

RESOLUCIÓN SOBRE EL CONFLICTO INTERPUESTO POR ORANGE SOBRE LA HOMOLOGACIÓN DE UNA ONT PARA EL SERVICIO NEBA

CFT/D TSA/029/16 HOMOLOGACIÓN ONT

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 1 de diciembre de 2016

Visto el expediente relativo al conflicto interpuesto por Orange sobre la homologación de una ONT, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Orange

Con fecha 14 de septiembre de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de ORANGE ESPAGNE, S.A. (en adelante, Orange) en el que denuncia la negativa de Telefónica de España S.A.U. (en adelante, Telefónica) a aceptar su solicitud de homologación de un modelo de ONT¹ para el servicio NEBA.

Segundo.- Inicio de procedimiento

Mediante escrito de fecha 23 de septiembre de 2016, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

¹ *Optical Network Terminal*, equipo de cliente en los accesos GPON.

Administrativo Común², se inicia el procedimiento administrativo para la resolución del conflicto.

En el escrito dirigido a Telefónica se le requiere para que en el plazo improrrogable de diez días aporte determinada información en relación al asunto del conflicto. Con fecha 10 de octubre de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento.

Tercero.- Trámite de audiencia

El 20 de octubre de 2016 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) emitió informe y se abrió el trámite de audiencia.

Orange y Telefónica han presentado alegaciones en el plazo improrrogable de diez días establecido a tal efecto.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto la resolución del conflicto de acceso planteado por Orange en relación a la solicitud de homologación de un modelo de ONT para el servicio mayorista NEBA.

II.2 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, 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, LCNMC) “*garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios*”; estableciéndose en el artículo 5.1.a) 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.

² Normativa que seguirá rigiendo la tramitación del presente procedimiento, en virtud de lo previsto en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la LCNMC y 70.2 de 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, 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 relación con los conflictos que pudieran surgir, el artículo 15 de la LGTel establece que la CNMC resolverá los conflictos que se susciten en relación con las obligaciones existentes en virtud de esa ley y su normativa de desarrollo entre operadores o entre operadores y otras entidades que se beneficien de las obligaciones de acceso e interconexión.

En consecuencia, la CNMC resulta competente para resolver este conflicto.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la LCNMC, así como a 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 Disposiciones relevantes en la oferta de referencia de NEBA

Para poder prestar servicios minoristas de acceso de banda ancha se deben instalar en el domicilio del cliente ciertos equipos para realizar la interacción con el protocolo de transporte correspondiente al acceso del cliente (ONT para GPON en accesos de fibra, *modemrouter* para ADSL2+ o VDSL2 en accesos de cobre), además de cualquier otro equipo que el operador necesite para sus servicios minoristas (como por ejemplo *routers* adicionales para accesos FTTH, o equipos STB³ para servicios de TV).

La oferta de referencia de NEBA establece que el equipamiento de cliente no está incluido en el servicio, es decir, es responsabilidad del operador. La responsabilidad de Telefónica abarca hasta el PTRO⁴.

Con fecha 10 de marzo de 2016, la CNMC aprobó la Resolución sobre la revisión de la oferta de referencia del servicio mayorista de banda ancha NEBA (en adelante, Resolución de la oferta NEBA).

³ Set Top Box, equipo descodificador de TV.

⁴ 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.

En dicha Resolución se impuso a Telefónica la siguiente obligación:

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.

El Anexo V de la oferta (Requisitos EDC, equipos de cliente) se modificó para incluir lo siguiente en su apartado 11:

61 Solo se podrán usar ONT homologadas por Telefónica.

62 Telefónica aceptará solicitudes razonables de homologación de nuevas ONT propuestas por el operador.

63 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 este documento para conocimiento de todos los operadores.

64 El operador que solicite una homologación será 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.

65 Telefónica comunicará a los operadores cuyas ONT hayan sido homologadas la introducción de nuevas versiones de software de OLT con la debida antelación.

Como consecuencia de lo anterior, un operador que haga uso de NEBA sobre accesos FTTH solo puede utilizar ONTs homologadas por Telefónica, de las cuales la oferta de referencia (en su Anexo V) incluye actualmente 3. Telefónica indicó en la citada resolución que tenía previsto a corto plazo introducir nuevas ONT interoperables que permitan reducir costes a los operadores, en particular una ONT monopuerto del fabricante ALU (hoy Nokia), prevista entonces para el final del primer cuatrimestre de 2016 y aún no incorporada.

De manera relevante para este conflicto, la oferta de referencia habilita a los operadores a solicitar a Telefónica la homologación de otras ONT, que se añadirán a la oferta para conocimiento de todos los operadores.

