

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DESESTIMA LA SOLICITUD DE ORANGE DE MODIFICACIÓN DE LA OFERTA DE REFERENCIA DE NEBA Y NEBA LOCAL

OFE/DTSA/015/17 SOLICITUDES NEBA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 30 de noviembre de 2017

Vista la solicitud de Orange de modificación de los servicios mayoristas NEBA y NEBA local, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Orange

Con fecha 30 de junio de 2017 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Orange Espagne S.A.U. (en adelante, Orange) en el que solicita medidas de modificación de los servicios mayoristas NEBA y NEBA local.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia debe, de conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, LCNMC) *“garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios”*, estableciéndose en el artículo 5.1.a) de la misma

Ley, entre sus funciones, la de “*supervisión y control de todos los mercados y sectores productivos*”.

En concreto, en lo referente al sector de las comunicaciones electrónicas, el artículo 6 dispone que la CNMC “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, y en su apartado 5 añade que, entre sus funciones, estarán las atribuidas por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel).

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la LCNMC y 70.2 de LGTel, otorgan a esta Comisión, entre otras, las funciones de definir y analizar los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la identificación del operador u operadores que posean un poder significativo cuando en el análisis se constatare que el mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, así como, en su caso, la de establecer obligaciones regulatorias a los mismos, todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 13 y 14 de la misma LGTel y en la normativa concordante.

Asimismo, 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 (Reglamento MAN)¹, 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 7.3² de dicho Reglamento dispone que esta Comisión podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

Por consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la LCNMC, esta Comisión resulta competente para introducir cambios en la oferta de referencia de los servicios mayoristas NEBA y NEBA local.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la LCNMC, así como en lo dispuesto en los artículos 8.2 j) y 14.1 b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de esta Comisión, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

¹ Vigente de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

² Mediante el que se traspone a la normativa sectorial nacional lo dispuesto en 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).

II.2 Contexto de la solicitud

II.2.1 Oferta de referencia de NEBA local

Con fecha 10 de enero de 2017 la CNMC aprobó la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA local³. En ella se estableció un plazo de dos semanas para enviar observaciones y sugerencias a Telefónica tras el envío de la documentación de desarrollo en NEON (especificación de los procedimientos, guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL y XSD).

Telefónica envió por correo electrónico a los operadores y a la CNMC la documentación con fecha 19 de mayo de 2017. Orange realizó observaciones, que fueron contestadas por Telefónica en plazo. Finalizado el proceso, con fecha 4 de julio de 2017 Telefónica envió la versión final de la documentación. El servicio NEBA local estará operativo a mediados de enero de 2018, si bien los operadores pueden solicitar PAI-L desde el 19 de octubre de 2017.

II.2.2 Conflicto sobre anulaciones de alta en NEBA fibra

Con fecha 15 de junio de 2017 esta Sala aprobó la Resolución sobre el conflicto interpuesto por Orange contra Telefónica en relación con la anulación de solicitudes de alta del servicio NEBA fibra por falta de red.

Dicha Resolución incluye medidas aplicables a las solicitudes de Orange que posteriormente⁴ fueron extendidas a todos los operadores que usan el servicio NEBA:

- a) un plazo máximo de 15 días para la instalación o ampliación de los recursos necesarios para atender la solicitud en las áreas de las centrales en proceso de cierre; y
- b) la previsión de que determinadas solicitudes de alta (derivadas de la falta de recursos de red, como saturación en la CTO) no sean anuladas, sino que den lugar a una parada de reloj hasta que puedan ser atendidas. Para ello, se incorpora el valor “Ampliación de recursos” (código I200) al campo “tipo de incidencia”. Telefónica distribuyó la documentación con esta modificación el 11 de octubre de 2017, indicando que los cambios estarían operativos el 19 de noviembre.

³ Resolución, de 10 de enero de 2017, por la cual se aprueba la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA local, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

⁴ Resolución, de 3 de octubre de 2017, sobre la transparencia en las condiciones de instalación del PTRO en NEBA y NEBA local, y sobre la modificación de las ofertas de referencia de NEBA y NEBA local en relación con la anulación de solicitudes.

II.3 Escrito de Orange

Orange solicita una serie de modificaciones en los servicios mayoristas NEBA y NEBA local. Indica también que ha identificado algunas cuestiones relevantes en las respuestas de Telefónica y considera necesario que la CNMC se pronuncie al respecto.

Orange divide las cuestiones planteadas en dos grupos: (1) aquellas con impacto a nivel de sistemas, para las que plantea que se implementen como máximo en marzo de 2018 (dos meses después de la puesta en servicio de NEBA local), y (2) aquellas que no lo tienen, y para las que pide que la CNMC se pronuncie sobre las cuestiones planteadas.

II.3.1 Aspectos que implican cambios en los sistemas

Los aspectos planteados por Orange en este grupo supondrían una modificación de la documentación de desarrollo en NEON (guías de uso, flujogramas, etc). Esto implicaría la adaptación de los sistemas de Telefónica y también de los operadores que hacen uso de estos servicios mayoristas, debiendo definirse una fecha a partir de la que estarían operativos los cambios.

