

RESOLUCIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE LA OFERTA DE REFERENCIA DEL SERVICIO MAYORISTA DE BANDA ANCHA NEBA.

OFE/DTSA/1456/14/REVISION OFERTA NEBA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 10 de marzo de 2016

Visto el expediente relativo a la revisión de la oferta de referencia del servicio mayorista de banda ancha NEBA, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Revisión de los mercados mayoristas de banda ancha

Con fecha 22 de enero de 2009, el Consejo de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones¹ (en adelante, CMT) aprobó la Resolución 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 (en adelante, Resolución de los mercados 4 y 5).

En dicha Resolución, se impuso a Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica), entre otras, la obligación de proporcionar los servicios mayoristas

¹ Organismo sectorial integrado en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de conformidad con lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

de acceso de banda ancha (con velocidad nominal hasta 30 Mbit/s) a todos los operadores de acuerdo a los términos de su Anexo 3, que incluyen la obligación de proporcionar un nuevo servicio mayorista de banda ancha con una serie de requisitos.

Con fecha 24 de febrero de 2016, el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) aprobó la Resolución por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al organismo de reguladores europeos de comunicaciones electrónicas (en adelante, Resolución de los mercados 3 y 4).

En dicha Resolución, se impuso a Telefónica, entre otras, la obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha, en los términos de su Anexo 5. Esta obligación se implementa mediante el servicio de acceso indirecto NEBA (Nuevo servicio Ethernet de Banda Ancha).

Igualmente, se impuso a Telefónica la obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso desagregado virtual al bucle de fibra óptica (FTTH), denominado NEBA local, en los términos de su Anexo 4. Este nuevo servicio mayorista deberá basarse en el servicio mayorista NEBA.

Segundo.- Aprobación de la oferta de referencia NEBA

Con fecha 10 de noviembre de 2011, la CMT aprobó por Resolución² la oferta de referencia del nuevo servicio mayorista NEBA, en adelante Resolución de la OR. Posteriormente la oferta de referencia fue modificada en algunos detalles por Resolución de fecha 14 de marzo de 2013.

Tercero.- Declaración de disponibilidad del servicio NEBA

Con fecha 1 de abril de 2014, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó la Resolución por la que se declara la disponibilidad efectiva de dicho servicio mayorista³ (en adelante, Resolución de disponibilidad de NEBA). En su Resolución cuarto, se requirió a Telefónica información sobre la planificación de la implantación de una serie de elementos referentes al servicio mayorista.

Con fecha 30 de abril de 2014 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que da cumplimiento a lo dispuesto en dicha Resolución.

² Resolución, de 10 de noviembre de 2011, sobre la propuesta de oferta de referencia del servicio NEBA remitida por Telefónica de España, S.A.U. (DT 2011/738).

³ Resolución, de 1 de abril de 2014, sobre la solicitud de declaración de disponibilidad efectiva del servicio NEBA (Expediente OFE/DTSA/1287/13/DISPONIBILIDAD).

Cuarto.- Escrito de Astel

Con fecha 27 de mayo de 2014 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, Astel) en el que solicitaba la apertura de un expediente administrativo de revisión de la oferta NEBA.

Quinto.- Inicio del procedimiento de revisión de la oferta

Con fecha 7 de noviembre de 2014, mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales (en adelante, DTSA) se inició, de oficio, el presente procedimiento administrativo de modificación de la oferta de referencia del servicio NEBA con arreglo a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Dado que los escritos anteriormente citados de Telefónica y Astel guardan íntima relación con el presente procedimiento, se acordó su incorporación al expediente de referencia.

Sexto.- Escritos de alegaciones

Con fecha 21 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de alegaciones de Orange Espagne, S.A. sociedad unipersonal (en adelante, Orange).

Con fecha 28 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de alegaciones de Telefónica.

Con fecha 8 de enero de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de alegaciones de Vodafone España, S.A.U. (en adelante, Vodafone).

Con fecha 21 de enero de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de Telefónica por el que solicita que se archive el presente expediente, hasta que finalice el análisis de los mercados relevantes 3a, 3b y 4.

Con fecha 23 de junio de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un segundo escrito de alegaciones de Orange.

Con fecha 1 de agosto de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un segundo escrito de alegaciones de Vodafone.

Séptimo.- Escrito sobre las ONT interoperables

Con fecha 11 de febrero de 2015 se recibió un escrito de Telefónica por el que pone en conocimiento de esta Comisión la disponibilidad para NEBA de tres equipos ONT⁴ interoperables con las OLT⁵ de su red FTTH GPON⁶.

⁴ *Optical Network Terminal*, equipo de cliente en los accesos GPON.

⁵ *Optical Line Termination*, equipo de central en los accesos GPON equivalente al DSLAM.

Con fecha 19 de febrero de 2015 se envió a Telefónica un escrito por el que se le informa de que dada la íntima conexión existente entre este documento y el procedimiento de referencia, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 78 de la LRJPAC, se procede a la incorporación del referido escrito, así como del anexo adjunto al mismo, al presente expediente.

Octavo.- Requerimientos de información

Con fecha 20 de febrero de 2015 se envió a Telefónica un requerimiento de información sobre determinadas cuestiones relacionadas con posibles modificaciones de la oferta de referencia de NEBA.

Con fecha 17 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento.

Con fecha 4 de octubre de 2015 se envió a Telefónica un requerimiento de información adicional.

Con fecha 23 de octubre de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento efectuado.

Con fecha 15 de febrero de 2016 se envió a Telefónica un tercer requerimiento de información.

Con fecha 22 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento efectuado.

Noveno.- Informe y trámite de audiencia

Mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 2015, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la LRJPAC, se procede a dar trámite de audiencia a los interesados, enviándoles también el informe de la DTSA con la propuesta de Resolución.

Con fecha 5 de enero de 2016 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC sendos escritos de alegaciones de Astel y de Telefónica.

Con fecha 7 de enero de 2016 se recibieron las alegaciones de Vodafone.

Con fecha 13 de enero de 2016 tuvieron entrada en el Registro de la CNMC sendos escritos de alegaciones de BT y de Orange, y con fecha 29 de enero de 2016 se recibió un nuevo escrito de BT.

⁶ Red óptica pasiva Gigabit (*Gigabit Passive Optical Network*)

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la modificación de la oferta de referencia del servicio mayorista de banda ancha NEBA.

II.2 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la CNMC 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, Ley 3/2013) “*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) 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 General de Telecomunicaciones.

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la Ley 3/2013 y 70.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, 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 constate 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, entre otras, la de disponer de una oferta de referencia, 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.

En este sentido, 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)⁷, habilita a esta Comisión para 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 de dicho Reglamento dispone que esa Comisión podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

⁷ Norma que, de conformidad con la Disposición transitoria primera de la LGTel, continúa vigente hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.

En términos similares, 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 introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la Directiva.

Asimismo debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 14.4 de la LGTel, cuando la CNMC imponga obligaciones específicas a un operador de redes públicas de comunicaciones electrónicas para que facilite el acceso, podrá establecer determinadas condiciones técnicas u operativas al citado operador o a los beneficiarios de dicho acceso, siempre que ello sea necesario para garantizar el funcionamiento normal de la red⁸.

Por consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 3/2013, esta Comisión resulta competente para introducir cambios en la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA y establecer las condiciones técnicas necesarias para la implementación de las modificaciones propuestas.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, 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 decisorio competente para la resolución del presente expediente es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

II.3 Situación y uso del servicio NEBA

NEBA es el servicio mayorista de acceso indirecto de banda ancha impuesto como resultado del análisis de los mercados de acceso de banda ancha (mercados 4 y 5) de enero de 2009. Está diseñado para permitir la configuración flexible de productos minoristas por los operadores alternativos así como su independencia de las ofertas minoristas de Telefónica.

Se trata de un servicio avanzado de acceso indirecto, similar en arquitectura y características a otros servicios definidos en varios países de la Unión Europea, algunos con acceso regional y la mayoría también con acceso local (servicios VULA⁹). Comparte con ellos la característica principal de estar basado en un acceso de nivel 2 sobre Ethernet, a diferencia de los servicios de acceso indirecto anteriores, GigADSL (acceso ATM) y ADSL-IP (acceso IP). Con el fin de contribuir a la armonización de los instrumentos normativos utilizados en la Unión Europea, el BEREC¹⁰ ha elaborado un informe¹¹

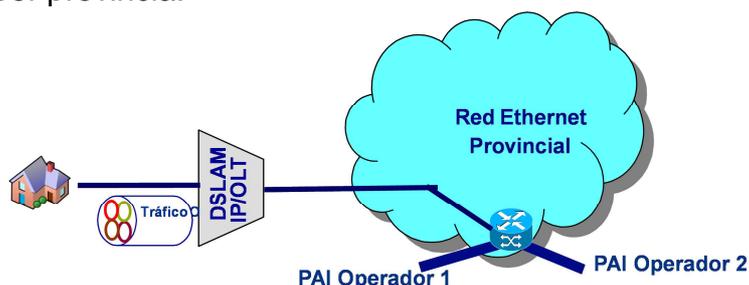
⁸ En términos similares se encontraba redactado el artículo 12.1 de la LGTel de 2003.

⁹ *Virtual Unbundled Local Access*, acceso desagregado virtual. El futuro servicio NEBA local se englobará en esta categoría.

¹⁰ Siglas en inglés del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

descriptivo con las características principales de estos productos (en adelante, Informe sobre Características Comunes).

El servicio NEBA se ofrece sobre accesos de pares de cobre así como FTTH. Los puntos de entrega del servicio de acceso indirecto (o PAI) están situados en centrales indicadas en la oferta de referencia y permiten la interconexión entre la red de Telefónica y la red del operador solicitante de acceso. Existen 50 PAI, uno por provincia.



Para cursar solicitudes, remitir avisos de avería o acceder a la información necesaria, los sistemas de los operadores interactúan con el sistema NEON de Telefónica a través de “Servicios Web” o *Web Services (WS)*, herramienta muy útil para establecer comunicaciones remotas a través de internet entre máquinas de diferentes empresas u organizaciones.

El servicio NEBA, tal y como fue definido en la oferta de referencia aprobada por la Resolución de 10 de noviembre de 2011, fue implementado en distintas fases, con la disponibilidad indicada en la tabla.

Hito para NEBA	Fase 1	Fase 2
Disponibilidad precomercial	1 julio 2012	1 diciembre 2012 ¹²
Disponibilidad comercial	1 octubre 2012	1 marzo 2013

En la Resolución de 11 de abril de 2013 sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA se especificaron las condiciones que regirían en la transición de los anteriores servicios, GigADSL y ADSL-IP, a NEBA, una vez disponible. El 1 de abril de 2014 la CNMC declaró por Resolución la disponibilidad efectiva de NEBA, con los efectos previstos en la citada Resolución de 11 de abril de 2013.

Desde entonces, los operadores han ido aumentando gradualmente su uso del servicio NEBA. A finales de enero de 2016, las cifras de uso de los diferentes servicios eran las siguientes:

¹¹ BoR (15) 133: Common Characteristics of Layer 2 Wholesale Access Products in the European Union, de 1 de octubre de 2015.

¹² Finalmente la Fase 2 de NEBA entró en fase precomercial el 14 de enero de 2013.

GigADSL	56.594
ADSL-IP regional	302.528
ADSL-IP nacional	273.209
NEBA cobre	36.285
NEBA FTTH	154.410

En esa fecha, el número total de puertos en PAI abiertos de NEBA ascendía a 195. Hay 17 operadores haciendo uso del servicio NEBA, y algunos presentes en los 50 PAI (uno por provincia), por lo que cuentan con cobertura global.

II.4 Sobre la solicitud de archivo del expediente

Telefónica solicita el archivo del expediente, aduciendo razones de falta de necesidad temporal y técnica. Telefónica considera que las mejoras identificadas por Astel son vagas y no justificadas, que no hay un uso suficiente del servicio NEBA y que se encuentra cercana la revisión del antiguo mercado 5 (en referencia al análisis en curso de los mercados 3a, 3b y 4), lo que le supone una situación de indefensión y una ausencia de seguridad regulatoria.

Telefónica considera que los datos apuntan a un estancamiento o disminución de la planta de NEBA, y que las medidas adoptadas en el marco del presente procedimiento adolecerían de un carácter marcadamente provisional.

Pues bien, como se ha mostrado en el apartado anterior, los datos de uso actuales han crecido considerablemente respecto a los manifestados inicialmente por Telefónica, de modo que en ningún caso se puede hablar de falta de uso del servicio; los operadores que lo usan cuentan ya con una considerable experiencia práctica a la hora de evaluar las posibles deficiencias de la actual oferta de referencia. NEBA está implementado (con las matizaciones observadas al declarar su efectividad) desde hace años, y ya en la aprobación de la oferta de referencia se identificaron mejoras que por prudencia se decidió posponer en aquel momento.

Por lo tanto, no habría sido adecuado ni oportuno proceder al archivo del presente procedimiento. Su tramitación se ha llevado a cabo en paralelo al procedimiento de revisión de los mercados de banda ancha, y se ha mantenido una coherencia entre ambos procedimientos que evita la indefensión alegada por Telefónica a la vez que avanza en el examen de los puntos solicitados por los operadores. Así, el informe de audiencia se sometió a consulta poco después de la notificación a la Comisión Europea el 18 de noviembre de 2015 del proyecto de medida del nuevo marco regulatorio¹³ (mercados 3a, 3b y 4).

¹³ Proyecto de medida relativo a la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

De este modo, la revisión de los mercados no ha supuesto un obstáculo al análisis de posibles cambios en la oferta de referencia. Así, la Resolución final de la revisión de los mercados de banda ancha mantiene NEBA como servicio de acceso indirecto (si bien en un ámbito menor) y establece un nuevo servicio virtual con entrega local, que tal y como se define se basará en NEBA, por lo que los cambios identificados en el presente expediente resultarían aplicables también, en su caso, a ese servicio. Otros cambios allí propuestos, como la eliminación del límite de 30 Mb/s en la velocidad de descarga, tienen un impacto muy limitado en el texto de la oferta de referencia.

La posible disminución, también alegada por Telefónica, de la demanda de NEBA resultado de la segmentación geográfica y del nuevo servicio NEBA local no supone un motivo para posponer este procedimiento de revisión, pues el nuevo análisis de mercados y su impacto potencial (en este caso, en términos de demanda) se han tenido en cuenta en la tramitación de este procedimiento.

En sentido contrario, Orange indica que el extenso plazo de tramitación del expediente está perjudicando los intereses de los operadores.

Al respecto, la modificación de una oferta de referencia debe estar basada en la existencia de problemas fundamentados, para lo cual un requisito clave es que el uso práctico de la oferta revele dichos problemas o carencias. En este sentido, el uso de NEBA en la fecha de la solicitud inicial de Astel era testimonial. Al aumentar su uso se inició el procedimiento de revisión de la oferta, que se tramitó a la vez que el procedimiento de revisión de los mercados de banda ancha. Como se ha indicado, y a pesar de la alegación de Telefónica, la revisión de NEBA continuó su curso y no se detuvo, precisamente con el objetivo de no demorarla. Sin embargo, es innegable que la revisión de los mercados de banda ancha tiene un fuerte impacto en el servicio NEBA, y no habría sido proporcionado imponer obligaciones de desarrollo a Telefónica que hubieran podido quedar obsoletas poco después, y que hubieran constituido un importante perjuicio.

En definitiva, este proceder asegura la estabilidad regulatoria sin menoscabar el estudio de los cambios pertinentes en la oferta de referencia que la mejoren y aseguren el cumplimiento de los objetivos regulatorios establecidos por la legislación vigente y concretados en los análisis de mercado.

II.5 Plazos de desarrollo

Los desarrollos que se aprueben en el marco del presente procedimiento deberán ser acometidos por Telefónica a la mayor brevedad. En base a indicaciones de la propia Telefónica así como a las estimaciones efectuadas por esta Comisión, se plantean unos plazos para cada modificación.

Ahora bien, dado que se trata de desarrollos que afectan a la red y a los sistemas de información (NEON), que deben planificarse y ejecutarse, deben tratarse como proyectos con sus *releases*, donde varias modificaciones deben

agruparse en un mismo desarrollo con una misma fecha objetivo. Así, se adaptan los plazos a los dos mayoritarios identificados, que son de seis y diez meses, en función de la complejidad y la urgencia, partiendo de la información suministrada por Telefónica. Otros cambios sin impacto en red o sistemas pueden tener plazos diferentes.

II.6 Documentación necesaria para la implementación

Telefónica debe facilitar a los operadores con suficiente antelación la documentación necesaria para implementar las nuevas funcionalidades. Se trata de la especificación de los procedimientos aplicables y la documentación propia de los *Web Services* de NEON: guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL (*Web Services Description Language*) y XSD (*XML Schema Definition*). Se considera adecuado un plazo de cuatro meses, de modo que los operadores puedan comenzar cuanto antes con los desarrollos que les corresponden. Esta información se enviará también a la CNMC.

II.7 Modificaciones en los PAI

II.7.1 Puertos en un LAG

Situación actual

Los puntos de entrega del servicio son los PAI. En cada sector (equivalente a una provincia) puede haber varios puertos PAI (llamados pPAI-E, puerto de punto de acceso indirecto Ethernet). Para comenzar a prestar servicios en un sector, un operador deberá solicitar al menos un pPAI-E a Telefónica, y deberá conectar su red a este punto (mediante mecanismos de entrega de señal). Los pPAI-E disponibles en la oferta de referencia son de 1 Gb/s (puertos GbE) y de 10 Gb/s (puertos 10 GbE).

El servicio NEBA permite al operador la posibilidad de contratación de un pPAI-E con una funcionalidad añadida consistente en asociar puertos físicos del mismo tipo de forma lógica conformando un único puerto lógico o agregación denominado LAG¹⁴.

La funcionalidad LAG permite, por tanto, la agregación lógica de varias interfaces físicas, aumentando la capacidad de la interconexión creando una única interfaz lógica que se constituye como suma de las capacidades de las interfaces físicas que la componen. Se admiten las combinaciones siguientes:

- De 1 a 8 interfaces de 1 GbE
- De 1 a 2 interfaces de 10 GbE

Sin embargo, aunque está previsto en la oferta de referencia que un LAG de puertos GbE pueda agrupar hasta 8 puertos, en la Resolución de la OR se indicó que no es necesario que dicha funcionalidad esté disponible en la fecha

¹⁴ Link Aggregation Group: Grupos de Agregación de Enlace, haciendo uso del protocolo estándar LACP (*Link Aggregation Control Protocol*, IEEE 802.3ad).

de lanzamiento del servicio; en dicha fecha, el número máximo de puertos GbE de un LAG se estableció temporalmente en 4. Esto era así debido a que en un periodo inicial los operadores no tenían suficientes clientes como para necesitar más capacidad, pudiendo implementarse esta funcionalidad (hasta los 8 puertos previstos) más adelante.

Alegaciones

En su escrito de 30 de abril de 2014, Telefónica indica que no ve en el servicio LAG de más de 4 puertos una utilidad real, dada la posibilidad de contratar LAG de 10 GbE, e informa de que son necesarios 10 meses para disponer de la funcionalidad de LAG con más de 4 puertos.

Ahora bien, debe abordarse en este momento el incremento de la capacidad en un PAI (debido al incremento del número de clientes y del tráfico medio generado por éstos) no solo mediante el mecanismo ya previsto de aumentar hasta 8 el número de puertos en un LAG GbE sino mediante mecanismos que provean de una mayor capacidad, especialmente en PAIs de alto tráfico como Madrid y Barcelona. Para ello existen dos posibilidades, una sería aumentar el número de puertos 10 GbE del LAG (de manera similar a como se ha hecho para puertos GbE) y otra sería aumentar la capacidad de cada puerto, mediante puertos 100 GbE (que a su vez podrían tener LAG).

Orange solicita que se incorporen a la oferta ambas posibilidades, y también, a la vista de la tardanza en incorporar LAG de más de 4 puertos GbE, que tales soluciones sean configuradas manualmente a petición de los operadores (sin perjuicio de la implementación posterior en NEON), teniendo en cuenta que no es de esperar un alto volumen de estas peticiones a corto plazo.

Valoración

Como ya se indicó en la Resolución de la OR, *“ante el aumento del tráfico en un sector, y con ello la necesidad de aumentar la capacidad de un PAI, un operador debe poder elegir entre añadir un puerto a un LAG o bien pasar a una capacidad de entrega superior”*.

Analizados los hechos expuestos se considera necesario que los operadores dispongan de la funcionalidad descrita, dado que NEBA ya ha alcanzado un mayor grado de uso y por tanto es necesario el aumento de capacidad, a lo que se suma el aumento constante de tráfico medio generado por los clientes, y deben ser los operadores los que decidan si usan el LAG de más de 4 puertos GbE o bien pasan a los puertos de mayor capacidad (10 GbE). En cuanto al plazo de desarrollo, y dado que la funcionalidad de LAG es un estándar de la industria, y de hecho Telefónica ya tiene implementados hasta 4 puertos, no parece que sea necesaria ninguna actuación en la red, sino más bien en el entorno de sistemas (NEON), para lo que seis meses debería ser suficiente, pues se trata de un cambio mínimo.

Por lo tanto, Telefónica deberá implementar la funcionalidad de LAG de más de 4 puertos para GbE (hasta 8, como se indica en la oferta de referencia) en un plazo de seis meses.

En cuanto a los puertos 10 GbE, efectivamente el aumento de conexiones FTTH sobre NEBA así como el previsible incremento anual del tráfico de los usuarios conlleva un aumento considerable del tráfico en los PAI, como ya se ha constatado en provincias de gran población, como Madrid y Barcelona.

Es cierto que, como alega Telefónica, la segmentación geográfica para NEBA y la oferta NEBA local podrían conllevar una reducción del volumen de tráfico en los PAI provinciales. Sin embargo, (i) el servicio NEBA local necesitará de un tiempo (estimado en 18 meses) para estar operativo, y la migración al mismo también llevará un tiempo adicional, (ii) el tráfico medio por usuario continuará aumentando, en parte debido a la generalización de la distribución de televisión mediante accesos de banda ancha, y (iii) el aumento en el número de accesos FTTH en la zona 2 incrementará el tráfico en NEBA. Por ello, es posible que el tráfico en algunos PAI pueda superar, como ha sucedido ya, la capacidad actual máxima. Además, la solución de ampliar el número de puertos del LAG no sería una obligación desproporcionada, sino que se trata meramente de aumentar el límite de puertos en una solución ya establecida en la red.

Por tanto, es razonable establecer este tipo de previsiones para evitar situaciones de falta de posibilidades de crecimiento del PAI (que obligan a contratar un nuevo PAI si es necesaria más capacidad), de modo que es proporcionado que se puedan pedir LAG de más de dos puertos 10 GbE (pues la funcionalidad LAG ya está implementada).

Por ello, Telefónica deberá implementar la funcionalidad de LAG de más de dos interfaces 10 GbE en un plazo de seis meses. En cuanto al máximo número de interfaces en un LAG, teniendo en cuenta la menor densidad de puertos 10G en las tarjetas, y también que un número elevado de puertos solo será necesario en ciertas provincias con tráfico elevado, se establece dicho máximo en 4.

En cuanto a los puertos 100 GbE, este tipo de interfaces se encuentra comercialmente disponible desde hace ya unos años, por lo que en principio sería razonable su inclusión en la oferta a la vista del previsible incremento de tráfico. Ahora bien, Telefónica ha indicado que no hace uso ni tiene previsión de utilizar este tipo de enlaces en la red MAN. En vista de ello, dado que existen otros métodos para ampliar la capacidad (como puede ser establecer un segundo LAG de 4x10G), y la capacidad necesaria en el PAI puede verse reducida tal y como alega Telefónica, lo cual afectaría especialmente a estos puertos de muy alta capacidad, la introducción de este tipo de puerto, no usado por Telefónica, sería una obligación desproporcionada, al contrario que el aumento en los puertos del LAG ya existente. Por ello no se estima justificado obligar a Telefónica a implementar estos interfaces 100 GbE como pPAI.

II.7.2 Redundancia de PAI

Astel solicita en su escrito (1) solucionar la falta de acceso diversificado a los PAI, de manera que haya al menos dos PAI en cada provincia a efectos de redundancia, y (2) identificar centrales alternativas para establecer los PAI situados en centrales no coubicables (Oviedo y Alicante).

Telefónica considera, respecto al primer punto, que esta petición ya fue denegada en base a la escasa planta del servicio, y añade que en ADSL-IP provincial existe el mismo número de provincias con PAI sobre una única central, sin que haya habido situaciones de gravedad; y respecto al segundo punto, indica que la prioridad que se dio para establecer las centrales con los PAI de NEBA no consistía en que fueran centrales coubicables, sino que coincidieran con las centrales de GigADSL, lo cual se cumple.

En cuanto a la solicitud de que haya al menos dos PAI NEBA en cada provincia por razones de diversidad de accesos, la oferta de referencia ya recoge esta posibilidad, y especifica que *“En función de la demanda, en ciertas provincias podrán existir 2 o 3 centrales en las que se recoja el tráfico del servicio”*. Actualmente, hay 7 provincias que cuentan con dos centrales con PAI de NEBA. En su respuesta al requerimiento de información, Telefónica comunicó que *“El plazo de disponibilidad de un segundo PAI NEBA en una provincia tras una solicitud al respecto es de 3 meses”*.

El acceso diversificado a los PAI tiene por objetivo repartir el tráfico de una provincia a dos centrales, pero no sirve para aumentar la disponibilidad del servicio (al contrario que el LAG multichasis), puesto que cada conexión de usuario va a uno de los dos PAI, sin mecanismos de redundancia¹⁵. Sin embargo, supone una reducción de las consecuencias de un fallo en un PAI, puesto que al haber dos en una provincia, el fallo de uno de ellos no supone la caída de todas las conexiones de la provincia, sino solo de una parte.

