuarios debe incorporarse la siguiente leyenda al lado de la casilla donde el usuario puede especificar el momento elegido para la ejecución de la portabilidad:

“En caso de dejar en blanco esta casilla el plazo para la tramitación de la solicitud será como máximo de seis días hábiles”

Por consiguiente, los clientes que desean la portabilidad en el plazo máximo permitido de seis días hábiles, simplemente no rellenarán la casilla de la fecha de cambio.

Por otra parte, esta Comisión quiere resaltar que es un hecho manifiesto el que en muchos casos los usuarios que solicitan la portabilidad en diversos puntos de venta/distribución, son informados de manera muy imprecisa respecto al plazo máximo al que tienen derecho para que la portabilidad sea realizada. En muchas ocasiones no se les informa de que el plazo legal es de 6 días hábiles (5 días más el cambio en la ventana de la madrugada del sexto día), sino que se les llega a indicar que este plazo suele ser de unos quince días o varias semanas. Por otra parte, la solicitud de portabilidad es en muchos casos rellenada por el personal del punto de venta/distribución, siendo simplemente firmada por el cliente, y se ha detectado que en ocasiones no se entrega una copia de dicha solicitud firmada al usuario, por lo que esta Comisión pone en duda la efectividad real de la inclusión en la solicitud de la leyenda anterior y evidencia la falta de transparencia e información aportada al usuario respecto a sus derechos en la conservación de número por cambio de operador.

En consecuencia, esta Comisión cree necesario mejorar los mecanismos por los cuales el usuario solicita la portabilidad, de manera que en dicho proceso se garantice e informe adecuadamente al usuario sobre sus derechos en relación con la portabilidad, a la vez que recibe una copia de la solicitud que él mismo ha firmado.

Por otro lado, pese a que según menciona TME, los retrasos en la ventana de cambio de los días 29, 30 de diciembre y 2 de enero fueron aplicados como medida preventiva tras realizar un análisis de impacto sobre los procesos de consolidación de servidores internos, en ningún momento se informó al resto de operadores (Vodafone y Amena) de la aplicación de tales medidas. Según indica Vodafone, al detectar ésta dichos



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

retrasos, se abrió la incidencia correspondiente a TME y comenzó el mecanismo de escalado de la incidencia, sin obtener respuesta por parte de TME y sin corregir el problema, ya que las ventanas de cambio fueron mantenidas por TME en la aceptación de las solicitudes. Al respecto TME no se ha manifestado.

A la vista de estos hechos se observa que TME decidió por su propia cuenta aplicar dichas medidas preventivas, que evidentemente impactaban al resto de operadores, sin informarles de dichas circunstancias y generándose así las correspondientes incidencias y escalados que podían haberse evitado de antemano.

Al tomar esta decisión de manera unilateral, no solamente el proceso no fue transparente para todos los implicados en las solicitudes de portabilidad afectadas, sino que TME no tuvo en cuenta los inconvenientes que originaba a los operadores receptores. Por otra parte, al tener posteriormente constancia de los perjuicios para los operadores receptores (en este caso Vodafone) debido a la aparición de incidencias, TME aún estaba en disposición de corregir dicho comportamiento, ya que desde el momento de la grabación de la solicitud hasta la aceptación/rechazo de la misma transcurren tres días hábiles. Sin embargo, TME siguió manteniendo dichas medidas preventivas, confirmando la ventana de cambio retrasada en la aceptación de las solicitudes. Por ello, se desprende de estas actuaciones que TME en su rol de operador donante no facilitó el proceso de portabilidad, y por el contrario, obstaculizó tal proceso, aplicando unas medidas que retrasaron durante 3 días hábiles seguidos todas las portabilidades desde su red a otras redes (números perdidos o exportados), con el consiguiente perjuicio a los usuarios y a los operadores receptores.

