



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

CERTIFICA

Que en la Sesión número 15/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 18 de abril de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución por la que se pone fin al periodo de información previa iniciado al objeto de examinar las anulaciones de solicitudes de altas mayoristas sobre par vacante por falta de recursos de red

(DT2012/2202)

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito inicial de Orange

Con fecha 26 de septiembre de 2012 se recibió escrito de France Telecom España, S.A.U. (en adelante, Orange), manifestando que desde hace algunos meses viene produciéndose un número preocupante de rechazos de alta sobre par vacante por no existir, supuestamente, pares libres, no disponiendo los operadores de medio alguno para comprobar la procedencia o improcedencia de estas denegaciones. Indica este operador que dichos rechazos se producen en mayor medida cuando previamente ha habido un intento infructuoso de alta sobre ocupado denegado bajo los literales de rechazo por fibra, del tipo “servicio exclusivo a través de fibra” y “el número de teléfono no es STB” (problemática ésta última que ha sido ya objeto de análisis en el procedimiento de modificación de OBA DT2012/2085).

Orange solicita el inicio de un expediente administrativo para que esta Comisión investigue las prácticas de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) en relación a la provisión de servicios de desagregación de par de cobre, de forma que se garantice el acceso a tales recursos durante el proceso de transformación de su red.

SEGUNDO.- Alegaciones de ASTEL y Vodafone al expediente DT2012/824

Con fechas 5 y 9 de octubre de 2012 se recibieron sendos escritos de alegaciones de Vodafone España, S.A.U. (en adelante, Vodafone) y de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL) al procedimiento de modificación de OBA DT2012/824. Entre otros asuntos, Vodafone y ASTEL solicitan que esta Comisión actúe para que exista una mayor transparencia en cuanto a las reglas de ocupación de cajas terminales que permita al operador comprobar por anticipado si los rechazos de Telefónica por saturación responden realmente a este motivo y no son debidas a actuaciones discriminatorias a favor de sus servicios minoristas.

ASTEL muestra su preocupación por el aumento de rechazos por saturación en las cajas terminales por falta de recursos de red, que impide a los operadores disponer de bucles vacantes. Vodafone dice estar sufriendo asimismo reiterados rechazos de conexiones de



ADSL-IP por saturación de recursos de red de acceso (recursos que son comunes para el acceso desagregado y el indirecto). Vodafone solicita que se obligue a Telefónica a informar a los operadores con antelación sobre la disponibilidad de recursos de red de acceso en las mismas condiciones que para sus propias áreas. Asimismo, Vodafone considera que cuando un rechazo sea debido a la saturación de la caja terminal, la OBA debería recoger el detalle del procedimiento aplicable para llevar a cabo su ampliación.

Estas alegaciones de ASTEL y Vodafone están íntimamente relacionadas con la problemática planteada por Orange sobre los rechazos de solicitudes por falta de pares libres en caja terminal.

TERCERO.- Inicio de la información previa y requerimientos a Orange y Vodafone

Con fecha 18 de octubre de 2012, esta Comisión procedió a la apertura del presente periodo de información previa, con el propósito de analizar en mayor profundidad los hechos anteriores y determinar la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo. A tal fin, en esa misma fecha se remitieron sendos requerimientos de información a Orange y Vodafone solicitándoles los listados de solicitudes de alta anuladas por falta de recursos de red de acceso en los últimos dos meses. Vodafone y Orange dieron respuesta al requerimiento el 7 y 8 de noviembre respectivamente, en el plazo otorgado a los efectos. En su respuesta, Vodafone apoya la solicitud de Orange de proceder a la apertura de expediente administrativo para analizar las denegaciones de acceso por falta de recursos de red.

Posteriormente, en fechas 12 y 21 de diciembre de 2012, Orange y Vodafone aportaron determinados datos adicionales con el fin de complementar y actualizar su respuesta al citado requerimiento.

CUARTO.- Requerimiento a Telefónica

Con fecha 15 de enero de 2013, esta Comisión remitió un requerimiento de información a Telefónica. En particular, se le solicitó que suministrase determinada información relativa a una muestra extraída del listado de solicitudes anuladas previamente aportado por Orange y Vodafone. El 12 de febrero de 2013, dentro del plazo concedido a tal efecto, Telefónica envió su respuesta al requerimiento.

QUINTO.- Resolución DT2012/2085

El 22 de febrero de 2013 esta Comisión aprobó la resolución DT2012/2085, sobre la modificación de OBA –iniciada a instancias de Orange- en relación a la identificación de los accesos a través de los servicios de información. En particular, dicha resolución analizó las modificaciones requeridas en los servicios de información OBA para identificar correctamente los pares de cobre susceptibles de desagregación mediante el número de teléfono minorista de Telefónica, concluyéndose que dicho objetivo puede lograrse de forma razonablemente eficaz haciendo uso de los WS de consulta actualmente ya disponibles en los servicios de información de la OBA. Únicamente, como mejora puntual en los ficheros descargables ya existentes, se observó la conveniencia de suprimir del fichero de rangos de numeración los números telefónicos no asociados a cobre para evitar las ambigüedades en la identificación de los pares indicadas por Orange.

SEXTO.- Escrito adicional de Orange

El 28 de febrero de 2013 se recibió escrito adicional de Orange, aportando nueva información, incluyendo el análisis de dos casos concretos de cancelaciones de solicitudes por falta de pares libres. Orange reitera su solicitud de apertura de un procedimiento administrativo para analizar el asunto.



II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1 Competencias de la Comisión

De acuerdo con el artículo 48.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGTel), *“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 conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos.”*

Dando cumplimiento a su función de definición y análisis de los mercados, con fecha 22 de enero de 2009 esta Comisión adoptó la Resolución MTZ 2008/626 por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea. Dicha Resolución entró en vigor al día siguiente de su publicación, el pasado 18 de febrero de 2009, en el Boletín Oficial del Estado.