Por lo tanto, está justificado generalizar esta prestación a todas las provincias. Ahora bien, no sería proporcionado que Telefónica implementara esta funcionalidad en todas las provincias independientemente de la demanda; más bien, de manera similar a como se hizo con los PAI de ADSL-IP provincial, deberá implementarse bajo demanda: ante una solicitud de disponer de un segundo PAI en una provincia, Telefónica instalará dicho segundo PAI, disponiendo para ello de tres meses desde la solicitud.

¹⁵ En ciertos casos sí que puede aumentar la disponibilidad del servicio. Se trata de situaciones como la descrita por BT en sus alegaciones en que clientes del sector empresas tienen un acceso FTTH y otro ADSL de respaldo. En este caso, disponer de un segundo PAI para el acceso de respaldo supone una redundancia completa extremo a extremo, por tanto con mayor disponibilidad de la que se obtendría con LAG multichasis.

Esta arquitectura de los PAI resolvería también la solicitud de Astel de contar con una central alternativa en los PAI de Oviedo y Alicante que, como indica Telefónica, están elegidas de acuerdo a lo establecido por el análisis de mercados de banda ancha de 2008, que impuso la condición al nuevo servicio de acceso indirecto de contar con “*Puntos de entrega coincidentes con puntos del actual servicio GigADSL*”. Por ello, la segunda central en dichas localidades debe ser coubicable.

Así pues, Telefónica deberá identificar una segunda central, de acuerdo a lo indicado, susceptible de incluir un nuevo PAI en las 43 provincias que cuentan actualmente con uno solo. Esta segunda central deberá ser elegida teniendo en cuenta los siguientes condicionantes en orden de prioridad: que sea coubicable, que esté en el mismo municipio, que sea central cabecera óptica, y que cuente con PAI de ADSL-IP provincial. Las centrales susceptibles de incluir este segundo PAI deberán documentarse en el fichero de información de NEON “Listado de centrales con cobertura PPAIE-LAG por sector NEBA” en el plazo de un mes, indicando también en dicho fichero en cuáles de esas centrales aún no han sido solicitados PAI (de modo que se deberán constituir a los tres meses de la solicitud).

II.7.3 Redundancia mejorada: LAG multichasis

Un LAG, tal y como se ha descrito, contiene varios puertos, pero todos ellos forman parte de un mismo equipo. Por lo tanto, ante un fallo de este equipo (por ejemplo, fallo de alimentación) todos los puertos constituyentes del LAG fallarían, causando la interrupción del tráfico de todos los accesos de la provincia del operador.

El LAG multichasis es una extensión del LAG en la que los puertos se duplican en dos equipos diferentes, evitando así el punto único de fallo y aumentando en consecuencia la disponibilidad del servicio, como requieren los operadores dirigidos al segmento empresarial.

Telefónica ha realizado una descripción detallada de la funcionalidad que puede implementar en sus equipos para el servicio NEBA. Telefónica indica que tiene dudas de la demanda real de este servicio, y si es justificable la inversión para desarrollarlo, tanto en red como en sistemas. En cuanto a los plazos de implementación, Telefónica informa que son necesarios 10 meses para disponer de la funcionalidad de LAG multichasis.

Telefónica afirma asimismo que no utiliza esta funcionalidad en la red para la provisión de sus propios servicios, por lo que no existe experiencia real con esta funcionalidad, e indica de que la implementación de esta funcionalidad tiene un impacto en red (se requiere cambio de hardware en algunos nodos de la red) y un impacto en sistemas (se debe habilitar la contratación de esta modalidad, así como modificar las herramientas de medición de tráfico y la presentación en factura).

Como se ha indicado, esta funcionalidad ha sido demandada por los operadores desde hace tiempo, y ya fue analizada en la Resolución de la OR, si bien en aquel momento no estaba disponible en los equipos de Telefónica, y por ello su implementación fue aplazada. En el Resuelve cuarto de dicha Resolución se impuso a Telefónica la obligación de planificar la introducción de esta funcionalidad en la próxima versión del servicio NEBA.

A partir de los datos comunicados por Telefónica en su respuesta al requerimiento, que aportó una estimación inicial de los costes de desarrollo de la funcionalidad de LAG multichasis, se ha estimado un coste mensual por operador y provincia de 1.189,76 euros¹⁶.

Vodafone considera razonables las condiciones operativas propuestas, y BT valora muy positivamente la inclusión de esta facilidad en NEBA. Pero BT también indica que considera desproporcionado dicho precio, y Astel alega que *“Los operadores prácticamente descartan solicitar esta facilidad a la vista del coste mensual propuesto”*. Telefónica reitera que no usa esta funcionalidad y que por la falta de experiencia real no se conoce la respuesta de los equipos en planta; plantea también que sea el primer operador quien pague la instalación del equipo al completo, actualizándose el importe a medida que más operadores contraten la funcionalidad en la provincia.

[CONFIDENCIAL]

FIN CONFIDENCIAL]

¹⁶ Valor obtenido a partir del monto total que supone el desarrollo, repartido en 50 provincias, y asumiendo que en media habrá tres operadores en cada provincia que contraten este servicio, y aplicando un coste de capital de 8,35% (tasa aprobada por la CNMC en 2015) con un período de amortización de 8 años para la inversión.

Pues bien, a la vista de las alegaciones de Telefónica, y de que el coste de la funcionalidad resultaría en una falta de demanda por los operadores, carece de sentido imponer en estos momentos este desarrollo a Telefónica. En un futuro se podrá retomar el estudio de esta funcionalidad y analizar de nuevo la viabilidad y la demanda potencial de esta funcionalidad. En todo caso, Telefónica debe atender toda solicitud razonable de acceso a su red y los operadores interesados pueden negociar las condiciones de implantación de la funcionalidad comprometiéndose a contratarla.

II.8 Nuevos criterios de búsqueda en las consultas masivas

En la Resolución de la OR se analizó la petición de Orange de añadir la posibilidad de realizar una búsqueda por fecha de cierre de la avería y se concluyó que dicho desarrollo no resultaba urgente, si bien se consideraba una mejora razonable para siguientes versiones del servicio.

Telefónica ha informado de que sería necesario un plazo de cinco meses para efectuar los desarrollos que habilitasen este criterio de búsqueda.

Dado que ya existe un cierto volumen de conexiones NEBA, se considera oportuno acometer el desarrollo solicitado por Orange. Se trata de una modificación puntual de impacto limitado en una funcionalidad ya existente. Por tanto, Telefónica deberá efectuar los desarrollos necesarios para incorporar la fecha de cierre de la avería como nuevo criterio de búsqueda en las consultas masivas en un plazo máximo de 6 meses (conforme a lo indicado en el apartado II.5 sobre plazos de desarrollo).

II.9 Herramienta de telediagnos

En la Resolución de la OR se reconocía la conveniencia de que los operadores dispusieran de herramientas automatizadas para comprobar en remoto el estado del acceso, ya sea de cobre o fibra. En consecuencia, se concluyó que la implantación de herramientas de telediagnos y el suministro de información de medidas obtenidas durante la puesta en servicio de una conexión constituían peticiones razonables susceptibles de ser incorporadas en una versión posterior del servicio.

Telefónica indica que en la actualidad está trabajando con los operadores en la implantación de un modelo global para el tratamiento de averías en servicios mayoristas de acceso desagregado e indirecto. Considera Telefónica que el desarrollo de la funcionalidad de telediagnos para NEBA debe disponer de una planificación alineada con los acuerdos que se establezcan en dicho proyecto, y señala que no dispone en este momento de una estimación del plazo de desarrollo necesario a tal efecto.

En su respuesta al requerimiento sobre este punto, Telefónica ha reportado la situación del proyecto con cada operador, indicando que el inicio del análisis de la herramienta para NEBA está supeditado a la finalización de la implantación para servicios OBA¹⁷.

A juicio de Vodafone, es la CNMC en última instancia quien debe decidir si la herramienta cumple con los requisitos necesarios, no debiendo permitirse la inclusión de un servicio acordado exclusivamente entre parte de los interesados. Vodafone solicita que se incorpore al expediente cualquier información relativa al modelo que supuestamente Telefónica está acordando con otros operadores.

Vodafone señala, asimismo, que los operadores deberán hacer uso necesariamente del servicio NEBA cobre en determinadas zonas del territorio donde el acceso desagregado no es rentable y, por consiguiente, es necesario que el servicio se implante con todas las funcionalidades que garanticen su correcto uso y detalla las requeridas para accesos xDSL y FTTH.

Orange apunta que, en el caso de NEBA FTTH, se está encontrando con que no solo no se le proporciona la información acerca de la medida de potencia óptica y velocidad de sincronización, sino que en muchos casos el técnico de Telefónica ni siquiera completa las pruebas, lo que origina incidencias de provisión que podrían haberse evitado. Orange solicita que se obligue a Telefónica a desarrollar en el menor plazo posible la herramienta de telediagnóstico y el suministro de información de medidas en provisión. Orange detalla la lista de pruebas que serían necesarias para accesos de fibra y considera que, en tanto las herramientas no estén habilitadas, Telefónica debería poner a disposición de los operadores un centro de atención telefónica al técnico del operador para confirmar los valores de configuración de la ONT.

Orange considera especialmente grave el hecho de que Telefónica intente retrasar la implementación de la herramienta de telediagnóstico alegando una supuesta incompatibilidad con la definición del modelo global de averías, cuando ello resultaría, según sus manifestaciones, totalmente ajeno a dicho modelo, pues por expreso deseo de Telefónica se han excluido las averías de NEBA en los trabajos realizados hasta ahora. Orange considera necesario asimismo que la herramienta cuente con unos SLA¹⁸ de tiempo de respuesta y tasa de consultas fallidas comparables a las respuestas de los WS¹⁹ de la OBA.

Por otro lado, en el Informe sobre Características Comunes del BEREC se puede comprobar la disponibilidad de herramientas de telediagnóstico en servicios comparables a NEBA (en Austria, Bélgica, Dinamarca e Italia).

¹⁷ Oferta de Acceso al Bucle de Abonado.

¹⁸ Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)

¹⁹ Web Service (Servicio Web)

Análisis

Conforme a lo expuesto por Telefónica en su respuesta al requerimiento, los trabajos en torno al modelo global de gestión de averías estaban ya muy avanzados en marzo de 2015 -en fase de pruebas con algunos operadores- por consiguiente, resulta claro que el diseño y desarrollo de la herramienta ya se ha completado para servicios OBA, sin perjuicio de que pueda detectarse la necesidad de mejoras o modificaciones adicionales en el transcurso de las pruebas con los operadores.

Por tanto, no se aprecian los motivos por los cuales debería condicionarse la planificación de la herramienta de telediagnóstico en NEBA al citado proyecto de modelo global, máxime teniendo en cuenta que ya se indicó en la Resolución de la OR la razonabilidad de incorporar dicha herramienta al servicio en posteriores versiones. Además, según lo alegado por Orange, el servicio NEBA no ha sido tratado hasta la fecha en el ámbito de este proyecto.

A la vista de lo anterior, procede establecer en el marco del presente expediente un plazo máximo para los desarrollos correspondientes, así como la definición del conjunto mínimo de funcionalidades, con independencia de que Telefónica y los operadores puedan posteriormente acordar la introducción de modificaciones o facilidades adicionales, pero ya en el marco de una herramienta definida y operativa. En particular, dicha herramienta deberá ofrecer como mínimo los siguientes parámetros y funcionalidades:

- Conexiones NEBA xDSL:
 - Velocidad de sincronismo subida/bajada
 - Atenuación subida/bajada
 - Prueba SELT (*Single Ended Loop Test*)
 - Medidas eléctricas del bucle (resistencias, capacidades, aislamiento, etc.)
 - Margen de ruido
 - Trayecto y circuito virtuales (VP/VC)
 - Etiquetas Ethernet de servicio, cliente y operador (S-VLAN, C-VLAN, OP-VLAN)
 - Perfil NEBA

- Conexiones NEBA FTTH:
 - Datos de estado de la ONT (sincronismo, modelo firmware y número de serie)
 - Potencia óptica
 - Etiquetas Ethernet de servicio, cliente y operador (S-VLAN, C-VLAN, OP-VLAN)
 - Perfil NEBA

Además, Telefónica deberá habilitar en NEON los mecanismos necesarios para registrar los valores a la entrega del servicio, de manera que puedan evaluarse potenciales degradaciones de la calidad. Deberá ser posible almacenar, al

menos, la velocidad de sincronismo de subida y bajada y la atenuación (conexiones xDSL) y potencia óptica (conexiones FTTH). Se aplicarán los mismos criterios que en el procedimiento de garantía de calidad vigente en la OBA para accesos desagregados, y Telefónica deberá minimizar el impacto en los operadores que no hagan uso de esta nueva herramienta.

El sistema estará disponible 24 horas al día, todos los días del año y su ratio de disponibilidad será del 99,75%, calculado según la misma fórmula que la utilizada para los WS de NEON. El tiempo de respuesta máximo a las consultas será de 10 segundos, que es el valor comúnmente asumido como límite del tiempo de espera tolerable por un usuario a que finalice una transacción. Se trata de un valor conservador, si se compara por ejemplo con el límite de 5 segundos de SGO²⁰ para cargar una página (sin listado de registros). Ambos parámetros se establecen con carácter de SLO (Objetivos de Nivel de Servicio) y serán revisables en función de la experiencia de uso adquirida.

Telefónica deberá completar la implantación de la herramienta de telediagnóstico para NEBA con los requisitos mínimos indicados en un plazo de 10 meses.

II.10 Interoperabilidad de los equipos de cliente

Para poder prestar servicios minoristas de acceso de banda ancha sobre NEBA, se deben instalar en el domicilio del cliente ciertos equipos (conocidos como equipos de cliente, o EDC²¹) para realizar la interacción con el protocolo de transporte correspondiente al acceso del cliente (modemrouter para ADSL2+ o VDSL2 en accesos de cobre, ONT para GPON en accesos de fibra), además de cualquier otro equipo que el operador necesite para sus servicios minoristas (como por ejemplo routers adicionales con wifi para accesos FTTH²², o equipos STB²³ para servicios de TV).

La oferta de referencia de NEBA establece que el equipamiento de cliente (EDC) no está incluido en el servicio, es decir, es responsabilidad del operador, no de Telefónica. Sin embargo, debido a problemas de interoperabilidad para accesos basados en VDSL2 y GPON, no se podían utilizar inicialmente EDC (routers o ONT) diferentes a los usados por Telefónica, por lo que la oferta de referencia indica que mientras no haya en el mercado al menos dos proveedores de equipos de usuario compatibles con los equipos de Telefónica, ésta ofrecerá a los operadores alternativos un servicio de suministro de dichos equipos en condiciones razonables que no entorpezcan la competencia.

²⁰ Sistema de Gestión de Operadores es el antiguo sistema de provisión mayorista que soportaba anteriormente el servicio de prolongación de par (ADSL-IP, GigADSL y otros servicios OBA continúan gestionándose a través de SGO).

²¹ Conocidos frecuentemente también como CPE (*Customer Premises Equipment*).

²² Debido a que las ONT habituales no integran esta funcionalidad.

²³ Set Top Box.

II.10.1 Accesos de cobre

En la Resolución de disponibilidad de NEBA ya se hizo referencia a la comunicación de Telefónica mediante la que notificaba la disponibilidad de equipos interoperables para VDSL2, lo que conllevaba que la obligación de proporcionar estos equipos a los operadores se consideraba superada.

Por lo tanto, debe actualizarse la oferta de referencia para que ya no recoja la obligación transitoria de suministro de routers VDSL2, pues ya no aplica.

II.10.2 Accesos FTTH

Interoperabilidad de las ONT

Dado que las ONT no forman parte del servicio NEBA, el mismo termina en el PTRO²⁴. De acuerdo a la oferta, mientras no existan ONT interoperables Telefónica proporcionará bajo demanda y como oferta comercial el servicio de suministro, instalación y actividades de mantenimiento.

En efecto, por motivos de falta de interoperabilidad la ONT de un fabricante solo podía conectarse, inicialmente, a la OLT del mismo fabricante (de los dos con que cuenta Telefónica en su red FTTH). Por ello, el Web Service de consulta de cobertura, en caso de que haya cobertura NEBA Fibra, *“informa el suministrador de la OLT a la que está asociada el sistema GPON que atiende el domicilio de cliente (Huawei o Alcatel-Lucent), mientras perdure la actual situación técnica de no interoperabilidad de ONTs”*.

En febrero de 2015 Telefónica ha informado de la disponibilidad para NEBA de tres equipos ONT interoperables con las OLT de su red FTTH. Indica asimismo que en diciembre de 2014 ha comunicado a los operadores este hecho y la finalización de la disponibilidad del servicio de suministro de ONT, informando igualmente sobre las ONT interoperables²⁵ que pueden adquirir y que resultan compatibles con sus OLT y el servicio NEBA. Así, tal y como indica dicho comunicado, el servicio de venta al por mayor de ONT finaliza su comercialización el 31 de enero de 2015, mientras que el servicio de venta e instalación de ONT deja de estar disponible el 11 de mayo de 2015.

Además, dado que los tres modelos de ONT son interoperables con cualquiera de los dos fabricantes de OLT, desaparece la limitación existente que restringía el modelo de ONT que se puede conectar a un acceso dado.

Como Telefónica indica en su respuesta al requerimiento de información, el haber homologado varias ONTs interoperables supone un esfuerzo considerable, y como tal es positivamente valorado por la CNMC.

²⁴ Punto de Terminación de Red Óptica. De manera semejante al PTR eléctrico, constituye el punto de entrega del servicio mayorista en el domicilio del cliente.

²⁵ Se trata de tres modelos de ONT, de tres fabricantes diferentes (AlcatelLucent, Huawei y Edge Core) con interoperabilidad probada con las OLT de Alcatel-Lucent y Huawei.

Por lo tanto, debe actualizarse la oferta de referencia para que ya no recoja la obligación transitoria de suministro de ONT, pues ya no aplica. Igualmente, la oferta debe recoger en su Anexo V (sobre los EDC) los detalles de las tres ONT interoperables, incluyendo los detalles de las versiones adecuadas de software así como una previsión en caso de que sean necesarios cambios en dicho software (por ejemplo, motivados por cambios en las OLT).

Incorporación de nuevas ONT

Astel y Orange solicitan definir e implantar procedimientos para la homologación y despliegue de red de equipos de cliente en accesos FTTH (las ONT) que sean distintos de los de Telefónica.

Por su parte, Orange considera que debe obligarse a Telefónica a homologar para el uso en su red al menos un modelo de ONT (idealmente dos) seleccionado por cada operador que comprometa un uso mínimo de la oferta. En caso contrario, enumera una serie de requisitos que considera de necesario cumplimiento por parte de Telefónica (como poder replicar las posibilidades de configuración particulares que usan los técnicos de Telefónica, y analizar la posibilidad de que la ONT sea incluida en el servicio NEBA, de modo que sea instalada y mantenida por Telefónica). Finalmente, Orange solicita la creación de un registro accesible por los operadores en el que se mantenga actualizada la relación de equipos y versiones hardware/software que admita su red, los procedimientos para la gestión de su evolución y la coordinación de cualquier intervención masiva en los equipos de los clientes. Considera que así se garantiza el correcto funcionamiento de las ONT homologadas por Telefónica. Este escrito fue remitido antes de la comunicación de Telefónica sobre la existencia las tres ONT interoperables.

En su segundo escrito, remitido tras dicha comunicación de Telefónica, Orange considera que de las tres ONT disponibles, dos exceden las características requeridas (por lo que suponen un coste excesivo) y solo queda una opción (la tercera ONT), lo que crea una dependencia de un proveedor muy poco conocido en el sector. Añade que alternativamente considera también válido que se obligue a Telefónica a ampliar el catálogo de ONTs interoperables (por ejemplo con modelos monopuerto de ALU y Huawei), así como a homologar excepcionalmente a petición de los operadores otras ONTs que les permitan ofrecer facilidades análogas a las que Telefónica ofrezca a sus clientes (como las que integran varios equipos, como el router y el SetTopBox de TV).

Telefónica informa de que tiene previsto a corto plazo introducir nuevas ONT interoperables que permitan reducir costes a los operadores, en particular una ONT monopuerto del fabricante ALU, prevista para final del primer cuatrimestre de 2016.

Pues bien, en un primer momento, como se ha indicado, no había interoperabilidad y se debían usar las ONT de Telefónica y sin mezclar suministradores. Sin embargo, existía el entendimiento, expresado así en el

foro de operadores y también en la Resolución de disponibilidad de NEBA, de que en un futuro, una vez solventados por la industria los problemas iniciales de interoperabilidad, los operadores podrían hacer uso de nuevas ONT según sus necesidades.

No obstante, la situación ahora es diferente a la esperada; por un lado, se ha reducido el problema de interoperabilidad, habiendo Telefónica homologado tres ONT que se pueden usar indistintamente en todos sus accesos FTTH independientemente del fabricante de la OLT, lo que supone una considerable mejora. Pero por otro lado, solo se pueden usar las ONT homologadas por Telefónica. Como apuntan los operadores, esto plantea dos cuestiones: primero, el número limitado de ONTs a elegir, de las cuales dos exceden en prestaciones y precio a lo que un operador necesita para NEBA; y segundo, la falta de correspondencia entre las posibilidades de Telefónica a nivel minorista en cuanto a ONTs que puede añadir, y las que tiene un operador con NEBA.

Y efectivamente, con el escenario planteado por Telefónica, Telefónica puede añadir nuevas ONTs a su catálogo minorista (por ejemplo, ONTs avanzadas que integran varias funcionalidades²⁶) pero no así un operador alternativo, que debe elegir entre el catálogo que Telefónica decida homologar para el servicio mayorista. Esta situación puede verse como una limitación excesiva a los operadores, que solo estaría justificada por motivos técnicos, pues el objetivo es que los operadores tengan flexibilidad para poder usar sus propios equipos, tal y como se previó desde el inicio de NEBA, ya que así podrán diferenciarse entre ellos y también de Telefónica, lo cual constituye uno de los requerimientos del servicio según la Resolución de los mercados 4 y 5 de 2009.

Sin embargo, Telefónica indica que no ve viable la posibilidad de homologar ONTs propuestas por otros operadores, enumerando los motivos (como la existencia de una relación directa con los suministradores de equipos, la imposibilidad de gestionar un excesivo número de ONTs diferentes, y limitaciones en las OLT, que contienen el software de las ONT). Añade además que una homologación inadecuada puede generar problemas que afectan a la red de acceso, para todos los clientes (minoristas y mayoristas), y que *“quiere dejar muy claro que no es posible utilizar ONTs no homologadas por ella misma debido a las implicaciones y riesgos que estos hechos podrían tener sobre la red y por tanto sobre los servicios mayoristas y minoristas”*.

²⁶ Como ejemplos, cabe citar (1) el equipo HGU desarrollado en el Centro Global de Desarrollo de Dispositivos de Telefónica que integra ONT, router y videobridge <http://saladeprensa.telefonica.com/jsp/base.jsp?contenido=/jsp/notasdeprensa/notadetalle.jsp&id=0&idm=es&pais=1&elem=21617> y (2) la ONT de Triwave que integra ONT, router y STB <http://www.movistar.es/particulares/atencion-cliente/internet/adsl/equipamiento-adsl/routers/triwave-stb>, ambas con interoperabilidad probada con las OLT de AlcatelLucent y Huawei.

En definitiva, Telefónica afirma que los operadores no pueden homologar sus propias ONT, pero que tampoco pueden solicitar a Telefónica que lo haga para ellos. Como se ha indicado, esto aboca a los operadores a disponer de una lista de ONTs cuya ampliación depende exclusivamente de la voluntad de Telefónica, sin que puedan los operadores, por tanto, ni introducir ONTs con mejores costes, ni ONTs que se adapten mejor a su servicio minorista y les permitan diferenciarse (requerimiento del servicio NEBA). Por lo tanto, esta Comisión no considera justificable esta situación.

Sí es cierto que no deben minusvalorarse los trabajos para conseguir la interoperabilidad entre las OLT de los dos suministradores y una nueva ONT de un tercer fabricante, ni tampoco la carga que supone el seguimiento posterior de la compatibilidad con nuevas versiones de hardware y software. De hecho, debe aceptarse que no podrá introducirse un número excesivo de modelos de ONT, debido al esfuerzo que supone su homologación no solo inicialmente sino también ante cambios de software, y debido a limitaciones en las OLT. También debe reconocerse que una ONT no homologada correctamente puede crear inestabilidad en la red.

Pero todo ello no implica que no pueda buscarse un equilibrio entre las diferentes necesidades de los operadores y de Telefónica. En efecto, mientras persista la obligación de dar acceso razonable a su red, Telefónica debe tener en cuenta también las necesidades de los operadores alternativos, para garantizar la no discriminación.

Una alternativa a la homologación sería incorporar la ONT como parte del servicio NEBA (opción favorecida por BT), de modo que deba ser instalada y mantenida por Telefónica, con un coste establecido en la oferta de referencia. Ante esta posibilidad, Telefónica indica que no es una medida razonable ni coherente, y que le produciría una serie de daños y perjuicios tanto en instalación como en mantenimiento. Ante ello, y dado que además no sería posible la diferenciación entre operadores al usarse solo ONTs de los minoristas de Telefónica, se desestima la introducción de esta opción.

Por todo lo expuesto, se considera oportuno que Telefónica acepte las solicitudes razonables de homologación de ONT propuestas por los operadores. No se considera factible, sin embargo, establecer un mecanismo detallado en la oferta de referencia, puesto que este proceso constituirá en cada caso un proyecto específico en el que deberán resolverse las dificultades que vayan surgiendo.

Telefónica deberá colaborar con el operador solicitante en el proceso de homologación, que deberá ser llevado a cabo en un plazo y con unos costes razonables, y ante problemas en dicho proceso se deberá prestar el máximo apoyo e información al operador solicitante para que éste a su vez pueda gestionar la situación con el fabricante del equipo. Telefónica comunicará cada

nueva ONT homologada a la CNMC, que la incluirá en el Anexo V de la oferta de referencia para conocimiento de todos los operadores.