Finalmente, cabe señalar que las citadas previsiones aplicarán previsiblemente también al nuevo servicio mayorista NEBA local, cuya oferta de referencia se encuentra actualmente en fase de aprobación. La propuesta de oferta presentada por Telefónica contiene también las previsiones mencionadas sobre homologación de ONT. Además, dado que dicho servicio se basa en NEBA y ambos comparten arquitectura⁵, es de esperar que las ONT sean interoperables con ambos servicios.

II.4 Cuestiones planteadas por la solicitud de homologación

II.4.1 Solicitud de homologación de Orange

Orange indica en su escrito que con fecha 9 de junio de 2016 solicitó a Telefónica la descripción del procedimiento a seguir para la homologación de una nueva ONT propuesta por Orange, para posteriormente, con fecha 13 de julio de 2016, y ante la ausencia de respuesta de Telefónica, solicitar la homologación de una ONT. Orange comunica a Telefónica en ese escrito que se trata de una ONT integrada, es decir, contiene tanto una ONT tradicional como un *router* (se trata de ONTs avanzadas usadas para reducir equipamientos en el domicilio del cliente), y que se trata de un producto propio de Orange.

La propuesta de Orange incluye una fecha de inicio de la homologación, el 12 de septiembre de 2016, y el objetivo de finalizarla a finales de ese mes (dadas sus intenciones de lanzar servicios minoristas con la nueva ONT durante el último trimestre de 2016). Orange añade que dicha ONT ya ha superado las pruebas de homologación con las distintas familias de OLT⁶ de las redes de Orange y Jazztel, por lo que considera que no es previsible la aparición de contingencias con otras OLT, lo que a su juicio justifica los plazos propuestos.

Orange aporta escrito de Telefónica de 27 de julio de 2016 en el que ésta deniega la homologación de la ONT solicitada por Orange, alegando que *“Telefónica no está obligada a homologar equipos propietarios de los operadores, ya que la homologación de ONTs a petición de los operadores establecida por la CNMC en la Resolución de modificación de la oferta de referencia NEBA tiene como finalidad que dichos equipos se incluyan en la propia oferta de referencia NEBA y que los mismos puedan ser utilizados por la totalidad de los operadores”*.

⁵ Excepto por la posible incorporación de la funcionalidad *multicast* en NEBA local.

⁶ *Optical Line Termination*, equipo de central en los accesos GPON equivalente al DSLAM.

Finalmente, Orange afirma que envió un posterior escrito a Telefónica el 2 de agosto de 2016, y que aporta, en el que considera que Telefónica debe atender la solicitud de homologación de Orange. En dicho escrito Orange emplaza a Telefónica a contestar afirmativamente antes del 31 de agosto⁷.

Por todo ello, Orange interpone en su escrito conflicto de acceso contra Telefónica por el incumplimiento de sus obligaciones regulatorias, y solicita (1) una medida cautelar consistente en obligar a Telefónica a atender la petición de Orange, y (2) que se incluya en la oferta de referencia de NEBA un procedimiento reglado para la homologación de ONT.

Asimismo cabe señalar que en los escritos anteriores ambos operadores intercambian además información sobre el estado de homologación de la ONT monopuerto G-010G-P de Nokia, mencionada por Telefónica en la Resolución de la oferta NEBA, y de la que Telefónica afirma que está previsto realizar pruebas de campo en agosto, ofreciendo a Orange en su escrito de 27 de julio la posibilidad de colaborar en ellas. Telefónica afirma también en dicho escrito que entiende que con la puesta a disposición de este modelo no será necesaria la homologación de ningún otro modelo de ONT a corto/medio plazo.

II.4.2 Alegaciones de Telefónica

Telefónica considera que no hay motivación para la apertura de expediente al tratarse de una denuncia infundada, debido a que:

1. Telefónica ha procedido a contestar formalmente todas las peticiones de Orange, aportando escrito de fecha 5 de agosto de 2016 por el que contesta al escrito de Orange de 2 de agosto y responde a la solicitud de homologación.
2. La solicitud es incoherente. Telefónica considera que el plazo de dos semanas puede considerarse incluso una *“provocación para conseguir la apertura de un expediente”*, y alega que la interoperabilidad no se solventa ajustando ligeramente la ONT por cada OLT con la que tenga que interoperar.
3. Hay falta de rigor en la solicitud. Telefónica afirma que no se indica el modelo de ONT, ni el fabricante ni el firmware, aspectos que Telefónica considera claves, por lo que emplazó a Orange a replantear su solicitud.