Dicha Resolución determinó que Telefónica tiene individualmente poder significativo en los mercados de referencia, en el sentido de lo dispuesto en el apartado 2, artículo 14, de la Directiva Marco, y en el Anexo 2, apartado 8 de la LGTel. En consecuencia, se impusieron a Telefónica una serie de obligaciones, entre las que se cuentan las obligaciones de transparencia y no discriminación.

La obligación de transparencia en la prestación de los servicios de acceso desagregado se concreta, entre otras, en la publicación por Telefónica de una Oferta de Referencia para la prestación de los servicios de acceso al bucle de abonado suficientemente desglosada para garantizar que no se exija pagar por recursos no necesarios para el servicio requerido.

Dicha oferta de referencia vincula a Telefónica, en el sentido de que constituye un conjunto de prestaciones que Telefónica está obligada a ofrecer con unos niveles de calidad, plazos y demás condiciones de suministro equivalentes a las de sus propios servicios minoristas.

El artículo 7.2 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (en adelante, Reglamento MAN), señala que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá determinar la información concreta que deberán contener las ofertas, el nivel de detalle exigido y la modalidad de su publicación o puesta a disposición de las partes interesadas, habida cuenta de la naturaleza y propósito de la información en cuestión. El artículo 7.3 del mismo Reglamento MAN dispone que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

A su vez, el artículo 9.2 de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso), establece igualmente que las autoridades nacionales de reglamentación podrán, entre otras cosas, introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48.4 j) y 50.7 de la LGTel, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el ejercicio de la potestad sancionadora por el incumplimiento de las instrucciones adoptadas por esta Comisión, así como de las condiciones para la prestación de servicios o la explotación de redes de comunicaciones electrónicas.



Por lo tanto, de acuerdo con todo lo anterior, puede concluirse que esta Comisión tiene competencia para evaluar si, en el contexto del acceso al bucle de abonado, se están produciendo irregularidades en la anulación por falta de pares libres de las solicitudes sobre par vacante de los operadores alternativos, y si está justificado iniciar un procedimiento administrativo para analizar las modificaciones en los servicios de información de la OBA solicitadas por Orange.

Por otra parte, esta Comisión adecuará sus actuaciones a lo previsto en la LRJPAC, texto legal al que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, se sujeta el ejercicio de las funciones públicas que esta Comisión tiene encomendadas. En concreto los artículos 68 y 69.1 de la LRJPAC habilitan a esta Comisión a iniciar procedimientos de oficio, y el artículo 69.2 establece que el órgano competente podrá abrir de oficio un periodo de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia de iniciar o no un procedimiento administrativo al respecto.

2 Consideraciones sobre el período de información previa

El artículo 69.2 de la LRJPAC dispone que con anterioridad al acuerdo de iniciación, el órgano competente podrá 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.

3 Análisis de la información recibida

3.1 Escrito de solicitud de Orange y requerimientos a Orange y Vodafone

El escrito inicial de Orange se centra, principalmente, en dos aspectos relativos al acceso a los pares de cobre:

- 1) Las posibles prácticas anticompetitivas de Telefónica en el contexto de la transformación de su red de acceso. Orange expone que la resolución de 22 de marzo de 2009 MTZ2008/626 definió las condiciones en que Telefónica puede transformar su red de acceso evolucionándola hacia el mundo de las NGAs, estableciendo que ésta debe someter a autorización previa por parte de la CMT cualquier modificación que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle de cobre.

Ante la ausencia de cualquier comunicación al respecto por parte de Telefónica, como la imposibilidad material de que a día de hoy se haya consumido el periodo de garantía, Orange supone que a día de hoy no podrían darse denegaciones de servicios de desagregación del bucle de cobre relacionada con eventuales despliegues de nuevas redes de acceso por parte de Telefónica.

En particular, la regulación actual prevé que Telefónica no puede retirar el cobre allí



donde está desplegando FTTH en tanto no se den las condiciones necesarias para el cierre de la central. Así, Telefónica no puede denegar a los operadores alternativos la prestación de servicios mayoristas de desagregación del bucle por el simple hecho de que ella misma esté prestando servicios sobre FTTH en la misma ubicación.

De acuerdo a los datos de que dispone Orange, Telefónica está ofreciendo servicios sobre accesos FTTH al menos en dos modalidades distintas:

- Combinada con un par de cobre sobre el que se presta el servicio telefónico. En este caso, el par debería continuar siendo directamente desagregable por los operadores alternativos, mediante el procedimiento de alta sobre ocupado (utilizando el número de teléfono minorista para identificar el par).
- Sólo fibra. El servicio telefónico se provisiona sobre el mismo acceso que la banda ancha (mediante VoIP), con lo que los recursos de cobre quedan liberados. En este caso, el cliente debería poder volver a tener un acceso basado en cobre, mediante la provisión de un par vacante.

Orange refiere que desde mediados de 2011 viene observando rechazos por fibra en solicitudes sobre par ocupado (rechazos con código R076 y literales “servicio exclusivo a través de fibra” y, desde abril de 2012, “el número de teléfono no es STB”). Como ya se mencionó anteriormente, este asunto ha sido ya objeto de tratamiento en el expediente DT2012/2085.

Ante el aumento en el volumen de los citados rechazos sobre par ocupado, Orange ha tomado medidas para ofrecer el servicio por medios alternativos a los clientes afectados, en particular, solicitar el servicio a través de un par vacante. No obstante, si bien Orange venía detectando también un inusual aumento paralelo de las denegaciones¹ de solicitudes de alta de par vacante con la causa “NO EXISTEN PARES LIBRES”, para el caso concreto de las solicitudes provenientes de un rechazo por fibra previo, el porcentaje de rechazos por falta de pares alcanza proporciones alarmantes.