Deberá preservarse la integridad de la red de Telefónica al introducir nuevas ONT solicitadas por los operadores. Esto implica en particular que el operador que solicite una homologación es el responsable del software de la ONT y su evolución, y debe comprometerse a realizar un proceso de pruebas y si es necesario de readaptación de la ONT ante la introducción por Telefónica de nuevas versiones de software en la OLT, para lo que Telefónica deberá también colaborar de manera similar al proceso inicial de homologación. Telefónica deberá avisar a los operadores de la introducción de nuevas versiones de OLT con la debida antelación.

II.11 Modificaciones en el fichero de cobertura global

Astel solicita la introducción en el fichero de cobertura global FTTH de un campo indicativo del código MIGA de la central FTTH de la que depende cada finca y la información del fabricante de la OLT que le da servicio.

Ambas peticiones ya fueron formuladas y analizadas en el marco del procedimiento que estudió la declaración de disponibilidad del servicio NEBA.

Respecto a la información sobre la OLT, esta petición responde a la hasta ahora existente incompatibilidad entre las ONT de un suministrador con las OLT del otro. Como se ha visto en el apartado anterior, esta incompatibilidad ha desaparecido, por lo que ya no es necesaria esta información.

En cuanto a la información sobre el código MIGA de la central FTTH de la que depende cada finca, en la Resolución citada se recogió que *“BT solicita que en el fichero de cobertura global FTTH se incorpore un campo que indique el código MIGA de la central colectora FTTH (o cabecera) de la que depende cada finca, pues considera que de otro modo no podría asegurar en la fase de oferta al cliente la prestación del servicio. Este cambio permitiría identificar si dos clientes se encuentran en diferentes centrales cabecera, en cuyo caso no ocurriría el efecto indicado anteriormente”*; este cambio se propuso como solución parcial a la alegada falta de transparencia para las direcciones MAC²⁷ en ciertas situaciones, que puede tener impacto en la prestación de ciertos servicios a empresas.

En esa misma Resolución se concluyó que *“Se trata de una modificación sencilla y sin impacto en otros elementos del servicio NEBA, incorporando información a disposición de Telefónica, que puede ayudar a los operadores a minimizar la posibilidad de la incidencia descrita en los nodos de acceso. Ahora bien, este cambio no puede abordarse en el marco del presente procedimiento,*

²⁷ Identificador único asignado a interfaces de red, que permite identificar el origen y el destino de una trama Ethernet.

siendo más adecuado que ambos operadores dialoguen sin esperar a un procedimiento de modificación de la oferta de referencia”.

Pues bien, tiene plena validez lo allí recogido respecto al cambio pedido, y dado que este pequeño cambio no ha sido implementado por acuerdo de los operadores, procede imponerlo en este procedimiento, para así minimizar el impacto de la falta de transparencia en algunas situaciones (aspecto tratado también en este procedimiento apartado II.15). Dado que este cambio implica solo un cambio en el contenido de un fichero pero ningún cambio en NEBA ni en los procedimientos asociados, se considera razonable un plazo de un mes. Por tanto, la oferta deberá recoger este aspecto en su apartado 3.3.2.

Esta información deberá implementarse también, por coherencia y completitud, en el Web Service de consulta de cobertura, en sus datos de salida sobre la cobertura de NEBA-fibra (apartado 3.3.3.1 de la oferta de referencia). Este cambio implica únicamente la adaptación de los sistemas informáticos de soporte, por lo que un plazo de seis meses es adecuado.

En su escrito, Telefónica indica que *“los operadores ya disponen de ficheros OBA donde se puede identificar a qué central MIGA está asociada una determinada finca”*. Según Telefónica los operadores pueden combinar la información sobre la central de cobre de una finca con la tabla descargable en NEON que relaciona las centrales cabecera de fibra con las centrales de cobre. Sin embargo, la misma Telefónica ha indicado a esta Comisión en repetidas ocasiones que no se puede realizar una asignación unívoca de todos y cada uno de los accesos de fibra a una central de cobre. A mayor abundamiento, diferentes accesos de una misma central de cobre pueden estar cubiertos por diferentes centrales cabecera, precisamente por ser redes independientes. Por lo tanto, no se considera viable el método indirecto indicado por Telefónica.

II.12 Restauración de conexiones de NEBA a GigADSL

Astel solicita que se aborde en el presente procedimiento la restauración de conexiones desde NEBA a GigADSL.

Telefónica manifiesta que ya se han realizado migraciones y hasta la fecha no se ha identificado la necesidad de realizar procesos de marcha atrás. No obstante, en caso de tener que realizarse, las alternativas serían cancelar el pedido NEBA (si todavía se encuentra en tramitación) o solicitar una nueva alta sobre vacante u ocupado del servicio mayorista al que desea restaurar la conexión (si la solicitud de NEBA ya se ha finalizado).

Este asunto ya fue tratado en la resolución sobre la disponibilidad de NEBA, observándose que a priori no parecía existir la necesidad de incluir en la oferta de referencia el detalle de unos procedimientos manuales destinados a restaurar una conexión en caso de problemas en la migración durante el periodo de coexistencia de NEBA con GigADSL.

En su escrito ASTEL no ha especificado ni motivado qué aspectos concretos relativos a la restauración de conexiones GigADSL sería preciso incorporar en la oferta. Por su parte, Telefónica ha comunicado que hasta la fecha no ha sido preciso hacer uso de los procesos manuales de marcha atrás. Por lo tanto, continúan sin apreciarse los motivos que justificarían la inclusión de tales procedimientos en la oferta.

Por lo anterior, no es necesario modificar la oferta de referencia en este punto.

II.13 Nuevos perfiles

Astel y Orange identifican en sus escritos, como uno de los puntos que deben abordarse en la modificación de la oferta de referencia, el procedimiento de incorporación de nuevas modalidades o perfiles. En particular, Orange indica que *“Aunque...Orange se ha ajustado a dicho procedimiento para solicitar nuevas modalidades, hasta la fecha Telefónica se ha negado a implementar las modalidades solicitadas por mi representada, bajo el pretexto de que las mismas eran muy parecidas a modalidades ya existentes”*. Por ello, Orange solicita que la CNMC aclare si Telefónica tiene la potestad para decidir unilateralmente sobre la procedencia de las solicitudes, y también que sean recortados los plazos previstos para la implantación de nuevos perfiles, en particular sobre accesos de fibra (y sin perjuicio de mantener la revisión con una periodicidad máxima de dos veces al año).

La oferta de referencia de NEBA, en su apartado 3.2.4, establece el proceso de creación de nuevos perfiles, tanto para accesos de cobre como de fibra. El procedimiento recoge la posibilidad de los operadores de solicitar nuevos perfiles (aportando una estimación de la demanda esperada); este proceso se podrá invocar dos veces por año natural: *“Cada año habrá dos hitos temporales en los que podrán incorporarse nuevas modalidades del servicio NEBA según la demanda y acuerdos alcanzado al respecto (denominado en lo que resta de apartado meses k y n del año). Ambas fechas estarán separadas 6 meses. El plazo técnico necesario para la implementación de un nuevo perfil se estima en 5-6 meses”*.

En la creación de nuevos perfiles debe tenerse en cuenta que su número no puede crecer indefinidamente, debido a la capacidad limitada de los equipos en que deben implementarse (DSLAM y OLT) y a la necesidad de racionalizar la oferta mayorista. Así se recoge en la oferta de referencia: *“Se adoptará un criterio de racionalización de perfiles/servicios para mantener la coherencia del portafolio y capacidad de los equipos afectados, atendiendo las solicitudes razonables”*.

El procedimiento debe por tanto suponer un equilibrio entre por un lado mantener un número razonable de perfiles de acuerdo a las limitaciones técnicas y operativas y, por otro lado, posibilitar a los operadores la incorporación de perfiles adecuados a su estrategia comercial, pues ello

supone un pilar básico de la capacidad de diferenciación e independencia de Telefónica por medio de la oferta NEBA.

Racionalización de perfiles existentes

Actualmente, la oferta de referencia recoge el siguiente número de perfiles, con estas cifras de uso en marzo de 2015:

	ADSL2+	VDSL2	FTTH
Perfiles en uso	14	4	21
Perfiles totales	18	23	75

Como se puede comprobar, el número de perfiles efectivamente usados en VDSL2 y FTTH es reducido. El caso de VDSL2 puede ser considerado especial, pues apenas hay clientes sobre este tipo de accesos. En definitiva, se puede afirmar que sobre accesos de cobre el número y tipo de perfiles es adecuado, pues está convenientemente distribuido a lo largo de las capacidades de los pares, sin perjuicio de que puedan introducirse nuevos perfiles si un operador lo necesita. Ahora bien, sobre accesos de fibra, la mayor parte de perfiles no se vienen utilizando, y de los que se usan, la mayoría cuentan con menos de 5 usuarios. Además, la evolución del mercado hacia altas velocidades no indica que vayan a ser necesarios nuevos perfiles en el rango actual (hasta 30 Mb/s).

Por lo tanto, parece necesario racionalizar los perfiles sobre accesos FTTH, máxime dado que son necesarios nuevos perfiles de velocidad mayor de 30 Mb/s, de acuerdo al nuevo análisis de mercados de banda ancha. Por lo tanto, parece adecuado que las implementaciones de nuevos perfiles sobre accesos FTTH se hagan reutilizando perfiles sin usuarios; posteriormente, y bajo acuerdo con los operadores afectados, podrían también usarse perfiles con pocos clientes que ya no sean útiles.

En cuanto a las características de los perfiles sobre accesos FTTH, la oferta de referencia establece en su apartado 3.2.3 una limitación a la velocidad usuario-red, que no podrá superar los 10 Mb/s. Si bien la limitación en la velocidad red-usuario (de hasta 30 Mb/s) está justificada por el análisis de mercado de 2009, la citada limitación se justifica en la oferta de referencia por la “Tecnología GPON”. Sin embargo, dicha tecnología sí que permite valores mayores, y de hecho Telefónica, en sus ofertas minoristas, ofrece velocidades superiores. Por lo tanto, deberá eliminarse esta limitación de la oferta de referencia.

Nuevos perfiles

Como se ha indicado, es razonable mantener un ritmo máximo de definición de nuevos perfiles de dos veces al año, así como limitar el número total de perfiles en los equipos. A priori, no parece que sean necesarios muchos nuevos perfiles sobre accesos de cobre, pero posiblemente sí lo sean sobre accesos de fibra; y dado que estos nuevos perfiles se implementarán preferentemente

sobre perfiles existentes sin uso, no debería producirse un aumento del número total de perfiles. Para evitar en el futuro una acumulación de perfiles sin uso, se introduce la posibilidad de reutilizar perfiles que lleven al menos un año sin uso.

La inclusión de nuevos perfiles debería ser en principio un proceso ágil y en la medida de lo posible acordado por los operadores, con mínima intervención de esta Comisión. De la información aportada por los operadores, se desprende que hasta ahora no se ha cumplido el procedimiento previsto, ya que no se ha convocado ninguna reunión conjunta tras las solicitudes, y las escasas solicitudes realizadas han sido rechazadas. Por tanto, no parece que éste sea un procedimiento efectivo que asegure la posibilidad de diferenciación de los operadores, cuyo límite debe estar en restricciones técnicas u operativas. Por ello, se considera más adecuado que los perfiles solicitados tengan a priori la presunción de razonabilidad, y que si excepcionalmente Telefónica considera algún caso no razonable, tenga la posibilidad de no desarrollarlo y dejar la decisión en manos de la CNMC, que tendrá en cuenta aspectos como la demanda prevista y las características específicas del perfil.

En cuanto al plazo de implementación, Telefónica afirma que son necesarios 4,5 meses para perfiles sobre accesos FTTH (desglosados en 2 semanas de pruebas, 2 meses de desarrollo en sistemas y 2 meses de despliegue del perfil en planta). Dado que el plazo anterior era de 5-6 meses, se estima adecuado un plazo general de 5 meses. De acuerdo a las alegaciones de Telefónica, el plazo de 5 meses solo puede reducirse a 4 meses en caso de que el nuevo perfil reutilice capacidades de tráfico ya existentes.

El nuevo procedimiento será el siguiente:

1. Se podrán implementar nuevos perfiles un máximo de dos veces al año. Los operadores podrán solicitar nuevos perfiles a Telefónica, y deberán notificar las solicitudes también a la CNMC. La solicitud deberá incluir una estimación de la demanda. Las solicitudes de los operadores se podrán realizar durante la primera semana de cada mes.
2. En un plazo máximo de dos semanas, Telefónica aceptará las solicitudes y notificará a los operadores solicitantes y a la CNMC en qué fecha estarán disponibles los perfiles solicitados (de las dos fechas posibles que habrá cada año como máximo), aportando la nueva tabla de perfiles. En este plazo, Telefónica y los operadores solicitantes podrán llevar a cabo contactos bilaterales para aclarar o subsanar la solicitud si fuera necesario.
3. Si algún perfil solicitado no es considerado razonable por Telefónica, deberá indicarlo y justificarlo en la citada notificación. En ese caso, la CNMC podrá iniciar un procedimiento de análisis de la solicitud rechazada. El resto de perfiles se considerarán aprobados por la CNMC, sin necesidad de procedimiento administrativo al efecto.

4. Telefónica notificará a la CNMC y hará accesible a todos los operadores en su página web, un mes antes de la fecha de disponibilidad de los nuevos perfiles, una nueva versión de la oferta de referencia que contenga dichos perfiles. Igualmente, enviará si es necesario con la debida antelación la documentación adicional necesaria (guías de uso, etc).
5. El plazo de implementación de los nuevos perfiles será de 5 meses (sujeto también a la limitación del máximo de dos veces al año en las que habrá nuevos perfiles). En el caso de que el nuevo perfil reutilice capacidades de tráfico ya existentes, el plazo será de 4 meses.
6. Si los operadores no hacen uso de un perfil durante el plazo de un año, se considerará en desuso y podrá ser sustituido por otro perfil solicitado.

Al igual que en el procedimiento actual de la oferta de referencia, el proceso descrito aplica para nuevos perfiles solicitados por los operadores; además, Telefónica implementará los perfiles que resulten necesarios para dar replicabilidad a las nuevas modalidades minoristas que prevea lanzar al mercado y que se comunicarán de conformidad con los procedimientos regulatorios vigentes.

Asimismo, la oferta va a ampliarse en breve con los perfiles que Telefónica va a implantar en aplicación de la Resolución de los mercados 3 y 4 (véase apartado II.25)

II.14 Uso de equipos de cliente instalados

Astel solicita en su escrito la modificación del servicio para permitir el uso de equipos de clientes instalados, para accesos de cobre.

En la Resolución de disponibilidad de NEBA se describió y trató esta cuestión. Se trataría de modificar la especificación de NEBA para permitir que un CPE envíe al DSLAM tramas Ethernet sin indicador de VLAN, de modo que el DSLAM interprete que su calidad de tráfico es *best-effort*, permaneciendo igual el resto de funcionalidades del servicio. El objetivo sería permitir la migración de GigADSL y ADSL-IP a NEBA sin cambiar el CPE (modemrouter) de los clientes, pues la arquitectura del servicio NEBA (que fue acordada en el foro por los operadores alternativos, conscientes de las ventajas y los inconvenientes) requiere en muchos casos de nuevos equipos de cliente, al no ser válidos todos los que actualmente se usan con GigADSL y ADSL-IP²⁸. Como también se indicó en dicha Resolución, *“Ciertamente esto implicaría una modificación del servicio, pero contaría con la ventaja de facilitar la migración de los servicios indirectos existentes a NEBA”*.

²⁸ NEBA tiene una arquitectura monoVLAN/monoVC que transporta la información sobre la calidad del tráfico en el tramo CPE-DSLAM en una sola VLAN (VDSL2, GPON) o VC (ADSL2+), de modo que el CPE debe enviar una etiqueta VLAN en la trama Ethernet para marcar dicha calidad, característica que no todos los CPE implementan.

Por lo tanto, debe estudiarse si en este momento tiene sentido y es proporcionado imponer esta modificación del servicio NEBA.

Telefónica indica que el interés por el servicio NEBA cobre es prácticamente inexistente, haciendo referencia a que los operadores han apostado por hacer uso de la oferta comercial de GigADSL y ADSL-IP en las localizaciones con cobertura NEBA.

Igualmente, Telefónica afirma que esta solicitud llevaría a tener que desarrollar un nuevo servicio NEBA cobre, debido a la nueva arquitectura en red y el marcaje del tipo de calidad del tráfico por provisión en vez de por bit-p. Añade que habría que definir un conjunto de perfiles asociados a este nuevo tipo de conexión, y aporta una estimación del coste de desarrollo (del diseño del servicio, a lo que habría que sumar los cambios en NEON) y del plazo necesario. Finalmente, precisa que no aumentaría la cobertura de NEBA cobre, puesto que se encuentra limitada por hardware y no por la existencia del bit-p.

A este respecto, esta Sala no comparte que esta solicitud suponga un servicio completamente nuevo; de hecho, solo cambiaría el tratamiento que los DSLAM dan a las tramas Ethernet sin VLAN, que ahora son descartadas, y con esta modificación se considerarían tramas válidas de calidad *best-effort*, sin cambios en todo el resto de la arquitectura ni en los procedimientos y sistemas. Es cierto que, por definición, no permitiría tráfico real-time y con ello la prestación de servicio telefónico con garantías sobre VoIP. Sin embargo, el servicio telefónico se podría prestar sobre estos accesos mediante líneas no *naked*, disponibles en NEBA, posiblemente en combinación con AMLT, del mismo modo que en GigADSL y ADSL-IP (si bien en NEBA no está prevista la aplicación del descuento AMLT²⁹ en esas localizaciones).

Ahora bien, es cierto que el bajo uso de NEBA sobre accesos de cobre (en contraposición al mucho mayor uso de GigADSL y ADSL-IP en condiciones comerciales en las mismas localizaciones) no indica una preferencia de los operadores por el servicio NEBA. Se podría considerar que la disponibilidad de la funcionalidad solicitada ayudaría a migrar esos servicios comerciales a NEBA, pero la evolución del mercado de banda ancha hacia altas velocidades sobre accesos de fibra no indica que haya interés comercial en realizar tal cambio, pues el cliente seguiría utilizando el cobre y no habría aumento de velocidad u otras mejoras que permitan una mayor permanencia del cliente.

²⁹ En la Resolución DT 2009/871 de 17 de septiembre de 2009 se impuso a Telefónica, mientras no esté disponible el servicio que permita VoIP con garantías de calidad impuesto por el análisis del antiguo mercado 2 (mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija), un descuento sobre la cuota que pagan los operadores que usan AMLT (servicio telefónico tradicional) junto con acceso indirecto tradicional (GigADSL o ADSL-IP). Este descuento consiste en que los operadores pagan el recargo para conexiones de acceso indirecto sin servicio telefónico en lugar de la cuota AMLT.

Este cambio, de implementarse, estaría operativo en un momento en que las conexiones xDSL sobre cobre están disminuyendo a favor de los accesos de fibra, y recaería ya en el periodo de vigencia del nuevo análisis de mercados, en el que se ha visto reducida el área de aplicación de la obligación de acceso. También debe tenerse en cuenta el posible aumento de los costes de NEBA cobre, debido al coste de desarrollo. Por último, y dado que la cobertura del servicio NEBA no aumentaría, no habría ahorro de costes para los operadores derivado de tener más localizaciones en las que podrían prescindir de los servicios mayoristas anteriores. Es por tanto cuestionable que los operadores hicieran uso intensivo de este servicio NEBA modificado en lugar de permanecer en GigADSL y ADSL-IP en condiciones comerciales.

Consecuentemente, no se considera proporcionado imponer esta modificación del servicio a Telefónica.

II.15 Transparencia del servicio a nivel 2

Astel y Vodafone hacen referencia a la falta de transparencia del servicio a nivel 2 y solicitan que se solucione esta cuestión. Vodafone añade que aunque los costes involucrados pueden ser importantes, lo considera esencial para la prestación de servicios dirigidos al sector empresarial.

Este aspecto fue tratado en la Resolución de disponibilidad. Como allí se explicitó, *“algunos operadores hacen referencia en sus respuestas a una falta de transparencia en el servicio. Esta se manifestaría en la imposibilidad de prestar servicios de nivel 2 por los operadores a sus clientes cuando varios de esos clientes están conectados al mismo DSLAM/OLT, lo que según estos operadores limitaría los servicios a empresas”*. Según la información aportada por los operadores, cuando varios clientes de su servicio de nivel 2³⁰ están conectados al mismo nodo de acceso (DSLAM/OLT), y uno de ellos envía un cierto tipo de tramas Ethernet³¹, dicho paquete es replicado por la red del operador para que llegue a todos los clientes del servicio de nivel 2, incluidos aquellos conectados al mismo nodo de acceso. El citado nodo de acceso recibe por tanto por varios interfaces una misma trama Ethernet, lo que interpreta como un encaminamiento erróneo en bucle, y procede a bloquear alguno de los puertos para evitar este bucle.

En la citada Resolución de disponibilidad se indicó que este comportamiento del servicio es acorde con la oferta de referencia, que establece que *“El servicio NEBA es un servicio de nivel 2 de transporte de tramas Ethernet transparente a toda información transportada de protocolos de nivel 3 y superior”*. Es decir, NEBA es un servicio de nivel 2, que por tanto no asegura la

³⁰ Servicios como redes privadas virtuales de nivel 2, que se prestan a empresas para establecer comunicación entre varias sedes como si estuvieran en la misma red local.

³¹ En concreto, paquetes a difundir (broadcast) del protocolo de resolución de direcciones ARP (*Address Resolution Protocol*).

transparencia de toda la información de control de red de ese nivel (al que pertenecen las direcciones MAC) pero sí asegura la transparencia de la información transportada y por tanto es transparente a los protocolos de orden superior, como pueden ser IP, TCP, etc (lo que posibilita la prestación de servicios similares, es decir, redes privadas virtuales pero a nivel 3). Como se dijo entonces, la transparencia de la información de cabecera de nivel 2 (transparencia total o al menos la necesaria para evitar el comportamiento descrito) necesitaría o bien de una modificación de la oferta de referencia de NEBA o bien del uso de un servicio de nivel 1 (como sería la oferta de referencia de líneas alquiladas, ORLA).

Telefónica indica que no es viable la modificación solicitada en el conjunto de la planta NEBA, debido a que uno de sus dos suministradores de equipos no tiene solución actual para ello y tampoco identifica que la vaya a tener a futuro, y ello tanto en accesos de cobre como FTTH.

En el Informe sobre Características Comunes del BEREC se puede comprobar (en la tabla 13) que estos servicios mayoristas incorporan en varios países³² medidas de seguridad que implican comportamientos como el descrito, es decir, esos servicios bloquean también los puertos afectados si detectan direcciones MAC duplicadas.

Por lo tanto, no se trata de una grave limitación del servicio mayorista NEBA, puesto que (1) otros servicios comparables en Europa tienen el mismo comportamiento, (2) el comportamiento descrito solo ocurre si dos sedes de un cliente empresarial al que se ofrece un cierto servicio de red privada virtual están conectadas al mismo DSLAM o OLT, y (3) los operadores que se dirigen al segmento de empresas cuentan con servicios mayoristas complementarios de los que pueden hacer uso si necesitan ofrecer los servicios minoristas descritos, como puede ser la ORLA.

Como medida paliativa, BT solicitó que en el fichero de cobertura global FTTH se incorpore un campo que indique el código MIGA de la central cabecera FTTH de la que depende cada finca, pues este cambio permitiría identificar si dos clientes se encuentran en diferentes centrales cabecera, en cuyo caso no ocurriría el efecto indicado anteriormente. Dicha medida sí estará disponible, según lo expuesto en el apartado II.11, reduciéndose así la afectación práctica del comportamiento descrito.

II.16 Identificación de accesos FTTH

Situación actual

Las solicitudes de alta sobre vacante en accesos FTTH se realizan utilizando como parámetro básico de entrada para la identificación del domicilio el código

³² Austria, Bélgica, Grecia, Italia.

GESCAL³³. Cuando un operador realiza un alta sobre un domicilio no existente en la base de datos, se crea un nuevo código GESCAL.

En el caso de alta sobre ocupado, el parámetro identificador básico es el IUA³⁴ del acceso FTTH. El IUA se encuentra rotulado sobre el PTRO, y puede ser obtenido también mediante Web Services a partir del código GESCAL del domicilio o del número administrativo del acceso.

Alegaciones

ASTEL solicita que se definan procedimientos para mejorar la gestión de las altas de NEBA, con independencia de las actuaciones de mejora de GESCAL que se hayan llevado a cabo. Con respecto a esto último, ASTEL solicita a la CNMC que confirme que Telefónica ha llevado a cabo las acciones de corrección de GESCAL de acuerdo a las disposiciones de la Resolución DT 2010/1756.

Orange dice seguir detectando numerosos problemas en la base de datos GESCAL que impiden contratar conexiones NEBA sobre ocupado en un gran porcentaje de los casos, por lo que considera necesario que Telefónica depure dicha base de datos. Orange expone que la realidad constatada en los últimos años obliga a asumir la imposibilidad, manifestada en repetidas ocasiones por Telefónica, de solucionar las limitaciones de GESCAL para la gestión de movimientos sobre accesos en servicio y, en particular, de las altas de NEBA FTTH sobre ocupado.

Vodafone también alude a la insuficiencia de GESCAL para identificar correctamente los IUA de los accesos de fibra, y señala que la propia Telefónica ha reconocido que GESCAL solo es apto para las altas sobre vacante.

La consecuencia de no lograr obtener el IUA, según Orange, es que el operador asumirá que el cliente no tiene acceso de fibra instalado y cursará un alta sobre vacante, que podrá ser rechazada, o cursada instalando un nuevo acceso o, en el mejor de los casos, con la reutilización de todo o parte del cableado/PTRO, provocando un corte imprevisto del servicio al cliente. En caso de obtener un IUA incorrecto, Orange señala que la consecuencia sería el lanzamiento de un alta sobre un acceso erróneo, que dejaría incomunicado al usuario titular de dicho acceso.