En su escrito de 5 de agosto, Telefónica comunica a Orange (1) que la homologación de la ONT monopuerto G-010G-P de Nokia está resultando más lenta de lo previsto, y que un proceso de homologación, que es lento y complejo, supone del orden de seis meses de trabajo si funciona bien, y en el caso de esta ONT llega a un año de trabajo, y (2) que el modelo de ONT solicitado por Orange, cuyo modelo y fabricante no conoce, pero que es un

⁷ Orange no hace referencia a la respuesta de Telefónica de fecha 5 de agosto.

modelo más complejo que el anterior al llevar integrado el *router*, en ningún caso podrá ser homologado en los escasos 20 días que propone Orange en su escrito de 12 de julio, por lo que le emplaza a replantear la solicitud de homologación.

En cuanto al proceso de homologación en curso de la ONT monopuerto G-010G-P, Telefónica afirma en su respuesta al requerimiento que espera comercializarla al final del primer trimestre de 2017, tras la prueba en red con 20 unidades y posteriormente un despliegue controlado de 10.000 unidades.

Respecto a la solicitud de homologación de Orange, Telefónica afirma que no se ha negado a homologar el equipo solicitado, sino que pidió que se reformulase la solicitud ante la escasez de información. Indica también que apuntó la imposibilidad de atender una segunda homologación de ONT al estar actualmente inmersa en la homologación del citado modelo G-010G-P. En su escrito, Telefónica no hace referencia al hecho de que la ONT solicitada se trate de un producto propio de Orange, circunstancia en la que se centraba su primera comunicación de 27 de julio.

Finalmente, a la pregunta sobre el posible plazo de homologación de una ONT basándose en la experiencia acumulada, Telefónica afirma que no puede proporcionarse un plazo que sirva para todos los casos. Considera que, en un caso ideal y sin reparos de relevancia, el plazo sería de un año (6 meses de homologación, 3 meses de prueba en red, 3 meses de despliegue controlado).

II.5 Análisis de la solicitud de homologación

II.5.1 Sobre las comunicaciones y los datos aportados

Telefónica argumenta que el plazo estimado por Orange para la homologación es insuficiente, y añade que la solicitud carecía de detalles necesarios como el modelo y el fabricante de la ONT.

Sin embargo, en su escrito a Telefónica de 9 de junio, Orange solicitaba precisamente la definición del proceso que deben seguir para la homologación, *“incluyendo los tiempos, datos requeridos y cualquier otra información que sea necesaria”*. Dado que no hubo respuesta de Telefónica a este escrito, carece de validez la afirmación de que el plazo y los datos planteados por Orange en su segundo escrito de solicitud no eran los adecuados. Tampoco indica Telefónica, en su escrito de 5 de agosto, qué información necesita para tramitar la solicitud.

En definitiva, la obligación de atender las solicitudes razonables de homologación de ONT propuestas por los operadores necesariamente incluye comunicar al operador interesado los datos que se estimen necesarios y comenzar los trabajos de estudio y posteriormente las pruebas en laboratorio, en colaboración con el operador solicitante, minimizando las demoras en el

proceso. Si bien la duración del proceso de homologación no es fija a priori, como indica Telefónica, y depende de las características de la ONT concreta, no resulta aceptable la falta de información ante la petición de definición del proceso, lo que podría interpretarse como una táctica dilatoria.

II.5.2 Homologación de una nueva ONT

Obligación de homologar

Como se ha indicado, la Resolución de la oferta NEBA estableció que los operadores solo pueden hacer uso de ONTs homologadas por Telefónica, y habilitó a los operadores a solicitar a Telefónica la homologación de ONT adicionales a las indicadas en la oferta, que se añadirán a la misma para conocimiento de todos los operadores. Así se estableció en la oferta de referencia de NEBA, que contiene, en su Anexo V, la lista detallada de las ONT homologadas con datos que incluyen fabricante, modelo y versión de *firmware*.

Por tanto, los operadores tienen la posibilidad de homologar ONT adicionales a las 3 contenidas actualmente en la oferta. Dichas ONT fueron homologadas por Telefónica y pueden usarse indistintamente en las OLT de los dos suministradores de equipos de que dispone la red FTTH de Telefónica, hecho que como se indicó en dicha resolución supuso una considerable mejora respecto a la situación anterior de falta de interoperabilidad entre los equipos de diferentes fabricantes.

La obligación de aceptar solicitudes razonables de homologación de nuevas ONT propuestas por los operadores es un requisito fundamental para poder diferenciar la oferta de los operadores de la de Telefónica así como de la de otros operadores alternativos, como se indicó en la mencionada resolución. Debe recordarse que dicha diferenciación de ofertas es clave para una competencia efectiva.