Orange aporta los datos procedentes de una muestra que reflejan un 64% de denegaciones de par vacante por falta de pares libres, sobre un total de 257 solicitudes gestionadas tras un rechazo previo por fibra sobre par ocupado. Aunque Orange dice no contar con más información sobre la posible procedencia o improcedencia de tales denegaciones, la magnitud de las cifras observadas le hacen preguntarse sobre posibles circunstancias irregulares y que estarían provocando que, allí donde Telefónica está comercializando FTTH, pueda verse comprometida la capacidad de competir de los operadores alternativos mediante la desagregación de los accesos de cobre preexistentes.

Por ello, Orange considera que la CMT debe proceder a investigar las prácticas de Telefónica en relación a la provisión de servicios de desagregación del par de cobre en aquellas ubicaciones en que ésta dispone de despliegue de fibra óptica, con el objetivo de descartar cualquier posible actuación anticompetitiva y contraria a la regulación vigente.

- 2) El volumen de denegaciones de pares vacantes en general y la falta de transparencia. Orange manifiesta que durante 2011 -salvo los dos últimos meses- la tasa de anulaciones de altas sobre vacante con causa “NO EXISTEN PARES LIBRES” era siempre inferior al 3%, pero posteriormente se ha incrementado en torno al 3,6%.

Orange denuncia la falta de transparencia, ya que no existe ningún modo por el que los

¹ Las denegaciones de solicitudes por falta de pares vacantes son anulaciones, no rechazos, esto es: la solicitud es validada, pero más adelante en el proceso Telefónica abre una incidencia y anula la solicitud con el motivo “no existen pares libres”.



operadores alternativos puedan verificar la existencia de pares vacantes de forma previa a la provisión, ni Telefónica acompaña tales rechazos con ningún tipo de demostración fehaciente sobre la certeza de dicha circunstancia ni su causa, a pesar de que así está obligada por la OBA. Considera Orange que, al parecer, Telefónica simplemente se limita a rechazar aquellas solicitudes para las que no existe un par directamente disponible extremo a extremo, sin realizar ningún tipo de actuación sobre su red para establecer el acceso a partir de recursos existentes entre la central y el domicilio del cliente². La demostración por Telefónica de que sería necesario instalar una infraestructura totalmente nueva no se produce nunca, con lo que es imposible discernir si el rechazo de una solicitud de alta de par vacante es procedente o improcedente.

Orange argumenta que, además, en zonas donde Telefónica comercializa accesos FTTH, sería esperable una tasa de disponibilidad de pares libres incluso mejor que en el caso general, puesto que deberían haberse liberado accesos de cobre. Sin embargo, a pesar de tratarse mayoritariamente de zonas consolidadas (no nuevas) y de haber verificado Orange el correcto procesamiento en sus sistemas de las bases de datos facilitadas por Telefónica, este operador dice estar obteniendo índices de rechazo casi 20 veces superiores a los del caso general.

Por ello, Orange considera que debe obligarse a Telefónica a ofrecer mayor transparencia con respecto a la situación de ocupación de su red, que permita a los operadores alternativos prever la circunstancia de falta de pares vacantes y/o comprobar la procedencia de los rechazos por falta de par con que son respondidas sus solicitudes de par vacante.

Pues bien en vista de la situación denunciada por Orange y puesta asimismo de relieve por ASTEL y Vodafone en el seno del citado expediente DT2012/824, esta Comisión determinó la necesidad de requerir a ambos operadores el listado completo de sus solicitudes anuladas con carácter más reciente, a fin de disponer de datos concretos para evaluar objetivamente el alcance de la situación.

Orange ha remitido el listado detallado con todas las solicitudes anuladas por Telefónica entre junio de 2011 y noviembre de 2012. De forma complementaria, también ha incluido el número total de peticiones de par vacante desglosadas por MIGA, y un listado con solicitudes de par vacante derivadas de un rechazo previo por fibra sobre ocupado. Por su parte, Vodafone ha facilitado todos los datos correspondientes al periodo requerido por esta Comisión, y actualizados hasta mediados de diciembre de 2012.

Una vez en posesión de los datos de Vodafone y Orange, se remitió a Telefónica un requerimiento tomando como base una muestra representativa de los mismos, con objeto de verificar objetivamente los extremos denunciados por Orange. Los datos del requerimiento se analizan en detalle más adelante.

3.2 Consideraciones de Telefónica

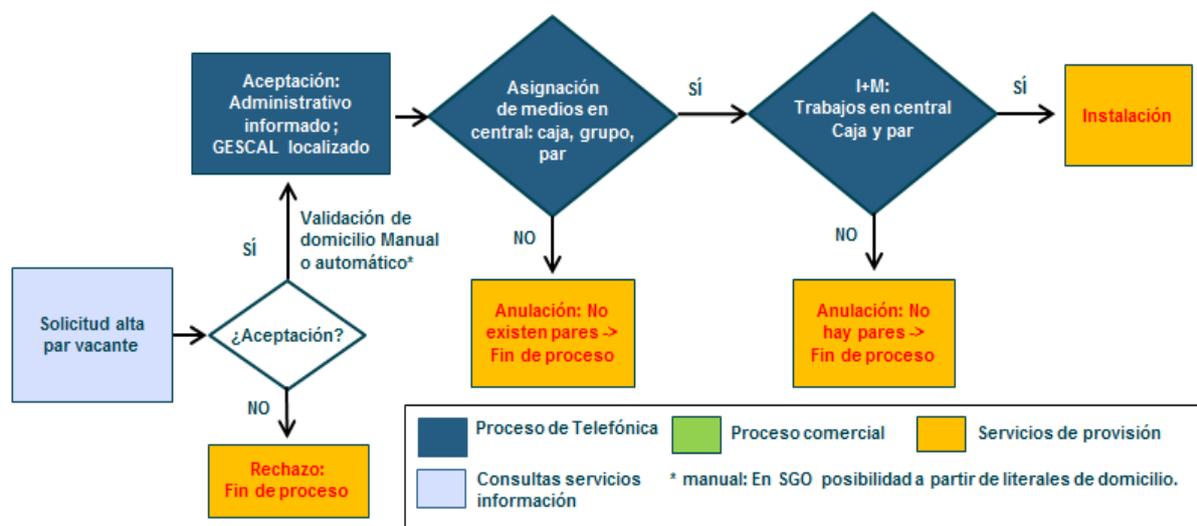
En su respuesta al requerimiento, Telefónica acompaña los datos con una serie de puntualizaciones y aclaraciones. En primer lugar, advierte de que la información que ha podido extraer resulta insuficiente para poder contrastar la situación existente en el momento en el que tuvieron lugar las anulaciones, debido a los movimientos que se han podido producir en el transcurso del tiempo y la falta de determinada información histórica, en particular:

² La OBA estipula que *“pueden solicitarse conforme a lo anterior bucles que no se encuentren en servicio, denominados bucles vacantes, siempre que no exijan la instalación de infraestructuras totalmente nuevas”* (apartado 1.1, sobre la casuística de los pares de cobre susceptibles de acceso).



- 1) Para las solicitudes cursadas a través de SGO mediante literales de nombre de calle y finca (este es el caso de las solicitudes del requerimiento), no hay garantía de correspondencia del GESCAL buscado ahora por Telefónica (no contrastado en tiempo de contratación) con el domicilio del cliente.
- 2) Caja asignada a la solicitud de provisión en las órdenes anuladas.
- 3) Cajas en el área de influencia del GESCAL en el momento de la solicitud.
- 4) Situación de las cajas en el momento de la solicitud (pares vacantes, etc.)
- 5) No se pueden comprobar las actuaciones de las contratadas en sus desplazamientos, por lo que Telefónica presupone el principio de buena fe en la actuación de las mismas.

Telefónica aporta la descripción del proceso de asignación que sigue internamente:



El proceso de asignación se efectúa de la siguiente manera, según describe Telefónica:

- 1) Tras verificar los datos y obtener GESCAL, si la solicitud es aceptada pasa al departamento de Asignación y Activación (Asignación). En esta fase el sistema, en general de forma automática, asigna una caja, grupo y par a la orden y se transfiere a Instalación y Mantenimiento (I+M).
- 2) No obstante, en diversas circunstancias, como por ejemplo si no se encuentra caja o pares libres en automático, dicha orden se procesa de forma manual, asignándose una caja. Cada domicilio tiene asignada una prioridad de caja y en las asignaciones manuales se comprueba la coincidencia de GESCAL de otros pares activos a la hora de dar preferencia a una asignación de caja. Aquí se da la primera situación en la que se pueden producir anulaciones (en este caso, por el departamento de Asignación), en particular, por uno de los siguientes motivos:
 - No hay cajas en el área de influencia (domicilio sin red)
 - No hay pares libres
- 3) Si la orden supera la etapa de asignación y activación, pasa al departamento de I+M. En esta fase un técnico se desplaza in-situ para realizar la instalación sobre la caja asignada, pudiendo modificar el par asignado si éste se encontrase ocupado. El técnico puede no conocer la existencia de otras cajas en el área de influencia, ni si podrían dar servicio a un domicilio, razón por la que habitualmente comprueba la situación de la caja



asignada. Si en la caja asignada, efectivamente no hay pares disponibles y el técnico desconoce la posible existencia de otras cajas, se anula la orden, con independencia de que teóricamente pudiera haber pares disponibles en otras cajas del área de influencia. Algunos motivos por los que procede la anulación por el departamento de I+M son:

- Encontrarse la caja ocupada (in situ se comprueba que no hay pares).
- Caja asignada de forma errónea al domicilio.
- Devoluciones por diversos motivos que erróneamente se catalogan como “no hay pares” (ej. domicilios erróneos, sin posible sincronización, canalizaciones obstruidas).

Telefónica dice haber realizado a través de los responsables territoriales acciones con las contratadas, para refrescar y afianzar el procedimiento a seguir para aquellas solicitudes en las que se ha detectado que se pudo producir una devolución indebida por algún tipo de problema operativo. En cualquier caso, destaca que no existen por parte de las contratadas incentivos a anular las órdenes, ya que éstas cobran solo por los trabajos finalizados, con independencia de las actuaciones que hayan requerido hacer de forma previa.

Por otra parte, Telefónica indica que el proceso de provisión minorista es idéntico al mayorista en cuanto a fases y criterios de asignación automática/manual y posterior instalación por el área de I+M. Por lo tanto, el minorista está sometido a idénticos supuestos de anulaciones (no encontrarse cajas con pares disponibles, desplazamiento a central del técnico y que no haya pares disponibles, etc.), discrepancias entre registro y realidad de planta y potenciales errores.

Telefónica añade que cuando existe un par disponible se asigna y provisiona a la primera orden que llega, bien sea ésta minorista o mayorista. De hecho, en las cajas que se aportan como respuesta al requerimiento de información, en algunos casos se han producido altas mayoristas en los meses posteriores.

Por último, Telefónica quiere dejar constancia de que el volumen de anulaciones por falta de pares es marginal (3,7% sobre el total de solicitudes de par vacante de Vodafone y Orange en 2012, incluyendo reiteraciones), frente a otro tipo de rechazos, anulaciones o cancelaciones. Además, debe tenerse en cuenta que los operadores pueden cursar varios intentos de provisión sobre los mismos domicilios.

A la luz de los datos, Telefónica concluye que excedería de un proceder racional iniciar un procedimiento administrativo por discriminación de Telefónica hacia el resto de operadores.

De lo expuesto por Telefónica, se desprende que las conclusiones que puedan inferirse del análisis de los datos facilitados –análisis que se incluye en el siguiente apartado- no serán totalmente concluyentes, dadas las limitaciones descritas.

Como observación preliminar, con la información facilitada sobre el proceso de asignación se deduce que la propia Telefónica no estaría en disposición, en todos los casos, de prever el resultado de la provisión hasta que el técnico de la contratada no se desplaza, comprueba la situación de la caja terminal e informa del resultado. Este hecho, que es coherente con la imposibilidad para los operadores de conocer a priori la falta de pares vacantes manifestada por Orange, se analiza con mayor detalle en el siguiente apartado.

Cabe también apuntar que el porcentaje de denegaciones reportado por Telefónica, que coincide con el indicado por Orange, si bien puede ser inferior a otro tipo de rechazos, cancelaciones o incidencias, por otro lado debe tenerse en cuenta que en muchos casos puede tratarse de situaciones bloqueantes que impedirían dar el alta en el servicio a los potenciales clientes de los operadores alternativos.



3.3 Análisis de los datos del requerimiento Telefónica

3.3.1 Objetivos del requerimiento

El requerimiento se practicó con el fin de recabar información al objeto de comprobar los siguientes extremos:

- 1) Si las bases de datos permiten conocer a priori la situación de ocupación de las cajas terminales, y si hay coherencia entre los datos teóricos y el resultado del proceso de provisión en la práctica.
- 2) Si las denegaciones por falta de pares vacantes se producen con mayor frecuencia en áreas atendidas por FTTH y cobre que en áreas sólo-cobre, lo cual podría constituir un indicio de las posibles prácticas anticompetitivas apuntadas por Orange.
- 3) Si existe discriminación en favor de los servicios minoristas de Telefónica respecto a la asignación de pares de cobre en situaciones de escasez de recursos.

Para ello, se requirió a Telefónica que aportase la siguiente información relativa a cada una de las solicitudes anuladas de la muestra -seleccionada por esta Comisión- de los listados previamente remitidos por Orange y Vodafone:

- Código GESCAL correspondiente a la solicitud, indicando al menos hasta el nivel de finca (GESCAL 24).
- Identificador de la caja o cajas terminales que cubren el número de finca de la dirección de la solicitud anulada³, detallando para cada caja terminal:
 - o Número total de pares.
 - o Número de pares vacantes en caja terminal.
 - o Listado de números telefónicos de los pares activos de la caja terminal con servicios minoristas de Telefónica, aportando para cada número de teléfono, la fecha de alta del abonado en el servicio.
- Indicar si la finca está en zona de cobertura FTTH y, en caso afirmativo, aportar la relación de números de teléfono de clientes minoristas activos con servicios de telefonía y/o banda ancha exclusivamente prestados sobre FTTH, consignando la fecha de activación de dichos servicios.

3.3.2 Criterios de selección de la muestra

En vista del volumen de información reportada por Orange y Vodafone –varios miles de solicitudes anuladas- y, considerando la complejidad de la información a reportar por Telefónica acerca cada una de ellas, se determinó la necesidad de acotar el listado de solicitudes para el requerimiento.

La muestra se ha seleccionado esencialmente con criterios de frecuencia, esto es, se han considerado las cuatro provincias con mayor número de anulaciones por causa “no hay pares libres” y, dentro de éstas, las ciudades con mayor volumen. De cada ciudad, se han elegido las centrales que aglutinaban la mayor proporción de casos con respecto al total y se ha tomado una selección representativa de los casos, de forma que la muestra constituye un buen muestreo de la situación en centrales donde la problemática tiene mayor incidencia en términos absolutos (factor que estará, lógicamente, mediado por el volumen de actividad en la central). Se ha considerado como periodo de referencia el mes de noviembre de 2012.

³ Si la dirección de la solicitud se encuentra dentro del área atendida por la red de pares de cobre.



La muestra así seleccionada se compone de un total de 111 solicitudes anuladas de Vodafone y Orange, correspondientes a las ciudades de Madrid, Barcelona, Sevilla, Málaga, Mijas y Alhaurín de la Torre.

3.3.3 Datos globales

El literal "NO EXISTEN PARES LIBRES" analizado, en la práctica se corresponde con tres casuísticas diferenciadas de incidencias por anulación (anulaciones) de solicitudes de alta sobre vacante:

- Tipo 1: Sin pares libres en caja terminal. Esta situación es determinada en unos casos por Asignación, y en otros por I+M, atendiendo al proceso de asignación explicado por Telefónica.
- Tipo 2: Edificio sin cobertura de cobre. Se trata de zonas sin red de Telefónica, o con cobertura sólo FTTH.
- Tipo 3: Errores reconocidos por Telefónica. Esta casuística engloba aquellas anulaciones que no debieron producirse, pues en realidad sí había pares disponibles. En algunos casos, Telefónica indica que el par se instaló posteriormente.

Tipo de anulación	Número casos	Porcentaje sobre el total	Número de casos (por tipo) anulados por I+M	Porcentaje de casos (por tipo) anulados por I+M
Tipo 1-Sin pares	70	63%	59	84%
Tipo 2-Sin cobertura cobre	25	23%	0	0%
Tipo 3-Errores	16	14%	9	56%
TOTAL	111	100%	68	61%

Tabla 1.- Distribución por casuística / anulaciones I+M

Según los datos remitidos por Telefónica, la mayor parte de las solicitudes anuladas bajo el literal analizado (el 63%) se correspondería, efectivamente, con una situación real – constatada por sus técnicos- de indisponibilidad de pares libres (casuística tipo 1).

En el 23% de los casos se han producido anulaciones del tipo 2 arriba descrito. En estos casos, esta Comisión entiende que, aunque se tratase de solicitudes correctamente anuladas por falta de cobertura, están erróneamente calificados, pues Telefónica debería haber utilizado una causa y literal diferenciados.

Por último, el 14% constituyen errores, pues se trata de solicitudes devueltas indebidamente por algún tipo de problema operativo. Telefónica indica en algunos casos que las altas fueron finalmente provisionadas.

Un dato relevante es el 61% de casos en los cuales la anulación se produce tras desplazarse in situ el técnico de I+M y verificar, teóricamente, la inexistencia de pares disponibles. Dicho porcentaje asciende hasta el 84% (59 de 70 casos) para las anulaciones por causa "sin pares". Ello indica que Telefónica desconocía de antemano, con sus propios datos internos, que se iba a producir una situación de incidencia por falta de pares en el 84% de los casos.

La siguiente tabla muestra la distribución de los porcentajes de anulación en función del tipo de cobertura de la finca:



<i>Tipo cobertura finca</i>	SOLO COBRE	COBRE Y FIBRA	SOLO FIBRA	NI COBRE/ NI FIBRA
<i>Tipo anulación</i>				
Tipo 1-Sin pares	43%	20%	0%	0%
Tipo 2-Sin cobertura cobre	0%	0%	12%	11%
Tipo 3-Error	5%	10%	0%	0%
TOTAL	48%	30%	12%	11%

Tabla 2.- Porcentajes por tipo de anulación / cobertura de la finca

Los datos reflejan que la muestra contiene más anulaciones en zonas con cobertura sólo cobre que en zonas con cobre y fibra. En particular, las anulaciones tipo 1 (sin pares) se han encontrado con mayor frecuencia en áreas de cobre (43%) que de cobre y fibra (20%). Por consiguiente, los datos disponibles no muestran indicios claros de las prácticas anticompetitivas de Telefónica denunciadas por Orange, consistentes en el bloqueo del acceso a la red de cobre focalizado en áreas no nuevas pasadas por FTTH (objetivo 2 del requerimiento).

Ahora bien, se desconoce la proporción de solicitudes cursadas en zonas cubiertas por cobre y fibra frente a zonas sólo cobre, con lo cual no puede estimarse el peso relativo respecto al total de solicitudes sobre par vacante en cada tipo de área.

3.3.4 Tipo 1: Motivo "SIN PARES" (63%)

Este tipo de anulación se correspondería con situaciones reales de agotamiento de los pares vacantes en la caja o cajas terminales que atienden al edificio -la denominada "área de influencia"- a tenor de lo indicado por Telefónica. Como ya se avanzó, se trata del caso con mayor incidencia (70 casos que representan el 63% de la muestra analizada), lo cual, por otro lado, era lo esperable. El análisis cuantitativo pormenorizado de estos 70 casos se recoge en la siguiente tabla:

	SÓLO COBRE	COBRE Y FIBRA	TOTAL	%
La solicitud fue anulada por I+M	38	21	59	84%
Existían pares libres a priori (teóricos)	43	20	63	90%
Altas cobre posteriores (mayoristas o minoristas)	15	12	27	39%
Solo mayoristas	13	9	22	31%
Solo minoristas	2	1	3	4%
Ambas	0	2	2	3%
TOTAL ANULACIONES CAUSA "SIN PARES"	48	22	70	100%

Tabla 3.- Análisis cuantitativo de las anulaciones tipo 1 "sin pares"

En primer lugar, debe llamarse la atención sobre la inconsistencia de los datos teóricos sobre pares vacantes y la situación real de las cajas terminales (objetivo 1 del requerimiento). En efecto, aunque en un 90% de los casos según los datos teóricos de Telefónica había pares libres en las cajas terminales del área de influencia, sin embargo la solicitud tuvo que ser finalmente anulada por falta de pares. Además, Telefónica anula la solicitud en el 84% de los casos únicamente tras enviar a un técnico de I+M (en la mayoría de estos casos los datos teóricos indicaban que había pares disponibles). Por tanto, ante estos datos no puede hablarse de discriminación en cuanto a la información disponible a nivel mayorista y minorista, sino más bien de la diferencia en la calidad de las actuaciones en función de la contrata o personal técnico asignado a cada actuación concreta.



Otro indicio de lo anterior es que, en un 39% de los casos inicialmente identificados como sin pares, sí fue, sin embargo, posteriormente posible para otras solicitudes provisionar mayoristas o minoristas en la misma finca. Si bien es cierto que ello podría deberse en algunos casos a movimientos en las cajas terminales que pudieran haber liberado recursos, resulta plausible que en muchos casos sea la diferente calidad en la ejecución de las tareas, en particular, en la búsqueda de alternativas viables para provisionar el alta del par vacante. Por otro lado, los datos de la muestra no apoyan la discriminación en favor de los servicios minoristas en cuanto a la asignación de pares de cobre sugerida por Orange (objetivo 3 del requerimiento), dado que se observan tanto altas mayoristas como minoristas posteriores a las anulaciones, siendo superior el número de casos con altas mayoristas (ver tabla 3).

En definitiva, **la única conclusión posible es que debería reforzarse el control y auditoría sobre los procesos de asignación, la actualización de la información y mejorar la eficiencia de las contrataciones**, a fin de evitar actuaciones infructuosas que podrían no responder a una saturación real de los recursos de red. Abundando en este hecho, es destacable el 14% de devoluciones erróneas correspondientes a pares que deberían haberse provisionado sin incidencia en primera instancia.

Un problema importante son las situaciones de bloqueo irresoluble, o retraso injustificado en el alta de un par vacante de un operador. Esta Comisión no tiene constancia de la existencia de un procedimiento específico habilitado por Telefónica para que el operador pueda reiterar una solicitud que ya ha sufrido una anulación por saturación de la caja terminal. Sin embargo, los mecanismos de escalado⁴ de incidencias y las pruebas conjuntas⁵ podrían perfectamente utilizarse para dar respuesta a dichas situaciones, constituyendo herramientas adecuadas para que el personal técnico de los operadores pueda comprobar in situ la procedencia o improcedencia de las anulaciones.

El operador puede solicitar pruebas conjuntas cuando discrepe con el resultado o considere que Telefónica no ha facilitado información o justificación suficiente sobre la incidencia, tal y como Orange indica que sucede habitualmente. Los resultados de la visita conjunta de los técnicos de ambas partes, realizada inmediatamente tras la comunicación de la incidencia al operador⁶, deberían revelar inequívocamente si Telefónica ha denegado el acceso a recursos de red de cobre de forma impropia.

Por otra parte, dada la tendencia decreciente en el número global de accesos fijos unido al progresivo incremento de accesos FTTH activos, lo esperable a futuro sería un aumento en la proporción de pares de cobre vacantes y, en consecuencia, la reducción de las denegaciones de solicitudes por falta de pares libres, en línea con lo señalado por Orange. En cualquier caso, cuando se constate la saturación de la caja terminal, la OBA ya prevé (apartado 1.1) que Telefónica debe acceder a la ampliación de la caja terminal, acordándose entre las partes los costes específicos caso a caso (el subrayado es añadido):

“Telefónica realizará los trabajos de conexión que sean necesarios y en edificios sin ICT suministrará la acometida realizando, si es preciso, ampliaciones de la caja terminal. Dichas actuaciones se facturarán según las circunstancias de cada caso particular y de acuerdo con lo establecido en la presente oferta”.

⁴ Apartado 1.6.7 de la OBA: *“Este procedimiento de escalado se aplicará como consecuencia de las reclamaciones que se efectúen por parte de algún operador implicado en una incidencia de cualquier tipo (provisión, avería e interferencia) ... Cuando un operador autorizado esté en desacuerdo con la actuación realizada por Telefónica o viceversa, se podrá iniciar el procedimiento de escalado de incidencias con el fin de resolver las posibles discrepancias que hayan surgido tras la apertura de la incidencia.”*

⁵ Las pruebas conjuntas pueden ser solicitadas por los operadores ante discrepancias en la resolución de incidencias. En este caso concreto, se trata de una incidencia en provisión que es resuelta por Telefónica anulando la provisión.

⁶ La OBA estipula un plazo máximo de 24 horas para proceder a la realización de las pruebas conjuntas, a contar desde el momento en que el operador las solicita.



3.3.5 TIPO 2: Edificio sin cobertura de cobre (23%)

En la siguiente tabla se incluye el análisis cuantitativo de esta casuística:

	Número de casos	Porcentaje
Áreas solo fibra	13	52%
Áreas sin red Telefónica (ni cobre/ni fibra)	12	48%
TOTAL ANULACIONES CAUSA "SIN COBERTURA"	25	100%

Tabla 4.- Análisis cuantitativo de las anulaciones tipo 2 "sin cobertura"

Debe destacarse que en este caso el 100% de las anulaciones fueron ejecutadas por la unidad de Asignación (proceso automático), esto es, no fue necesario el desplazamiento in situ del técnico. Por consiguiente, se asume que en estos 25 casos la información sobre cobertura de cobre de las bases de datos de Telefónica permitió determinar la inviabilidad de la solicitud. Dicha información, teóricamente, es análoga a la que se facilita a los operadores a través de las bases de datos OBA, con lo cual, su consulta debería permitir conocer de antemano a los operadores en qué fincas no es posible cursar altas de servicios mayoristas sobre cobre.

Sin embargo, en su último escrito de 28 de febrero de 2013, Orange dice continuar apreciando un crecimiento sostenido de anulaciones por indisponibilidad de pares (más del 5% sobre el total de sus solicitudes de par vacante en la actualidad). Como novedad a la información facilitada en sus escritos anteriores, Orange indica que una parte importante del total de las cancelaciones de par vacante son registradas en edificios de reciente construcción en los que Telefónica no ha desplegado red de cobre, circunstancia no predecible por el operador alternativo mediante las actuales bases de datos de la OBA. Ello parece a priori contradictorio con lo manifestado en su escrito inicial, donde Orange afirmaba haber verificado que los rechazos se producían mayoritariamente en zonas consolidadas o no nuevas. En concreto, Orange expone los siguientes problemas relacionados con las bases de datos OBA:

- En las bases de datos es posible identificar la existencia de bucles de cobre aparentemente en servicio en fincas en las que sin embargo es rechazada cualquier petición de par vacante.
- Si bien en los casos del punto anterior es habitual observar que el bucle es atendido desde una caja terminal instalada fuera de la finca, el hecho de que la finca no cuente con caja terminal en ningún caso puede ser interpretado como que no se puede ofrecer servicio con cobre en dicha finca. Es muy común el caso de fincas que son servidas desde cajas terminales instaladas en una finca vecina, o incluso en la calle (por ejemplo, en un poste).

Consecuentemente, Orange estima necesario completar los servicios de información de la OBA de forma que se permita conocer si en una finca existe o no despliegue de cobre y, adicionalmente, entiende conveniente definir una causa de rechazo automático de peticiones de par vacante específica cuando la finca no esté atendida por cobre.

Pues bien, a falta de mayores aclaraciones o datos concretos que demuestren e informen en mayor detalle los problemas que impiden a Orange localizar correctamente las fincas con cobertura de cobre, problemas que se derivarían supuestamente de carencias en el texto de la OBA, esta Comisión no considera suficientemente justificado iniciar un procedimiento de modificación de OBA. En este sentido, la OBA vigente ya prevé que las bases de datos mayoristas deben incluir información específica a los efectos de identificar las calles y fincas atendidas por las centrales de pares de cobre -los ficheros de área atendida teóricamente



deberían permitir determinar la cobertura de cobre a nivel de finca, incluida la casuística particular descrita por Orange- así como información completa de los pares de cobre individuales, tanto ocupados como vacantes.

En cuanto al código diferenciado para esta casuística, se reconoce que la petición de Orange es de todo punto razonable, pues responde a una situación que nada tiene que ver con la falta de pares vacantes en una determinada finca y están, por tanto, incorrectamente calificadas por Telefónica, como ya se indicó anteriormente. En efecto, estas anulaciones de solicitudes se generan porque, ya sea por error del operador o en las bases de datos de cobertura de cobre, se ha solicitado un alta de par vacante en un domicilio sin cobertura y en consecuencia, deberían informarse bajo un código y descripción diferenciados.

Además, el 100% de los casos de esta tipología se procesan en la fase de Asignación (en general automática, según lo manifestado por Telefónica), por tanto debería ser factible implementar la causa de rechazo automática solicitada por Orange. Sin embargo, no se estima necesario modificar la OBA con este propósito, pues ésta deja abierto el listado de causas de denegación a “otras causas acordadas por Telefónica y los operadores”, al objeto de proporcionar cierta flexibilidad. No se tiene constancia hasta la fecha de que Telefónica se haya negado a la introducción de dicho código diferenciado, por consiguiente no se observan por el momento obstáculos para que se acuerden los detalles entre los operadores sin necesidad de intervención de esta Comisión.

3.3.6 TIPO 3: Errores (14%)

En la tabla siguiente puede consultarse el detalle facilitado por Telefónica acerca de los 16 errores (14%) en la gestión de las solicitudes de par vacante:

Tipo error	Número de casos	Porcentaje
Error devolución (sin especificar)	7	44%
Instalado posteriormente	4	25%
Dirección errónea	2	13%
Error en GESCAL traducido	1	6%
Error área de cobertura (sólo fibra)	2	13%
TOTAL ANULACIONES POR ERROR	16	100%

Tabla 5.- Análisis cuantitativo de las anulaciones tipo 3 “errores”

De forma adicional, en su último escrito Orange incluye dos casos probados de cancelaciones donde los clientes -empleados de Orange- posteriormente consiguieron cursar sin problema un alta minorista de un servicio de Telefónica a través de un par de cobre. Orange indica que resulta imposible saber si se trata de casos puntuales o se está dando con cierta frecuencia. Pues bien, con la información disponible, únicamente cabe afirmar que estos dos casos constituirían devoluciones indebidas, al igual que el 14% encontrado en la muestra analizada. No obstante, los datos no permiten alcanzar la conclusión de que Telefónica esté bloqueando sistemáticamente las altas mayoristas en favor de las minoristas, pues en muchas ocasiones las altas posteriores tras una anulación son mayoristas (según se expuso en el apartado dedicado a la casuística tipo 1).

En vista de lo anterior, debe incidirse nuevamente en la necesidad de que Telefónica incremente el control para garantizar que el rigor, la calidad y la eficiencia en las actividades de las contratas sea homogénea en todas las órdenes de servicio, ya sean mayoristas o minoristas, pues el porcentaje de errores no es en absoluto despreciable. Ahora bien, con la información recabada hasta el momento, esta Comisión no encuentra indicios claros de



prácticas irregulares que pudieran justificar la apertura de un procedimiento infractor. Los operadores tienen también en su mano los mecanismos de escalado y pruebas conjuntas para verificar y reclamar los casos donde encuentren que Telefónica no ha acreditado, o pudiera haber denegado indebidamente una solicitud de acceso.

4 Conclusión

La información suministrada por las partes no apoya los indicios de discriminación a los operadores de bucle sugeridos por Orange, consistentes en el bloqueo de altas de pares vacantes en zonas de despliegue FTTH. Sin embargo, sí se ha observado la necesidad de que Telefónica refuerce el control y la auditoría sobre los procesos de asignación, la actualización de la información y la actuación de las contratas, de forma que éstas actúen eficientemente a la hora de buscar alternativas viables para materializar las altas y no se llegue a una situación de bloqueo cuando en realidad hay pares disponibles.

Asimismo, no se han encontrado fundamentos suficientes para proceder a la apertura de un procedimiento de modificación de OBA para modificar sus servicios de información. Se considera que la OBA ya prevé la inclusión, en sus bases de datos, de información sobre las áreas de cobertura y los pares ocupados y vacantes a un nivel de detalle suficiente. Esta Comisión estima que la solución pasaría, en todo caso, por una mejor operativa de Telefónica, tanto a nivel de asignación como de instalación, que garantice en todos los casos la utilización efectiva de los pares que reflejan las bases de datos, evitando las devoluciones indebidas de solicitudes. Los operadores tienen a su disposición en la OBA mecanismos, como las visitas conjuntas, para supervisar las actuaciones de instalación cuando discrepen o tengan sospechas de que se ha producido una anulación indebida. Cabe recalcar que es obligación de Telefónica garantizar la operatividad de dichos mecanismos.

Además, los datos disponibles reflejan un número cada vez mayor de pares vacantes, por lo que las denegaciones por falta de pares libres en central deberían ser progresivamente menos frecuentes. El aumento en el porcentaje reportado por Orange podría ser debido a solicitudes cursadas sobre zonas sin red de cobre, como ésta indica en su último escrito, por una supuesta imposibilidad de identificarlas correctamente a través de las bases de datos de la OBA. Dicho problema, diferente al que dio lugar al inicio de la presente información previa, no ha sido lo suficientemente documentado por Orange como para justificar la apertura de un expediente de modificación de OBA.

En base a lo anterior, esta Comisión,

RESUELVE

PRIMERO.- No iniciar un procedimiento administrativo en relación con el asunto de referencia, y proceder al archivo de la solicitud presentada por Orange.

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 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 30 de marzo de 2012 (B.O.E. de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Bernardo Lorenzo Almendros