Respecto al perjuicio a los usuarios, aunque TME asegura que su conducta radicaba en primar el interés de los usuarios frente a cualquier otra consideración, de forma que las medidas preventivas evitasen errores de encaminamiento de las llamadas y mensajes a los usuarios portados, el análisis llevado a cabo en el fundamento anterior no apoya dicha afirmación. Así pues, aunque los usuarios no tuvieron que retransmitir ninguna solicitud de portabilidad, tuvieron un retraso de 3 días en la ejecución de la misma, agravado por la circunstancia de que dichos volúmenes de retrasos fueran importantes debido al periodo navideño. Teniendo en cuenta estos hechos, parece lógico pensar que si TME hubiera querido anteponer el interés de los usuarios frente a otras consideraciones, consecuentemente TME debería haber planificado su consolidación de servidores en otras fechas menos onerosas a efectos de portabilidad y tráfico, o haber aplicado mecanismos de contingencia para asegurar que todas las portabilidades de los usuarios se realizasen sin retrasos.

Por último, TME manifiesta el carácter absolutamente excepcional de los hechos ocurridos a finales de diciembre, aportando los datos de solicitudes retrasadas que suman un total de 24.541 solicitudes, lo que supone el 10,6% respecto del total de solicitudes aceptadas del mes. Con la excepción de diciembre, durante el resto del año 2005 TME no tuvo retrasos en la ventana de cambio.

Al respecto esta Comisión podría admitir que un 10% de solicitudes retrasadas durante un mes no representa un gran porcentaje respecto al volumen total de portabilidades realizadas sin retrasos a lo largo del año. No obstante, hay que considerar adicionalmente que las más de 24.000 solicitudes sufrieron todas ellas un retraso de no únicamente un día, sino 3 días hábiles, por lo que todos los usuarios afectados se



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

portaron al cabo de 9 días hábiles en vez de 6 días hábiles, es decir, se superó en un 50% (incluso más si se contabilizaran días naturales) el plazo límite previsto en la especificación para la ejecución de la portabilidad. Por tanto, aunque estos retrasos no se aprecian de manera significativa en las estadísticas de tiempos de importación remitidos por los operadores móviles, en parte debido a la metodología de medición de tiempos empleada (ver expediente DT 2006/81 al respecto), se observa claramente que tales retrasos han sido considerablemente altos para un volumen de portabilidades elevado.

Asimismo Vodafone manifiesta que debido a los hechos acaecidos, los datos de portabilidad mensual entre operadores móviles del mes de diciembre de 2005, se han visto desvirtuados. Por su parte, Amena en el expediente relacionado DT 2006/101 también se posiciona al respecto y solicita la corrección de dichos datos.

Respecto de esta petición, esta Comisión admite que los retrasos en la ejecución de las ventanas de cambio provocaron que un volumen determinado de solicitudes de portabilidad no fueran contabilizadas dentro del mes de diciembre de 2005, sino en el mes de enero de 2006. Sin embargo, esta Comisión en las reuniones mantenidas para el seguimiento de la portabilidad con los operadores móviles durante el mes de enero, ya incluyó dichos datos corregidos en el mes de diciembre de 2005 y por consiguiente, en las estadísticas anuales, habiendo llegado los tres operadores a un consenso sobre los datos, por lo se considera que la petición de corrección de las estadísticas de portabilidad ya ha sido realizada y publicada por esta Comisión.

Por último, a la vista de los acontecimientos analizados en esta Resolución se observa que, en parte debido al sistema de portabilidad móvil actual el cual está basado en una arquitectura distribuida, un hecho tan importante como retrasar la fecha de la ventana de cambio de manera arbitraria por el operador donante, sólo puede ser tratado por los operadores afectados mediante la apertura de una incidencia y el proceso de escalado de la misma. Sin embargo, dado que dichas incidencias no llevan predefinidos unos plazos de resolución máximos, el problema puede alargarse más de lo necesario. Por otro lado, este tipo de incidencia podría ser calificado de muy grave si el problema afectara a un volumen muy elevado de solicitudes o se produjese de manera frecuente.