³³ GESCAL es un código y una base de datos de Telefónica para la identificación de los domicilios de los clientes. El código de domicilio GESCAL es un valor alfanumérico de 37 posiciones, subdividido en subcampos que identifican cada una de las entidades geográficas que lo componen.

³⁴ Identificador Único de Acceso. Se trata de una clave alfanumérica que identifica de forma unívoca el punto de terminación de red de un acceso físico de un servicio de telecomunicaciones con interfaz óptico.

En opinión de Orange, el etiquetado del IUA en los PTRO -única solución propuesta por Telefónica- resulta insuficiente, porque los clientes muchas veces desconocen qué tipo de servicio tienen, o no tienen acceso al PTRO en el momento de la contratación, y además la rotulación de PTRO no se hace de forma sistemática por Telefónica.

Orange indica que la inclusión del IUA en factura es una solución que, hasta la fecha, ha sido descartada. Aunque Orange la defendió en su momento como el mejor compromiso entre simplicidad y eficacia, en su opinión se trata de una solución que solo podría implementarse a medio plazo. Este operador defiende un mecanismo alternativo de obtención del IUA mediante la entidad de referencia de portabilidad, análogo al empleado actualmente para el traspaso de conexiones mayoristas de cobre, solución que Vodafone también apoya como método, en su opinión, idóneo.

Dado que Telefónica se ha negado a participar en una solución vía entidad de referencia de portabilidad, Orange considera que la CNMC debe obligar a Telefónica a implementar un método eficaz para informar del IUA asignado a un determinado número de teléfono, en particular, mediante un WS específico.

En su respuesta al requerimiento, Telefónica ha reiterado que el código GESCAL no garantiza al 100% la obtención correcta del IUA, debido fundamentalmente al uso extensivo que se hace de él para dar altas sobre vacante. Telefónica manifiesta que solo en el año 2014, Vodafone, Orange y Jazztel han creado más de 2,8 millones de nuevos códigos GESCAL. Telefónica ha reportado también en su respuesta las actuaciones llevadas a cabo, pero expone que el volumen de nuevos códigos GESCAL hace que cualquier acción resulte infructuosa.

Telefónica considera que, a día de hoy, la solución más rápida y fiable es la comunicación, por parte del cliente, del IUA rotulado en el PTRO. Telefónica ha propuesto incluir dicho IUA en la factura de los clientes, de forma similar al identificativo o CUPS³⁵ del mercado eléctrico y de gas. Dicha funcionalidad, una vez aprobado el desarrollo, podría estar disponible en 4 meses en el caso de Telefónica.

Análisis

A la vista de las alegaciones de los interesados, las mejoras emprendidas por Telefónica en la base de datos GESCAL hasta la fecha no parecen resultar suficientes a los efectos de poder obtener los IUA de los accesos de fibra con las garantías necesarias. Tanto los operadores como Telefónica asumen que la herramienta GESCAL no permite recuperar los códigos IUA de los accesos activos de manera fiable en el 100% de los casos. Telefónica alude a la

³⁵ Código Universal del Punto de Suministro.

imposibilidad de depurar la base de datos GESCAL ante el gran número de códigos de nueva creación que se producen en las altas sobre vacante.

Por lo tanto, ante la imposibilidad de lograr en todos los casos una identificación precisa de los accesos ocupados a través de GESCAL resulta indispensable plantear la introducción de métodos complementarios, de manera que se eviten los problemas descritos por los operadores.

A priori, se estima que la solución más rápida y eficaz sería la incorporación de los códigos IUA en las facturas.

Con la introducción en las facturas de los clientes del IUA de los accesos FTTH se trata de imponer una condición operativa (tanto para Telefónica como para los operadores alternativos que hacen uso del servicio NEBA) en base a la habilitación competencial recogida en el artículo 14.4 de la LGTel, que habilita a esta Comisión a imponer *“determinadas condiciones técnicas u operativas tanto al operador con PSM como a los beneficiarios de dicho acceso”* por considerarse necesario para garantizar el funcionamiento normal de la red en relación a la prestación de los servicios mayoristas de acceso, así como los traspasos entre clientes, en aras, en último término, de fomentar la libertad de elección de los usuarios.

De este modo, cada usuario de fibra dispondría del identificador único de su acceso físico sin ambigüedades, con independencia del servicio o servicios que tenga contratados con su operador. Telefónica ha manifestado que dicha solución podría estar disponible en cuatro meses, plazo inferior al que supondría cualquier desarrollo en NEON, como la introducción de un nuevo WS. Por su parte, Orange aunque en principio no se opone, ha solicitado que se determinen unos plazos máximos flexibles, de entre 12 y 18 meses, sin perjuicio de que los operadores puedan acordar reducirlos.

Tanto Orange como Vodafone se han mostrado partidarios de basar la identificación del acceso en procedimientos similares a los aplicados para los accesos de cobre en la actualidad, esto es, vía Entidad de Referencia de portabilidad, o que Telefónica implemente un WS específico en NEON (basado en el número de teléfono). Sin embargo, esta solución sería parcial, es decir, únicamente válida en tanto en cuanto el usuario dispusiera de servicio telefónico. En este sentido, la especificación de NEBA no contempla la recuperación del IUA mediante el número de teléfono, de manera que la identificación del acceso físico esté desligada de los servicios soportados; si bien actualmente el servicio telefónico es en general parte de los accesos de banda ancha, no todos los operadores incluyen dicho servicio, y la regulación no puede condicionar la posible evolución hacia accesos sin servicio telefónico.

Por su parte, la consignación del IUA en la factura no presenta el inconveniente anterior, pues es independiente de la contratación del servicio telefónico y de cualquier otro servicio, y cubre, pues, todas las posibles casuísticas (incluyendo

domicilios con varios IUA, por ejemplo empresas). Además, se perfila como una solución más sencilla y de menor impacto en desarrollos de sistemas.

Por todo lo anterior, y en base a la habilitación competencial establecida en el apartado 4 del artículo 14 de la LGTel referenciado, se propone introducir en la oferta la obligatoriedad, tanto para Telefónica como para los operadores que hacen uso del servicio NEBA, de incluir el IUA de los accesos FTTH en la factura de sus clientes. Dicha funcionalidad deberá estar operativa en un plazo máximo de 12 meses.

La obligación se extiende a (1) todos los accesos FTTH de Telefónica sujetos a la obligación de acceso según el análisis de mercados y (2) todos los accesos NEBA-FTTH de otros operadores que hacen uso de NEBA, pero no a sus accesos FTTH de red propia.

Asimismo, se modifica la oferta para indicar expresamente que Telefónica deberá proporcionar el algoritmo de generación del código de control del IUA a los operadores alternativos.

II.17 Acometidas FTTH

Situación actual

La oferta de referencia establece, para el caso de altas sobre vacante (es decir, solicitudes NEBA sobre un acceso FTTH sin servicio de Telefónica ni mayorista ni minorista) que *“Se instalará acometida y PTRO; siempre habrá desplazamiento a domicilio de cliente. El PTRO se instalará en un punto próximo a la entrada de la acometida a la vivienda”*. Es decir, ante una solicitud de este tipo Telefónica procederá a instalar la acometida de fibra óptica al domicilio del cliente, instalación que finaliza en una roseta óptica que constituye el punto de terminación de red óptica (PTRO). El servicio NEBA se entrega en este punto (pues la ONT no forma parte del servicio), siendo los equipos y cableados del domicilio conectados al PTRO (red interior del domicilio) responsabilidad del operador alternativo³⁶.

La oferta de referencia contiene también las cuotas no recurrentes para las actuaciones de altas sobre vacante, alta sobre ocupado y baja (que son de 68,17€, 21,75€ y 19,27€ respectivamente)³⁷. Para fijar estos precios se utilizó un modelo de costes. Estas cuotas responden a tareas puramente asociadas a la activación del acceso, no incluyendo elementos de red, y en particular no incluyen los costes de la acometida. Estos últimos costes, junto con otros asociados a los equipos activos del servicio NEBA (como la conexión de la

³⁶ En el caso de alta sobre ocupado (solicitud sobre un acceso FTTH de Telefónica con servicio, ya sea mayorista o minorista) no es necesario instalar PTRO, puesto que ya existe.

³⁷ Resolución, de 30 de enero de 2014, por la que se revisan los precios de los servicios mayoristas de banda ancha GigADSL, ADSL-IP y NEBA (DT 2011/739).

OLT) están contenidos en la cuota mensual para accesos FTTH, que es de 19,93€, como estableció la misma Resolución.

Por otro lado, la Resolución de 12 de febrero de 2009³⁸ estableció el marco que debe regir para los despliegues de acometidas FTTH en los edificios (excluidos los que disponen de ICT). En particular, se introdujo la obligación, para todos los operadores que desplieguen red de fibra óptica, de proporcionar acceso a los elementos de red en el interior o proximidad de los edificios, así como a sus recursos asociados, y ello a costes razonables.

De este modo, un operador que haya instalado una acometida de fibra para un cliente minorista debe cederla a otro operador que se lo solicite (lo que se denomina traspaso de acometidas) a un coste razonable. Del mismo modo, un operador que haga uso del servicio NEBA y después quiera migrar dicho acceso a su propia red FTTH podrá adquirir la propiedad de la acometida tendida por Telefónica abonando el importe correspondiente.

Alegaciones

Orange alega que las acometidas instaladas por Telefónica presentan características distintas dependiendo de si su primer uso es para servicio minorista o mayorista NEBA. En el primer caso, indica Orange, Telefónica prolonga la acometida por el interior del domicilio hasta el punto que el cliente le indica, ubicando el PTRO en un punto cercano a la ONT y el router. En cambio, prosigue Orange, en el segundo caso, según la oferta de referencia, el PTRO se instala en un punto próximo a la entrada de la acometida a la vivienda, de modo que el operador necesariamente debe enviar un segundo instalador para prolongar el cableado óptico hasta el lugar donde el cliente desea ubicar la ONT, lo que supone un ahorro para Telefónica y un perjuicio para el operador alternativo; añade que, en estos casos, y ante una migración de un acceso NEBA a su red propia, Orange debe pagar a Telefónica la acometida completa, aunque una parte haya sido instalada y sufragada por la propia Orange. Por ello solicita que las instalaciones sean iguales para minorista y mayorista, o subsidiariamente que Telefónica deba abonar al operador los costes de prolongar la acometida.

Orange añade que, en el caso citado de migración, debe abonar el precio de transferencia de la acometida, y considera que le supone pagar por conceptos que ya ha abonado en la cuota de alta de NEBA; en particular, alude a los conceptos de la cuota de alta sobre vacante no incluidos en la cuota de alta sobre ocupado (gestión de cita con usuario, desplazamiento, pruebas, gestión). Por ello solicita que al migrar Orange un cliente Telefónica le devuelva esos

³⁸ Resolución, de 12 de febrero de 2009, por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios (MTZ 2008/965).

conceptos (lo que supone 46,42€ por acceso). Vodafone indica que coincide con el planteamiento de Orange.

Valoración

El análisis de los mercados 4 y 5 de 2009 impuso a Telefónica la obligación de proporcionar acceso mayorista de banda ancha, implementado mediante el servicio NEBA. Se impuso también la obligación de no discriminación, es decir, Telefónica debe suministrar a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma, en las mismas condiciones y plazos.

Una hipotética distinción en la situación del PTRO dependiendo de si se trata de un acceso minorista o mayorista, además de poder constituir una discriminación, conllevaría perjuicios para el usuario final, al tener que realizarse el cableado óptico en su domicilio por dos instaladores diferentes, y tener dos rosetas ópticas (el PTRO de Telefónica y la roseta final del operador).

Pues bien, como se ha señalado, no resulta aceptable dicha distinción en la instalación de las acometidas, distinción que además no estaría justificada ni por el coste ni por el supuesto mayor impacto de averías en la red interior del cliente. En efecto, el coste de las acometidas, de acuerdo a información proporcionada por Telefónica³⁹, incluye también el cableado óptico interior y su instalación hasta el PTRO, el cual no está necesariamente próximo a la entrada de la acometida en la vivienda⁴⁰; dicho coste se recupera en las cuotas mensuales del servicio NEBA y eventualmente en el pago a realizar por el traspaso de acometida. Por otro lado, la acometida, hasta el PTRO, en ningún caso forma parte de la red interior de cliente, sino que ésta comienza a partir del PTRO, que es el punto de entrega del servicio NEBA.

Por lo tanto, debe suprimirse la referencia en la oferta de referencia a la situación del PTRO en un punto próximo a la entrada de la acometida a la vivienda. La instalación del PTRO no podrá depender de si se trata de un servicio minorista propio o de un mayorista, y los instaladores no podrán tener instrucciones relativas a establecer diferencias al respecto; si con carácter general el PTRO para el minorista se sitúa atendiendo a las preferencias del cliente, deberá hacerse lo mismo en una instalación mayorista.

Además de la modificación citada, una solución complementaria podría consistir, como solicita Vodafone, en que fuera el operador alternativo (y no

³⁹ Respuesta a un requerimiento de información realizado en el seno del procedimiento MTZ 2013/692, relativo al conflicto interpuesto por Vodafone y Orange a Telefónica sobre la compartición de verticales.

⁴⁰ En la referida respuesta al requerimiento, Telefónica indica que en un porcentaje de instalaciones de exterior se usan dos rosetas, para separar el cable exterior (negro) del interior (blanco), por lo que se instala una segunda roseta de transición al lado de la ventana por donde entra la acometida, y a partir de ahí el tendido interior termina en la roseta principal.

Telefónica) quien realizase la instalación de la acometida. Vodafone considera que esta medida daría a los operadores una mayor responsabilidad y control sobre la instalación y activación de una nueva línea, evitando además tratos diferentes de los técnicos instaladores, y evitando también situaciones como la creada por la reciente huelga de trabajadores de contratistas de Telefónica.

Pues bien, es cierto que se trata del acceso del operador, para un cliente del operador, y que esta medida ayudaría a independizar al operador de Telefónica, siendo también en beneficio del cliente final, que no necesitaría de la visita de dos instaladores. Además, puede contribuir a evitar disputas acerca del tendido de la acometida, como el punto de colocación del PTRO, y el operador alternativo puede, en esa única visita, prestar servicios adicionales dentro de la red del hogar. Sin embargo, no todos los operadores cuentan con servicios de instalación de accesos FTTH, de modo que esta solución debe ser en todo caso opcional.

Ahora bien, esta medida tiene una serie de implicaciones. Así, si el operador alternativo despliega la acometida, como ésta se conecta a la caja terminal de Telefónica, pueden aparecer problemas en la delimitación y resolución de averías. Esta dualidad (acometida tendida por un operador conectada a la caja terminal de otro) puede también potencialmente acarrear problemas si en un futuro se produce un traspaso de esta acometida a un tercer operador, por lo que sería necesario establecer de quién es la titularidad de dicha acometida. En definitiva, se trata de aspectos que pueden abordarse de forma negociada de manera similar a los acuerdos para la compartición de verticales, firmados al amparo de la Resolución, de 12 de febrero de 2009, relativa a la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios.

Igualmente, al ser el operador alternativo quien asume el coste inmediato del tendido, no serían de aplicación directa los actuales precios de alta y recurrente del acceso FTTH establecidos en la oferta de referencia; pero tampoco parece prudente una revisión de estos precios para añadir la casuística en discusión, en un momento de transición hacia un nuevo marco en que estos conceptos no estarán orientados a costes. Estas dificultades podrían quizá evitarse si se produjera un traspaso automático de la nueva acometida a Telefónica en el momento del alta, pero una obligación así sería desproporcionada, puesto que no se trata de un cliente de Telefónica ni es este operador quien ha tendido la acometida, y por lo tanto este escenario solo sería posible en caso de acuerdo.

En definitiva, aun acogiendo favorablemente esta posibilidad, no parece adecuado ni proporcionado establecerla con carácter obligatorio y general en la oferta de referencia, debido a las dificultades mencionadas. En su lugar, se considera más adecuado que un operador pueda solicitar esta modalidad a Telefónica, quien estará obligada a negociar unas condiciones razonables que

satisfagan a ambas partes y solventen de este modo cualquier dificultad que pudiera aparecer. Este acuerdo deberá ser notificado a la CNMC.

En relación a la solicitud de Orange de devolución de ciertas cuotas en los supuestos de migración de NEBA a red propia, debe tenerse en cuenta que no es posible comparar y disgregar los costes en uno y otro caso (altas NEBA frente a precio de transferencia de las acometidas), puesto que los primeros se establecieron, de acuerdo al análisis de mercados de 2009, orientados a costes mientras que los segundos se basan en precios razonables. Telefónica incurre efectivamente en los costes incluidos en el proceso de alta NEBA, y por ello deben satisfacerse en dichas cuotas. Una eventual modificación de los precios de transferencia de las acometidas excede del objeto de este expediente, y debe ser objeto de negociación entre las partes que han celebrado un acuerdo para su compartición. En caso de desacuerdo el análisis deberá llevarse a cabo, en todo caso, en un procedimiento específico. Se trata también de un asunto que podría solventarse en el marco de los eventuales acuerdos destinados a que sea el operador alternativo quien despliega sus acometidas.

II.18 Parámetros de calidad del servicio

ASTEL y Vodafone solicitan que se midan todos los parámetros de todas las calidades, independientemente de que tengan un ANS comprometido, dado que una vez desplegadas las sondas, ello no supone un coste adicional significativo.

ASTEL y Vodafone proponen incorporar valores de calidad comprometida para algunos parámetros que actualmente carecen de ellos y mejorar los valores de calidad actuales. Vodafone apoya los valores propuestos por ASTEL, indicando que son conformes con la norma TR-126 del organismo DSL Forum, y solicita que se incorporen los valores para la calidad *best-effort* al menos como Objetivo de Nivel de Servicio (SLO), es decir, que no den lugar a penalizaciones en caso de incumplimiento.

Análisis

Los parámetros de calidad en la conectividad fueron analizados y ajustados en la Resolución sobre la especificación de NEBA⁴¹, sobre la base de las alegaciones formuladas por los interesados y las recomendaciones internacionales en vigor. Por lo tanto, constituyen umbrales de referencia correctos que teóricamente deberían permitir prestar los distintos tipos de servicios con una calidad adecuada.

En la citada resolución ya se apuntó a la posibilidad de revisar ciertos parámetros en el futuro, sobre la base de la experiencia adquirida en el proceso de monitorización de la red. ASTEL y Vodafone basan su petición en una

⁴¹ Resolución, de 11 de noviembre de 2010, sobre la propuesta de nuevo servicio de acceso mayorista de banda ancha.

recomendación técnica, pero sin embargo no han facilitado datos empíricos que permitan valorar la calidad real que Telefónica está proporcionando y su falta de adecuación al potencial de la red. Por consiguiente, se considera prematuro en este momento proceder a revisar los parámetros de calidad actualmente en vigor.

Por otra parte, a priori no se considera necesario incorporar valores garantizados para el retardo y su variación en la calidad *best-effort*, por la propia definición de esta clase de tráfico. Resulta claro que el tráfico *best-effort* será cursado por la red con la máxima velocidad posible en cada momento.

Ahora bien, conviene que los operadores puedan verificar que el tráfico minorista no está siendo priorizado frente al mayorista, para lo cual es preciso que Telefónica reporte periódicamente los valores en autoprestación de pérdida de paquetes, retardo y variación de retardo en cada calidad de servicio, tal y como ya se apuntó en la Resolución sobre la especificación de NEBA.

Por lo tanto, se considera oportuno incluir una mención explícita en la oferta de referencia, en relación a la obligación de reportar periódicamente los valores de calidad medidos en autoprestación. Telefónica dispondrá de 10 meses para concretar los indicadores equivalentes en el servicio minorista y comenzar a suministrar la información a los operadores y a esta Comisión.

II.19 Servicio de mantenimiento Premium Alegaciones

Orange expone que los servicios de mantenimiento Premium actualmente incluidos en la oferta NEBA cubren las necesidades de los mercados residenciales, pero no se adaptan a los requerimientos demandados por las empresas. Por tanto, dado que Telefónica sí parece estar ofreciendo ANS adaptados a dicho mercado para sus servicios minoristas, Orange considera que en cumplimiento de sus obligaciones de no discriminación Telefónica debe incluir un servicio de mantenimiento con tiempos de respuesta contabilizados en horas naturales, operativo las 24 horas del día, los 7 días de la semana, equivalente a los servicios de mantenimiento incluidos en la ORLA.

Análisis

Telefónica ofrece en la actualidad diferentes modalidades de mantenimiento para accesos minoristas FTTH, orientadas a los mercados residencial y de empresas, cuyas condiciones técnicas y económicas se encuentran disponibles en su página web. La única que se considera aplicable a NEBA fibra por ofrecer un plazo mejorado de resolución de averías⁴² es la denominada “Mantenimiento Integral Fibra”, que se oferta en el segmento empresarial⁴³:

⁴² El plazo vigente de reparación de averías en accesos NEBA FTTH es de 48 horas.

⁴³ En el segmento residencial Telefónica ofrece el servicio “Mantenimiento Total Fibra”, cuyo plazo de reparación no es inferior al actualmente regulado en la oferta.

Mantenimiento NEBA Fibra	Cuota de alta (€)	Cuota mensual (€)	Plazo garantizado de resolución de averías
Mantenimiento Integral Fibra “día siguiente”	-	10	Día siguiente al aviso de avería (definido según condiciones minoristas del servicio)

Por consiguiente, dicha facilidad opcional debe estar disponible para los operadores alternativos que contraten NEBA sobre fibra, de igual modo que la oferta ya recoge los servicios de mantenimiento premium para NEBA cobre. Además, dicha facilidad no es opcional sino obligatoria para acogerse al servicio de alta calidad (mercado 4) previsto en la Resolución de los mercados 3 y 4 (véase apartado II.25).

En caso de incumplimiento del plazo, serán de aplicación las penalizaciones por retraso en la reparación de averías establecidas en la oferta, conforme a lo indicado en el apartado de ANS del texto de la oferta NEBA vigente.

En cuanto a las condiciones de mantenimiento del servicio MacroLAN⁴⁴ de Telefónica, ésta ha confirmado que los elementos de su red MAN⁴⁵ (y por lo tanto, cualquier servicio que se preste sobre ella) cuentan con un nivel de mantenimiento 24x7. Ello implica que las averías en conexiones NEBA con origen en algún elemento de la red MAN de Telefónica recibirían dicho tratamiento. Dichas averías, normalmente con impacto en más de una conexión, serían asimilables a las incidencias de prioridad alta, cuyo tiempo de resolución es de 6 horas naturales, de acuerdo a lo previsto tanto en la OBA como en la oferta NEBA.

Se deberán incorporar en la oferta los servicios opcionales de mantenimiento premium para conexiones FTTH, con los mismos plazos y condiciones económicas que Telefónica ofrezca a sus clientes minoristas, que actualmente son los indicados en la tabla anterior.

II.20 ANS de provisión y disponibilidad

II.20.1 ANS de provisión

Orange solicita que se revisen a la baja los tiempos de provisión de NEBA FTTH para alinearlos con los de NEBA cobre. En particular, solicita la reducción del plazo a 5 días para alta sobre ocupado y otras actuaciones sin trabajos en central, y la reducción del plazo del alta sobre vacante de 10 a 6 días, en línea con el plazo en que Telefónica venía provisionando sus servicios minoristas. Además, Orange solicita plazos máximos para cada hito intermedio.

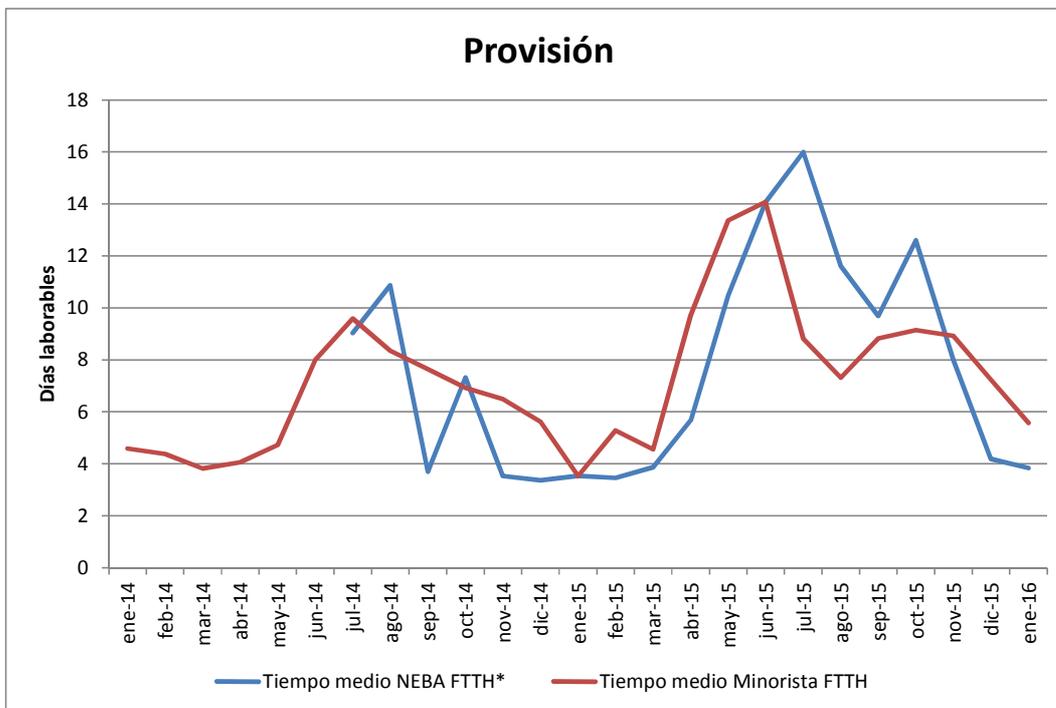
⁴⁴ El servicio MacroLAN es la solución técnica de Telefónica de altas prestaciones y velocidad para la interconexión de RPV (red privada virtual).

⁴⁵ Red de agregación Ethernet de Telefónica o red MAN (Metropolitan Area Network).