Los aspectos planteados hacen referencia a la operativa en las altas de nuevos usuarios en el servicio. Un alta solicitada a través de NEON puede ser rechazada (por problemas en la validación) o aceptada. En este último caso, puede proseguir con normalidad o bien ser anulada (por haber algún problema no detectado con anterioridad). Cuando durante la tramitación del alta sucede algún evento, Telefónica envía mediante NEON una incidencia al operador. Estas incidencias, que llevan asociada una acción (como “Comunicar y esperar acción del Operador”, o “Anular e informar al Operador”), se encuentran descritas en el documento llamado “Guía de Información Adicional”, que forma parte de la documentación de desarrollo de los Web Service en NEON. Como indica Orange, son las mismas incidencias que en NEBA, que Telefónica extiende ahora a NEBA local.

La solicitud de Orange es:

1. Introducir cambios en algunas incidencias en NEBA local, y hacer estos cambios extensivos a NEBA. Se trata de convertir incidencias en rechazos (la incidencia de código I154), eliminación de incidencia (la I111), limitación de uso (la I066), y cambio de tipo de incidencia (la I129 y la I140).
2. Mantener en NEBA local el campo IN-IST-PTR existente en NEBA, referente a la instalación de PTRO en altas.

3. Extender a NEBA un nuevo Web Service definido en NEBA local, para comunicar nuevos valores de S-VLAN y C-VLAN en casos de cambio de los mismos.

Pues bien, debe en primer lugar tenerse en cuenta que, como se ha indicado reiteradamente, parece razonable que Telefónica, como proveedor de los servicios mayoristas y responsable de los sistemas que los soportan, disponga de un cierto margen para diseñar la solución técnica que dé cumplimiento a sus obligaciones regulatorias, siempre y cuando ésta no entre en conflicto o contradicción con lo dispuesto en las resoluciones de la CNMC.

Debe también tenerse en cuenta que, si bien NEBA local y NEBA son dos servicios mayoristas diferentes, NEBA local proviene del ya implantado NEBA, y se encuentra en la medida de lo posible alineado con NEBA, salvo que esté justificado lo contrario. Así se ha entendido en la Resolución de 10 de enero de 2017, y en base a ello se han mantenido la mayoría de los *Web Services* como en NEBA; en el caso de los *Web Services* de Provisión, la existencia de diferencias significativas justificó que fueran diferentes.

En este contexto, no se observa que la implementación de Telefónica se aparte de lo aprobado el 10 de enero de 2017 o de lo resuelto en el conflicto sobre altas NEBA planteado por Orange. Teniendo además en cuenta el margen mencionado de que debe disponer Telefónica para diseñar la solución técnica, y que la oferta de NEBA fue recientemente revisada en profundidad⁵ (los últimos cambios se implementaron en enero de 2017, y el tratamiento de las anulaciones fue nuevamente modificado tras el conflicto planteado por Orange), no parece justificado modificarlas de nuevo en este momento.

Una vez esté operativo NEBA local podrá estudiarse la necesidad de modificar su operativa, puesto que ya se conocerá la incidencia real de los supuestos planteados y se podrán estudiar junto con otras posibles modificaciones.

Debe añadirse a lo anterior que, en el caso del campo IN-IST-PTR, la CNMC desestimó en la Resolución de 10 de enero de 2017 la propuesta de Telefónica de que el operador solicite la reinstalación de PTRO en el alta sobre ocupado. Por ello, este campo no aporta información y su eliminación está justificada.

Igualmente, a la indicación de Orange en relación con la incidencia I154 (“diferente PAI-L al indicado”), de que el PAI-L correcto es siempre informado en la consulta de cobertura, debe indicarse que de la documentación aportada por Telefónica no se desprende este extremo. Dicha consulta informa de un solo PAI-L cuando el campo de entrada es el IUA, puesto que hay una asignación unívoca; pero se informa de una lista de posibles PAI-L si se usan

⁵ Resolución, de 10 de marzo de 2016, sobre la revisión de la oferta de referencia del servicio mayorista de banda ancha NEBA.

los otros campos de entrada (GESCAL o número de teléfono), en los casos de domicilios en cobertura de varias CTO, siendo el correcto identificado durante la instalación. Por ello, no debe modificarse la incidencia. En cualquier caso, como se ha indicado, será la experiencia real la que determine si es necesario un cambio en una futura versión de NEBA local.

II.3.2 Aspectos que no implican cambios en los sistemas

Orange solicita también el análisis de cuestiones que considera preocupantes a nivel operativo en las respuestas de Telefónica a las observaciones formuladas por Orange en el período de consulta de dos semanas de la documentación de desarrollo de NEBA local.