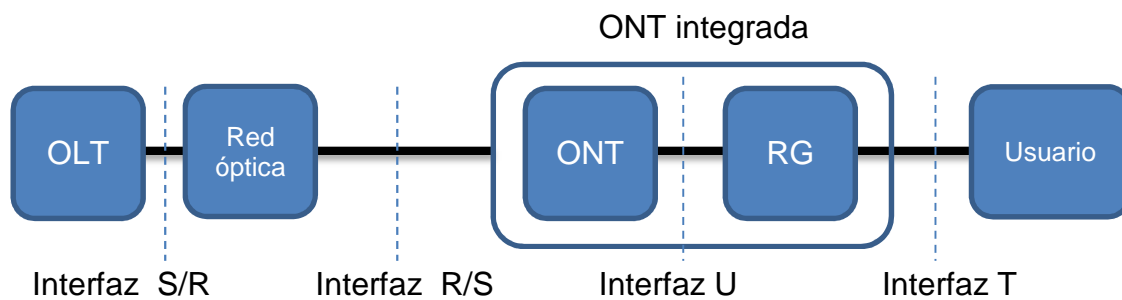
En este sentido, la Resolución de la oferta NEBA estableció la citada obligación para promover la diferenciación entre operadores, y expresamente mencionó la introducción por parte de Telefónica de ONTs integradas en sus ofertas minoristas, comparables a la solicitada por Orange, indicando que no disponer de la posibilidad de homologar ONT avanzadas semejantes sería una limitación excesiva que solo estaría justificada en caso de imposibilidad técnica, pues el objetivo es que los operadores tengan flexibilidad para poder usar sus propios equipos.

En cuanto al hecho de que se trate de una ONT integrada con otros equipos, ello no debe suponer ninguna limitación al proceso de homologación, como también se indicó en la citada resolución. Así, se argumentó que la homologación de ONT integradas con otros elementos no trasciende las obligaciones de Telefónica, como argumentaba 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 a nivel 2 tal y como se establece en la oferta de referencia, siendo las funciones añadidas responsabilidad del operador alternativo.

Telefónica afirma en sus alegaciones que no se puede conseguir la labor de homologación sobre una correcta transmisión de datos a nivel 2 sin definir “funciones añadidas de nivel 3.”

Pues bien, ello no contradice o invalida la afirmación anterior: Telefónica debe homologar la ONT en relación con el servicio NEBA, limitado a funciones de nivel 2. Efectivamente, en una ONT que integra también el RG⁸, los puertos Ethernet de salida corresponden a la interfaz T (según el estándar TR-156 del Broadband Forum), cuyas funcionalidades van más allá de las de nivel 2 (nivel correspondiente a la salida de una ONT clásica, interfaz U).



Pero del mismo modo que el servicio NEBA llega hasta el PTRO (interfaz R/S) y sin embargo su funcionalidad se comprueba en la mencionada interfaz U por imposibilidad práctica de acceder al R/S, en una ONT integrada la funcionalidad puede comprobarse en la interfaz T por imposibilidad de acceder a la U.

En rigor, dicha interfaz T se podría ver afectada por el comportamiento a nivel 3 (IP) del RG, pero basta configurarlo de la manera adecuada para la comprobación de la funcionalidad de la ONT a nivel 2 (Ethernet). Para ello, se pueden definir reglas simples de transmisión a los puertos de salida de la ONT, como de hecho se hace por ejemplo en el programa de certificación de ONTs IR-247 del Broadband Forum, que incluye a ONTs avanzadas como las integradas o las de tipo SFP⁹. Estas ONT avanzadas pueden también pasar el mencionado programa de certificación siempre que, como se indica en el mismo, no sea necesario el envío de configuración a nivel IP desde la OLT (puesto que necesitaría de extensiones no estándar en la misma). Y la ONT

⁸ Residential Gateway, según la arquitectura definida en el estándar TR-156 del Broadband Forum. Corresponde al *router* situado en el domicilio del cliente.

⁹ *Small Form Factor Pluggable ONU*. Es un tipo de ONT integrable en otros equipos.

cuya homologación solicita Orange, según afirma este operador, ha obtenido el certificado de interoperabilidad a nivel GPON BFF.247¹⁰, por lo que resultaría apta para su homologación con OLTs sujetas al estándar.

Por lo tanto, queda claro que la oferta de referencia de NEBA ampara plenamente la solicitud de homologación de nuevas ONT por los operadores, incluidas ONT avanzadas con equipos adicionales integrados.