Análisis

Los indicadores de calidad mostraban una tendencia decreciente y continuada de los plazos de entrega de conexiones FTTH mayoristas y minoristas durante el segundo semestre de 2014. Durante los primeros meses de 2015, hasta el inicio de la huelga de los técnicos de las empresas colaboradoras de Telefónica en abril, se entregaban los servicios mayoristas y minoristas en plazos medios considerablemente inferiores a los plazos máximos vigentes en la oferta NEBA (unos 3,5 días en el caso de NEBA FTTH).

Sin embargo, los datos posteriores hasta junio de 2015 reflejan un notable empeoramiento derivado del impacto de la huelga, si bien se produjo una cierta recuperación en los meses posteriores a la misma, aunque hasta enero de 2016 no se han llegado a alcanzar niveles de servicio similares a los del primer trimestre de 2015:



(*) El servicio NEBA FTTH empezó a despegar en octubre/noviembre de 2014, por tanto los datos anteriores corresponden a un escaso volumen de altas y no son suficientemente representativos.

Gráfica 1. Tiempos medios de provisión

Por consiguiente, como consecuencia de la huelga, los datos a partir de 2015 no pueden considerarse representativos del nivel de eficiencia de Telefónica, lo cual imposibilita confirmar la tendencia observada en el primer trimestre, que coincidió con el despegue del servicio NEBA FTTH. Por otro lado, los indicadores minoristas durante el ejercicio 2014 tampoco muestran una tendencia clara que permita fijar un plazo de provisión más reducido con las suficientes garantías de que Telefónica tendrá la capacidad operativa de cumplirlo. En consecuencia, no resulta prudente acortar en este momento el

plazo de 10 días para el alta de NEBA FTTH sobre vacante, ello sin perjuicio de la obligación de no discriminación en virtud de la cual Telefónica no puede provisionar los servicios mayoristas en plazos superiores a los minoristas equivalentes.

Sin embargo, no existen motivos que justifiquen la adopción de un plazo diferenciado para fibra y cobre en el caso de activaciones de NEBA que no requieran desplazamiento a central ni a domicilio de abonado. Por lo tanto deben igualarse dichos plazos para ambos tipos de acceso. Asimismo, los plazos para cambio de parámetros de NEBA fibra y cobre se actualizan a 5 días.

De igual modo, procede revisar el plazo actual de 5 días para la baja de conexión individual FTTH a efectos de facturación fijándolo en 2 días laborables al igual que en el caso de conexiones de cobre⁴⁶.

El hito inicial a la hora de computar el plazo de entrega debe ser la recepción de la solicitud por Telefónica, salvo indicación expresa en otro sentido para un servicio concreto. Se propone modificar la definición del indicador de tiempo de provisión garantizado⁴⁷, cuya redacción actual presenta cierta ambigüedad.

Con respecto a los plazos para hitos intermedios, este asunto ya fue analizado en la resolución DT 2011/738, que incluyó un plazo máximo de un día laborable para la aceptación o rechazo de toda solicitud. Por consiguiente, la petición de Orange ya se encuentra recogida en parte en la oferta vigente.

II.20.2 ANS de disponibilidad y ratio de averías

Por último, Orange solicita la incorporación de unos ANS de disponibilidad análogos a los previstos para los servicios de acceso indirecto de la OBA. Vodafone apoya las propuestas de Orange respecto a dichos ANS, matizando que se adopte el valor de 99,99% propuesto por ASTEL para la disponibilidad de los enlaces de entrega de señal (Orange propone un 99,94%).

Análisis

La petición de Orange relativa a incorporar en la oferta NEBA los ANS de disponibilidad y número máximo de averías para conexiones de acceso indirecto y enlaces de entrega de señal de la OBA se estima razonable, dado que constituyen parámetros relevantes para garantizar la disponibilidad y calidad del mantenimiento que procede incorporar también a NEBA. De hecho, dado que el servicio de entrega de señal (definido y desarrollado en la OBA) es

⁴⁶ El plazo continuará siendo de 5 días para la baja física del acceso.

⁴⁷ Página 50: “Se define el indicador de tiempo de provisión garantizado como el tiempo máximo para la correcta provisión del servicio, que se corresponderá con el tiempo transcurrido desde cierto hito inicial específico de cada servicio (como la recepción de la solicitud) hasta la entrega efectiva del servicio.”

común para OBA y NEBA, lo dispuesto en la OBA es también de aplicación cuando el servicio se solicita para la conexión con pPAI-E NEBA. Por ello es suficiente una remisión genérica a los valores establecidos en la OBA.

II.20.3 Conclusión

Como consecuencia de lo anterior:

- Se incluyen los ANS de disponibilidad y ratio de averías de la OBA, que aplicarán tanto a accesos de fibra como de cobre.
- Los plazos de provisión de conexiones NEBA FTTH sobre ocupado y cambio de parámetros de NEBA fibra y cobre se reducen para alinearlos con el plazo de NEBA cobre sin trabajos en central o domicilio de cliente (5 días).
- El plazo de baja de conexiones NEBA FTTH se establece en 2 días a efectos de facturación (5 días para la baja del acceso físico).

II.21 Movimientos masivos FTTH

Orange solicita que se desarrollen los procedimientos y condiciones económicas de los movimientos masivos para conexiones FTTH que ya contempla la oferta NEBA en su apartado 3.7.2.1 para los accesos de cobre.

Análisis

Entre las medidas propuestas en el nuevo análisis de mercados se incluyen algunas como la incorporación de nuevos perfiles para NEBA FTTH, o la definición de un servicio para empresas vinculado a las modalidades sin calidad *best effort*, que pueden dar lugar a una cierta demanda de movimientos masivos.

Efectivamente, la oferta vigente contempla movimientos masivos tanto para conexiones de cobre como de fibra. Sin embargo, únicamente se han definido procedimientos, plazos y precios para los movimientos sobre accesos de cobre, análogos a los de la OBA. Por lo tanto, se estima pertinente desarrollar los movimientos masivos para FTTH, tal y como solicita Orange, máxime teniendo en cuenta que el volumen de conexiones es mucho mayor para accesos FTTH, y que algunas de las medidas propuestas en el nuevo análisis de mercados pueden dar lugar a movimientos masivos en estos accesos.

Los movimientos masivos que se considera necesario desarrollar son las modificaciones masivas del servicio NEBA FTTH, que estarían sujetas a restricciones semejantes a las existentes para los movimientos masivos en NEBA cobre (ver apartado 3.8.2.12 de la oferta de referencia), esto es:

- Número de conexiones individuales comprendido entre 2 y 50⁴⁸

⁴⁸ Se podrá contemplar un límite superior a 50, al igual que en el caso de los movimientos masivos de accesos NEBA cobre.

- Servicio origen: NEBA FTTH
- Mismo operador origen y destino en todas las solicitudes individuales
- Misma modalidad origen y destino en todas las solicitudes individuales

Los precios aplicables, calculados sobre la base del modelo de costes vigente son los indicados a continuación:

Movimiento	Precio (€)
Modificación masiva de modalidad NEBA FTTH	21,75 + 0,12 × N

El plazo de provisión deberá establecerse en 6 días, en coherencia con el vigente para las migraciones masivas de NEBA cobre. Se incluye en la oferta un procedimiento de provisión análogo al existente para accesos de cobre, que deberá estar operativo en NEON en 6 meses, plazo suficiente dado el carácter menor de los cambios. Asimismo, se especifica que Telefónica tiene obligación de facilitar a los operadores alternativos -a petición de éstos- un listado de las conexiones de ADSL-IP que requerirían trabajos en central para su migración a NEBA cobre.

Las nuevas condiciones económicas serán de aplicación en un mes. Transcurrido dicho plazo los operadores podrán comenzar a tramitar las solicitudes masivas mediante la agrupación de solicitudes individuales vía WS u otros cauces alternativos que pudieran acordarse entre las partes.

En otro orden de cosas, se ha detectado en la oferta que el precio de la migración masiva de S-VLAN, que es un servicio común a cobre y fibra, se encuentra recogido en el apartado correspondiente al servicio NEBA cobre. Para mayor claridad, este precio debe moverse al apartado relativo a servicios soporte.

Asimismo, procede reflejar en el texto de la oferta las previsiones de la Resolución DT 2012/1447⁴⁹ en relación a las migraciones masivas virtuales hacia NEBA sin STB.

II.22 Comunicación de averías masivas

ASTEL y Vodafone solicitan que se incluya en la oferta NEBA la obligación de Telefónica de informar de las averías masivas en su red. Además, solicitan que en estos casos el ANS sea el mismo que para el caso de avería en PAI o pPAI, así como la penalización asociada.

⁴⁹ Resolución, de 11 de abril de 2013, sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA.

Telefónica señala que la comunicación y el tratamiento de las averías masivas es común a todos los servicios, por lo que no cabe distinción.

A lo anterior cabe indicar que, efectivamente, la resolución DT 2012/824⁵⁰ se refiere a las averías masivas que afecten en general a cualquier servicio mayorista. Para mayor claridad, conviene incorporar también en la oferta NEBA el texto recogido la OBA en relación a la comunicación de averías masivas.

Por otra parte, se estima necesario incluir expresamente en el anexo de ANS de la oferta NEBA que las incidencias en el servicio de entrega de señal tengan carácter de averías de prioridad alta, en términos similares a los de la OBA.

II.23 Información sobre cobertura FTTH en NEON

BT solicita que se establezca la obligación de Telefónica de incluir en NEON la misma información que proporciona en su web minorista relativa a la disponibilidad futura de conexiones sobre fibra. Alega como ejemplo que en un cierto acceso se obtiene, a través de NEON, la información de que no está disponible NEBA FTTH, mientras que en la web minorista se proporciona información adicional, en el sentido de que se está pidiendo permiso al administrador de la comunidad para instalar fibra óptica en el edificio.

En la Resolución de disponibilidad de NEBA ya se trató la disponibilidad de información sobre previsiones de los accesos de fibra. Se concluyó, respecto a los accesos en servicio, que la obligación de no discriminación impuesta a Telefónica implica que si un acceso es contratable en sus minoristas, lo debe ser también en sus mayoristas, y la información disponible al respecto debe ser la misma en ambos. Pero se concluyó también, respecto a previsiones sobre despliegues futuros en un domicilio, que la Resolución de los Mercados 4 y 5 impuso a Telefónica la obligación de informar sobre sus planes de despliegue FTTH a nivel de centrales cabecera, pero no a nivel de domicilio concreto.

Debe por tanto estudiarse la situación tras la aprobación de la nueva revisión de los mercados de banda ancha (mercados 3a, 3b y 4). Así, la nueva revisión mantiene la obligación a Telefónica de informar sobre sus planes de despliegue FTTH a nivel de centrales cabecera, pero simultáneamente se introduce un refuerzo decisivo en la obligación de no discriminación, en relación a la equivalencia de insumos.

En efecto, no se impone, para los servicios NEBA local y NEBA sobre accesos FTTH, una obligación de control de precios como en la revisión anterior, en la que los precios estaban orientados a los costes de producción. En su lugar, Telefónica deberá ofrecer los servicios NEBA local y NEBA sobre accesos FTTH a precios sujetos a un control de replicabilidad económica, en aplicación

⁵⁰ Resolución, de 5 de diciembre de 2012, sobre revisión de plazos e indicadores de calidad de la Oferta del Bucle de Abonado (OBA).

de lo previsto en la Recomendación de la Comisión Europea relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes. Según el apartado 49 de la Recomendación, la ANR puede no establecer precios del acceso regulados a los insumos pasivos al por mayor de redes NGA o insumos al por mayor no físicos o virtuales que ofrezcan funcionalidades equivalentes, cuando imponga al operador con PSM obligaciones de no discriminación en relación con dichos insumos, debiendo estas obligaciones ser coherentes con ciertos aspectos enumerados en la Recomendación y relacionados con la equivalencia de insumos así como con la replicabilidad técnica y económica.

El nuevo análisis de mercado concluye que no parece haber motivos para pensar que las diferencias en el modo de prestación entre los servicios mayoristas y los minoristas supongan ventajas competitivas apreciables para Telefónica, de modo que se estaría muy cerca de las condiciones de igualdad indicadas por la Recomendación. Ahora bien, esta conclusión parte del hecho de que *“la plataforma NEON permite a su vez a los operadores la integración en sus sistemas de la interacción con Telefónica como estos consideren más adecuado, accediendo (en base a las obligaciones de transparencia) a la misma información de que dispone Telefónica”*.

Pues bien, en este caso los operadores no estarían en disposición de acceder a través de NEON a la misma información de que dispone Telefónica, pues no se proporciona información sobre la previsión futura de disponibilidad FTTH en un acceso determinado. Se trata de una información que puede suponer una ventaja competitiva, y a la que los operadores no pueden acceder a través de los canales mayoristas, no pudiendo por tanto integrar en sus sistemas esta información de manera similar a como lo hace Telefónica en su minorista.

Por lo tanto, se concluye que el *Web Service* de consulta de cobertura debe proporcionar, para accesos FTTH, información sobre previsión de cobertura del mismo tipo y calidad que la que Telefónica utiliza en su minorista. Esta modificación deberá llevarse a cabo en un plazo de seis meses.

II.24 Otros aspectos

Astel solicita que se revise la cobertura de NEBA sobre accesos de cobre, la cual no llega al 100%⁵¹, situación que considera agravada por los altos precios para GigADSL y ADSL-IP ofrecidos comercialmente por Telefónica en zonas de cobertura NEBA.

Al respecto, se considera que el presente procedimiento no constituye el marco adecuado para abordar esta cuestión, la cual, por otro lado, ya ha sido tratada detalladamente en resoluciones anteriores. Tampoco el uso de NEBA cobre, ni

⁵¹ Es de aproximadamente el 85%.

la creciente importancia de los accesos de fibra frente a los de cobre, indican a priori que sea aconsejable una inversión en cambiar equipos en miles de pequeñas localizaciones (aproximadamente 2.500 ubicaciones de central y 5.600 nodos, además de cambios en la transmisión en localizaciones con solo tecnología ATM).

Orange solicita la incorporación a la oferta de un procedimiento de traspaso entre tecnologías, para la migración de accesos cobre (desagregado o indirecto) a NEBA fibra, que agrupe las acciones necesarias y reduzca los costes a los operadores alternativos, que deben asumir el coste de baja en cobre y de alta en fibra. Así, considera que en tanto no se defina ese movimiento, no sería procedente la facturación de la baja en el servicio de cobre cuando se acompañe de un alta sobre NEBA fibra en el mismo domicilio.

Como indica Orange, este tipo de movimientos tiene una importancia creciente, dada la importancia de los accesos FTTH en el mercado y dado el proceso de cierre de centrales. Sin embargo, ambas cuotas, alta sobre fibra y baja sobre cobre responden a criterios de costes en los que efectivamente se incurre, calculados según modelos de costes, por lo que la no facturación de la baja supondría que no se recuperen esos costes, y sería más bien una especie de subvención a la migración. El procedimiento planteado de traspaso entre tecnologías englobaría movimientos de baja y alta entre diferentes ofertas mayoristas (OBA y NEBA), y tiene implicaciones operativas que exceden del marco de este expediente.

ASTEL solicita que los ANS de los WS de gestión de averías estén alineados con los de la OBA. Telefónica confirma que los valores de dichos ANS son idénticos en ambos servicios y que se trataba de una errata ya corregida, según se puso de manifiesto en la resolución de 1 de abril de 2014. Se trata por tanto de una deficiencia ya subsanada, según se indicó en la resolución sobre la disponibilidad de NEBA.

Telefónica considera que, debido a la modificación sustancial de las obligaciones de acceso a la fibra tras el análisis de los mercados, se debe reevaluar el criterio establecido para la instalación de sondas de monitorización de NEBA. Su propuesta es una sonda por provincia para monitorizar el servicio sobre cobre y una sonda por provincia para el servicio sobre fibra.

Al establecerse el sistema de monitorización de la calidad en NEBA⁵² se justificó que la cantidad de sondas de medida debía seguir ciertos umbrales de volumen de usuarios por central a partir de los cuales Telefónica deberá instalar una nueva sonda. El hecho de que la segmentación geográfica del nuevo análisis de los mercados reduzca el ámbito de la obligación de acceso

⁵² Resolución, de 16 de mayo de 2013, sobre la propuesta de plan para el despliegue de la red de medida de los parámetros de calidad del servicio NEBA

no modifica este criterio, pues el objetivo sigue siendo el mismo: garantizar la comprobación de que los SLA establecidos se cumplen para un elevado número de conexiones, acompañando el número de sondas con el crecimiento de la planta. Los umbrales establecidos ya permiten a Telefónica adaptar el número de sondas a la nueva situación, pues se estableció en una sonda por cada 400 usuarios en una central (o central cabecera, para accesos FTTH). Una revisión de estos valores puede acometerse, pero sobre la base de un análisis de su adecuación al objetivo citado.

Por ello, se desestima la solicitud. En cualquier caso, debe incluirse en la oferta de referencia lo establecido por la Resolución de 16 de mayo de 2013, de modo que toda la información relevante se encuentre allí recogida.

II.25 Condiciones de prestación del servicio NEBA determinadas por la Resolución de los mercados 3 y 4

En la revisión de los mercados de banda ancha, Resolución de los mercados 3 y 4, se impuso a Telefónica, entre otras, la obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha, en los términos de su Anexo 5. Esta obligación se implementa mediante el servicio de acceso indirecto NEBA (Nuevo servicio Ethernet de Banda Ancha), estando asimismo vigente el marco para la migración de los servicios GigADSL y ADSL-IP a NEBA.

Se definen en dicho anexo dos variantes del servicio mayorista de acceso indirecto: la variante empresarial, que deberá incluir ANS Premium y tráfico de calidad superior a *best effort* en sus accesos, y la variante residencial, en caso de que no se cumpla alguna de las dos características. La variante empresarial se asocia al mercado 4.

La obligación de acceso en la variante empresarial del servicio aplica sobre todos los accesos de Telefónica, mientras que la variante residencial está sujeta a la segmentación geográfica realizada en el análisis del mercado 3b: la obligación de acceso no incluye los accesos de las centrales de la zona 1 (zona competitiva) ni los accesos FTTH de las centrales de la zona 2 en los municipios BAU.

Asimismo, se impuso a Telefónica la obligación de incorporar, en el plazo de dos meses, aquellos perfiles que sean necesarios para replicar sus ofertas minoristas, no siendo ya de aplicación el límite de 30 Mb/s vigente hasta dicha Resolución.

Resulta conveniente incluir en el texto de la oferta⁵³ breves referencias a estas disposiciones para reflejar las nuevas condiciones a que está sujeto el servicio NEBA.

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

RESUELVE

Primero.- Aprobar las modificaciones a la oferta de referencia según lo descrito en el texto de esta Resolución. La nueva oferta de referencia será la contenida en el Anexo II. El texto consolidado tras los cambios será publicado por la CNMC en su página web, y Telefónica deberá publicarla igualmente en su página web.

Segundo.- Telefónica deberá implementar en el servicio NEBA las funcionalidades indicadas en el Anexo I en los plazos allí establecidos, facilitando a los operadores y a la CNMC la documentación necesaria para implementar el servicio (especificación de los procedimientos, guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL y XSD) a los cuatro meses desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución.

Tercero.- Los nuevos ANS así como las condiciones económicas del servicio de mantenimiento premium y de las modificaciones masivas de conexiones NEBA fibra surtirán efecto transcurrido un mes desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución.

Cuarto.- Telefónica informará del código MIGA de la central cabecera asociada a cada acceso FTTH. En el plazo de un mes desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución, Telefónica deberá añadir esta información a cada fila (correspondiente a una finca) del fichero de cobertura FTTH.

Quinto.- Telefónica deberá aceptar solicitudes razonables de homologación de ONT propuestas por los operadores. Telefónica deberá colaborar con el operador solicitante en el proceso de homologación, que deberá ser llevado a cabo en un plazo y con unos costes razonables, y ante problemas en dicho proceso se deberá prestar el máximo apoyo e información al operador solicitante para que éste a su vez pueda gestionar la situación con el fabricante del equipo. Telefónica comunicará cada nueva ONT homologada a la CNMC, que la incluirá en la oferta de referencia.

⁵³ En el documento de introducción así como en el documento de especificación y en el contrato tipo.

Sexto.- Se establece como condición operativa tanto para Telefónica como para los operadores que hacen uso del servicio NEBA sobre accesos FTTH la inclusión del IUA de los accesos FTTH en la factura de sus clientes en un plazo máximo de doce meses, desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución.

Séptimo.- Telefónica deberá tratar las solicitudes mayoristas de alta FTTH sobre vacante de igual forma que las minoristas, en particular en lo referente al punto de instalación del PTRO, desde el mes siguiente a la notificación de la Resolución. Si un operador solicita a Telefónica poder desplegar sus propias acometidas FTTH en las altas sobre vacante, ésta deberá negociar un acuerdo en términos razonables y notificar dicho acuerdo a la CNMC.

Octavo.- Telefónica deberá identificar una segunda central susceptible de disponer de un PAI de NEBA en las provincias que cuentan actualmente con uno solo, con los criterios indicados en el apartado II.7.2. Dichas centrales deberán documentarse en el fichero de información de NEON “Listado de centrales con cobertura PPAIE-LAG por sector NEBA” en el plazo de un mes desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución, indicando también en dicho fichero las centrales con PAI ya operativos o solicitados. Cuando un operador solicite un PAI en una de dichas segundas centrales sin PAI operativo, Telefónica dispondrá de tres meses para su instalación.

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.

ANEXO I

Funcionalidades a implementar en NEBA y plazos

Funcionalidades que deberán estar disponibles en un plazo de seis meses

- LAG de hasta 8 puertos GbE y de hasta 4 puertos 10 GbE en los PAI provinciales.
- Implementación de los procedimientos para las modificaciones masivas de conexiones NEBA FTTH indicados en el apartado II.21.
- Información del código MIGA de la central cabecera asociada a cada acceso FTTH en el Web Service de consulta de cobertura.
- Información sobre las previsiones de disponibilidad futura FTTH en el Web Service de consulta de cobertura, del mismo tipo y calidad que la que Telefónica utiliza en su minorista.
- Incorporación de los servicios de mantenimiento premium para conexiones FTTH en los Web Services.
- Incorporación de la fecha de cierre de la avería como nuevo criterio de búsqueda en las consultas masivas.

Funcionalidades que deberán estar disponibles en un plazo de diez meses

- Implantación de la herramienta de telediagnos para NEBA con los requisitos mínimos indicados en el apartado II.9.
- Mecanismo para reportar periódicamente los valores de calidad medidos en autoprestación para los servicios minoristas.

ANEXO II

Oferta de referencia de NEBA

Documentos de la oferta de referencia de NEBA, disponible en formato electrónico en la URL siguiente:

http://sede.cnmc.es/Portals/2/Documentaci%C3%B3n/Procedimientos/Telecomunicaciones/Texto_NEBA_marzo_2016.zip

1. Introducción
2. Descripción básica del servicio
3. Contrato tipo

Anexos:

Anexo I	Procedimientos
Anexo II	Precios del Servicio
Anexo III	Acuerdos de Nivel de Servicio
Anexo IV autorizado	Relaciones de Telefónica con el cliente final de Operador
Anexo V	Requisitos de los equipos de cliente

ANEXO III

Alegaciones de los operadores al trámite de audiencia

Plazos de implementación de las nuevas funcionalidades

Orange considera que las mejoras que recoge el informe de la CNMC sin duda contribuirán a que NEBA, tanto en su modalidad cobre como en su modalidad fibra, sea un servicio técnica y operativamente más eficiente para los operadores alternativos, facilitando así su uso y contribuyendo a una mejor dinámica competitiva en el mercado de banda ancha. También Astel hace una valoración positiva.

Sin embargo, Orange indica que no entiende que las planificaciones dilaten los en su opinión ya muy desfavorables plazos comunicados por Telefónica. Orange alega que Telefónica, en su escrito de planificación de funcionalidades entregado en cumplimiento de la Resolución de disponibilidad de NEBA, impuso unilateralmente que se debía cumplir un hito inicial, con indicación del plazo de desarrollo a partir de dicho hito. Añade que no estaba previsto que tales planificaciones requirieran de la aprobación o corrección por la CNMC. También Astel hace estas consideraciones.

Contestación

Al respecto, debe responderse que las ofertas de referencia, en tanto que plasmaciones de la obligación de acceso y resultado de la obligación de transparencia del correspondiente análisis de mercados, necesitan de la aprobación de la CNMC. Y fue la Resolución de la OR de 10 de noviembre de 2011 la que aprobó la oferta de referencia de NEBA, sin que hubiera otras modificaciones más que las contenidas en la modificación aprobada el 14 de marzo de 2013.

En el documento aludido, Telefónica, para cada funcionalidad comunica su propuesta, que incluye el hito indicado por Orange (que se alcance el año para la migración de indirectos tradicionales) así como el plazo necesario para disponer de la funcionalidad. Se trata de una planificación de funcionalidades que en ningún caso pueden suponerse aprobadas tácitamente, y en las que el hito mencionado por Orange es en todo caso una propuesta que la CNMC puede estimar o no. Y no es hasta la aprobación por la CNMC de la nueva oferta de referencia cuando Telefónica tiene la obligación de implementar los cambios aprobados.

Por ello, esta Resolución parte de los plazos indicados por Telefónica, que es quien debe desarrollar las modificaciones pedidas, y teniendo en cuenta su razonabilidad así como que los cambios en NEON deben también desarrollarse por los operadores alternativos para poder hacer uso de las nuevas funcionalidades, establece unos plazos que, en contra de lo alegado por Orange y Astel, no dilatan los propuestos sino que en algunos casos, como el

LAG o la herramienta de telediagnóstico, los reducen, en atención a alegaciones de los operadores. Y como se ha indicado, dichos plazos deben comenzar a computar en el momento de la aprobación de la nueva oferta de referencia, en el momento de establecerse la obligación a Telefónica.