En primer lugar, Orange hace referencia a las dos incidencias (“CTO saturada” y “Sin red”) tratadas en el conflicto de Orange contra Telefónica resuelto el 15 de junio de 2017, en relación con la anulación de solicitudes de alta del servicio NEBA fibra por falta de red. Orange no realiza ninguna solicitud concreta, sino que recuerda lo dispuesto en la resolución de dicho conflicto.

Pues bien, no cabe sino reiterar lo establecido en la resolución del citado conflicto, que fue luego generalizado⁴ a todos los operadores que hacen uso de NEBA. En la documentación final de desarrollo de NEBA local, distribuida por Telefónica el 4 de julio de 2017, se incorpora la nueva incidencia (denominada “Ampliación Recursos” en lugar de “CTO saturada”) y 3 nuevos códigos de anulación, que deberán ser enviados al operador si tras la parada de reloj Telefónica considera inviable realizar la ampliación de red y continuar con el alta.

Pues bien, teniendo en cuenta el margen de que debe disponer Telefónica para diseñar la solución técnica que dé cumplimiento a sus obligaciones regulatorias, no se considera que el marco citado sea contrario a priori a las obligaciones impuestas en la resolución del conflicto.

En segundo lugar, Orange hace referencia a la posible anulación de solicitudes de alta debido a que el PAI-L indicado en la solicitud no es el correcto. Este caso se puede producir en ciertos domicilios que dependan de varias CTO, que a su vez tributen a diferentes PAI-L; en ellos, Telefónica informa (en la consulta de cobertura) de la lista ordenada por prioridad de los posibles PAI-L. El operador debe solicitar el más prioritario; si finalmente, durante la instalación se comprueba que la CTO más adecuada en esa alta tributa a otro PAI-L, se anula la solicitud informando del PAI-L correcto.

Pues bien, como se ha indicado anteriormente, y dado que se desconoce la posible incidencia real de estas situaciones, resulta prudente aguardar a comprobar su impacto. En cualquier caso no se desprende necesariamente, como apunta Orange, que se trate de un deficiente mantenimiento de las bases de datos, pues la base de datos contiene correctamente la información de que

varias CTO (y varios PAI-L) son posibles en ciertos domicilios, y es el proceso de instalación el que permite determinar cuál es el más adecuado.

Así se recoge también en la oferta de referencia de NEBA local, que indica en su apartado 5.5.2 (sobre la consulta de cobertura) que *“se informará el identificativo del equipo (PAI-L) en el cual se deberá solicitar el LAGL para recoger el tráfico del servicio NEBA LOCAL. En el caso que haya más de un equipo que a priori pueda dar servicio al domicilio, se indicarán junto con una prioridad que indique el criterio de asignación”*.

En tercer lugar, Orange indica que, una vez transcurrido el plazo para comentarios, ha identificado la necesidad de garantizar que, en la migración de NEBA a NEBA local, Telefónica mantenga en las ONT el valor de ONT-ID (que es un parámetro identificativo de las ONT, que utiliza la OLT para validar el acceso).

A este respecto, ya se indicó en la Resolución de 10 de enero de 2017 que *“Telefónica debe facilitar esta migración de la forma menos intrusiva posible para los usuarios finales, por lo que debe procurar que el resto de parámetros que identifican cada conexión se mantengan estables (ONT-ID, OP-VLAN, IUA, número administrativo)”*. De nuevo, debe apelarse al margen de Telefónica para diseñar las soluciones técnicas, en este caso constreñido por la indicación citada. Un diálogo abierto con Telefónica debería permitir aclarar este y otros supuestos, en interés de ambas partes. En cualquier caso, de la información de que dispone esta Sala se desprende que no está previsto que el valor de ONT-ID cambie en la migración.

En cuarto lugar, Orange indica que en la documentación distribuida no se prevé una única modalidad máxima sino varias modalidades. Pero considera que cuando esté disponible una nueva modalidad máxima (por ejemplo, 500 Mb/s) las conexiones existentes deben tener garantizado el suministro de la máxima velocidad, sin solicitar cambio de perfil.

Pues bien, la existencia de varios perfiles fue decisión de la CNMC, que en la Resolución de 10 de enero de 2017 se mostró contraria a la propuesta inicial de Telefónica de establecer un solo perfil, de la máxima velocidad disponible en cada momento. Allí se hizo alusión al elevado número de perfiles en NEBA, la mayoría sin uso, y se consideró adecuado que cada operador se gestione sus perfiles de velocidad inferior. Ahora bien, no se consideró adecuado tener un solo perfil, sino que se indicó que debe haber la opción de tener perfiles adicionales futuros. Cuando se añadan modalidades de mayor velocidad deberá ciertamente determinarse si procede implementarlas como un nuevo perfil o como modificación del perfil existente, considerando las circunstancias del caso, pero la implementación de NEBA local debe admitir la existencia de más de un perfil de conexión.

II.3.3 Conclusión

Conforme a lo anterior no se estima procedente iniciar nuevas actuaciones sobre NEBA local o NEBA en este momento.

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

RESUELVE

Único.- Desestimar la solicitud de Orange de modificación de la oferta de referencia de NEBA y NEBA local.

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