Por tanto, esta Comisión considera necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de la portabilidad móvil, para corregir y optimizar en lo posible los mecanismos de gestión de incidencias, haciéndolos más transparentes y asegurando que las mismas son resueltas en un plazo mínimo predefinido, así como para implementar los mecanismos necesarios que aseguren que los operadores del dominio de portabilidad móvil cumplan con los procesos relacionados con la portabilidad, garantizando un nivel de servicio mínimo y eficiente. Por otro lado, también se observa necesario analizar cómo se podrían mejorar los procedimientos relativos a la petición de solicitud de portabilidad realizada por el usuario, de forma que se le informe y garanticen totalmente sus derechos en cuanto a la conservación de número por cambio de operador móvil.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Séptimo.- Sobre las cancelaciones de las solicitudes de portabilidad

Vodafone manifiesta en su escrito que, al haber ampliado TME en tres días hábiles el plazo de ejecución de la portabilidad, ésta tenía la posibilidad de ejercer acciones comerciales de recuperación sobre el cliente y motivar que éste cancele su proceso de portabilidad, ya que esta cancelación puede producirse, de acuerdo con las especificaciones, hasta un día y medio hábil antes de la ventana de cambio, la cual había sido desplazada en el tiempo por TME.

Al respecto, la especificación técnica de los procesos administrativos de portabilidad móvil especifica que el proceso de cancelación es iniciado por el operador receptor, es decir, Vodafone en este caso. Sin embargo, Vodafone informa de la existencia de un acuerdo entre los operadores para iniciar el procedimiento de cancelación aceptando como documento acreditativo de dicha solicitud de cancelación un fax procedente del operador donante y que el cliente hubiera firmado en alguna de las dependencias comerciales de éste. Por tanto, al haber desplazado TME en el tiempo el plazo de cancelación, Vodafone manifiesta su intención de no aceptar los faxes de cancelación provenientes de TME en rol de operador donante, si estos faxes llegan fuera del plazo que legalmente les hubiera correspondido, es decir, transcurrido el plazo de cancelación que debiera haberse aplicado si la ventana de cambio no hubiera sido desplazada.

No es el objetivo de esta Comisión intervenir en los acuerdos firmados libremente por los operadores para la gestión de la cancelación, siempre que se respeten los derechos de los usuarios. Hay que destacar que los retrasos en las ventanas de cambio llevados a cabo por TME ya están siendo objeto de análisis en el marco de este procedimiento y corresponde a esta Comisión ejercer las medidas necesarias en base a dicho análisis y no a Vodafone. Es por ello que esta Comisión no puede aprobar la actuación de Vodafone, ya que por una parte va en contra de la decisión del usuario de cancelar la portabilidad, dado que el fax procedente del operador donante debe estar firmado por el usuario y, de otra parte, Vodafone pretende ejercer tal acción al presuponer de antemano que TME ejercerá acciones de retención a dichos clientes, estando únicamente habilitada esta Comisión para ejercer las medidas convenientes en el caso de que tales acciones hubieran sido ejercidas por parte de TME.

Octavo.- Aceptaciones/denegaciones y confirmaciones de portabilidad

Por otra parte, sobre las informaciones aportadas por Vodafone y TME en el transcurso de este expediente, se ha observado los siguientes comportamientos:

Ineficiencia del plazo de 3 días para la aceptación/denegación

Según está definido en la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil aprobados por Resolución el 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147), el proceso de aceptación/denegación de las solicitudes de portabilidad por parte del operador donante dura 3 días, siendo publicado el resultado de dicha aceptación o rechazo en la web del donante al final del tercer día. Sin embargo, tanto Vodafone como TME han automatizado en gran medida el proceso de aceptación/denegación de solicitudes, por lo que parece que algunas causas de denegación son detectadas rápidamente, sin que sea necesario esperar 3 días para conocer la causa de denegación de la solicitud.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Según manifiesta Vodafone, las comprobaciones de “Numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha” y “NRN no abierto en interconexión” son realizadas por los sistemas de gestión de portabilidad de Vodafone de manera automática al hacer la solicitud de alta. Por otra parte, llama la atención que el proceso “batch” diario de aceptación/denegación de solicitudes de Vodafone comprueba las solicitudes cuya fecha sea de dos días hábiles anteriores, es decir, que las solicitudes grabadas en la web de Vodafone no son comprobadas inmediatamente, sino que el proceso espera dos días para comprobarlas, siendo este proceso automático y dejando medio día para ejercer comprobaciones manuales en caso de que fuera necesario. Es decir, se observa que Vodafone espera hasta el final del periodo indicado en la especificación de portabilidad para lanzar el proceso de aceptación/denegación de las solicitudes.