Situación de NEBA

Telefónica argumenta que es necesario llevar a cabo una profunda reflexión sobre la situación del servicio NEBA tras el nuevo análisis de mercados de banda ancha (mercados 3a, 3b y 4). Así, considera que no será el servicio principal sobre el que se apoyarán los operadores alternativos, sino que será residual y con una planta escasa y dispersa. En particular, manifiesta su sorpresa por las modificaciones propuestas en materia de aumento de capacidad en los puntos de entrega.

Contestación

Aun siendo cierto que el nuevo análisis de mercados reduce el ámbito sobre el que se impone la obligación de acceso mediante el servicio NEBA, debe tenerse en cuenta que existe también un considerable número de accesos sobre el que se impone un nuevo servicio de desagregación virtual FTTH, el llamado NEBA local, que se basará en el actual servicio NEBA. Ambos servicios compartirán la mayor parte de sus características, por lo que las modificaciones acordadas en este procedimiento afectarán también al servicio NEBA local, con la excepción de funcionalidades diferentes como por ejemplo los puntos de acceso o PAI. Así, de acuerdo a los datos usados para el análisis de mercado, aproximadamente el 40% de los accesos FTTH de Telefónica estarán sometidos a obligación de acceso (bien NEBA local o bien ambos).

Por lo tanto, se aprecia que la necesidad de evolucionar y mejorar el servicio NEBA no desaparece a causa de la segmentación geográfica introducida por el análisis de mercados. Sí es cierto que se reduce el número de accesos FTTH de Telefónica que tendrán obligación de acceso sobre NEBA, pero debe también tenerse en cuenta que mientras no esté implementado el servicio NEBA local existirá una obligación transitoria de acceso mediante NEBA. Es decir, (i) el servicio NEBA local necesitará de un tiempo (estimado en 18 meses) para estar operativo, y la migración al mismo también llevará un tiempo adicional, y (ii) el tráfico medio por usuario continuará aumentando, también debido a la generalización de la distribución de televisión mediante accesos de banda ancha. Por ello, es posible que el tráfico en algunos PAI pueda superar a medio plazo la capacidad actual máxima incluso con la reducción en el número de los accesos FTTH que tendrán obligación de acceso.

LAG en los PAI

Orange y Astel solicitan que Telefónica gestione manualmente la configuración de los LAG de más de 4 puertos GbE, a semejanza de lo propuesto para el caso de puertos 10G. Orange añade que considera totalmente procedente la inclusión de los puertos de 100 GbE así como LAG de Nx100G.

Telefónica indica que se ha mostrado reiteradamente en contra de la obligación de disponer de LAG de hasta 8x1GbE y ahora también de 4x10GbE. Asimismo, alega que resulta materialmente imposible poder efectuar contrataciones vía e-mail si no está disponible el Web Service, pues son necesarios desarrollos previos en red, ya que la actividad incluye también la gestión de la capacidad contratada. Finalmente, indica que la posibilidad de solicitar un segundo PAI en la provincia reduce la necesidad de contar con altas capacidades en los PAI.

Vodafone se muestra de acuerdo con las modificaciones propuestas para los PAI pero puntualiza algunos aspectos en relación a la redundancia mediante una segunda central. Así, considera que los requisitos exigidos a la segunda central del PAI deben cumplirse todos, que no es necesario que cuente con PAI ADSL-IP provincial y que en Oviedo y Alicante debe ser central coubicable.

Contestación

Respecto al aumento de capacidad en los LAG ya disponibles (GbE y 10 GbE), como se ha indicado en el apartado II.7.1, se trata de una funcionalidad que ya desde la Resolución de la OR se consideró necesaria, y se sigue considerando así aun con la disminución en el número de conexiones NEBA alegada por Telefónica, por los motivos expuestos anteriormente.

En cuanto a la obligación propuesta en el informe de audiencia de gestionar manualmente peticiones de LAG de más de 2 puertos 10 GbE antes de su disponibilidad en el sistema automatizado NEON, se trata de una medida que pretendía dotar de inmediatez a la obligación de disponer de capacidades más grandes en los PAI, y que presuponía que el número de peticiones sería reducido. Sin embargo, si se admitiera también la gestión manual de las ampliaciones de LAG de 1 GbE (de 4 a 8), ya no se trataría de un número tan reducido, lo que conllevaría un aumento de la complejidad operacional para Telefónica en diversos puntos de su red.

En todo caso, Telefónica ha detallado que al tener que realizar operaciones de gestión de red manualmente y no a través de la provisión automatizada, se introducen riesgos para la integridad de la red en caso de fallo; ciertamente, se trata de interfaces ya en funcionamiento que entregan tráfico a los operadores alternativos, y que en caso de errores ocasionados por discrepancias entre los sistemas de provisión automatizada y la gestión manual puede llevar en el peor de los casos a pérdida de tráfico.

Por consiguiente, se considera más adecuado evitar dichas situaciones de riesgo, tampoco para los puertos de 10 GbE, y por tanto no obligar a Telefónica a dicha gestión manual.

En cuanto a los puertos de 100 GbE, ya se ha indicado en el apartado II.7.1 que no se considera proporcionado obligar a Telefónica a proporcionar a los operadores un interfaz que actualmente no utiliza para sí misma en la red MAN, que es la red de agregación Ethernet en la que se presta el servicio NEBA.

Por otra parte, se admite que es fundamental que la segunda central del PAI sea central coubicable, por lo que se aumenta la prioridad de dicho criterio.

Homologación de nuevas ONT

Orange se muestra de acuerdo en que Telefónica deberá aceptar las solicitudes razonables de homologación de ONT, colaborando con los operadores en el proceso de homologación, a llevar a cabo en un plazo y con unos costes razonables. Sin embargo, muestra su preocupación por el grado de respuesta real que puede ofrecer Telefónica, por lo que solicita que se establezcan unas garantías de atención a las peticiones: un plazo para la aceptación de la solicitud y para la propuesta de un precio así como un plazo máximo para la homologación de ONTs, respecto a lo que indica que de acuerdo a su experiencia se requiere de un plazo aproximado de 3 meses.

Vodafone apoya la propuesta y solicita que en caso de homologación de una ONT que no fuera interoperable con todas las OLT de Telefónica se mantenga la información sobre el fabricante de la OLT correspondiente a cada acceso.

Astel considera que no se ha propuesto nada nuevo que no estuviera ya establecido, solicita una mayor concreción en el procedimiento, y también que Telefónica homologue ONT con las mismas funcionalidades que los equipos que usa en sus propios servicios minoristas. BT hace similares afirmaciones, y considera preferible que la ONT esté incluida dentro del servicio.

Telefónica considera absolutamente inviable dicha obligación, y enumera las dificultades que tendría este proceso (como casos de imposibilidad de homologación, dificultades en la introducción de nuevas versiones de las ONT y especialmente de las OLT, límites en el número de ONT). Finalmente, añade que sería una obligación sin paralelismo en Europa.

Contestación

Al respecto, debe indicarse que, al contrario de lo indicado por Telefónica, el hecho de que los operadores puedan hacer uso de ONT elegidas por ellos, y en particular de ONT complejas que integren varias funciones al igual que hace Telefónica en su oferta minorista, es una característica fundamental a la hora de poder diferenciar su oferta de la de Telefónica y de la de otros operadores alternativos. Por ello, ni la opción de integrar la ONT en el servicio NEBA (y por tanto, que su selección, instalación y mantenimiento sean responsabilidad de Telefónica) ni la opción de que Telefónica sea la única que puede introducir ONT sin restricciones se consideran adecuadas. Como se ha indicado, se valora muy positivamente el esfuerzo de Telefónica al homologar varias ONT, consiguiendo interoperabilidad con sus dos fabricantes de OLT, hecho que no es habitual en la industria; pero ello no puede suponer renunciar a la aspiración de conseguir ir más allá y que dicha homologación se extienda a equipos propuestos por otros operadores.

Debe señalarse que la interoperabilidad en los equipos GPON (entre OLT y ONT) no ha avanzado tanto como sí lo ha hecho entre módem y DSLAM para accesos de cobre. En la definición del servicio NEBA se partió de la hipótesis razonable de que ambos tipos de equipamiento (modemrouter VDSL2 y ONT) acabarían superando sus problemas temporales de interoperabilidad para llegar a una situación como los modemrouter ADSL, plenamente interoperables, y que son responsabilidad del operador alternativo.

Sin embargo, no ha sido así para el equipamiento GPON. Aunque la comunicación entre OLT y ONT está sujeta a lo establecido en un estándar⁵⁴, existen diferentes implementaciones específicas de cada fabricante, que hace que a día de hoy la interoperabilidad entre equipos OLT de un fabricante con ONT de otro fabricante (o incluso dentro del mismo fabricante) no sea la regla y necesite de numerosas pruebas y también de adaptaciones específicas, y se debe contar para tener posibilidades reales de éxito con el soporte y documentación del fabricante de OLT.

Por lo tanto, la homologación de una nueva ONT es un proceso complejo y sin garantías de éxito, cuyas actividades y duración dependerán de la situación concreta en función de aspectos como el fabricante de ambos equipos, el acceso a su documentación de desarrollo, la situación de las OLT (existencia de diferentes versiones de software, funcionalidades empleadas, etc) o la complejidad de las ONT. Además, existe la dificultad añadida de que dicha interoperabilidad debe asegurarse hacia los dos fabricantes de OLT que Telefónica tiene en su red, ya que no sería aceptable la vuelta atrás al modelo anterior restrictivo que supondría la compatibilidad con uno solo de ellos, como solicita Vodafone. El proceso debe además tener en cuenta que también las actualizaciones de software en las OLT pueden necesitar de una nueva homologación de las ONT ya homologadas, o al menos de una batería de pruebas, y según el modelo concreto de ONT y planes del operador alternativo puede ser necesario acordar aspectos tales como un despliegue controlado tras la homologación para evitar problemas imprevistos de interoperabilidad que afloran posteriormente.

En consecuencia, no se considera adecuado concretar a priori un proceso o un plazo para una tarea que, como se ha indicado, tiene una gran dependencia del equipo concreto a homologar, que deberá ser acordado por ambas partes, y que además no tiene garantías absolutas de éxito. Tampoco parece justificado cuestionar a priori la respuesta de Telefónica. En cuanto al plazo para la aceptación de la solicitud, Telefónica deberá estudiar todas las solicitudes al efecto y comenzar el proceso de homologación tras una solicitud. Las limitaciones vendrán en todo caso en el propio proceso de homologación (o en

⁵⁴ Recomendación ITU-T G.984 “*Gigabit-capable Passive Optical Networks (GPON)*”.

la fase inicial de estudio de viabilidad), si éste constata por motivos justificados que dicha homologación no es posible o no sería razonable.

Por lo indicado anteriormente, no es válida la alegación de Astel y BT, en el sentido de que no se ha propuesto nada nuevo; muy al contrario, anteriormente se partía de que en un futuro los operadores podrían hacer uso de sus propias ONT, posiblemente mediante una homologación realizada por ellos mismos, cosa que debido a las limitaciones indicadas no ha sido posible y no tiene visos de serlo en un futuro próximo (a diferencia de lo ocurrido en VDSL2). Por ello, se obliga a Telefónica a ir más allá en el esfuerzo ya realizado (homologación e interoperabilidad de equipos de diferentes fabricantes, algo cuyo mérito debe reconocerse), lo que supone una carga adicional, pero plenamente proporcionada y justificada.

Debe añadirse a esto que la homologación de ONT integradas con otros elementos no trasciende las obligaciones de Telefónica, como argumenta este operador, dando a entender que debe homologar funcionalidades adicionales a la correcta entrega del servicio NEBA, sino que efectivamente la labor de homologación en la que Telefónica debe prestar apoyo tiene como objetivo conseguir una correcta transmisión de datos tal y como se establece en la oferta de referencia, siendo las funciones añadidas responsabilidad del operador, que deberá probarlas con la colaboración de Telefónica en el proceso de homologación. Por esto mismo no puede admitirse la solicitud de Astel de que Telefónica homologue equipos con las mismas funcionalidades que sus minoristas, haciendo referencia expresa a las ONT integradas; en efecto, deberán ser los operadores y no Telefónica quienes busquen en el mercado o desarrollen ONT integradas si así lo desean, y las sometan al proceso de homologación descrito. Cabe recordar en este punto que la ONT no forma parte del servicio NEBA, que es un servicio de transporte de datos sobre el que los operadores construyen sus servicios minoristas.

Dada la complejidad del proceso de homologación, no será un factor con impacto real lo alegado por Telefónica en el sentido de que sería técnicamente inviable tener en planta un equipo por operador. Siendo cierto que las OLT no admiten un número ilimitado de firmware de ONT, no parece en este momento que la posibilidad de homologar equipos propuestos por otros operadores pueda llevar a alcanzar dicho límite. En cualquier caso, ese límite no puede ser el motivo para excluir a priori la posibilidad de aumentar la independencia de los operadores dentro de lo técnicamente posible, y llegado el momento deberá estudiarse la manera de solventarlo.

Por último, en el Informe sobre Características Comunes elaborado por el BEREC en el que se comparan los diferentes servicios mayoristas regulados basados en Ethernet, se comprueba (tablas 6 y 7) que los tres países además de España en que dicho servicio mayorista incluye accesos FTTH (Austria, Italia y Reino Unido) se dividen en dos opciones: en Austria y Reino Unido no hay libre elección de ONT por los operadores (de hecho, en Austria el servicio

incluye la ONT) mientras que en Italia no hay restricciones. Por tanto, efectivamente es una obligación sin paralelismo (al contrario de lo alegado por BT), al menos por el momento, pero también es cierto que en los tres países citados los accesos FTTH no han alcanzado el nivel de despliegue que tienen en España, pues su arquitectura NGA se basa principalmente en fibra hasta un punto intermedio (*Fiber to the Curb*, FTTC).

Por tanto, y con las cautelas expresadas anteriormente, se considera justificada la obligación de aceptar las solicitudes razonables de homologación de ONT.

Nuevos perfiles

Orange considera insuficientes las propuestas de modificación del procedimiento para la definición de nuevos perfiles comerciales, ya que no garantizan, a su juicio, que “*Telefónica deje de incumplir sistemáticamente su obligación de actualizar la oferta para adaptarla a las necesidades de los operadores, impidiéndoles ofrecer servicios finales con los que se puedan diferenciar de sus competidores y de la propia Telefónica*”. Indica al respecto que ha solicitado ya cuatro nuevas modalidades a Telefónica, que las ha denegado, a lo que Astel también hace referencia.

Por ello, solicita que sea regulado un procedimiento mucho más estricto por el cual Telefónica esté obligada a implementar todos aquellos perfiles que soliciten los operadores alternativos que cumplan una serie de condiciones generales que protejan la integridad de los equipos (limitando por ejemplo a un nuevo perfil por operador y trimestre), y sin perjuicio de que Telefónica pueda solicitar a la CNMC la suspensión cautelar motivada de aquellas solicitudes que de acuerdo con su criterio no se ajusten a la razonabilidad.

Vodafone considera que Telefónica se ha negado a cumplir con el procedimiento establecido de nuevos perfiles, y juzga esencial limitar al máximo la capacidad de Telefónica de alargar el proceso indebidamente. Solicita también aclarar el escenario en relación con la nueva revisión de mercados de banda ancha.

Contestación

NEBA se configura desde el análisis de mercados de 2009 como un servicio que debe permitir “*Opciones suficientes, tanto en términos de parámetros de calidad como de estructura de precios que permitan la configuración flexible de productos minoristas así como su independencia de las ofertas minoristas de TESAU*”. Uno de los pilares fundamentales, y particularmente visibles para el cliente final, son las velocidades ofrecidas, determinadas por los perfiles de acceso (sujetos a la limitación impuesta en dicho análisis de una velocidad nominal inferior a 30 Mb/s). Por ello, se definió un número elevado de diferentes perfiles, así como un mecanismo para solicitar nuevos perfiles, en un procedimiento a llevar a cabo dos veces al año como máximo.

Pues bien, no ha habido un elevado número de peticiones de nuevos perfiles que justifiquen denegaciones por problemas en los equipos, sino que el reducido número de peticiones ha sido rechazado por motivos de razonabilidad (de acuerdo a Telefónica, al haber ya perfiles similares) y de limitaciones de la oferta de referencia (en referencia al límite de 10 Mb/s de subida).

Aun existiendo limitaciones técnicas y complicaciones operativas que impiden un elevado número de perfiles, no puede afirmarse que los operadores pueden diferenciarse de Telefónica si se limita excesivamente la disponibilidad de nuevos perfiles, que como se ha indicado es un factor diferenciador fundamental. Y la disponibilidad de perfiles es necesaria de acuerdo a la oferta de referencia, pues tal y como se establece en su apartado 1.4 (mecanismos de control), los nodos de acceso realizan una función de “policy”, limitando el ancho de banda en función del perfil asignado al acceso: *“En el nodo de acceso (DSLAM/OLT) se realizará control del tráfico cursado mediante “rate limit” por conexión y tipo de calidad”*.

También la nueva revisión de los mercados de banda ancha, en la que desaparece la limitación de velocidad a 30 Mb/s, incorpora la necesidad de que los operadores puedan diferenciarse de Telefónica. Así, Telefónica está obligada a *“Facilitar un acceso mayorista suficiente para garantizar la replicabilidad técnica de todas las ofertas minoristas de banda ancha que comercialice, bien directamente o a través de otras empresas de su mismo grupo. Este servicio deberá permitir a los operadores la configuración flexible de productos minoristas así como la máxima independencia posible de las ofertas minoristas de Telefónica”*.

En consecuencia, debe constatarse que la posibilidad introducida en la oferta de que los operadores puedan solicitar nuevos perfiles no ha surtido el efecto deseado, sin entrar a juzgar la razonabilidad de perfiles concretos solicitados.

En aras de obtener un mayor dinamismo en el proceso de definición de nuevos perfiles, que debido a la desaparición del límite de 30 Mb/s tendrá un renovado interés para los operadores, se hace en este momento aconsejable admitir la alegación de Orange, de modo que los perfiles solicitados se consideren a priori razonables y sea Telefónica quien, por razones justificadas, pueda alegar la no razonabilidad de alguna solicitud concreta.

En cuanto a la relación con la nueva revisión de los mercados de banda ancha, en ella se impone a Telefónica la siguiente obligación: *“Telefónica deberá tener operativos en su servicio mayorista NEBA los perfiles necesarios para permitir la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas sobre accesos FTTH en el plazo de dos meses tras la entrada en vigor de la presente Resolución”*. Por lo tanto, los perfiles que Telefónica deberá implementar de acuerdo a los plazos establecidos por el análisis de mercado son aquellos necesarios para permitir la replicabilidad técnica de sus ofertas minoristas sobre accesos FTTH. Cualquier otro perfil deberá ser solicitado por los operadores por el

procedimiento previsto en la oferta de referencia, en buena lógica una vez conocidos los perfiles concretos que Telefónica implementará de acuerdo a la obligación del análisis de mercados. No está previsto por tanto ni se considera necesario que Telefónica realice una propuesta de perfiles a implantar, como solicita Vodafone.

Sobre las migraciones de cobre a NEBA fibra

Orange solicita que la baja del cobre no sea facturada en el caso de migraciones a NEBA FTTH, como mínimo para aquellas bajas que se produzcan en centrales para las que Telefónica haya anunciado su cierre como consecuencia de la transformación de su red. Orange se apoya en que en el citado supuesto de cierre de central las bajas no requieren de actuaciones individuales para cada baja. Astel apoya esta solicitud.

Contestación

Como ya se ha indicado, las cuotas tanto de alta sobre fibra como de baja sobre cobre se derivan de sendos modelos de costes, por lo que no facturar la baja supondría que no se recuperen esos costes.

Debe además tenerse en cuenta que ante un cierre de central los operadores disponen de un período de garantía (seguido de un período de guarda de seis meses) durante el que en general deberán proceder ya a la migración paulatina de los accesos de cobre a soluciones alternativas, y este proceso gradual de migración se efectuará normalmente cliente a cliente. Dado que Telefónica está obligada a mantener el suministro de todos los servicios mayoristas durante el período de garantía, las bajas de clientes (y las altas en cobre, si las hubiera) se efectuarán con los procedimientos habituales (que implican actuaciones individuales), aplicando por tanto los costes ya establecidos en la OBA.

Por último, el traspaso entre tecnologías sería un procedimiento que englobaría movimientos de baja y alta (alta sobre NEBA FTTH) entre diferentes ofertas mayoristas (OBA y NEBA), y que tiene implicaciones operativas entre ambas que exceden al marco de este expediente. Si en un futuro se comprobara que existen escenarios donde un movimiento compuesto de este tipo efectivamente evitaría ciertas actuaciones y por tanto los correspondientes costes, se podría definir un movimiento de baja especial, para centrales a cerrar, que excluyera dichos costes de su precio mayorista. En todo caso, el alta de acceso NEBA FTTH no estaría sujeto a orientación a costes sino a un test de replicabilidad económica, tal y como dispone el nuevo análisis de mercados de banda ancha, por lo que no sería de aplicación directa una reducción de su precio mayorista en base a ahorros de costes en el movimiento entre servicios.

Uso de equipos de cliente instalados

Orange destaca la importancia de la modificación de la especificación de NEBA para que incluya la definición de una nueva modalidad de NEBA cobre sobre la que, ante la ausencia de indicadores de VLAN por parte del CPE, se acepte automáticamente todo el tráfico con calidad *best-effort*.

Contestación

Se ha justificado ya adecuadamente que dicha modificación no sería proporcionada, habida cuenta del escaso uso del servicio NEBA sobre cobre, la decreciente importancia competitiva de los accesos sobre cobre y la existencia de una oferta comercial de Telefónica para GigADSL y ADSL-IP, a la que los operadores se acogen en buen número de casos. Todo ello hace que sea cuestionable el posible uso de los operadores de dicha nueva modalidad y que no sea proporcionado imponer su desarrollo, que de acuerdo a la información de Telefónica es posible, pero supone un coste relevante.

Debe además tenerse en cuenta que se trata de una modificación para cambiar una característica de NEBA (la necesidad de identificador VLAN en las tramas Ethernet del CPE debido a la arquitectura monoVLAN/monoVC) que los propios operadores alternativos solicitaron y acordaron en el foro en el que se discutió la arquitectura del servicio NEBA.

Acometidas FTTH

Telefónica considera que no procede modificar los procedimientos de instalación del PTRO siendo éste el punto que separa las redes de dispersión y la red interior de cliente y que delimita las responsabilidades del mantenimiento de la parte de Telefónica. Apunta que se le acabaría trasladando una obligación de mantener un tramo de red de instalación interior que es susceptible de averías producidas por causas ajenas a Telefónica.

Telefónica enumera los criterios que aplica en la instalación del PTRO en el domicilio de cliente (como no atravesar paredes o no mover muebles) y señala asimismo que en ocasiones un cliente desiste del alta cuando el técnico señala los trabajos a realizar en el domicilio del propio cliente, por lo que considera que la oferta de referencia deberá recoger el derecho de Telefónica a cobrar un alta fallida por causa cliente final al operador solicitante.

En cuanto a la propuesta de permitir la instalación de la acometida por el operador, Telefónica indica que supone una modificación muy rompedora en materia de provisión y, como tal, es necesario un estudio profundo sobre las consecuencias de un cambio de semejante magnitud.

Vodafone muestra su conformidad con la propuesta acerca de las acometidas FTTH, y considera que no se deben prejuzgar los detalles de la negociación.

BT afirma que Telefónica está denegando conexiones FTTH con cobertura en NEON porque las conexiones de la caja terminal de fibra (CTO) ya están todas siendo utilizadas por los clientes. Por ello, solicita que se recuerde la imposibilidad de rechazar conexiones NEBA fibra por saturación de la CTO y se establezca un plazo para subsanar esta incidencia.

Contestación

Debe partirse de que se impuso a Telefónica la obligación de no discriminación, es decir, Telefónica debe suministrar a terceros recursos equivalentes a los que se proporciona a sí misma, en las mismas condiciones y plazos. Por lo tanto, no resulta aceptable una distinción entre la instalación de una acometida para el minorista y para el mayorista, y menos aún si se tiene en cuenta que supone un perjuicio para el cliente final, pues debe realizarse el cableado óptico en su domicilio por dos instaladores diferentes y tener dos rosetas ópticas (el PTRO de Telefónica y la roseta final del operador).

Dicho tramo hasta el PTRO es parte de la acometida y no de la red interior de cliente, por lo que no son de aplicación las alegaciones de Telefónica respecto a la mayor incidencia de averías, que serían las mismas que si dicha acometida fuera para su servicio minorista, en lo que respecta a la acometida.

Por tanto, los criterios que use Telefónica a la hora de situar el PTRO en la instalación de sus acometidas minoristas deberán ser igualmente aplicados a las instaladas para servicios mayoristas.

En cuanto a la situación de alta fallida aludida por Telefónica, dicha alegación se limita a indicar un supuesto general pero sin dar datos que permitan juzgar la incidencia real, que además deberá verificarse cuando Telefónica dé cumplimiento a la obligación en discusión e instale el PTRO en las mismas condiciones que el minorista (y no próximo a la entrada de la acometida a la vivienda). Mientras tanto, no existe base de evidencia suficiente para establecer una cuota específica como solicita Telefónica, y se considera aconsejable estudiar esta problemática en el contexto de una revisión de precios del servicio mayorista.

A este respecto, la instalación de la acometida por el operador constituye una posibilidad que no debe ser excluida a priori como alega Telefónica, sino que tiene incuestionable ventajas, al ser el propio operador solicitante el encargado de toda la gestión con su cliente, pudiendo el operador realizar en la misma visita trabajos en la red interior de cliente y evitándose supuestos como las altas fallidas a las que alude Telefónica. En definitiva, supone un factor importante de diferenciación del operador (al poder emplear, si lo desea, sus propios instaladores) que también beneficia al cliente final.

No obstante, no está exento de dificultades de tipo operacional, y requiere por tanto de un acuerdo entre ambos operadores, que incluya aspectos técnicos de la acometida (de similar naturaleza a los acuerdos para la compartición de verticales), así como previsiones sobre la titularidad de la acometida, el tratamiento de averías o los precios. Dado que se trata de un área que solo los operadores con red de acceso propia podrán abordar, parece más adecuado que la materialización de esta posibilidad de despliegue se analice y discuta en el seno de un acuerdo bilateral comercial, por lo que esta Resolución se limita a

imponer a Telefónica la obligación de negociar estos aspectos con los operadores solicitantes, sin prejuzgar ni condicionar el resultado de la misma.

En cuanto a la alegación de BT sobre CTO saturadas, debe entenderse que el alcance de la obligación de acceso de Telefónica se limita a los accesos a los que Telefónica puede prestar servicio bien inmediatamente bien tras un corto plazo, pues la infraestructura ya está disponible y falta tender la acometida final. En el caso de una CTO saturada, no es suficiente con tender una acometida sino que deben realizarse operaciones en planta como desplegar una nueva CTO o incluso tender nueva fibra en el lateral de salida si no hubiera capacidad libre. En estas situaciones debe estarse a la obligación de no discriminación: si Telefónica despliega nuevas CTO o amplía las existentes en este tipo de situaciones, debe hacerlo también en el servicio mayorista. Por ello, no procede una obligación de ampliación automática en la oferta de referencia, pero Telefónica debe asegurar la no discriminación en este tipo de situaciones y BT puede denunciar los eventuales incumplimientos que detecte.

Transparencia del servicio a nivel 2

Astel considera que la CNMC no ha entrado a analizar con detalle su propuesta, y alega que la CNMC se basa en análisis comparativos de otros países y la posibilidad de utilizar otros servicios.

Vodafone considera que la viabilidad de esta funcionalidad debe analizarse en detalle tanto técnica como económicamente antes de desestimarla, y solicita que se analice implantar esta funcionalidad solo en la parte de la red que cuenta con suministradores que soporten esta funcionalidad.

BT solicita que se incluya en la oferta de referencia la información sobre qué tipo de equipamiento está instalado en la central de manera que cuando existan los equipos compatibles el operador pueda aprovecharla.

Contestación

Se ha procedido a analizar en detalle la solicitud de Astel mediante el requerimiento de información a Telefónica y su posterior análisis. Y como complemento, se ha examinado la situación en otros países y las posibilidades alternativas, por lo tanto no puede considerarse que no se haya analizado con detalle la propuesta, y tampoco es cierto que la decisión de no admitirla se base en análisis comparativos. Muy al contrario, la decisión se basa primordialmente en limitaciones técnicas de los equipos de Telefónica: uno de sus dos suministradores de nodos de acceso (DSLAM/OLT) no soporta esta característica ni tiene planes de hacerlo.

Sería del todo desproporcionado obligar a Telefónica a cambiar de equipos o incluso de suministrador para incorporar una característica que no es intrínseca a los servicios de nivel 2 como NEBA (puesto que de acuerdo a los modelos de protocolos usados en comunicaciones electrónicas, un servicio de una determinada capa es transparente a la información de capas superiores); no

obstante, de ser posible o proporcionada la modificación se habría estimado, pero como se ha comprobado no es el caso.

Y la comparativa internacional basada en el Informe sobre Características Comunes del BEREC corrobora que se trata de una característica no habitual, que en otros países es incluso considerada característica del servicio y no defecto. Por último, la referencia a servicios como la ORLA pretende indicar que existen servicios mayoristas de capas inferiores y que por ello ofrecen la transparencia a nivel 2 solicitada por Astel, por lo que son más adecuados para implementar los servicios minoristas que necesitan de esta característica. Como se recoge en el nuevo análisis de mercados de banda ancha, un servicio no sustituye a otro sino que son complementarios, y el mayor precio del servicio ORLA alegado por Vodafone no puede justificar una obligación desproporcionada a Telefónica.

En cuanto a la solicitud de BT de informar sobre el equipamiento en central (en línea con la solicitud de Vodafone de admitir la funcionalidad en parte de la red), dicha solicitud responde a la información aportada por Telefónica, en la que informa que en los accesos de fibra hay un suministrador que sí soporta esta funcionalidad. Pues bien, la propuesta supondría que NEBA tuviese esta funcionalidad, pero restringida a los equipos de un suministrador en particular. Pero se considera que no tendría sentido introducir una funcionalidad en la oferta de referencia que solo está disponible para una parte de la planta, pues supondría una complicación logística excesiva y restringiría los cambios de equipos o incluso de suministrador en la planta de Telefónica, lo que supondría un impacto desproporcionado, habiendo otras alternativas.

Y si se opta por no adoptar esta funcionalidad en NEBA, pero aprovechar de manera “inoficial” que ciertos equipos podrían soportarla, además de la complicación que ello conlleva con la necesidad de medidas como las propuestas por BT, ello implicaría que Telefónica debería asegurar esta funcionalidad en ciertos equipos aun no formando parte del catálogo de prestaciones de NEBA, pues en caso contrario BT se basaría en una funcionalidad que puede desaparecer en cualquier momento, por ejemplo con un nuevo software del fabricante. Se estaría así limitando la posibilidad de Telefónica de reorganizar sus equipos y sus suministradores libremente, en base a funcionalidades que sólo estarían disponibles con limitaciones, y que como se ha descrito ni corresponden a lo esperado en un servicio de nivel 2, ni son habituales en otros países, ni carecen de alternativas.

En cualquier caso, se ha admitido la medida paliativa que solicitó BT (que en el fichero de cobertura global FTTH se incorpore un campo que indique el código MIGA de la central colectora FTTH de la que depende cada finca), reduciéndose así la afectación práctica del comportamiento descrito.

Herramienta de telediagnos

Alegaciones

Telefónica rechaza la imposición de esta obligación, que en su opinión no es necesaria y desincentiva los acuerdos en el contexto de negociación sobre gestión de averías OBA actualmente abierto con los principales operadores. Telefónica propone incluir el servicio NEBA en dichos acuerdos y añade que las obligaciones planteadas por la CNMC son muy consistentes con lo ya existente a día de hoy.

Por el contrario, Vodafone considera acertada la propuesta al no permitir a Telefónica condicionar la efectividad de la medida a acuerdos comerciales con los operadores. Por otra parte, alega que no es razonable que Telefónica no ponga a disposición de todos los operadores la herramienta desarrollada para servicios OBA, teniendo en cuenta el volumen de planta activa de estos servicios. Destaca Vodafone la ausencia de herramientas de diagnóstico en ADSL-IP, servicio que continuará regulado en un gran porcentaje de pares de cobre, y el expediente sancionador incoado a Telefónica en relación al mantenimiento de la red de cobre y las falsas averías.

Orange señala que el plazo de implantación propuesto es desproporcionado, dado que Telefónica ha ofrecido unos plazos mucho más inmediatos en el ámbito comercial, aunque condicionados a la aceptación del modelo global de averías, el cual no está dando los resultados esperados. Muy al contrario, Orange dice estar observando un incremento en el ratio de averías, el tiempo de resolución y en la imputación fraudulenta de falsas averías. Orange entiende que la apertura del acceso de la herramienta a los operadores alternativos debería ser prácticamente inmediata, con independencia del tiempo que éstos necesiten para integrar dicho acceso en sus propios procesos y sistemas.

Por su parte, Telefónica rechaza el establecimiento de ANS similares a los WS de la OBA, aduciendo que ambos sistemas no son comparables puesto que la herramienta de telediagnos ejecuta consultas contra los equipos en central (DSLAM/OLT) y el CPE de abonado, y por tanto su nivel de respuesta depende del grado de uso de los recursos de dichos elementos en cada momento. Señala además Telefónica que es necesario establecer un sistema de cupos para evitar que las consultas de los operadores superen la capacidad de respuesta de los equipos.

Orange, por el contrario, considera imprescindible que se impongan tiempos de respuesta no discriminatorios si se pretende que la herramienta sea realmente eficaz. Orange y Vodafone solicitan que se faciliten determinados datos, adicionales a los propuestos en el informe, que comúnmente están disponibles en los sistemas de gestión y Telefónica utiliza en sus servicios minoristas.

En oposición a lo anterior, y con carácter subsidiario a su petición principal de eliminar la obligación, Telefónica indica que la prueba SELT de la herramienta facilita parámetros eléctricos del bucle, pero no la longitud, y que para accesos

de cobre tampoco están disponibles los parámetros S-VLAN y C-VLAN, lo cual debería ser analizado. Por tanto, solicita la supresión de dichos parámetros.

Contestación

En el informe de audiencia ya se expusieron los motivos por los que no procedía supeditar la disponibilidad de una herramienta de telediagnóstico para NEBA a la firma de acuerdos bilaterales en materia de gestión de averías OBA, máxime cuando dichos acuerdos no parecen estar desarrollándose de forma completamente satisfactoria a tenor de las alegaciones de Orange y Vodafone.

Esta Comisión valora positivamente el esfuerzo que Telefónica y los operadores están dedicando a la implantación de un modelo global de gestión de averías. Sin embargo, a la vista de las alegaciones de Telefónica, parece oportuno recordar que dicha iniciativa tuvo su origen en la conflictividad que históricamente viene produciéndose en el marco de las averías OBA y no puede aceptarse que dicha situación impacte ahora negativamente en el nivel de calidad del mantenimiento del servicio NEBA.

Por consiguiente, las funcionalidades mínimas de la herramienta deben estar contenidas en la oferta de referencia de manera que todos los operadores estén en condiciones de efectuar en remoto un diagnóstico básico de la línea, con independencia de que alcancen o no acuerdos con Telefónica en esta o en otras materias. Además, la propia Telefónica reconoce que la propuesta del informe es consistente con las especificaciones de la herramienta desarrollada en el marco del acuerdo con los operadores para otros servicios, por lo que el punto de partida no resta flexibilidad, ni condiciona la introducción de nuevas funcionalidades o características por la vía del acuerdo en el futuro.

En cuanto a la inclusión en la OBA de la herramienta de telediagnóstico para el servicio ADSL-IP solicitada por Vodafone, debe responderse que ello queda fuera del ámbito del presente expediente. Dicho asunto se encuadra en las negociaciones del citado modelo global de gestión de averías, que se considera beneficioso y se presupone extensible a todos los operadores, sin perjuicio de las competencias de esta Comisión para intervenir en caso necesario. No obstante, hasta la fecha no se ha constatado la imposibilidad de acuerdo o denegación de acceso a la participación en el modelo por parte de Telefónica a operadores concretos.

En lo tocante al plazo de implantación, éste se ha determinado sobre la base de la situación reportada por Telefónica en su respuesta al requerimiento de información, donde indicaba que aún no se había comenzado a analizar cómo incluir el servicio NEBA en el modelo de gestión de averías. Por lo tanto, aunque podrá aprovecharse la experiencia adquirida en el marco de la OBA, debe otorgarse un plazo suficiente para que Telefónica y los operadores desarrollen, prueben e integren en sus sistemas las nuevas funcionalidades. En consecuencia, no se estima razonable la petición de Orange de obligar a Telefónica a cumplir un plazo de desarrollo más estricto e independiente del

que los operadores necesitarán a su vez para integrar y automatizar la herramienta en sus sistemas de provisión.

Con respecto a las alegaciones sobre parámetros o pruebas concretas, debe rechazarse la alegación de Telefónica sobre la prueba SELT. Dicha prueba se considera básica, puesto que en casos de interrupción del servicio permite delimitar en qué punto del par de cobre se localiza potencialmente la incidencia. Se trata de una prueba estándar⁵⁵ que se encuentra disponible, de manera generalizada, en los DSLAM de los diferentes suministradores. Por tanto no se observan motivos que impidan a Telefónica facilitar sus resultados (incluyendo la longitud del bucle) a través de la herramienta de telediagnóstico. Por otra parte, a priori no se aprecia la necesidad de detallar en la oferta las facilidades y parámetros específicos solicitados por Vodafone y Orange, pues es preferible dejar el desarrollo del sistema al acuerdo entre las partes.

Por último, el establecimiento de cupos de consulta solicitado por Telefónica no resulta necesario en esta fase inicial de implantación del sistema de telediagnóstico, teniendo en cuenta que la planta activa de NEBA a día de hoy es limitada. En cambio, sí se acepta la no imposición de SLA igual de exigentes y detallados que los de los WS de NEON, entendiéndose que por los motivos aducidos por Telefónica revestirá mayor dificultad garantizar parámetros tales como el tiempo medio de respuesta a las consultas. Sin embargo, es necesario fijar unos indicadores básicos (con carácter de objetivos de nivel de servicio o SLO) para que el sistema proporcione un rendimiento mínimo, como son la disponibilidad y el tiempo máximo aceptable de respuesta. Ambos aspectos (SLO y cupos) podrán ser revisados más adelante.

Identificación de accesos FTTH

Alegaciones

Telefónica considera adecuada la propuesta, que en su opinión constituye la opción más efectiva y eficiente. Asimismo, se muestra conforme con el plazo, que no debería de ningún modo verse incrementado y entiende que esta Comisión velará por su cumplimiento para que ningún operador se vea perjudicado por el retraso en la implantación de otros. Considera Telefónica que la medida debería extenderse al administrativo de los accesos de cobre.

Transcurridos los 6 meses, Telefónica indica que se procederá a eliminar la consulta del repositorio de accesos mediante código GESCAL, lo cual aplicaría a todos los accesos (fibra y cobre) en caso de aceptarse su propuesta de inclusión del administrativo en factura.

A juicio de Vodafone, un operador no puede basar su proceso de provisión en la obtención de un dato a través del cliente y por tanto el IUA en la factura no

⁵⁵ Recomendación ITU-T G.996.2 “*Single-ended line testing for digital subscriber lines (DSL)*”.

constituye un método adecuado, sino en todo caso una medida complementaria. Añade Vodafone que, como paso previo, los operadores deberían disponer de una vía para poder informarse del tipo de acceso.

Vodafone aboga por la solución basada en la entidad de referencia, que ha sido un éxito y no ha causado conflictividad en el caso de servicios OBA, y considera insuficiente el argumento utilizado por la DTSA para rechazar dicha medida en relación a que únicamente es válida cuando el usuario dispone de servicio telefónico fijo, dado que el porcentaje de clientes sin dicho servicio es únicamente del 3,2%. Además, Vodafone estima que la CNMC podría forzar a Telefónica a implantar una alternativa efectiva basada en un WS específico que responda con el IUA asignado al número de teléfono.

En relación al plazo de implantación, Orange alega que la solución propuesta requiere de unas modificaciones en los sistemas comerciales y de facturación que en su caso implica impactos en varios subsistemas.

En concreto, Orange aboga por establecer un plazo máximo “de seguridad” de 18 meses y, al igual que ASTEL, pide que se deje la fecha exacta de implantación al libre acuerdo entre Telefónica y los operadores usuarios de la oferta mayorista, teniendo en cuenta que los operadores son los principales perjudicados por la indisponibilidad de la medida. Subsidiariamente, Orange solicita la ampliación del plazo propuesto de 6 a 12 meses, con la posibilidad de que el operador pueda facilitar los IUA por medios alternativos en caso de no ser capaz de cumplir el plazo aprobado. Vodafone también solicita un plazo de 12 meses en sus alegaciones.

Por otra parte, Orange pide que la CNMC aclare en su resolución la obligación de Telefónica de informar con la mensajería de traspaso de cualquier movimiento de recuperación de clientes sobre accesos ocupados. También solicita que Telefónica facilite a los operadores el algoritmo de generación del código de control del IUA, con el fin de facilitar su manejo y reducir al máximo posibles errores, dado que ésta se niega a facilitarlo aduciendo que se trata de un procedimiento de uso exclusivo interno.

Contestación

La inclusión del código IUA en la factura del cliente representa un cauce adicional para reducir los errores en la identificación del acceso. En ningún caso se pretende reemplazar la consulta mediante código GESCAL, sino únicamente complementarla, lo cual debe ser puesto nuevamente de manifiesto ante la intención de Telefónica de suprimir dicha facilidad. Telefónica debe mantenerla.

Por otra parte, se discrepa de la posición de Vodafone, pues no resulta desproporcionado recabar del cliente un dato contenido en su factura, de igual manera que se le requieren otras informaciones, como su DNI, datos

personales, número de cuenta bancaria, etc. para proceder a la gestión de la provisión de los servicios contratados.

No obstante, se reconoce que la solución planteada puede adolecer de ciertos inconvenientes, pero éstos son compensados por sus ventajas. En concreto, además de la simplicidad de implementación –pese a las dificultades coyunturales manifestadas por Orange y Vodafone para acometer el desarrollo y la independencia del número telefónico, cabe mencionar que no se requiere la cooperación del operador donante en el momento de la contratación, como sí sucede con el mecanismo vía Entidad de Referencia (ER) de portabilidad utilizado actualmente para accesos de cobre, en el cual un error o falta de respuesta del operador donante en la respuesta a la consulta de administrativo podría igualmente impedir la identificación del acceso al operador receptor.

En relación a lo anterior, debe tenerse presente que la solución basada en la ER tampoco es infalible en la totalidad de los casos y no ha estado exenta de problemas y conflictividad. Cabe mencionar los conflictos sobre traspasos de operador interpuestos por Jazztel contra Orange⁵⁶ y, posteriormente, por Vodafone contra Jazztel⁵⁷, donde una de las problemáticas analizadas fue precisamente la consulta de administrativos de pares de cobre vía ER.

En cuanto a los traspasos desde NEBA hacia minorista de Telefónica, la oferta de referencia ya estipula que los procedimientos de traspaso, tanto en fibra como en cobre, aplican igualmente a Telefónica cuando ésta juega el rol de receptor del traspaso, por tanto resulta claro que Telefónica debe comunicar la mensajería de traspaso al operador cedente, como solicita Orange.

En otro orden de cosas, la obligación de incluir en la factura también los identificadores de cobre (números administrativos) planteada por Telefónica, así como la necesidad de una vía para discriminar el tipo de acceso físico del cliente indicada por Vodafone constituyen asuntos de carácter más global, por lo que su análisis debería abordarse en todo caso en otro contexto.

Con respecto al plazo de implantación, se aceptan las peticiones de ASTEL, Orange y Vodafone de flexibilización de la propuesta inicial, dado que los operadores alternativos son los principales interesados en disponer de la nueva funcionalidad, por cuanto que la mayoría de IUA activos a fecha de hoy pertenecen a clientes minoristas de Telefónica. Se incrementa, en consecuencia, el plazo de adaptación de los sistemas de 6 a 12 meses.

⁵⁶ Resolución DT 2013/1056, de 25 de julio de 2013, sobre el conflicto entre Jazztel y Orange, en relación a los traspasos de bucle con portabilidad entre operadores alternativos en el ámbito de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA).

⁵⁷ Resolución de 9 de octubre de 2014 sobre el conflicto entre Vodafone y Jazztel en relación a los traspasos de bucle entre operadores en el marco de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) (Expte. CNF/DTSA/674/14/TRASPASOS VODAFONE).

Transcurrido dicho plazo, Telefónica y todos los operadores que hagan uso del servicio NEBA FTTH deberán presentar el IUA en la factura de sus clientes, sin perjuicio de que los operadores involucrados pudieran admitir medios alternativos consensuados para facilitar el IUA.

Por último, es razonable la petición de Orange en relación a la puesta a disposición del algoritmo de generación del código de control a los operadores. Sin conocer dicho algoritmo, el dígito de control que incluye el IUA carece completamente de utilidad práctica para que el operador alternativo proceda a la verificación y control de posibles errores en el código obtenido (por ejemplo, en el momento de su comunicación por parte del cliente final).

Parámetros de calidad del servicio

Alegaciones

Telefónica manifiesta que no dispone en su servicio minorista de medidas equivalentes a las del servicio NEBA. Las únicas medidas disponibles son las que se envían periódicamente a la SETSI. Por consiguiente, a la vista del calendario de implantaciones previstas como resultado del análisis de mercados, considera innecesaria y desproporcionada la obligación, que implicaría inversiones y desarrollos adicionales. Además, en opinión de Telefónica, si se impusiera la comparación mayorista/minorista deberían suprimirse los ANS para cada calidad.

ASTEL, Orange y Vodafone apoyan la medida. Vodafone acepta posponer la revisión de los parámetros de calidad, si en contrapartida se verifica que Telefónica no se presta a sí misma el servicio en mejores condiciones. ASTEL considera que los valores máximos de ANS deberían reajustarse a los valores minoristas comprobados en el caso de que éstos sean mejores.

Contestación

A la alegación de Telefónica debe responderse que en la resolución sobre la especificación del servicio NEBA de 2010 no se impusieron penalizaciones, entendiendo que en una fase inicial del servicio en principio bastaba con garantizar la no discriminación⁵⁸. Pues bien, no es materialmente posible verificar si se está produciendo discriminación sin disponer de datos equiparables a las mediciones del servicio mayorista.

Esta Comisión reconoce que concretar y recoger las medidas en el servicio minorista le supone a Telefónica un esfuerzo adicional, sin embargo dicha obligación se considera equilibrada y proporcionada, teniendo en cuenta que

⁵⁸ Página 63 de la resolución: *“La aplicación de penalizaciones por incumplimiento de la calidad de servicio se definirá en una fase posterior las cuales se incluirán en la oferta regulada. No obstante, para garantizar el principio de no discriminación, Telefónica deberá reportar con carácter periódico los valores de pérdida de paquetes, retardo, jitter de las diferentes calidades de servicio para la autoprestación de sus servicios.”*

no se plantea la imposición a Telefónica de parámetros de calidad más exigentes que los actuales, ni penalizaciones asociadas a su incumplimiento. No obstante, teniendo en cuenta el calendario de desarrollos, conviene ampliar el plazo otorgado para poner en práctica esta obligación de 6 a 10 meses.

Por otro lado, la obligación de reportar los parámetros minoristas no conlleva la anulación de los ANS, contrariamente a lo interpretado por Telefónica. Ambas obligaciones son complementarias, dado que los parámetros de calidad están orientados a establecer el umbral mínimo de calidad aceptable para los diferentes servicios, mientras que la información minorista permite monitorizar una posible priorización de los servicios minoristas en detrimento de los mayoristas. Por ejemplo, podría darse el caso de que, aun cumpliendo los ANS establecidos, las medidas del servicio minorista presentasen mejores valores que las del mayorista, lo cual constituiría indicio de discriminación.

Mantenimiento Premium

Alegaciones

Telefónica indica que el Mantenimiento Integral Fibra “mismo día” no se comercializa y procederá a eliminarlo de los soportes en los que se ha publicado de manera incorrecta. En cuanto a la modalidad “día siguiente”, las condiciones actuales son asumibles para la reducida planta del servicio, pero deberían verse modificadas en caso de imposibilidad de atender volúmenes mayores en los plazos fijados.

ASTEL, BT y Orange consideran que deberían contemplarse al menos las mismas opciones y precios del servicio análogo ofrecido sobre los accesos de cobre (6, 8 o 12 horas laborables). En opinión de ASTEL y BT, no tiene sentido que las medidas para paliar la falta de competencia en el mercado empresarial impliquen un incremento automático de precio por conexión tan importante.

BT, Orange y Vodafone consideran que los precios del servicio Mantenimiento Integral Fibra de Telefónica no deberían ser tomados como referencia directa, puesto que, además del restablecimiento de la conectividad FTTH, incluyen diferentes facilidades que necesariamente serán prestadas por el operador alternativo (reconfiguración/sustitución del equipo de cliente, cableado interno, etc.), cuyo coste por tanto debería descontarse del precio.

De forma adicional, BT y Orange enumeran diferentes factores que justificarían un coste del mantenimiento de la red de fibra sensiblemente inferior al caso del cobre, aspecto éste al que también hace alusión ASTEL en sus alegaciones.

Considera además Orange imprescindible la definición de un ANS Premium operativo las 24 horas del día, los 7 días de la semana y contabilizadas en horas naturales para cubrir las necesidades de determinadas conexiones del mercado empresarial.

Contestación

El servicio de mantenimiento premium que se incorpora en la oferta está sujeto a los mismos plazos y precios que en el minorista. De la información reportada por Telefónica en sus respuestas a los requerimientos de información, se ha constatado que en la actualidad es la única modalidad disponible para sus clientes minoristas de fibra que reduce los plazos de atención de averías con respecto a los regulados en la oferta. Consecuentemente, sobre la base del principio de no discriminación, debe obligarse a Telefónica a proporcionar un mantenimiento opcional con idénticos niveles de servicio a las conexiones mayoristas de fibra, al igual que en los servicios mayoristas sobre cobre.

No procede en este momento imponer los plazos de 6, 8 y 10 horas a las conexiones de fibra, por cuanto que Telefónica únicamente los ofrece a sus clientes de servicios minoristas sobre cobre. Por este motivo, y aunque se dé una cierta asimetría en los servicios de mantenimiento premium en función del tipo de acceso, no se estima proporcionado imponer la obligación de suministrar una modalidad de mantenimiento que no se presta a sí misma.

Tampoco dispone Telefónica de ningún servicio de mantenimiento 24x7 (24 horas al día, 7 días a la semana) para sus servicios minoristas equivalentes, de acuerdo a los datos proporcionados por ésta, por lo que sería desproporcionado aceptar la petición de Orange.

En cuanto al coste del servicio, el criterio adoptado es el mismo que en el caso del cobre, esto es, establecer las mismas condiciones económicas y plazos que Telefónica aplique al servicio minorista equivalente, lo cual se considera una aproximación válida y razonable. Se estima que la característica esencial del servicio es la mayor exigencia en plazos y no está claro que pudieran derivarse unos ahorros de coste significativos entre minorista y mayorista por los elementos no incluidos en el mantenimiento de este último.

Debe además tenerse en cuenta que en el nuevo marco vigente tras la revisión de los mercados de banda ancha (mercados 3a, 3b y 4) no se impone una obligación de control de precios a los accesos FTTH, sino que éstos estarán sujetos a un control de replicabilidad económica, basado en los tests de replicabilidad residencial y empresarial. El precio establecido en esta Resolución aplica sobre una funcionalidad (el mantenimiento premium sobre fibra) que no estaba hasta ahora en la oferta de referencia, y será aplicable hasta el momento previsto en dicha revisión de los mercados, es decir, hasta que la CNMC proceda a la adopción de una metodología de análisis de las ofertas comerciales de Telefónica soportadas sobre su red de fibra óptica, y se produzca la implantación del servicio NEBA local.

Por todo lo anterior, se mantiene la propuesta del informe de audiencia con la salvedad de que se excluye la modalidad “mismo día”, que Telefónica ha confirmado que no se comercializa.

Plazos de provisión y resolución de averías

Alegaciones

Telefónica muestra su total disconformidad con la propuesta de reducción de los plazos de provisión. A nivel general, considera incorrecta la metodología basada en plazos medios, que castiga una buena operativa que permita reducir los tiempos medios de provisión. Para NEBA FTTH en concreto, alega que los datos no tienen en cuenta la influencia del factor geográfico, ya que inicialmente las altas de NEBA se concentraron en las ciudades de mayor tamaño, en las cuales las contratadas tienen mayor capacidad.

Telefónica argumenta que los plazos de provisión de NEBA y del servicio minorista FTTH se han incrementado desde marzo de 2015, y reflejan valores realistas de las condiciones del servicio. Además, tras el análisis de mercado el servicio NEBA sobre FTTH quedará limitado a zonas no incluidas en los grandes núcleos de población, por lo que difícilmente los plazos de provisión del servicio van a seguir la tendencia de los primeros meses de 2015.

Orange por su parte indica que, principalmente en los meses de abril y septiembre el ritmo de activaciones diarias de NEBA completadas por Telefónica está muy lejos del ritmo de ventas, ocasionando un importante volumen de solicitudes en espera y retrasos (casi un 50% de solicitudes estaría incumpliendo el ANS), con las consiguientes cancelaciones de solicitud por gran parte de los clientes captados en esas fechas.

Orange destaca que dichos retrasos se han producido incluso aun habiendo facilitado a Telefónica las previsiones de uso, condición necesaria para garantizar el cumplimiento de los ANS de provisión. Este operador solicita que se elimine dicha condición, dado que se ha mostrado ineficiente.

Por lo demás, Orange apoya expresamente las propuestas y solicita la revisión del ANS de resolución de averías de prioridad media para NEBA fibra, igualándolo a las 24 horas del ANS de las conexiones NEBA cobre.

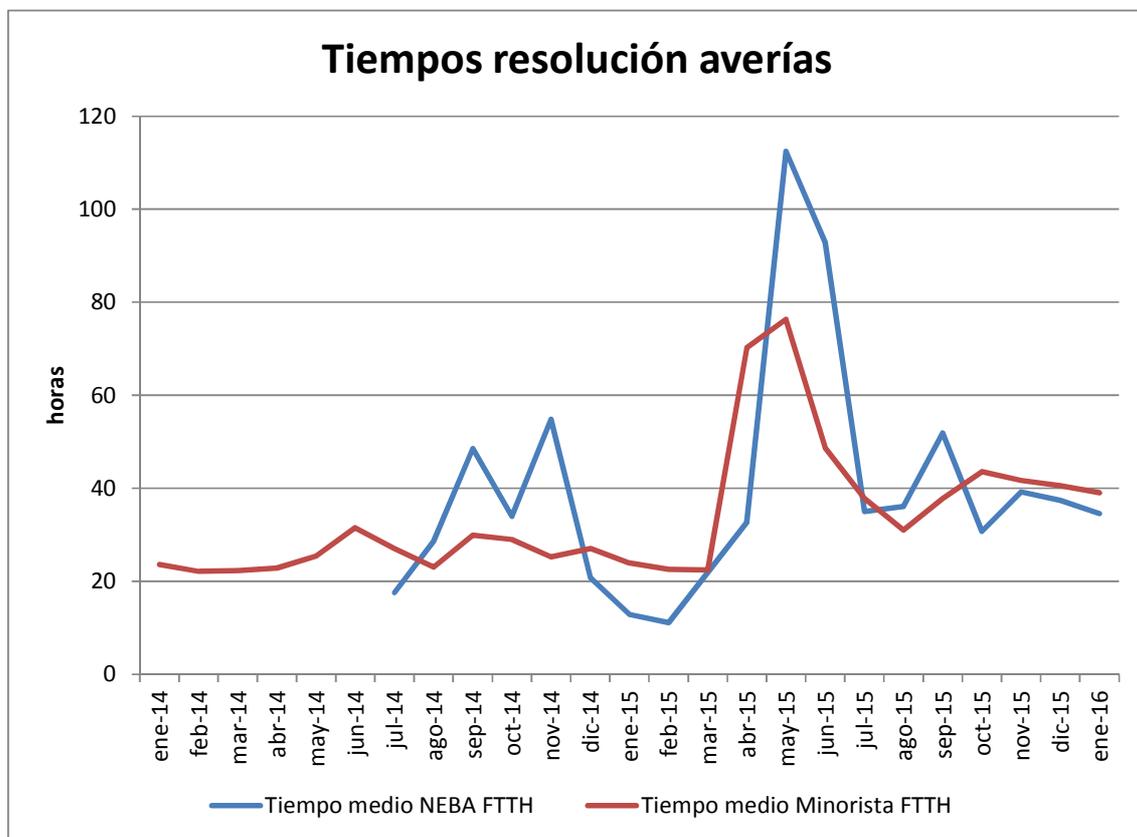
Contestación

Los indicadores muestran una clara afectación de la provisión mayorista y minorista de servicios sobre fibra desde el inicio del periodo de huelga de las subcontratadas de Telefónica en abril de 2015 (ver Gráfica 1), lo cual es confirmado por los datos aportados por Orange, principal operador usuario de NEBA FTTH. En efecto, durante el periodo de huelga y meses posteriores los niveles de servicio se han resentido notablemente, superando Telefónica el ANS vigente en una gran proporción de las provisiones de NEBA FTTH e impactando negativamente en el ritmo de despliegue del servicio. Se trata de un asunto que ya está siendo objeto de análisis por esta Comisión.

Por el motivo arriba indicado, no puede admitirse como válida la asunción de Telefónica de que los niveles de calidad posteriores a marzo de 2015 constituyen valores realistas, sino que son el reflejo de una situación anómala.

Pero por la misma razón tampoco permiten determinar si Telefónica tiene capacidad material para provisionar los servicios mayoristas y minoristas equivalentes sobre FTTH en unos plazos inferiores a los actuales, por lo que no es aconsejable abordar su revisión en este momento.

Por lo que respecta al plazo máximo para la resolución de averías sobre accesos FTTH, a la vista de los indicadores de calidad se concluye que el valor actual es razonable. Si se excluye el periodo de la huelga y meses posteriores, y se toman como referencia los datos correspondientes a 2014 y primeros meses de 2015 (hasta marzo), se tiene un tiempo medio de resolución de averías de 25,3 horas en el servicio FTTH minorista:



Gráfica 2. Tiempos medios de resolución de averías

Por consiguiente, no resulta proporcionado el plazo máximo de 24 horas solicitado por Orange (que sería incluso inferior al tiempo medio), puesto que Telefónica no está ofreciendo tal nivel de calidad con carácter general en su minorista. Se mantiene el ANS actual de 48 horas, que ofrece un margen razonable de acuerdo a los datos reportados por Telefónica hasta la fecha.

ANS de disponibilidad y ratio de averías

Alegaciones

Telefónica indica que procederá a modificar los ANS de disponibilidad para equipararlos a los valores de la OBA.

Orange y Vodafone apoyan la propuesta. Vodafone solicita que se asocien penalizaciones concretas al incumplimiento de estos indicadores, pues de lo contrario no serán efectivos.

Contestación

El incumplimiento de los ANS de disponibilidad por bucle accedido de la OBA ya conlleva el pago de las correspondientes penalizaciones, que también serán lógicamente aplicables en el caso de NEBA (fibra y cobre). En cuanto al ratio de averías, cabe indicar que la ausencia de especificación de unas penalizaciones concretas en la oferta no tiene por qué anular la efectividad de este indicador, cuyo cumplimiento puede igualmente ser exigido por los operadores a Telefónica.

Movimientos masivos FTTH

Alegaciones sobre la migración masiva de S-VLAN

Telefónica considera que la migración individual de conexiones, que permite contratar masivamente vía WS todas las migraciones que se precisen, es una solución técnicamente más ventajosa que la utilización de un movimiento masivo específico. El único inconveniente a nivel de facturación se podría solventar fácilmente por parte de Telefónica.

Además, según Telefónica, este procedimiento de migración individual ya se ha utilizado en la práctica por un operador, sin ningún problema operativo. El citado operador indica que se ha visto obligado a aceptar este procedimiento, consistente en agrupar y gestionar manualmente solicitudes individuales, ante la ausencia del procedimiento masivo.

Orange alega que, aunque Telefónica desarrolló y facilitó a los operadores la información para el desarrollo de la interfaz de migraciones masivas de VLAN, no ha realizado los procesos internos necesarios. Dado que hasta la fecha Telefónica no ha realizado ningún desarrollo, Orange solicita que se redefina el procedimiento de manera que sea posible indicar un listado con un número variable de N conexiones no necesariamente asignadas a una misma VLAN, en lugar de todas las conexiones de una VLAN.

Contestación

En primer lugar, ante las alegaciones recibidas conviene aclarar que la modificación planteada se limita a desarrollar los procedimientos de altas y cambios de modalidad masivos para NEBA FTTH. El procedimiento de migraciones masivas de VLAN ya se encuentra detallado en la oferta vigente, dentro de la sección sobre servicios soporte. De las alegaciones de Orange se desprende que Telefónica ha completado la implementación de los Web

Services asociados a las migraciones de VLAN, aunque ambos operadores discrepan con respecto a los resultados del procedimiento operativo aplicado en la práctica.

Dado que la revisión del procedimiento de migración masiva de VLAN no fue objeto de análisis en el informe de audiencia, no es posible efectuar la modificación solicitada por Orange sin que el resto de interesados haya tenido la oportunidad de valorarla y sin haber analizado los motivos que la justificarían.

Alegaciones sobre altas y modificaciones masivas

Telefónica se refiere a la resolución DT 2012/1447 sobre el proceso de migración de GigADSL y ADSL-IP hacia NEBA, en la cual se estableció un mecanismo de migración masiva virtual que evitase desarrollos innecesarios. De exigirse el desarrollo de un alta masiva, Telefónica considera que éste deberá ser el cauce obligatorio para los operadores, procediendo a suprimirse la opción de migración virtual actual.

ASTEL considera que el plazo de 6 meses es excesivamente largo e incoherente con los plazos que Telefónica estima para desarrollos similares, como el establecimiento de nuevos perfiles. En consecuencia, ASTEL solicita que el plazo se reduzca a 2 meses y se dispongan procedimientos manuales para la petición de movimientos masivos en tanto no se completen los desarrollos en NEON.

Vodafone describe una serie de dificultades asociadas a los servicios de información mayoristas, que impiden identificar los códigos MIGA y localizadores asociados a los administrativos de las conexiones y determinar a priori las migraciones masivas de ADSL-IP a NEBA (FTTH o cobre) que requerirán de actuaciones en central (en este caso su precio se multiplica por 10). Vodafone solicita que se obligue a Telefónica a facilitar, a petición del operador, un listado con las conexiones de acceso indirecto susceptibles de ser migradas a NEBA y un WS de consulta masiva que permita discriminar qué migraciones requerirán trabajos en central, cuyo coste es mucho mayor.

Contestación

La migración masiva virtual contemplada en la resolución sobre el proceso de migración a NEBA aludida por Telefónica se estableció en el contexto de la transición desde los servicios GigADSL y ADSL-IP hacia NEBA y aplica únicamente al caso específico de migración masiva hacia NEBA sin STB⁵⁹. Ello

⁵⁹ Página 15 de la resolución: *“Ahora bien, se ha observado que no es deseable extender el servicio de migración masiva de modo que incluya a las conexiones con destino NEBA sin STB. En efecto, de las alegaciones recibidas (Telefónica, Orange) se desprende que este movimiento resulta sumamente complejo, por cuanto al intervenir la portabilidad del número de*

no implica que Telefónica pueda implementar el resto de movimientos masivos de forma “virtual”. A fin de clarificar este punto, conviene añadir en la oferta una precisión que recoja lo establecido en dicha resolución.

Por consiguiente, Telefónica deberá implementar los movimientos masivos que todavía no están disponibles en NEON, en particular los relativos a conexiones NEBA FTTH. No obstante, tras examinar las diferentes casuísticas se concluye que lo más prioritario en este momento es desarrollar las modificaciones masivas de modalidad, teniendo en cuenta que previsiblemente su volumen de demanda va a ser significativo a corto plazo, a raíz de las disposiciones de la nueva revisión de los mercados de banda ancha.

El plazo de implantación de 6 meses propuesto se sitúa en el rango inferior de plazos que habitualmente se han venido otorgando a Telefónica y a los operadores para los desarrollos de menor complejidad. En consecuencia, no resulta prudente imponer un plazo menor, dado el riesgo que ello supondría de que los desarrollos no se completasen en la fecha establecida.

No obstante, esta Comisión no aprecia motivo alguno para retrasar 6 meses la efectividad de las condiciones económicas, las cuales podrían entrar en vigor en un mes, teniendo en cuenta que actualmente ya es posible agrupar solicitudes tramitadas mediante los WS individuales y rectificar la facturación sin ningún problema técnico, según lo manifestado por Telefónica (de hecho ya se ha llevado a cabo este proceso para el caso de migración masiva de VLAN). Por consiguiente, los operadores podrán acogerse a dicho cauce, o a otros que pudieran ser consensuados con Telefónica.

Por último, con respecto a las alegaciones de Vodafone cabe señalar que los sistemas de información mayoristas deberían permitir al operador disponer de un inventario actualizado de sus conexiones activas, recayendo en Telefónica la obligación de mantener actualizada y garantizar la coherencia de la información de las diferentes bases de datos y la planta instalada de los operadores. Sin embargo, añadir un procedimiento manual de información no constituye la solución más adecuada a las supuestas carencias o errores en las herramientas actuales, sino que éstos deberían ser en todo caso subsanados.

En cuanto a las migraciones masivas desde ADSL-IP que incluyan trabajos en central, es cierto que a día de hoy los operadores no disponen de medio alguno para identificar qué conexiones requerirán desplazamiento a central y cuáles no (por ejemplo, en una misma central pueden coexistir DSLAM compatibles y no compatibles con el servicio NEBA). Por consiguiente, se acepta la petición de Vodafone de incluir en la oferta una previsión al respecto.

teléfono supone planificar y sincronizar correctamente varios pasos, lo que desaconseja su planteamiento como movimiento masivo.”

Comunicación de averías masivas

Alegaciones

Telefónica se muestra de acuerdo con la propuesta de modificación.

Vodafone considera inaceptable trasladar por defecto las ineficiencias de la OBA a la oferta NEBA y destaca que el problema de la comunicación de averías masivas ha sido infravalorado. En consecuencia, Vodafone reitera su solicitud de que se añada a la oferta NEBA la consideración de avería masiva como la afectación simultánea de más de 100 accesos para el conjunto de operadores, inclusive Telefónica, y que se proporcione en dicha comunicación todos los parámetros necesarios que permitan determinar al operador qué clientes se encuentran afectados.

Contestación

La OBA, en su apartado 1.6.12, define avería masiva como aquella *“avería o incidencia sobrevenida que pueda conducir a una afectación colectiva de cualquier servicio OBA”*. Por consiguiente, las averías con afectación a más de 100 accesos (mayoristas y minoristas) referidas por Vodafone ya se encuentran incluidas en el concepto de avería masiva. La fijación de un número mínimo de accesos solicitada por este operador limitaría arbitrariamente el ámbito de aplicación del procedimiento de comunicación de averías masivas.

De acuerdo con la definición arriba indicada, cualquier incidencia en elementos de red con impacto potencial en más de una línea mayorista debe recibir la calificación de masiva. Por ejemplo, una avería en un DSLAM de Telefónica se considera masiva y Telefónica estaría obligada a comunicar la información pertinente a los operadores afectados conforme al procedimiento regulado, con independencia del número de accesos mayoristas afectados.

Cualquier otra interpretación por parte de Telefónica –como por ejemplo, decidir discrecionalmente qué averías masivas se comunican y cuáles no– obviamente no sería conforme con la regulación vigente. Por tanto, la petición de Vodafone se encuentra recogida en el procedimiento de la OBA, y la solución a los supuestos problemas mencionados radicaría en el adecuado ajuste de la operativa de Telefónica a las disposiciones en vigor. En caso de estimar los operadores que se está produciendo una falta de comunicación de averías masivas u otro tipo de irregularidades, tienen la posibilidad de denunciarlo ante esta Comisión acreditándolo con datos concretos.

Otros temas

Alegación

Telefónica solicita que el plazo para informar a los operadores de la apertura de nuevas localizaciones a NEBA se reduzca de los actuales 6 meses a 2.

Contestación

Dicho plazo de 6 meses está alineado con el plazo general con que Telefónica debe informar de modificaciones en su red de acceso de cobre, de acuerdo a

las obligaciones establecidas en el análisis de mercados de banda ancha. Una reducción del plazo supondría establecer situaciones de cambios en la red de cobre que no estarían sujetas al plazo general, lo que no se considera justificado. Además, dicho acortamiento del plazo tendría un fuerte impacto en los operadores, pues de acuerdo al Anexo I de la Resolución sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA, *“Cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA (por actuaciones de Telefónica en la red) se producirá el mismo cese de obligaciones”*, en referencia al cese de la obligación de aceptar nuevas altas de GigADSL o ADSL-IP. Es decir, los operadores no podrían dar nuevas altas en dichos servicios mayoristas a dos meses vista para esas localizaciones, lo que puede interferir en los procesos de captación de clientes, especialmente del ámbito de empresas. Por lo tanto se desestima la solicitud.

Alegación

Telefónica indica que revisará la oferta para corrección de posibles erratas, haciendo referencia a la *“obsoleta descripción del procedimiento de portabilidad asociada a la provisión de NEBA”*, añadiendo que *“Cualquier otro error que pudiera encontrarse será modificado en la oferta de referencia”*.

Contestación

Como se ha indicado anteriormente, las ofertas de referencia, en tanto que plasmaciones de la obligación de acceso y resultado de la obligación de transparencia del correspondiente análisis de mercados, necesitan de la aprobación de la CNMC. Por lo tanto, Telefónica podrá proponer cambios en la oferta de referencia si detecta en ella erratas o información obsoleta, pero en ningún caso podrá modificar la oferta sin aprobación de la CNMC.

Alegación

BT solicita medidas para la migración de las conexiones *best effort* a Oro, en concreto implementar en la red de Telefónica el protocolo IPNv2⁶⁰ para las modalidades Oro e imponer a Telefónica que ciertos cambios de parámetros puedan invocarse a la vez.

Contestación

En ambos casos se trata de modificaciones en el servicio, que no han sido analizadas en el informe de audiencia, por lo que no se ha podido contrastar con los interesados ni su necesidad ni sus implicaciones. Por ello, no puede acogerse esta solicitud. En cualquier caso, la primera responde, según BT, a que ciertos equipos CPE que usa no soportan la modalidad Oro, necesaria en las zonas competitivas para hacer uso del servicio NEBA (de acuerdo al nuevo análisis de mercados de banda ancha). Y por ello, se trata de un cambio en el régimen de acceso aplicable debido a dicho análisis de mercado. Y la segunda

⁶⁰ *Impulse Noise Protection.*

responde a la presunción de que el cambio a la modalidad Oro conllevará varias horas de corte de servicio. El cambio en el perfil puede llevar un corte en el servicio, pero Telefónica deberá velar por que, de producirse, sea el menor posible, pues de otro modo podría estar incumpliendo la obligación de acceso.

Alegación

BT informa de que se está encontrando casos (un 2% de sus peticiones) en los cuales la conexión de NEBA se rechaza indicando la mención “Sin cobertura” a pesar de que en NEON figura que existe cobertura de fibra.

Contestación

De manera similar a lo indicado anteriormente, no procede modificar los procedimientos existentes. Telefónica deberá velar por que la información en las bases de datos sea consistente y sea la misma que la disponible para sí misma, de modo que si un acceso es contratable en su minorista debe serlo igualmente en el mayorista.

Alegación

Vodafone solicita que se incluya la posibilidad de consultar la capacidad configurada en un PAI, mejorar la información del fichero de cobertura FTTH y vincular dicho fichero con el de centrales con cobertura FTTH.

Contestación

En cuanto a la capacidad contratada en el PAI, basta señalar que es habitual en una relación de provisión de servicios que la parte contratante pueda comprobar con su proveedor qué servicios tiene contratados. No parece imprescindible establecer para este supuesto un procedimiento específico, pero sí se considera procedente que ante una petición de confirmación por canales informales, como email, Telefónica proceda a remitir dicha información.

El fichero de cobertura FTTH proporciona información global adicional a la disponible en el Web Service de consulta de cobertura individual. En este Web Service se dispone de la información solicitada por Vodafone, que en cualquier caso también está disponible en el citado fichero, pues ya se facilita la dirección de cada finca.

En cuanto a la cobertura de cada edificio, se consideran cubiertas todas las UUUI de la finca en que está situada la CTO, hasta la saturación de la misma, en cuyo hipotético caso Telefónica deberá proceder del mismo modo que lo haría con peticiones minoristas. La inclusión de una finca en este fichero supone que dicha finca está cubierta y se pueden solicitar altas NEBA FTTH en ella, si bien este fichero no supone información en tiempo real, dada su actualización mensual, lo que, como se indicó en la Resolución de disponibilidad de NEBA, puede explicar las divergencias con el Web Service de consulta individual. No es necesario un plazo concreto desde que una central de cobre aparece en el fichero de centrales con cobertura FTTH hasta que un acceso concreto es contratable, pues las previsiones no son vinculantes y

están sujetas a demoras por imprevistos, y la cobertura de la central será en general parcial. En su lugar, lo relevante es que la disponibilidad para contratación debe ser la misma que para el minorista.

Alegación

Vodafone solicita que se establezca un plazo de dos semanas desde que a puesta a disposición por Telefónica de la documentación de desarrollo para solicitar aclaraciones o modificaciones. Asimismo, juzga imprescindible que Telefónica implemente las medidas aprobadas de forma que se permita una convivencia temporal de los sistemas afectados, y propone que se marquen como opcionales los campos añadidos en los Web Service que usen información adicional, y que se garantice la coexistencia de los Web Services anteriores y nuevos durante al menos 6 meses.

Contestación

Efectivamente, parece razonable que los operadores puedan, en una fase temprana del desarrollo, hacer una evaluación rápida de la documentación de desarrollo y aclarar dudas al respecto con Telefónica. La posibilidad de introducir modificaciones dependerá en gran medida de su naturaleza e impacto en el desarrollo ya en marcha. Por ello, se considera adecuado que en términos generales Telefónica atienda dichas solicitudes de los operadores.

En cuanto a la convivencia de Web Service antiguos y nuevos, sería desproporcionado establecer, con carácter general, la obligación de coexistencia de Web Services durante varios meses, por la complicación que supone en el desarrollo de los sistemas por Telefónica, con impacto en costes y plazos. En su lugar, los operadores deben tener estos aspectos en cuenta a la hora de solicitar plazos para nuevas funcionalidades. Ahora bien, sí que es cierto que Telefónica puede, con un mínimo esfuerzo, marcar como opcionales aquellos campos introducidos que no afecten al Web Service sino que supongan información adicional, por lo que Telefónica deberá tener esto en cuenta en el desarrollo.

Alegación

Telefónica solicita a la CNMC que emita un nuevo informe donde se supriman o modifiquen las obligaciones que considera no proporcionadas y se respeten la totalidad de principios establecidos legalmente.

Contestación

En respuesta a esta alegación cabe recordar que la modificación de una oferta de referencia constituye un acto administrativo con una naturaleza jurídica singular, cuya aprobación guarda una cierta similitud con la de la aprobación de una norma reglamentaria. Así, durante el proceso de elaboración o modificación de estas ofertas la Comisión da audiencia a los distintos operadores con intereses legítimos, y ello suele conllevar la incorporación de alguna de las observaciones presentadas por quienes participaron en el

proceso, lo que reafirma, precisamente, que el trámite de audiencia fue eficaz pues permitió acoger las propuestas de los interesados.

Que el organismo regulador tenga en cuenta estas propuestas no conlleva, sin embargo, la apertura de un nuevo trámite de audiencia pues tal y como se ha afirmado por el Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones (sentencias de 15 de marzo de 2002⁶¹ y 5 de diciembre de 2002⁶²):

“El hecho de que sobre el texto inicial haya habido ulteriores modificaciones –derivadas algunas de ellas precisamente de introducir las sugerencias o cambios propuestos por los destinatarios de la inicial remisión– no obliga a abrir un nuevo período de audiencia o consultas pues en tal caso el proceso de elaboración de la norma reglamentaria se podría prolongar hasta el infinito. Sólo si entre el primer proyecto y los ulteriores hubiera diferencias esenciales tan significativas que en realidad permitieran hablar de una norma radicalmente distinta, sólo entonces sería exigible la nueva audiencia de los interesados.”

Así, solo si entre el informe de audiencia y la resolución final hubiera diferencias esenciales tan significativas que en realidad permitieran hablar de un acto radicalmente distinto sería exigible la nueva audiencia de los interesados, lo que no acontece en el presente caso.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de enero de 2013⁶³ en la que expresamente señala lo siguiente:

“Hemos de advertir que las dos primeras razones -tiempo transcurrido y multiplicidad de versiones en sí mismas no justifican la necesidad de un nuevo trámite de audiencia, porque si la excesiva dilación diera lugar a nuevos trámites de audiencia el procedimiento sería de nunca acabar, en tanto que la diversidad de versiones puede ser una simple consecuencia de la multiplicidad de informes y alegaciones que con sus aportaciones han ido enriqueciendo el texto normativo. Ha de tratarse, en definitiva, de modificaciones sustanciales (...)”

⁶¹ Recurso de casación nº 449/2000

⁶² Recurso de casación nº 710/1997

⁶³ Recurso de casación nº 589/2011