Restricciones y plazos

Telefónica se opuso en su primera comunicación a la homologación de la ONT por no formar parte del catálogo de un fabricante, indicando que *“Telefónica no está obligada a homologar equipos propietarios de los operadores”* y *“En consecuencia, no es posible iniciar el proceso de homologación de un equipo propietario de Orange del que no se van a poder beneficiar el resto de operadores”*. Dicha argumentación debe rechazarse taxativamente, puesto que ni en la oferta de referencia ni en la Resolución de la oferta NEBA¹¹ se establecen restricciones en el proceso de homologación referidas a la disponibilidad de las ONT para terceros. Además, algunas ONT integradas utilizadas por Telefónica en su minorista¹² tampoco son productos disponibles a la venta, sino que se trata de desarrollos propios, solo disponibles para este operador. Sería discriminatorio que Telefónica pudiera hacer uso de ONTs propias para diferenciarse pero otros operadores no tuvieran esa posibilidad.

Las únicas restricciones a que hace referencia dicha resolución son de índole técnica, como podría ser el caso de que hubiera un número excesivo de ONT homologadas (dada la limitación tanto del proceso de homologación y su gestión posterior como de la capacidad de las OLT para albergar software de diferentes ONT) o si el proceso de homologación constata que la ONT no puede homologarse con las OLT de los dos fabricantes que Telefónica tiene en su red de acceso FTTH.

Cabe añadir finalmente que no puede admitirse con carácter general la alegación de Telefónica, en el sentido de que considera imposible atender una

¹⁰ Programa de certificación de equipos ONT lanzado en 2011 por el Broadband Forum.

¹¹ En la Resolución de la oferta NEBA se hizo referencia expresa a la posibilidad de que un operador desarrolle su propia ONT, al igual que lo ha hecho Telefónica (*“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”*), de modo que se contempla tanto la posibilidad de que sean ONT disponibles en el mercado como la de que sean desarrollos propios y por tanto no estén necesariamente disponibles para otros operadores, facilitando la diferenciación de las ofertas.

¹² En particular, el equipo HGU desarrollado en el Centro Global de Desarrollo de Dispositivos de Telefónica que integra ONT, router y videobridge, como se describe en la siguiente nota de prensa de Telefónica:

https://www.telefonica.com/documents/23283/1205411/PR-CCD-HGU-esp_final10112015.pdf/2cc7a09f-1dc5-40d3-ad45-40ff1a748ce7?version=1.0

segunda solicitud de homologación al estar homologando otro modelo, puesto que supone una limitación y una barrera a las nuevas homologaciones. Telefónica podría en todo caso hacer valer este argumento en el supuesto de que la ONT solicitada fuera muy similar a las existentes, pero no es el caso. Además, como Telefónica indica, las pruebas en laboratorio de la ONT G-010G-P ya han concluido, siendo la fase actual de pruebas controladas con clientes. Solo en el caso hipotético citado por Telefónica de que fueran necesarias nuevas pruebas en laboratorio deberá establecerse un mecanismo de arbitraje y gestión de recursos entre ambos procesos de homologación. En definitiva, debe iniciarse sin dilación el proceso de homologación.

Orange expresa en sus alegaciones su desacuerdo con el plazo general de 1 año para el proceso de homologación indicado por Telefónica, que considera desproporcionado y no aplicable a este caso, pues Orange afirma que ya ha realizado las pruebas funcionales del equipo y solo serían aplicables en la homologación las pruebas de nivel GPON. Añade que la ONT que propone ha obtenido el certificado de interoperabilidad a nivel GPON BBF.247 y propone un plazo de homologación de entre 2 semanas y 2 meses por cada una de las dos familias de OLT, seguido de un mes adicional para pruebas coordinadas con clientes reales.

Al respecto, el plazo de un año (compuesto de 6 meses de homologación, 3 meses de prueba en red y 3 meses de despliegue controlado) supone un plazo que, como indica Orange, podría en principio verse reducido (al menos, los 6 meses de homologación) en caso de equipos ya probados y certificados. Sin embargo, aunque la certificación mencionada por Orange es una garantía de haber pasado las pruebas básicas, no debe olvidarse que se realiza en base a emuladores de OLT y que la homologación para NEBA debe garantizar el funcionamiento con los equipos OLT reales de la planta de Telefónica, y puede haber dificultades no previstas, como confirma el hecho de que el modelo de ONT G-010G-P también cuenta con el certificado BBF.247 y sin embargo su homologación presenta dificultades inesperadas, según indica Telefónica. De hecho, el mencionado certificado es un prerrequisito para las pruebas de interoperabilidad descritas en el estándar TR-255 del Broadband Forum, que contiene una extensa batería de pruebas para asegurar la interoperabilidad entre una ONT y una OLT concretas. Es significativo que en el preámbulo de este documento se hace mención expresa a la complejidad de estas pruebas.

Por lo tanto, no puede establecerse ni limitarse a priori el plazo necesario de homologación, aunque Telefónica deberá minimizarlo. Las actuaciones posteriores de prueba en red y despliegue controlado se consideran razonables, habida cuenta de que una ONT defectuosa puede causar inestabilidad a todos los demás clientes conectados al mismo puerto PON de la OLT, por lo que Telefónica, en calidad de responsable de la red sometida a obligación de acceso, debe tener un adecuado margen de actuación para asegurar la integridad de la misma según su criterio, siempre que ello no derive en dilaciones injustificadas que podrían considerarse negativas de acceso.

II.5.3 Proceso propuesto de homologación

En sus alegaciones al Informe de Audiencia, Telefónica indica que para comenzar el proceso de pruebas de homologación es necesario (1) que Orange aporte la documentación técnica necesaria, y (2) que se firmen los acuerdos correspondientes para regular el proceso.

Asimismo, describe las fases del proceso que ha previsto, y que es el siguiente:



Sobre los acuerdos propuestos

Telefónica describe en sus alegaciones los acuerdos que considera que habrán de ser firmados con Orange y con el suministrador de la ONT antes de comenzar el proceso de homologación. Se trata de:

1. Contrato de condiciones aplicables al proceso de homologación y posterior mantenimiento de las ONT.
2. Acuerdo de confidencialidad y Reglamento de Uso y Acceso al laboratorio.

El primer acuerdo, según la propuesta de Telefónica, lo firmarían Telefónica y Orange, mientras que el segundo sería entre Telefónica y el suministrador de la ONT a homologar.

Respecto al primer acuerdo, Telefónica indica que Orange deberá garantizar que el suministrador ponga a disposición de Telefónica un “soporte para pruebas de servicio”, un “soporte on-site para análisis de las capacidades de interoperabilidad y diagnóstico de las ONTs” así como un “servicio soporte local”, este último durante todo el período de vida útil del equipo. Añade finalmente que se deberá prever un servicio de mantenimiento de las ONT por Telefónica (para compatibilidad con futuras versiones de OLT y modelos extra de la ONT), y que en caso de detectar un problema grave una vez esté en planta, Telefónica tendrá la potestad de prohibir la ampliación de la instalación de esas ONTs, retirando su autorización.

Pues bien, es comprensible que la relación entre las partes durante el proceso de homologación (y después, durante el período de uso del equipo en NEBA) se formalice mediante contrato. Así quedará cubierto también lo establecido en la oferta de referencia de NEBA, que establece en su Anexo V que *“El operador que solicite una homologación será 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”*. En efecto, como parte del proceso de homologación es conveniente que se anticipen las actuaciones necesarias en caso de modificación del firmware de la ONT (por Orange) o la OLT (por Telefónica). No obstante, en este caso la firma de este acuerdo no deberá retrasar el inicio de los trabajos, sino que puede concretarse en paralelo con el desarrollo de las primeras fases del proceso.

Es también habitual la firma de acuerdos de confidencialidad con terceros, para asegurar la protección del secreto comercial e industrial.

Sin embargo, debe rechazarse el requerimiento que Telefónica establece respecto a las obligaciones del suministrador, con los tres soportes mencionados, y que podría convertirse en una barrera de entrada. Su propuesta parte de la base de que el suministrador es un agente más en el proceso, lo que no es necesariamente cierto en todos los casos. Así por ejemplo, en el punto 3 del proceso propuesto, se establece el envío de documentación técnica por Telefónica al suministrador, informando a Orange.

Ahora bien, el proceso de homologación para NEBA tiene dos agentes, Telefónica y el operador solicitante, en este caso Orange. Así, la oferta de referencia, en su Anexo V, indica que *“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”*, es

decir, no debe presuponerse, sin el acuerdo del operador solicitante, una interlocución directa o una relación contractual con el suministrador del equipo. No se discute que ello podría quizá ser beneficioso y acelerar el proceso, pero es una decisión que debe ser tomada por el operador solicitante, que es el responsable ante Telefónica del equipo a homologar y debe ser el interlocutor de Telefónica y el sujeto a obligaciones en los acuerdos. En este sentido, debe ser el operador solicitante quien, para cumplir con sus obligaciones, acuerde con el suministrador (si lo considera necesario) los soportes indicados por Telefónica, y debe ser el operador solicitante quien gestione los documentos o informaciones que hicieran falta en el proceso de homologación, quedando a su criterio la involucración del suministrador de la ONT.

Hitos del proceso

Telefónica afirma en sus alegaciones al Informe de Audiencia que, dados los hitos previstos y expuestos anteriormente, no resulta viable un plazo de dos semanas para el inicio de las pruebas en laboratorio, como proponía el Informe de la DTSA, puesto que algunos de los pasos no dependen de Telefónica.

El proceso comienza, de acuerdo a Telefónica, con la solicitud por parte del operador, en la que deberá aportar determinada información. Se trata de un formulario con datos técnicos de la ONT a homologar, y contenidos en el Anexo II de esta Resolución. El siguiente paso sería la firma de los acuerdos, y posteriormente Telefónica requeriría del suministrador cierta documentación de la ONT.

Al respecto, debe indicarse que el proceso descrito por Telefónica así como los acuerdos a firmar habrían sido la respuesta esperada a la solicitud de Orange formulada el 8 de junio de 2016, en que se solicitaba la definición del proceso de homologación y los datos requeridos. Sin embargo, dada la demora producida desde entonces, aspectos previos al comienzo de las pruebas, tales como el punto 3 (envío de documentación técnica, con informe de pruebas y listado de requisitos) suponen una demora adicional inasumible en este caso concreto. La ONT cuya homologación solicita Orange ha pasado el proceso de certificación del BBF, como se ha descrito anteriormente, por lo que no pueden exigirse resultados de pruebas adicionales; deberá bastar la documentación de la certificación junto con los manuales técnicos de la ONT. Se trata además de una ONT que ya ha pasado pruebas con las OLT de Orange (por lo que se podrán aportar también resultados de dichas pruebas) y se encuentra lista para su introducción comercial en la red de Orange, por lo que no puede considerarse que se haga uso del proceso para colaborar en el desarrollo del producto, como sugiere Telefónica en sus alegaciones.

Por lo tanto, es conveniente establecer un calendario alternativo en este caso particular.

- En primer lugar, Orange deberá aportar a Telefónica los datos del Anexo II.
- Posteriormente, en el plazo de una semana tras la recepción de dichos datos, Telefónica deberá enviar a Orange los acuerdos a firmar, incorporando las consideraciones expuestas anteriormente sobre el papel del operador y el suministrador, y deberá indicarle el número de ONT necesarias para el inicio de las pruebas (el número no será superior a 20).
- Orange aportará datos y resultados sobre la certificación del BBF de la ONT solicitada y manuales técnicos de la misma, así como resultados de las pruebas en las OLT de su planta que sean del mismo suministrador que las OLT de Telefónica.
- Orange enviará a Telefónica el número de ONT indicado.
- Las pruebas de laboratorio comenzarán en un plazo máximo de dos semanas tras el envío de las ONT. Una vez firmado un acuerdo de confidencialidad, Orange podrá estar presente en algunas de estas pruebas, especialmente al comienzo de las mismas y para comprobar problemas detectados en las pruebas. En paralelo deberá firmarse el acuerdo global que debe regir el proceso.
- Una vez firmado el acuerdo y concluida con éxito la fase de pruebas de laboratorio, como se describió anteriormente, habrá una fase de pruebas en planta, con un formato y número de unidades que deberá ser acordado entre las partes.

Se trata de un proceso cooperativo en el que Orange deberá participar muy directamente. Además, este proceso debe ser monitorizado para asegurar que se está llevando a cabo con la debida diligencia, por lo que Telefónica deberá enviar a Orange y a la CNMC de manera mensual y hasta su finalización un resumen de la situación, identificando pruebas realizadas y resultados, dificultades encontradas y puntos de acción pendientes. Asimismo, Telefónica y Orange deberán facilitar que personal de la CNMC asista a las sesiones de pruebas o reuniones de seguimiento si lo considera oportuno.

II.6 Sobre las otras solicitudes de Orange

Orange solicita (1) una medida cautelar, y (2) que se incluya en la oferta de referencia de NEBA un procedimiento reglado para la homologación de ONT.

Respecto a la solicitud de una medida cautelar consistente en obligar a Telefónica a atender su petición, Orange alega la gravedad de la situación y el perjuicio que este incumplimiento por parte de Telefónica le supone, en particular dada su intención de realizar el lanzamiento comercial de servicios minoristas con la nueva ONT durante el último trimestre de 2016. Ahora bien, incluso adoptando dicha medida no habría garantía alguna de que pudieran cumplirse los plazos marcados por Orange, dado que la homologación de una ONT es un proceso complejo con una duración que depende del caso concreto

y no puede determinarse a priori. En todo caso, la adopción de la presente Resolución, que obliga a Telefónica a aceptar la solicitud y establece las condiciones e hitos del proceso de homologación en este caso particular, cumple el objetivo de la solicitud de Orange.

En cuanto a la segunda solicitud, que se incluya en la oferta de referencia de NEBA un procedimiento reglado para la homologación de ONTs que cubra todos los hitos necesarios para la misma (desde su solicitud por parte de los operadores hasta la actualización de la oferta con la información de las ONT homologadas), debe constatarse que persisten las circunstancias apuntadas en la Resolución de la oferta NEBA y que llevaron a la conclusión de que no procede, al menos por el momento, la definición detallada de dicho procedimiento (con independencia de que sí deben tomarse las medidas necesarias para que empiece el proceso en el caso objeto del conflicto).

En efecto, la homologación de ONTs es un proceso complejo y que presenta dificultades, dada la limitada interoperabilidad de las OLT con ONT diferentes a las previstas por el fabricante. Por ello, este proceso constituirá en cada caso un proyecto específico en el que deberán resolverse las dificultades que vayan surgiendo, y solo la experiencia permitirá definir hitos realistas aplicables a todas las solicitudes. Las obligaciones establecidas en la oferta de referencia ya abordan los aspectos más críticos, como la obligación de Telefónica de prestar el máximo apoyo e información al operador solicitante, la responsabilidad del operador solicitante de actualizar el software de las ONT cuando sea necesario y la obligación de Telefónica de informar al operador sobre nuevas versiones de software de las OLT con antelación suficiente. Una vez haya concluido con éxito algún proceso de homologación, se podrá aprovechar la experiencia y reevaluar si procede la definición de un procedimiento en la oferta de referencia.

II.7 Conclusión

La oferta de referencia aprobada en la Resolución de la oferta NEBA habilita a los operadores a solicitar a Telefónica la homologación de ONT adicionales, cuyo modelo y detalles se añadirán a la oferta para conocimiento de todos los operadores. Las únicas limitaciones a la homologación podrán ser de carácter técnico, pero en ningún caso podrá denegar Telefónica el inicio del proceso por motivos de disponibilidad a terceros de las ONT. Por lo tanto, deberá aceptar inmediatamente la solicitud de Orange y comenzar los trabajos para la homologación en un plazo y con un coste razonables. Los hitos del proceso de homologación serán los descritos en el Anexo I, salvo que las partes acuerden otra cosa.

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

RESUELVE

Primero.- Telefónica deberá atender la solicitud de Orange y proceder a los trabajos para la homologación de la ONT solicitada en un plazo y con un coste razonables, incluyendo la definición del procedimiento para las actuaciones en caso de modificación del firmware de la ONT o la OLT.

Segundo.- El proceso de homologación seguirá los hitos y requisitos del Anexo I, salvo acuerdo en otro sentido de las partes.

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

Hitos del proceso de homologación para la ONT solicitada por Orange

- Orange deberá aportar a Telefónica los datos del Anexo II.
- En el plazo de una semana tras la recepción de dichos datos, Telefónica deberá enviar a Orange los acuerdos a firmar, incorporando las consideraciones expuestas anteriormente sobre el papel del operador y el suministrador, y deberá indicarle el número de ONT necesarias para el inicio de las pruebas (el número no será superior a 20).
- Orange aportará datos y resultados sobre la certificación del BBF de la ONT solicitada y manuales técnicos de la misma, así como resultados de las pruebas en las OLT de su planta que sean del mismo suministrador que las OLT de Telefónica.
- Orange enviará a Telefónica el número de ONT indicado.
- Las pruebas de laboratorio comenzarán en un plazo máximo de dos semanas tras el envío de las ONT. Una vez firmado el acuerdo de confidencialidad, Orange podrá estar presente en algunas de estas pruebas, especialmente al comienzo de las mismas y para comprobar problemas detectados en las pruebas. En paralelo deberá firmarse el acuerdo global que debe regir el proceso.
- Telefónica deberá enviar a Orange y a la CNMC de manera mensual y hasta su finalización un resumen de la situación, identificando pruebas realizadas y resultados, dificultades encontradas y puntos de acción pendientes. Asimismo, Telefónica y Orange deberán facilitar que personal de la CNMC asista a las sesiones de pruebas o reuniones de seguimiento si lo considera oportuno.
- Una vez firmado el acuerdo y concluida con éxito la fase de pruebas de laboratorio habrá una fase de pruebas en planta, con un formato y número de unidades que deberá ser acordado entre las partes.

Anexo II

SOLICITUD DE HOMOLOGACIÓN DE ONT

El operador solicitante deberá adjuntar en su solicitud de homologación el siguiente formulario.

DATOS IDENTIFICATIVOS DEL EQUIPO A AUTORIZAR	
Modelo	
Tipo de equipo <i>Opción 1: Monopuerto/Multipuerto</i> <i>Opción 2: Nivel 2/Nivel 3</i>	
Fabricante/Suministrador	
Versión Hardware	
Versión Software <i>Nombre</i> <i>Tamaño del FW</i>	
Versión Firmware <i>Nombre</i> <i>Tamaño del FW</i>	
Fuente Alimentación <i>Modelo/IN/OUT</i>	