En el caso de TME, las causas “Numeración para la que ya existe un proceso de portabilidad en marcha” y “NRN no abierto en interconexión” son detectadas en el momento del intento de grabación de la solicitud en la web, informando con un mensaje y no permitiendo la grabación de la solicitud. Aparentemente, sólo las causas de “suspensión temporal del servicio”, “interrupción definitiva del servicio” y las comprobaciones de identidad de abonados postpago y de tarjeta SIM para los prepago necesitan de un mayor proceso de comprobación.

Por tanto, se observa que se podría mejorar la eficiencia del proceso de denegación de portabilidades, permitiendo que el proceso de comprobación de las solicitudes se lance inmediatamente después de la grabación de la solicitud en la web del operador donante y, a medida que las solicitudes son analizadas y se encuentran causas de denegación de portabilidad, se publiquen dichas denegaciones en la web del operador donante en el menor tiempo posible, sin necesidad de esperar 3 días para que el operador receptor disponga de dicha información. De esta manera, se evitarían los retrasos innecesarios en muchos casos de hasta 3 días para conocer la causa de denegación, provocando con ello perjuicio al usuario y al operador, quien debe volver a tramitar la solicitud. Sobre este hecho, se podría igualmente estudiar cómo mejorar el proceso para que en estos casos se pueda seguir con la tramitación de la solicitud una vez corregida la causa de denegación, de la forma más eficiente posible, evitando en ocasiones que sea necesario recomenzar el proceso de portabilidad.

Posible ineficiencia en la confirmación de solicitudes

En lo referente a las confirmaciones de la ventana de cambio por parte del operador receptor y propietario del rango, TME realiza la confirmación de manera manual, mientras que Vodafone la realiza mediante un proceso automático.

El hecho de que la confirmación se realice en ocasiones manualmente por parte de los operadores receptor y propietario del rango, puede ser la causa de que en ciertas ocasiones las solicitudes aceptadas se queden bloqueadas sin poderse ejecutar hasta que el operador receptor o propietario del rango que deba confirmarlas lo haga. Por tanto, se pueden ocasionar inconvenientes a los operadores al no poder realizar la portabilidad en la ventana de cambio prevista hasta que se haya pasado dicha portabilidad al estado “confirmada”. Así pues, convendría que este proceso fuera analizado para mejorar su eficiencia o, si se estimase oportuno, quitar dicho paso obligado de confirmación que puede no ser estrictamente necesario en la actualidad.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por ello, esta Comisión considera necesario revisar la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil, para optimizar en lo posible los mecanismos de aceptación/denegación y confirmación de solicitudes, evitando retrasos innecesarios en la portabilidad a los usuarios e inconvenientes a los operadores.

Noveno.- 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 al usuario, el cumplimiento de un nivel de servicio mínimo en relación a la portabilidad y la gestión de incidencias, así como las posibles mejoras que se podrían realizar en los procesos de aceptación/denegación y confirmación de las solicitudes de portabilidad, hacen necesario que se revisen y optimicen los procedimientos respectivos en la especificación técnica de los procedimientos administrativos de portabilidad móvil.

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.

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.

Décimo.- Indicios de hechos sancionables

Finalmente, del análisis llevado a cabo a lo largo de los fundamentos precedentes se desprende que:

- A partir del día 21 de diciembre de 2005, TME retrasó durante 3 días hábiles las ventanas de cambio de las solicitudes de portabilidad recibidas de Vodafone, de manera que durante los días 29 y 30 de diciembre y 2 de enero TME no realizó exportaciones.
- TME aplicó dichos retrasos como medida preventiva ante errores que pudieran producirse, es decir, sin tener la certeza de que se fueran a producir, y afectando



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

dichas medidas únicamente a las exportaciones de usuarios de TME pero no a las importaciones desde Vodafone y Amena.

- Aunque TME aplicó dichas medidas de forma preventiva (es decir, con anterioridad a que se produjeran las incidencias), no informó de este hecho al resto de operadores, aun siendo evidente el impacto de las mismas sobre ellos, con lo que puso en marcha un proceso de manera totalmente unilateral que impactaba significativamente en los usuarios y, por extensión, en los otros operadores.
- TME no tuvo en cuenta las consecuencias sobre los otros operadores y aunque podía haber suprimido las medidas preventivas al tener constancia del perjuicio sobre los operadores, no lo hizo.
- No se ha probado a lo largo de las alegaciones presentadas por TME que la medida preventiva aplicada, y que originó los retrasos en la portabilidad, fuera necesaria.
- Las medidas significaron un retraso de 3 días hábiles, periodo considerablemente largo y con mayor impacto por producirse durante los últimos días del año, uno de los periodos de mayor tráfico e ingresos por parte de los operadores. Por tanto, TME al aplicar dichos retrasos a las portabilidades de forma arbitraria, no solamente provocó perjuicios a los usuarios y a los operadores receptores de dichos usuarios, sino que se benefició de tal situación.

Por todo ello, esta Comisión estima que existen indicios suficientes de incumplimiento, por cuanto que, de las actuaciones realizadas se desprende que TME pospuso injustificadamente la ejecución de las portabilidades solicitadas por Vodafone los días 21 y 22 de diciembre de 2005 y que debían ser realizadas los días 29 y 30, ocasionando un retraso de 3 días hábiles para todas ellas con respecto al plazo máximo definido en las especificaciones técnicas de portabilidad móvil. Por ello, se considera que, con carácter previo, es posible poner de manifiesto que TME podría haber incumplido la especificación técnica de los procedimientos administrativos para la conservación de numeración en caso de cambio de operador en redes móviles, aprobada el 8 de junio de 2000 por esta Comisión (R.S. 1999/1594) y modificada posteriormente en la Resolución 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), así como el punto 3 del artículo 44 del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, al haberse superado en 3 días hábiles el plazo máximo previsto para realizar la conservación del número por cambio de operador móvil.

En tales circunstancias, esta Comisión considera que cabe apreciar indicios suficientes de que TME pueda haber realizado actividades e incurrido en omisiones tipificadas en el artículo 53.r) de la LGTel, por lo que está justificado trasladar las actuaciones practicadas para su consideración en el procedimiento sancionador iniciado en el Resuelve primero de la Resolución del expediente DT 2006/101 seguido en esta Comisión por el supuesto incumplimiento por parte de TME de la especificación técnica de los procesos administrativos de portabilidad móvil.

En razón de todo lo anterior, esta Comisión,



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

RESUELVE

Primero. Trasladar las actuaciones practicadas durante la tramitación de este expediente para su consideración en el marco del procedimiento sancionador iniciado por la Resolución de fecha 14 de septiembre de 2006 (expediente DT 2006/101), por la que se acuerda la apertura de un procedimiento sancionador contra Telefónica Móviles España, S.A., por el presunto incumplimiento de la Resolución adoptada por esta Comisión el 8 de junio de 2000 por la que se aprobaban las especificaciones técnicas aplicables a la conservación de numeración en caso de cambio de operador en las redes públicas telefónicas móviles (expediente R.S. 1999/1594) y modificada por la Resolución de esta Comisión de 5 de junio de 2003 (MTZ 2003/147).

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

Tercero. 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 segundo 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 con lo establecido en el artículo 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

EL SECRETARIO

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera