



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

CERTIFICA

Que en la Sesión número 14/13 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 11 de abril de 2013, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA

(DT 2012/1447)

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Inicio del procedimiento y alegaciones

Con fecha 4 de julio de 2012 tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT) escrito de R Cable y Telecomunicaciones Galicia S.A. (en adelante, R Cable) por el que solicita el inicio de un procedimiento con objeto de establecer el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA, así como la concreción de la desregulación de dichos servicios mayoristas.

Con fecha 11 de julio de 2012, esta Comisión, 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 (en adelante, LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (norma a la cual se acoge esta Comisión en el ejercicio de las funciones públicas que tiene encomendadas), procede a la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento administrativo, comunicando este hecho a los interesados.

Con fecha 30 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de Vodafone España S.A.U. (en adelante, Vodafone) en el que presenta alegaciones.

Con fecha 3 de diciembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de France Telecom España S.A.U. (en adelante, Orange) en el que presenta alegaciones.

Con fecha 3 de diciembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de Telefónica de España S.A.U. (en adelante, Telefónica) en el que presenta alegaciones.

Con fecha 30 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de Telefónica por el que solicita el cese de la aplicación de los descuentos sobre la cuota mensual y de alta del servicio de AMLT en los accesos con cobertura NEBA.

Con fecha 7 de diciembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.U. (en adelante, BT) en el que presenta alegaciones.



SEGUNDO.-Informe de audiencia y alegaciones

Mediante escrito de fecha 20 de diciembre de 2012, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la LRJPAC, se procede a dar trámite de audiencia a los interesados.

Con fecha 21 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Cableuropa S.A.U. y Tenaria S.A. (en adelante, ONO).

Con fecha 21 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de R Cable.

Con fecha 25 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Vodafone.

Con fecha 28 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Orange.

Con fecha 28 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL).

Con fecha 30 de enero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Telefónica.

Con fecha 4 de febrero de 2013 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de BT.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto establecer el proceso y condiciones de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA.

II.2 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De acuerdo con el artículo 48.3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), *“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora y en el apartado 1 del artículo 10 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.

El artículo 7.3 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento MAN), dispone que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

A su vez, el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso (2002/19/CE), establece igualmente que las autoridades nacionales de reglamentación podrán, entre otras cosas, introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la Directiva.

A la vista de la habilitación competencial precitada, esta Comisión resulta competente para la tramitación del presente procedimiento.



II.3 SITUACIÓN DEL SERVICIO NEBA

II.3.1 Previsiones sobre el cese de los servicios actuales de acceso indirecto

En la Resolución MT Z2008/626¹ de 22 de enero de 2009 (en adelante Resolución de los mercados 4 y 5) se impuso a Telefónica la obligación (detallada en el Anexo 3 de la Resolución) de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha (con velocidad nominal hasta 30 Mbit/s) a todos los operadores, y se definieron las características que debía cumplir el nuevo acceso indirecto.

Por otra parte, recaen sobre Telefónica también obligaciones en materia de servicios mayoristas para telefonía IP, impuestas a raíz del análisis de mercados de originación de llamadas². Se trata de las obligaciones siguientes: dentro de la obligación de acceso, se impone la obligación de *“Dar acceso a terceros operadores a elementos y recursos específicos de su red necesarios para la provisión de un servicio de tráfico de paquetes de telefonía IP con velocidades nominales en sentido descendente y ascendente y las garantías de retardo, variación en el retardo, pérdida de paquetes y tasa de error requerida, para la prestación de los servicios de telefonía IP”*, y dentro de la obligación de transparencia se impone la obligación de publicar una Oferta de Referencia, y se indica que *“Asimismo, dentro de esta Oferta de Referencia deberá incluirse un servicio de tráfico de paquetes de telefonía IP con calidad de voz con las características indicadas en el apartado 1.a) del presente Anexo.”* NEBA es el servicio que implementa las obligaciones impuestas en los análisis de mercado anteriores.

En el Anexo 3 de la Resolución de los mercados 4 y 5 se indica lo siguiente: *“Una vez se configure de manera satisfactoria dicho servicio y esté disponible de manera efectiva, en los ámbitos de cobertura coincidentes TESAU no estaría obligada a continuar aceptando nuevas altas sobre los servicios GigADSL y ADSL-IP. Los mecanismos de migración hacia el nuevo servicio mayorista de banda ancha deberán garantizar la continuidad en la prestación del servicio del usuario final.*

Hasta la comprobación de esa disponibilidad, TESAU continuará estando obligada a mantener los servicios GigADSL y ADSL-IP actualmente vigentes, asegurando la prestación de los servicios tanto para clientes existentes como para nuevos clientes, y asimismo deberá continuar con su prestación en las zonas no cubiertas, en su caso, por el nuevo servicio”.

Es decir, se parte como premisa inicial de una situación de un servicio (NEBA) configurado de manera satisfactoria y disponible de manera efectiva. Además, se prevé que la cobertura del nuevo servicio podría no ser total (*“ámbitos de cobertura coincidentes”*, *“en las zonas no cubiertas, en su caso”*). Y allí donde se cumplan ambas condiciones (servicio disponible de manera efectiva, ámbitos de cobertura coincidentes) se dispone que Telefónica no estará obligada a aceptar nuevas altas sobre los servicios GigADSL y ADSL-IP.

Esta fecha marca por tanto el fin de la obligación de aceptar nuevas altas reguladas en esos ámbitos de cobertura; debe señalarse sin embargo que ello no implica necesariamente el cese del servicio, puesto que Telefónica puede optar por dar nuevas altas en los servicios mencionados bajo condiciones comerciales acordadas con los operadores.

En cuanto a los *“ámbitos de cobertura coincidentes”*, debe establecerse el tamaño o granularidad de los mismos.

¹ 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.

² Resolución, de 12 de diciembre de 2008, por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea.



Además, será necesario determinar qué sucede con los usuarios que en la fecha de cese de nuevas altas reguladas estén haciendo uso de los servicios. El hecho de que Telefónica no esté obligada a aceptar nuevas altas (en condiciones reguladas) no implica un cese inmediato del servicio para estos usuarios: en la mencionada Resolución de los mercados 4 y 5 se especifica también que esta obligación de acceso implica, entre otras, *“No retirar el acceso a facilidades que actualmente se están prestando sin aprobación previa de la CMT”*. También se ha mencionado ya que *“Los mecanismos de migración hacia el nuevo servicio mayorista de banda ancha deberán garantizar la continuidad en la prestación del servicio al usuario final”*.

En la Resolución DT 2009/497, de 11 de noviembre de 2010, se hace mención explícita al carácter sustitutivo del nuevo servicio de acceso indirecto, NEBA, respecto a los existentes, GigADSL y ADSL-IP. Así, se indica lo siguiente: *“Teniendo en cuenta el tan reiterado carácter sustitutivo del servicio NEBA, es imprescindible que la cobertura que, en cada caso, se alcance resulte realmente representativa de la capacidad efectiva de ofrecer servicios finales por parte de los operadores alternativos que, de otro modo, no podrán configurar su política comercial con una mínima seguridad de prestación efectiva de los servicios a los usuarios. Y ello resulta tanto más esencial por cuanto la cobertura implica, en principio, la desregulación de los servicios existentes hasta ese momento”*.

En sus alegaciones, Telefónica expone que *“La multiplicidad de niveles de servicios con precios regulados es innecesaria”*, haciendo referencia a la situación competitiva del mercado. Orange considera precipitado el inicio de cualquier debate sobre la desregulación de los servicios mayoristas de acceso indirecto, aspecto que también menciona BT. Igualmente, Orange solicita que sea dentro del procedimiento de revisión de los mercados 4 y 5 donde se modifiquen las obligaciones de Telefónica. Argumenta también que nueva revisión del mercado 5 pretende analizar la posibilidad de segmentar geográficamente el mercado con el posible resultado de afectar a la aplicabilidad del nuevo servicio en condiciones reguladas en determinadas zonas.

Al respecto, debe señalarse que en este procedimiento no se lleva a cabo un análisis del mercado y su situación competitiva, sino una concreción de medidas vigentes determinadas en el análisis de los mercados 4 y 5 donde, como se ha indicado, se establece que habrá un nuevo servicio indirecto con carácter sustitutivo respecto a los anteriores en los ámbitos de cobertura coincidentes. Los operadores cuentan con los detalles del servicio NEBA desde la Resolución DT 2009/497 de 11 de noviembre de 2010, habiendo tenido también desde la Resolución de análisis de los mercados 4 y 5 la información de que NEBA sería el servicio de acceso indirecto que constituiría, en los ámbitos de cobertura coincidentes, el único servicio regulado; por tanto, no hay nueva obligación como tal de migración ni se modifican las obligaciones de Telefónica, en contra de lo afirmado por Orange, sino que se da cumplimiento a lo dispuesto y por tanto conocido en el mencionado análisis de mercados, que ya dejó claro el carácter sustitutivo de NEBA, luego reafirmado en varias resoluciones.

En cuanto a la hipotética segmentación geográfica del mercado 5 en un futuro, si bien es cierto que esta Comisión viene realizando informes periódicos sobre la situación geográfica del mercado de la banda ancha (en los informes de seguimiento de la situación competitiva de los servicios de acceso a Internet de banda ancha), no resultaría adecuado adelantar situaciones hipotéticas como las planteadas por Orange. Y en cualquier caso, en el supuesto de que ciertas zonas llegasen a desregularse en un futuro análisis del mercado 5, serían posiblemente aquellas que se califiquen de competitivas, donde operadores como Orange estarían presentes en las centrales, y por tanto donde no hacen uso del acceso indirecto sobre cobre, de modo que no habría impacto en este sentido.

No puede mantenerse de manera indefinida una multiplicidad de servicios de acceso indirecto, y la disponibilidad de NEBA -con fechas conocidas desde hace tiempo que han



sufrido además retrasos- debería constituir el inicio del proceso de adopción del servicio, incluyendo ciertamente la depuración de posibles problemas, como se indica en los apartados posteriores. Sin la necesaria colaboración por parte de todos los implicados, Telefónica y operadores alternativos, no podrá hacerse realidad la adopción del servicio tal y como fue definido conjuntamente, con sus ventajas e inconvenientes. Por otro lado, no pueden obviarse los problemas señalados por algunos operadores que sí están comenzando a usar el servicio.

Por tanto no puede aceptarse la afirmación de que *“Así las cosas, es sin duda prematuro dedicar ahora la atención a un debate sobre lo que habrá que hacer con los servicios que supuestamente deberían ser reemplazados por NEBA, cuando faltan aún muchos meses para que los operadores que más utilizan dichos servicios puedan empezar a explotar las ventajas del nuevo servicio en los accesos de fibra, y existen razonables dudas sobre si será procedente la adopción del mismo servicio para la provisión sobre los accesos de cobre”*.

Como bien sabe Orange, el servicio NEBA fue definido conjuntamente por los operadores en un foro al efecto, y constituye un avance considerable respecto a los servicios existentes, siguiendo lo establecido en el análisis de los mercados 4 y 5 pero teniendo también en cuenta las preferencias de los operadores. Las dudas que pueda tener Orange sobre su uso no deben ser obstáculo para que los demás operadores sigan adelante en su adopción. Igualmente, las alegadas ineficiencias de NEBA (cobertura incompleta y entrega provincial) fueron objeto de otros expedientes y el marco para la migración no puede condicionarse a una revisión de las mismas. Por otro lado, mientras algunos operadores consideran prematuro el establecimiento del marco para la migración a NEBA, otros (como R Cable) consideran que esta falta de definición hacía inviable priorizar los trabajos para la migración.

Debe asimismo destacarse que la aludida migración de GigADSL y ADSL-IP afecta a accesos sobre cobre (pues estos servicios mayoristas no están disponibles para accesos FTTH), por lo que no se tratan en este procedimiento las alusiones de operadores como BT a los accesos de fibra.

II.3.2 Disponibilidad prevista del servicio

En la Resolución DT 2009/497 de 11 de noviembre de 2010 se estableció un calendario para la puesta en servicio del servicio NEBA, que preveía la disponibilidad precomercial de la Fase 1 en enero de 2012 y la de la Fase 2 en julio de 2012. En la Resolución DT 2011/738 de 10 de noviembre de 2011 se añadieron elementos que Telefónica debía implementar por ser parte del servicio, y se definieron los plazos correspondientes.

Posteriormente, en la Resolución DT 2011/2744 de 12 de enero de 2012 se acordó suspender cautelarmente la obligación de Telefónica de poner en marcha el piloto precomercial de la Fase 1 de NEBA el día 1 de enero de 2012, así como su disponibilidad comercial, prevista inicialmente para el 1 de abril del mismo año. Finalmente, en la Resolución DT 2011/2744 de 26 de abril de 2012 se acordó aprobar un nuevo calendario de implantación de NEBA, que queda reflejado en la tabla.

Hito para NEBA	Fase 1	Fase 2
Distribución de guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL y XSD y ANS para Web Services	18 mayo 2012	18 mayo 2012
Entorno de pruebas para Web Services	1 mayo 2012	1 octubre 2012
Disponibilidad precomercial	1 julio 2012	1 diciembre 2012 ³
Disponibilidad comercial	1 octubre 2012	1 marzo 2013

³ Finalmente, a propuesta de Telefónica en el Foro NEON de 19 de noviembre de 2012 y con el acuerdo de los operadores, la Fase 2 de NEBA entró en fase precomercial el 14 de enero de 2013.



Asimismo, se estableció en dicha Resolución el siguiente calendario para los elementos colaterales del servicio:

Hito para NEBA	Fecha de implantación
Suministro de puertos de conexión (PAI-E) en la fase de lanzamiento del servicio vía e-mail	1 noviembre 2011
Instalación de <i>splitters</i> para VDSL2	1 julio 2012
Comunicación de ventanas de actuación al operador cedente	1 diciembre 2012
Recuperación de conexión por Telefónica	1 diciembre 2012
Límite en migración de VLANs	1 julio 2012
Portabilidad entre terceros	1 diciembre 2012 ⁴
Información de cobertura	1 julio 2012
Gestión de incidencias	1 julio 2012
Interoperabilidad de los equipos de cliente	18 mayo 2012
Plan de implantación del sistema de supervisión	1 octubre 2012
Disponibilidad del sistema de supervisión	1 abril 2013

En estos elementos colaterales se engloban procesos y elementos cuya disponibilidad no se consideró estrictamente necesaria con la puesta en servicio de NEBA, pero que sin embargo forman parte del servicio, como se puso de manifiesto en la Resolución DT 2011/738. Por lo tanto, la fecha en la que todos los elementos de NEBA estarán en servicio de acuerdo a este calendario es el 1 de abril de 2013. Es entonces cuando los operadores contarán con todos los medios necesarios para hacer un uso efectivo de las capacidades del nuevo servicio de acceso indirecto previsto por el análisis de los mercados 4 y 5, pudiendo competir en el mercado minorista de manera diferenciada, suponiendo una correcta implementación.

El correcto funcionamiento de estos elementos, tal y como se dispusieron en la Resolución DT 2011/738, es por tanto necesario para determinar la disponibilidad efectiva del servicio NEBA. Por lo tanto no se estima adecuado, como solicita Telefónica, considerar NEBA como efectivamente disponible desde su Fase 1 (desregulando las altas puras de los actuales servicios indirectos regulados, para luego desregular, en la Fase 2, también los traspasos), ya que no están disponibles funcionalidades necesarias para que el servicio permita la capacidad competitiva buscada en el análisis de mercados; además, aumentaría la complejidad del proceso, sin beneficio claro aparente, establecer un proceso escalonado de disponibilidad de las diferentes fases, más aún dada su proximidad en el tiempo. No procede tampoco, en el marco de este procedimiento, el estudio de nuevos desarrollos o procesos, como es el caso de algunos elementos indicados por BT, como por ejemplo el suministro de medidas durante la puesta en servicio, sin prejuzgar con esto el plazo razonable para su implantación, toda vez que esta Comisión ya se ha pronunciado sobre su pertinencia y ha instado a Telefónica a planificar su introducción en la resolución que aprobó la oferta.

Ahora bien, deben considerarse aquí con detenimiento las circunstancias que se dan en el proceso de puesta en marcha inicial de NEBA. Por un lado, como indica Telefónica en sus alegaciones, *“Telefónica ha invertido recursos humanos y comprometido decenas de millones de euros en el servicio NEBA, además de lo invertido en SSC y maquetas desde el 2011, por el contrario los Operadores con masa de indirecto no muestran interés por el servicio, sólo 10 conexiones hasta la fecha”*. Según datos proporcionados por Telefónica, hasta la fecha solo 5 operadores han solicitado conexiones, con un total de 26 finalizadas

⁴ Excepto para los movimientos con origen en servicios indirectos actuales sin servicio telefónico, que se incorporarán al procedimiento de traspaso el 1 de enero de 2013.



(13 de FTTH y 13 de cobre) que, de acuerdo a Telefónica, se encuentran funcionando correctamente; ningún operador ha hecho uso del servicio de simulación de comunicaciones (SSC) y el uso de la maqueta de pruebas de red puede calificarse de escaso. Al respecto, y como afirma Telefónica, la disponibilidad del servicio no puede verse condicionada por el interés o no de los operadores por contratarlo.

En un entorno donde se hiciera uso del servicio, los habituales problemas que se encuentran en la fase inicial de todo desarrollo complejo se resolverían al cabo de un tiempo, suponiendo un entorno de colaboración por ambas partes. La falta de uso del servicio puede por ello suponer que en su fase inicial no se encuentren todos los problemas, sino que éstos se vayan manifestando más adelante, cuando aumente el número de conexiones activas con modalidades diferentes. Pero esta eventualidad ya estaba prevista en el calendario de puesta en marcha de NEBA, al establecer un período precomercial de tres meses que permitiría depurar los posibles problemas que aparecieran, teniendo, como indica Telefónica, el equipo de desarrollo aún disponible. Por ello, no se aprecia que sea proporcionado establecer ahora medidas ni plazos adicionales, más allá de que deberá verificarse que el servicio (incluida la plataforma de provisión del servicio mayorista) funcione adecuadamente.

Ahora bien, no imponer plazos adicionales así como evitar que la falta de uso por los operadores posponga la fecha de la disponibilidad no debe impedir asegurar que el servicio cumple con los requisitos pedidos y la interfaz con los operadores (NEON) funciona adecuadamente, lo que a falta de un uso adecuado por los operadores debería examinarse en un procedimiento específico, según proponen operadores como Astel, BT y Vodafone; esta comprobación no es lo mismo que declarar la indisponibilidad del servicio debido a la falta de uso por parte de los operadores, como argumenta Telefónica, sino que sirve precisamente para evitar que esa falta de uso impida la declaración de disponibilidad o la deje en manos exclusivamente del operador que ha implementado el servicio. Así, sin una base mayor de clientes o sin un estudio detallado no puede establecerse con claridad si los problemas que aparecen (como los apuntados por Astel o BT) son incidencias puntuales o deben ser catalogados como falta de disponibilidad. Es por ello que examinando la situación en su conjunto y sin entrar a establecer responsabilidades por ella, parece lo más adecuado para la salvaguarda del mercado y de los intereses de los usuarios que esta Comisión determine explícitamente por Resolución la disponibilidad efectiva del servicio NEBA; esta posibilidad ya se apuntaba en la Resolución de los mercados 4 y 5, al indicar *“Hasta la comprobación de esa disponibilidad...”*.

En este sentido, R Cable (con apoyo de Vodafone) solicita que se considere que NEBA está plenamente operativo en una zona cuando (1) haya un mínimo de un 10% de accesos NEBA sobre el total de accesos ADSL-IP y (2) se hayan cumplido los SLA definidos en NEBA al menos durante el último semestre; en sus alegaciones al informe de audiencia, propone un plazo de un año hasta la desregulación de los servicios actuales. Orange estima necesario que haya al menos un 25% de accesos indirectos sobre cobre provisionados con NEBA en la provincia. En sus alegaciones al informe de audiencia, Orange considera que los servicios preexistentes pueden ser desregulados 12 meses desde la verificación de los hitos básicos (aprobación de precios e información de cobertura FTTH) para nuevas altas y 6 meses desde la declaración de disponibilidad efectiva; también Ono, Vodafone y BT solicitan un margen de tiempo entre la declaración de disponibilidad del servicio y el cese de las nuevas altas reguladas.

Respecto a los SLA, no parece adecuado englobar todos los posibles problemas (tales como hipotéticos incumplimientos de los SLA) en el concepto de disponibilidad del servicio; en efecto, el incumplimiento puntual de las condiciones concretas del servicio deberá ser objeto de sus propios procedimientos, e incluye mecanismos como las penalizaciones previstas en la oferta de referencia, aunque sí deben estar disponibles los mecanismos



previstos para monitorizar ciertos SLA como son los de QoS de tráfico, como apunta Vodafone. Y establecer un valor del número de usuarios que hacen uso del servicio tampoco parece una medida adecuada, habida cuenta de que, como se ha indicado, se han definido períodos de prueba de tres meses con este objetivo, que apenas han sido usados por los operadores. No se aprecia relación entre la aprobación de precios (ya se dispone de precios establecidos en medida cautelar) y la desregulación; en cuanto a la disponibilidad de información de cobertura FTTH, ésta es objeto de su propio expediente y si bien es un tema en principio desligado de la migración (la cual afecta a las conexiones de cobre), es cierto que forma parte de los hitos de la Resolución DT 2011/738, y por tanto es uno de los temas que deberá ser examinado en el procedimiento sobre la disponibilidad efectiva de NEBA.

Y por último, un plazo adicional desde la declaración de disponibilidad efectiva no parece justificado, pues los operadores pueden ya abrir nuevos PAI desde el comienzo de la Fase 1 de NEBA, lo cual les habría situado en disposición de incorporar los nuevos clientes a NEBA, independientemente de su política respecto a la migración de los clientes existentes; en cualquier caso, el período de comprobación de la disponibilidad efectiva puede considerarse como un plazo en el sentido solicitado que puede evitar, como indica Ono, que los operadores deban tomar las decisiones de negocio correspondientes para el alta de nuevos clientes en un plazo reducido. Por otro lado, la comprobación de la disponibilidad de NEBA no puede estar sujeta a un umbral de conexiones, por cuanto sería supeditar dicha disponibilidad al uso de los operadores; la falta de uso de los operadores en ningún caso puede ser un motivo de aplazamiento de la disponibilidad.

Orange considera que NEBA-cobre estará efectivamente disponible en una zona (provincia) cuando su cobertura sea del 100% de la misma, para desregular las conexiones existentes. Como se ha puesto de manifiesto en la Resolución DT 2012/1213 de 11 de octubre de 2012, la cobertura, debido a la arquitectura del servicio, no es total, y si bien debe aumentar (como puso de manifiesto esa Resolución), no puede ahora condicionarse la disponibilidad de NEBA a que en toda una provincia se realicen trabajos de red para cambiar la cobertura, manteniendo mientras tanto todos los servicios preexistentes. Ahora bien, como se indicó en el apartado 1.2.3 de la Resolución DT 2009/497, *“la obligación de suministro de la demanda del NEBA lo es en toda su dimensión dado su carácter de servicio regulado y no depende de un estudio de cobertura sino de la adaptación de la oferta a su demanda con el fin de cumplir con los requisitos de suministro asociados al servicio regulado”*, es decir, en aquellas zonas con cobertura NEBA Telefónica debe asegurar la viabilidad de las migraciones de los servicios preexistentes a NEBA.

Orange solicita un pronunciamiento expreso de la CMT sobre la viabilidad regulatoria de que, aun en el caso de que el ADSL-IP hubiera sido desregulado para nuevas altas en una determinada zona, siga siendo posible migrar conexiones desde el ADSL-IP nacional al regional durante el plazo de tiempo en que la cartera de clientes preexistentes aún no haya sido desregulada, con el fin de permitir a los operadores optimizar su planta de clientes indirectos en tanto NEBA no sea alternativa suficiente para provisionar a todos los clientes.

Al respecto, en el momento en que se declare la disponibilidad efectiva de NEBA, este servicio se considerará disponible en todas las zonas que cuenten con cobertura, y por ello será alternativa suficiente. Y en esas zonas Telefónica no tendrá obligación de aceptar nuevas altas de los servicios anteriores, lo que incluye a la aludida migración de ADSL-IP nacional al regional. Ahora bien, Orange podrá negociar con Telefónica la continuidad de la prestación de este servicio en condiciones comerciales. Lo contrario sería establecer excepciones contrarias a lo que en su día se dispuso en el análisis de los mercados 4 y 5, lo que no parece justificado. Lo mismo aplica a la petición de Astel de mantener ciertas condiciones para las nuevas altas el año siguiente al cese de la obligación de aceptar nuevas altas: no parece justificado mantener condicionantes en los servicios desregulados habiendo servicios regulados alternativos, como NEBA. En cualquier caso, si las hipotéticas



condiciones abusivas que indica Astel se produjeran en la práctica a juicio de algún operador, este podría plantear el caso a esta Comisión.

Por lo tanto, y en consideración de lo anterior, se considerará que el servicio NEBA estará efectivamente disponible a partir de la fecha en la que todos los hitos indicados en la Resolución DT 2011/738 (y en el calendario establecido por la Resolución DT 2011/2744) se hayan cumplido y esta Comisión constatare por Resolución dicho cumplimiento y con ello la disponibilidad efectiva del servicio. En consecuencia, Telefónica deberá notificar a la CMT el cumplimiento del último de los hitos que dan lugar al cumplimiento de todas las obligaciones sobre NEBA, lo que iniciará un procedimiento administrativo de análisis de la disponibilidad efectiva del servicio.

II.4 ÁMBITO RELEVANTE PARA EL CESE DE LAS OBLIGACIONES

Como se ha visto, las previsiones respecto al cese de la obligación de dar nuevas altas en los servicios ADSL-IP y GigADSL presuponen que habrá ámbitos de cobertura coincidentes, y es en éstos en los que se producirá dicho cese de obligaciones. Se hace necesario especificar cuáles serán estos ámbitos de cobertura. Cabe precisar que esta consideración afecta solamente a accesos NEBA sobre par de cobre, pues los accesos FTTH solo cuentan con NEBA como servicio de acceso indirecto, no habiendo por tanto migración.

El servicio GigADSL se presta en 109 demarcaciones, con un punto de acceso en cada una desde el que un operador puede acceder a todos los usuarios de esa demarcación. El servicio ADSL-IP, en su variante provincial, se presta en 50 demarcaciones (coincidentes con las provincias). Y por último, el servicio NEBA se presta también en 50 demarcaciones (coincidentes también con las provincias). Por tanto, una posibilidad sería que la unidad usada para determinar el ámbito de cobertura coincidente, a la hora del cese de obligaciones, fuera la demarcación correspondiente, de modo que cuando NEBA estuviera disponible de manera efectiva en una demarcación GigADSL (o ADSL-IP) determinada (pudiendo por tanto los operadores conectados en el PAI correspondiente prestar servicio en toda la demarcación) se produjera el mencionado cese de obligaciones en la totalidad de esa demarcación.

Por otro lado, como se ha analizado en la Resolución DT 2012/1213 de 11 de octubre de 2012, la cobertura del servicio NEBA no es total desde un principio y por tanto actualmente no cubre demarcaciones completas, no habiendo previsiones sobre la evolución de la cobertura más allá de su necesario incremento continuo según la Resolución mencionada. En efecto, hay localizaciones en cada demarcación que disponen de cobertura NEBA y otras que actualmente no cuentan con cobertura (por motivos variados y explicados en la mencionada Resolución). Estas localizaciones son las que aparecen en el fichero de información mayorista "Lista de centrales y nodos": en este fichero hay una fila de datos por cada localización (central o nodo remoto desde la que se presta el servicio de acceso de banda ancha a los pares de cobre que dependen de esa central o nodo) con información sobre todos los servicios mayoristas de acceso indirecto disponibles en esa localización y sus características. Es el fichero que los operadores consultan para saber la disponibilidad de los citados servicios mayoristas; conociendo el *Código de Localización* de la central o del nodo remoto del que depende (a efectos de acceso de banda ancha) un determinado número de teléfono, es posible determinar los servicios ofrecidos o con previsión de ofrecerse en dicha central o nodo remoto, incluyendo la información sobre la disponibilidad del servicio NEBA.

Así, existe la posibilidad de que el ámbito de cobertura fuera el determinado por cada localización en el citado fichero; de este modo, para cada localización en la que NEBA esté disponible se podría proceder al cese de la obligación de dar nuevas altas en los servicios GigADSL y ADSL-IP; esto se podría documentar en la línea correspondiente del citado



fichero, de modo que los operadores tendrían la información para cada localización sobre la disponibilidad de cada servicio de acceso indirecto, incluyendo la información sobre la posibilidad de dar nuevas altas (reguladas o no reguladas) en GigADSL y ADSL-IP.

En cualquiera de las dos opciones indicadas los operadores deberán previsiblemente mantener durante un tiempo varios servicios de acceso indirecto activos en una misma demarcación, pues los operadores no podrán eliminar el PAI de GigADSL o de ADSL-IP en una determinada demarcación hasta que todos los usuarios cubiertos por ese PAI estén también cubiertos por NEBA⁵ y además se haya producido la migración de los usuarios de la demarcación del servicio anterior a NEBA (suponiendo que el operador no continúe haciendo uso del servicio en condiciones comerciales). Por lo tanto, esta consideración no supone diferencia en cualquiera de los dos escenarios.

En sus alegaciones, Telefónica solicita que *“una vez que el servicio funcione según se definió y se consensuó se declare efectivo para las líneas con cobertura”*. Vodafone, en cambio, solicita que no se desregule ADSL-IP mientras todos los equipos del sector no sean compatibles con NEBA.

La primera opción barajada (considerar una demarcación completa) es la opción favorecida por R Cable, Orange, Vodafone y BT; sin embargo, puede suponer alargar indefinidamente el momento del cese de obligaciones debido a los problemas de cobertura mencionados y conocidos desde su definición, aumentando así el plazo de convivencia de NEBA con los servicios anteriores, y provocando que en numerosos accesos se mantuvieran regulados sin plazo definido los servicios anteriores y además NEBA, lo que carece de lógica. Esto va en detrimento del uso de NEBA y de los objetivos del análisis de los mercados 4 y 5.

Por lo tanto, se considera adecuado que el ámbito de cobertura relevante a los efectos de este procedimiento sea la localización, es decir, la central o nodo remoto desde la que se presta el servicio de banda ancha a un usuario.

De este modo, la existencia, como Telefónica indica reiteradamente, de cuatro servicios regulados de acceso indirecto en una misma zona no será tal: habrá bien un solo servicio (NEBA) en las zonas con cobertura NEBA, o bien tres servicios (GigADSL, ADSL-IP provincial y ADSL-IP nacional) en las zonas sin cobertura, teniendo Telefónica la posibilidad de reducir el número de estas zonas aumentando la cobertura de NEBA. Tampoco tendría lugar el escenario aludido por Vodafone (*“una desregulación a nivel central dejaría un alto porcentaje de cobertura bajo condiciones comerciales que pueda ofrecer TESAU”*), pues todas las localizaciones mantienen servicios regulados: NEBA en las que tienen cobertura (actualmente, el 85% de la huella de banda ancha, según datos de Telefónica) o bien los anteriores (GigADSL, ADSL-IP) en el resto. Igualmente, y como solicita BT, existirán servicios regulados tanto en las zonas con cobertura como en las otras, pudiendo los operadores permanecer con los servicios preexistentes regulados sin migrarlos hasta que esté disponible NEBA. Ahora bien, no es necesario para ello acometer desarrollos adicionales en el marco de este procedimiento en los servicios que pasarán a no estar regulados en las áreas de cobertura, en referencia a la petición de BT de establecer un servicio ATM a nivel nacional y establecer SLA en ADSL-IP para permitir la prestación de VoIP.

En cuanto al servicio ADSL-IP nacional, parece desproporcionado que solo se elimine cuando todas las localizaciones tengan cobertura NEBA, o como solicita Vodafone, cuando todos los sectores NEBA hayan sido previamente desregulados, pues ello implicaría que un servicio, no considerado necesario por el análisis de los mercados 4 y 5, se mantenga

⁵ Dado que no hay previsiones sobre la evolución de la cobertura de NEBA, esta situación podría prolongarse en algunas zonas, especialmente en áreas rurales de bajo crecimiento en banda ancha.



indefinidamente, estando disponible en los ámbitos de cobertura coincidentes el nuevo servicio impuesto por dicho análisis. Por el mismo motivo no resulta justificado establecer un plazo adicional de dos años sobre los hitos de los servicios regionales, como solicita R Cable. Por ello, se considera adecuado que cuando se produzca el cese de la obligación de dar nuevas altas en una localización, ello incluya también el cese de dicha obligación para ADSL-IP nacional en esa localización.

II.5 HITOS TEMPORALES PARA EL CESE DE LAS OBLIGACIONES

Según lo expuesto anteriormente, cuando esta Comisión haya verificado que NEBA está disponible de manera efectiva Telefónica no estará obligada a aceptar nuevas altas de GigADSL o ADSL-IP en las localizaciones con cobertura NEBA. Éste será por tanto el hito de “desregulación” del servicio en cada localización, sin que, como se ha indicado, ello implique que no pueda haber nuevas altas en condiciones comerciales acordadas con los operadores.

De este modo, tras la declaración de disponibilidad efectiva de NEBA, en todas las localizaciones con cobertura NEBA Telefónica no tendrá obligación de aceptar nuevas altas de GigADSL o ADSL-IP. Igualmente, cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA (por actuaciones de Telefónica en la red) habrá un cese de dichas obligaciones. Ahora bien, a medida que nuevas localizaciones entren en cobertura NEBA y por tanto se produzca en ellas el cese de obligaciones, los operadores deberán saber con una cierta antelación la fecha de dicho cese, para planificar sus actuaciones.

Al respecto, la Resolución DT 2009/497 impuso a Telefónica, en su Anexo III, la obligación de suministro de información a los operadores sobre la cobertura NEBA sobre cobre; allí se dispuso que “*Dicha información incluirá el anuncio, con seis meses de antelación, de las localizaciones que se vayan a incorporar a la cobertura de NEBA sobre cobre*”. Telefónica proporciona esta información en el fichero de información mayorista “Lista de centrales y nodos”. Por lo tanto, los operadores dispondrán de la información mencionada sobre la fecha del cese de obligaciones con seis meses de antelación, lo que se considera un plazo adecuado para que éstos adapten su estrategia comercial, no siendo necesarias nuevas obligaciones al respecto. Por ello, no procede estimar la solicitud de Orange, en el sentido de que Telefónica siga estando obligada a aceptar nuevos clientes en los servicios preexistentes durante un plazo de 12 meses, pues los operadores habrán dispuesto de la información de cese de la obligación de aceptar nuevas altas con suficiente antelación. Ahora bien, dada la importancia que tiene saber la fecha del mencionado cese de obligaciones, y para evitar litigios respecto a dicha fecha, se considera adecuado que, además de poner a disposición de los operadores la fecha de disponibilidad de NEBA con seis meses de antelación, como Telefónica viene haciendo, se envíe mensualmente una comunicación a los operadores con usuarios de acceso indirecto, indicando las modificaciones a la cobertura de NEBA introducidas en el citado fichero el mes anterior.

En las localizaciones en las que se haya producido el cese de la obligación de dar nuevas altas (para GigADSL o ADSL-IP) continuará habiendo usuarios que se dieron de alta en el servicio con anterioridad al cese de esta obligación. La prestación del servicio de acceso indirecto a estos usuarios no podrá retirarse inmediatamente, puesto que en la Resolución de los mercados 4 y 5 se especifica también que la obligación de acceso implica, entre otras, “*No retirar el acceso a facilidades que actualmente se están prestando sin aprobación previa de la CMT*”, lo que significa que las condiciones de prestación del servicio seguirán siendo las establecidas por la CMT. Por otro lado, no parece razonable postergar indefinidamente esta situación, dado el carácter sustitutivo de NEBA, que conlleva la desaparición en algún momento de la prestación, en condiciones reguladas, de los servicios anteriores.



Parece por ello razonable establecer un plazo límite posterior al cese de la obligación de aceptar nuevas altas, en el que los operadores deberán alcanzar un acuerdo con Telefónica para la continuidad del servicio en condiciones comerciales, o bien proceder a la migración a NEBA de sus usuarios de acceso indirecto en la localización correspondiente. En este sentido, Telefónica afirma que su intención es mantener los servicios indirectos actuales en condiciones comerciales negociadas y no hacer desaparecer los mismos en un corto plazo.

En este plazo, si los operadores desean migrar a NEBA, deberán realizar los preparativos necesarios (que pueden incluir cambios en los equipos de cliente si no lo han hecho ya) y proceder a la migración de los usuarios que aún hagan uso de los servicios a extinguir. Para ello, se considera adecuado y suficiente un plazo de un año, que empezará a contar en el momento de la declaración por esta Comisión de la disponibilidad efectiva de NEBA para las localizaciones con cobertura NEBA. En las localizaciones que en las que la cobertura NEBA se alcance posteriormente, el plazo de migración comenzará desde el momento en el que NEBA esté disponible en esa localización (que como se ha visto, los operadores conocerán con seis meses de antelación).

En sus alegaciones, Telefónica considera que un período apropiado para la mencionada migración de usuarios sería como máximo de seis meses. Por otro lado BT, R Cable y Vodafone solicitan un plazo de dos años, mientras Orange considera que un plazo adecuado estaría entre 36 y 48 meses (además del requisito previo de una cobertura NEBA de un 100% en la provincia). Por las razones mencionadas anteriormente y teniendo en cuenta la necesaria coordinación de diferentes actividades que deberán llevar a cabo los operadores, y teniendo también en cuenta el tiempo adicional que transcurrirá hasta que esta Comisión declare la disponibilidad de NEBA, y dado por último que algunos operadores parecen mostrar una preferencia por evitar la migración y en su lugar esperar el cambio de cliente como evolución natural del mercado, se estima que el plazo de un año es el más adecuado, suponiendo también un equilibrio entre los intereses de las diferentes partes. El volumen de clientes a migrar indicado por Orange se ha tenido en cuenta, pero también el hecho de que no todos los clientes se migrarán, sino solo una parte, como se desprende de las afirmaciones de Orange *“Todo ello hace prácticamente inviable plantearse una migración masiva a NEBA de los clientes de indirecto”*; Vodafone *“las escasas ventajas que supone en la actualidad el servicio NEBA-Cobre respecto al servicio ADSL-IP, aparte de una garantía de calidad de la VoIP”*; o BT (respecto a la sustitución de los CPE) *“la migración resulta absolutamente ruinosa”*.

Telefónica compara esta migración con los *upgrade* de velocidad para justificar por qué considera un año un plazo excesivo. Sin embargo, es la propia Telefónica la que hace en sus alegaciones una descripción pormenorizada de las dificultades de una migración masiva con portabilidad, lo que se contradice con un plazo como el propuesto por Telefónica. Tampoco resulta razonable no imponer ningún plazo, como solicita Orange en sus alegaciones al informe de audiencia (considera subsidiariamente razonable un plazo de 27 meses, igual a la vida media de los clientes, para así evitar un proceso de migración masivo), pues ello conllevaría en la práctica una dilatación sin plazo en el tiempo del mantenimiento de varios servicios regulados en la misma localización.

En cuanto al plazo de garantía de 5 años solicitado por Orange (y considerado por ésta plazo suficiente para la migración de la planta de clientes preexistentes) en similitud al plazo dado por el análisis de los mercados 4 y 5 para el cierre de centrales, no se aprecia base para la analogía en este contexto: los 5 años (como máximo, pues se pueden negociar períodos menores) del cierre de centrales tienen como base el tiempo de depreciación de los activos invertidos en las centrales, aspecto que no aplica en este caso, por lo que los plazos deben ser sustancialmente menores a los planteados por Orange, so pena de posponer indefinidamente el arranque de NEBA.



Orange argumenta que “... forzar una migración completa hacia este servicio antes de que sean satisfechos determinados requisitos previos tal y como propone ahora la CMT resulta del todo precipitado”. Pues bien, esta Comisión considera que, como se ha indicado repetidamente, los operadores han dispuesto de la necesaria información con antelación como para conocer las características de NEBA y que NEBA sería el servicio sustituto, por lo que no se puede argumentar precipitación; tampoco cabe aducir que no se satisfacen determinados requisitos, máxime habiéndose introducido la verificación por esta Comisión de la disponibilidad efectiva de NEBA. Y tampoco cabe hablar de forzar una migración, pues los operadores pueden optar por mantener el servicio anterior en condiciones comerciales, y de las alegaciones del propio Orange se desprende que dicha migración puede no ser la solución óptima para éste, y por tanto el plazo de duración de la prestación del servicio en condiciones comerciales estaría acotado, dado el tiempo de vida medio de un cliente de acceso indirecto. Así, serán las fuerzas del mercado, como indica Orange, las que lleven a los alternativos a ir abandonando sucesivamente los servicios preexistentes para adoptar el nuevo.

Telefónica solicita también que durante este período se mantengan las condiciones iniciales de los servicios (es decir, se congelen las condiciones regulatorias presentes en ese momento). Sin embargo, esto conduciría a una fragmentación de GigADSL y ADSL-IP (localizaciones con servicios desregulados, localizaciones con servicios regulados pero congelados, y localizaciones con servicios regulados) que crea una complejidad innecesaria, tanto más en cuanto se trata de servicios impuestos por su correspondiente análisis de mercado que deberán cumplir su función hasta que el nuevo servicio (NEBA) pueda tomar su lugar; por lo tanto, durante el período en cuestión, los servicios (GigADSL y ADSL-IP) continuarán teniendo la consideración de regulados y por lo tanto sometidos a las condiciones generales impuestas para ellos.

Igualmente, no cabe admitir la solicitud de Telefónica respecto a que ADSL-IP regional sea el único servicio de acceso indirecto regulado en las zonas sin cobertura NEBA. En efecto, ya se ha indicado que, dado el análisis de los mercados 4 y 5, el único servicio de acceso indirecto debería ser NEBA; ahora bien, debido a sus limitaciones de cobertura, las condiciones anteriores al análisis de mercado seguirán vigentes en las zonas sin cobertura, y ello incluye en particular al servicio GigADSL⁶, un servicio de nivel 2 como NEBA y con garantías concretas de calidad de tráfico que no están presentes en ADSL-IP, que no puede considerarse un sustituto, por lo que no cabe obligar en el presente procedimiento a los operadores que hacen uso de GigADSL a migrar a ADSL-IP regional. Si bien Telefónica califica al servicio GigADSL de “servicio en desaparición”, por otro lado continúa instalando DSLAM-ATM para dar servicio de banda ancha, como se pone de manifiesto en las solicitudes de instalación de nodos que no permiten prestar el servicio NEBA.

La eliminación de alguno de los servicios en las zonas sin cobertura NEBA iría además en contra de la necesaria predictibilidad y estabilidad regulatoria que la propia Telefónica plantea en su escrito; en efecto, un operador debe saber que el único servicio al que tendrá que migrar es a NEBA, y en ningún caso a otro servicio susceptible de forzar una migración posterior si la zona pasa a estar en cobertura NEBA. En todo caso, será en un nuevo análisis de mercado donde se deba estudiar la posibilidad de reducir o no los servicios de acceso indirecto en las zonas sin cobertura NEBA; cabe recordar en este punto que es la propia Telefónica quien, mediante un aumento de la cobertura de NEBA, puede reducir el número de estas localizaciones, evitando así la necesidad de congelar el estado regulatorio de ciertos servicios o de reducir su número.

⁶ Según Telefónica, se trata de un servicio en desaparición. Sin embargo, hasta la fecha no ha planteado escenarios de eliminación del servicio ni ha podido dar fechas sobre su desmantelamiento.



Ahora bien, es cierto que, como Telefónica y otros operadores alegan, supone un alto coste mantener simultáneamente varios servicios de acceso indirecto. En una demarcación de GigADSL o ADSL-IP provincial, habrá un cierto número de localizaciones con cobertura NEBA, y donde por tanto NEBA será el único servicio regulado, y otras donde se mantengan regulados los servicios anteriores, lo que implica que Telefónica y los otros operadores deberán mantener el pPAI de GigADSL y/o ADSL-IP provincial en paralelo con el de NEBA durante un tiempo. Ello, hay que decir de nuevo, será la consecuencia de una cobertura NEBA menor del 100% y cuyo logro dependerá de la renovación por parte de Telefónica de la planta necesaria, algo en todo caso esperable dada la progresiva obsolescencia tecnológica y las vidas útiles de los equipos que deberán ser reemplazados y la demanda creciente de servicios de banda ancha de mejor calidad.

No parece razonable, no obstante, imponer en las circunstancias actuales una obligación a Telefónica de modificar toda su planta no compatible con NEBA (como se razonó en la Resolución DT 2012/1213) ni establecer la gratuidad de los PAIs, como solicita Astel; en su lugar, una solución más eficiente sería que, como proponen BT y Astel, en el momento en que el número de localizaciones sin cobertura NEBA en una cierta demarcación de GigADSL o ADSL-IP provincial sea reducido, se establezca un precio especial para el servicio ADSL-IP nacional en esas localizaciones, que permita a los operadores y a Telefónica abandonar los servicios mencionados y reducir con ello sus costes. Este precio podría ser el de un servicio regional (formando así un “servicio regional virtual”) u otro que en su momento se considere adecuado. En este caso, y para evitar una doble migración cuando esas localizaciones pasen a estar en cobertura NEBA, deberá analizarse, al imponer ese precio especial, la posibilidad de mantenerlo mientras exista el servicio ADSL-IP nacional regulado (es decir, con el marco regulatorio actual, mientras existan localizaciones sin cobertura NEBA).

Por lo tanto, una vez que en una localización se produzca el cese de la obligación de proporcionar nuevas altas en los servicios preexistentes (GigADSL o ADSL-IP), los operadores podrán mantener a los usuarios que aún estén en ese servicio un máximo de un año en condiciones establecidas por la regulación. Una vez transcurrido este plazo, deberán haber migrado esos usuarios a NEBA o bien seguir usando los servicios anteriores bajo acuerdo comercial con Telefónica.

II.6 MIGRACIONES MASIVAS

En la Resolución DT 2011/738 de 10 de noviembre de 2011 se aprobó la Oferta de referencia de NEBA, de la que forma parte el documento que describe los procedimientos de comunicación entre el operador alternativo y Telefónica. En esta Resolución se indicó lo siguiente, en su apartado sobre migraciones masivas: *“Debe tenerse en cuenta que las migraciones masivas serán procedimientos que adquirirán especial importancia, dado que las conexiones de los actuales accesos indirectos ubicadas en zona de cobertura del servicio NEBA habrán de ser migradas a dicho servicio en algún momento futuro. La inexistencia de las migraciones masivas desde los servicios actuales iría en contra de la propia esencia del servicio NEBA, que es permitir la desregulación de dichos servicios”*.

El párrafo citado remarca la importancia de las migraciones masivas para la desregulación de los servicios anteriores a NEBA. En el apartado 3.8.2.12 (“Movimientos masivos: Altas y modificaciones masivas”) de este documento se contempla la migración masiva, de acuerdo al siguiente texto:

“Altas sobre ocupado de conexiones NEBA ADSL2+ con STB (TE o AMLT) con origen en accesos con banda ancha mayoristas GigADSL/ADSL-IP. Se considerarán movimientos de este tipo aquellos que cumplan las siguientes restricciones:



- *Número de conexiones entre 2 y 50.*
- *Mismo Operador origen y destino. NEBA Cobre*
- *Mismo servicio origen (ADSL IP o GigADSL). El destino siempre es NEBA.*
- *Pedidos sin instalación domiciliaria*
- *Las Conexiones que se migren deberán estar en la misma central, es decir deben tener el mismo "Localizador_ATLAS" en fichero de Centrales y Nodos.*
- *Todas las conexiones irán bien con portabilidad o bien sin portabilidad.*
- *Todas las conexiones tendrán el mismo pPAI-E destino."*

La existencia de procedimientos de migración masiva se considera parte fundamental de los requisitos exigibles para el cese de la obligación de dar nuevas altas, por cuanto los operadores deberán tener la opción de migrar sus conexiones de GigADSL y ADSL-IP a NEBA si así lo desean, con las máximas garantías y el mínimo impacto posible en las conexiones de sus clientes; dichos procedimientos deberán estar operativos con anterioridad a la fecha del cese de obligaciones.

Como indica BT, no debe haber una baja seguida de un alta, sino una petición de migración, así como una interrupción mínima, aspectos que están considerados en los procedimientos aprobados. En cuanto a la solicitud de BT sobre la ausencia de costes mayoristas, dicha discusión está fuera del objeto de este procedimiento y deberá discutirse en el marco de la tramitación del procedimiento al efecto sobre los precios aplicables al servicio NEBA, DT 2011/739.

En su escrito, R Cable indica que deberá establecerse un procedimiento específico de migración masiva a NEBA (desde los servicios actuales de acceso indirecto), con ciertas características (migraciones en bloque, ventana de migración flexible, posibilidad de restablecer el servicio anterior en caso de fallo). Vodafone afirma coincidir con R Cable al respecto. Sin embargo, las condiciones aplicables a la migración masiva ya fueron objeto de estudio en la Resolución DT 2011/738, y una nueva modificación que implique un nuevo desarrollo solo tendría sentido si su uso práctico y real revelara deficiencias.

Como se ha visto, ya existe un procedimiento definido de migración masiva desde GigADSL y ADSL-IP. Cabe notar sin embargo que es válido solo para conexiones NEBA con STB, sin que se especifique procedimiento alguno para accesos *naked* (sin STB), que debido a la calidad de tráfico RT de NEBA (que permite la prestación de VoIP con garantías) pueden potencialmente ser una parte sustancial de los accesos.

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 teléfono supone planificar y sincronizar correctamente varios pasos, lo que desaconseja su planteamiento como movimiento masivo. Cabe destacar que, como indica Telefónica, ya existe la posibilidad de realizar solicitudes masivas de cambios desde los indirectos actuales hacia NEBA con y sin STB, sin limitaciones prácticas al número de órdenes que se pueden cursar; lo que no hay es una solicitud masiva que agrupe las solicitudes individuales por central y fecha y las valide conjuntamente, aplicando un descuento en los precios de las provisiones que se ejecuten, para el caso de destino NEBA sin STB. Cabe rechazar por tanto las alegaciones de Vodafone sobre la necesidad de un procedimiento de migración *ad hoc*, pues ya existe este procedimiento, así como también cabe rechazar la afirmación de que el tiempo que transcurrirá desde la desregulación del ADSL-IP hasta su migración a NEBA pueda considerarse como "vacaciones regulatorias", pues los operadores, como se ha visto, han dispuesto de la información relevante sobre el nuevo servicio y su carácter sustitutorio con antelación, y dispondrán ahora de un período para realizar, si así lo desean, la migración de sus clientes, durante el que se mantendrán las condiciones reguladas.



Por lo tanto, en aras de evitar desarrollos no estrictamente necesarios, se considera adecuado establecer un mecanismo de migración masiva virtual en lugar de obligar a la implantación de un nuevo procedimiento de migración masiva. Dicho mecanismo consistirá en aplicar el descuento en los precios de las migraciones masivas a todas ellas, independientemente de si se han solicitado mediante una solicitud específica en el sentido señalado por Telefónica. Las condiciones que han de cumplir las solicitudes individuales de migración para beneficiarse del descuento serán las mismas que ya hay establecidas (como en particular que las conexiones pertenezcan a la misma central), debiendo precisarse únicamente el lapso temporal en que se deben enviar las solicitudes individuales para ser consideradas como una solicitud masiva con derecho a descuento en los precios de las provisiones que se ejecuten. Para este plazo, se considera razonable que se trate de solicitudes enviadas el mismo día natural.

Por último, y como señala Vodafone, parece coherente que no se dé vía libre a la desregulación para un operador mientras su proceso de migración no se complete correctamente. Por lo tanto, para evitar el cambio de servicio regulado a servicio comercial en conexiones en proceso de migración, todas las conexiones cuya migración se haya solicitado dentro del plazo asignado y se hayan validado por Telefónica en ese plazo (un año tras la declaración de disponibilidad de NEBA) se mantendrán en condiciones reguladas hasta que se finalice su migración.

II.7 DESCUENTO PARA AMLT

En la Resolución DT 2009/871 de 17 de septiembre de 2009 se impuso a Telefónica la siguiente obligación: *“Telefónica deberá aplicar a los accesos AMLT en los pares con conexión de acceso indirecto una cuota mensual igual al recargo para las conexiones de acceso indirecto sin servicio telefónico. Telefónica deberá aplicar a las solicitudes conjuntas de AMLT y conexión de acceso indirecto una cuota de alta igual a la aplicable al alta de conexión del acceso indirecto sin servicio telefónico. Las condiciones económicas a que se refiere [...] serán de aplicación a partir de la fecha de aprobación de la presente Resolución y se mantendrán vigentes hasta la comprobación por esta Comisión de la disponibilidad operativa del servicio de tráfico de paquetes para telefonía IP, momento en el que se definirá el periodo en que los operadores podrán migrar sus soluciones conjuntas de AMLT con acceso indirecto a soluciones de acceso indirecto desnudo sin coste alguno.”*

Asimismo, en la Resolución DT 2009/497 de 11 de noviembre de 2010 se indicó al respecto que *“Dado que el servicio de acceso indirecto objeto de este expediente, NEBA, sí incluye una calidad de tráfico que posibilita la prestación de telefonía IP con plenas garantías, será en su fecha de disponibilidad y en su ámbito de cobertura cuando se deba reexaminar el descuento establecido en la Resolución DT 2009/871 para los accesos AMLT en los pares con conexión de acceso indirecto”*.

Como se ha razonado anteriormente, la fecha de cese de las obligaciones de nuevas altas de los servicios GigADSL y ADSL-IP es aquélla en que NEBA se declare por esta Comisión como efectivamente disponible, y aplicará en las localizaciones con cobertura NEBA; posteriormente, cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA, aplicará lo mismo. Por tanto, esta fecha debe coincidir con el cese de la tarificación excepcional aplicada a las altas (de las solicitudes conjuntas de AMLT y servicio de acceso indirecto) y las cuotas mensuales de AMLT en esa localización. En la Resolución mencionada DT 2009/871 se previó el cese de aplicación de las condiciones económicas especiales en el momento de comprobación de la disponibilidad de NEBA, sin distinción entre conexiones, de modo que los operadores que se han beneficiado de estas condiciones especiales debido a la inexistencia del servicio de transmisión de paquetes con garantías para la prestación de telefonía IP han dispuesto de tiempo desde la entrada en funcionamiento de NEBA para



realizar pruebas, constituir los pPAI y preparar la migración si así lo desean, y dispondrán todavía del tiempo que necesite esta Comisión para verificar la disponibilidad de NEBA, período en el que mantendrán las condiciones actuales.

Como se ha indicado anteriormente, una vez verificada dicha disponibilidad, los operadores tendrán un plazo de un año para realizar una migración a NEBA de dichas conexiones (bien manteniendo la AMLT o bien haciendo uso de la calidad real-time para el servicio telefónico) o podrán optar por mantener los servicios indirectos actuales en condiciones comerciales acordadas con Telefónica en caso de que no deseen realizar la migración de sus clientes, lo que constituye un abanico adecuado de opciones. En caso de optar por la migración a NEBA sin STB (para hacer uso de la calidad real-time que proporciona NEBA), tal y como se indicó en la Resolución DT 2009/871, no se aplicará coste alguno a esta migración.

En sus alegaciones, Telefónica solicita la eliminación del descuento AMLT en toda la planta desde la declaración de efectividad de NEBA, o alternatively la devolución de los importes descontados por parte de los operadores que no migren a NEBA. En puridad, podría haberse llegado a distinguir entre los operadores que no han dispuesto de un servicio mayorista que permita prestar VoIP con garantías de aquéllos sin intención de prestar este servicio. Sin embargo, la aplicación de este criterio a posteriori para la devolución de los importes descontados supondría iniciar un proceso de litigio e iría en detrimento de la seguridad jurídica, al introducir nuevos requisitos con carácter retroactivo. En cambio, ya la propia Resolución DT 2009/871 contiene, como se ha razonado anteriormente, las condiciones aplicables, pues indica claramente que las previsiones económicas especiales se mantendrán vigentes hasta la comprobación por esta Comisión de la disponibilidad operativa del servicio de tráfico de paquetes para telefonía IP, para posteriormente migrar sin coste.

II.8 REVENTA DE FTTH

En la Resolución DT 2009/497 de 11 de noviembre de 2010, se impuso a Telefónica la siguiente obligación: *“Hasta la disponibilidad efectiva del servicio NEBA, Telefónica ofrecerá una solución de comercialización por terceros de sus ofertas minoristas FTTH conforme a los requisitos del Anexo IV”*. En este anexo se especifica que este servicio *“Deberá ofrecerse desde el 1 de febrero de 2011 hasta que se verifique la disponibilidad efectiva de la Fase 1 de NEBA”*.

Telefónica considera que la Fase 1 de NEBA ya se encuentra efectivamente disponible, y entiende que debe eliminarse la obligación de ofrecer un servicio de reventa de FTTH.

Esta obligación se impuso ante la alegación de los operadores relativa a la ausencia de un servicio mayorista sobre fibra durante el tiempo que durasen los desarrollos de NEBA. Dado que dichos desarrollos ya han finalizado, que los traspasos previstos en la Fase 2 no afectan a la fibra, y ante la escasa acogida que ha tenido el servicio de reventa, se considera que lo más razonable es proceder a la retirada inmediata de esta obligación.

II.9 OTRAS ALEGACIONES

En su escrito, R Cable hace referencia a la complejidad y coste asociados a la migración de los actuales clientes de GigADSL y ADSL-IP a NEBA. Indica que los equipos instalados de cliente (los CPE) no soportan el servicio NEBA, y por ello tendrán que homologar y preparar nuevos CPE, y cambiar los CPE de cliente que no soporten NEBA, con el correspondiente coste. También Orange y BT hacen referencia al cambio de los CPE, y solicitan cambios en la especificación de NEBA en lo referente a la norma ADSL aplicable y el desarrollo de una variante de NEBA que no necesite el marcado de la prioridad en la VLAN, para facilitar la migración.



Al respecto, cabe indicar que la arquitectura de NEBA y por ello la adecuación (o no) de los CPE usados por los operadores es conocida desde la Resolución DT 2009/497, de 11 de noviembre de 2010, en la que se especifican las características técnicas del servicio. En particular, y como se puso de manifiesto en el foro de operadores que definió el servicio, la arquitectura monoVLAN puede no ser soportada por una parte de los CPE usados en este momento, lo que obligaría a cambiarlos, aspecto asumido entonces por los operadores. Por tanto, los operadores han dispuesto de tiempo para analizar el mercado de CPEs en previsión de dicho cambio; además, han podido realizar pruebas reales en las maquetas de NEBA con los CPE que quisieran evaluar desde al menos el último trimestre de 2011. No procede por lo tanto introducir nuevos desarrollos en el servicio NEBA para eliminar características, como el marcado de la prioridad en la VLAN, que fueron objeto específico de debate en el foro NEBA y han sido implementadas de manera acorde por Telefónica. En cualquier caso, éstas y otras adaptaciones que los operadores consideren relevantes para facilitar la migración de su planta de clientes pueden ser objeto de negociación entre partes.

En su escrito, Orange considera que la desregulación no debe significar una discontinuación del servicio actual (ya que no hay razones técnicas para denegar el acceso), ni hay razones económicas que justifiquen la eliminación del principio de no discriminación en precios. Al respecto, como ya se ha indicado, una vez se considere NEBA como efectivamente disponible, en las áreas de cobertura Telefónica no tendrá obligaciones reguladas respecto a los servicios preexistentes (en los términos ya indicados), pero ello no impide que los operadores puedan llegar a un acuerdo para la continuación de las prestaciones en términos comerciales, como además indica la propia Telefónica en su escrito. Las condiciones concretas de ese hipotético acuerdo no son objeto del presente procedimiento.

Orange considera que la CMT debe tomar las medidas necesarias para que Telefónica realice y acometa una planificación realista para llevar la cobertura de NEBA al 100% (o al valor razonable más cercano). Al respecto, esta Comisión ya ha tomado las medidas que considera razonables respecto a la cobertura de NEBA en la Resolución DT 2012/1213 de 11 de octubre de 2012.

Orange solicita también, para el mercado de empresas, una garantía de mantenimiento para los servicios no replicables con NEBA, citando como ejemplos servicios con caudal ATM garantizado. Sin embargo, la flexibilidad inherente a NEBA hace que se puedan definir perfiles que permitan replicar las modalidades de Telefónica, sin que ciertas características de GigADSL parezcan motivo suficiente para mantener este servicio regulado, teniendo en cuenta que en la definición del servicio NEBA los operadores optaron por ir a un servicio de entrega Ethernet, incompatible con ATM.

BT considera que ciertos aspectos técnicos del servicio y que han sido discutidos en el foro de operadores (aspectos relacionados con las direcciones MAC y las VLAN, o redundancia de los PAI-E) están abiertos y por tanto no puede tener lugar la desregulación de los servicios preexistentes. Como se ha justificado anteriormente, será en el procedimiento que se abra tras la notificación de Telefónica de cumplimiento de los hitos de NEBA donde se analice si la implementación de la especificación es la adecuada para considerar a NEBA como efectivamente disponible.



Conforme a los anteriores hechos y fundamentos de derecho, esta Comisión,

RESUELVE

PRIMERO.- El marco de aplicación para el cese de las obligaciones de dar nuevas altas en GigADSL y ADSL-IP indicado en el Anexo 3 de la Resolución MTZ 2008/626 de 22 de enero de 2009 así como para la posible migración de las conexiones existentes será el contenido en el Anexo I.

SEGUNDO.- La definición y condiciones aplicables a las migraciones masivas hacia NEBA serán las indicadas en el Anexo II.

TERCERO.- Suprimir la obligación impuesta en el resuelve octavo de la Resolución DT 2009/497, de 11 de noviembre de 2010, sobre la comercialización por terceros de las ofertas minoristas FTTH de Telefónica.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el artículo 22.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado mediante Resolución de su Consejo de 30 de marzo de 2012 (BOE núm. 149, de 22 de junio de 2012), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la Resolución a la que se refiere el presente certificado, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición ante esta Comisión en el plazo de un mes desde el día siguiente al de su notificación o, directamente, recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.12 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, la Disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

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



ANEXO I

Marco para la migración de los servicios indirectos actuales a NEBA

Telefónica deberá notificar a la CMT el cumplimiento de todos los hitos indicados en la Resolución DT 2011/738 y en el calendario establecido por la Resolución DT 2011/2744. Tras esta notificación, la CMT abrirá un procedimiento administrativo al objeto de constatar la disponibilidad efectiva del servicio NEBA.

El ámbito relevante para la migración a NEBA será la “localización”: el conjunto de pares de cobre dependientes de una central o nodo remoto a efectos de prestación del servicio de banda ancha.

Tras la declaración por la CMT de la disponibilidad efectiva de NEBA, en todas las localizaciones con cobertura NEBA Telefónica no tendrá obligación de aceptar nuevas altas de GigADSL o ADSL-IP (en sus dos modalidades, regional y nacional). Cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA (por actuaciones de Telefónica en la red) se producirá el mismo cese de obligaciones. Además de incluir en las bases de datos mayoristas el anuncio con seis meses de antelación de las localizaciones que se vayan a incorporar a la cobertura de NEBA sobre cobre, Telefónica comunicará a los operadores con usuarios de acceso indirecto, en los diez primeros días de cada mes, las modificaciones a la cobertura NEBA introducidas en las bases de datos mayoristas el mes anterior.

Cuando en una demarcación de GigADSL o ADSL-IP provincial quede un número reducido de localizaciones o de accesos sin cobertura NEBA, los operadores podrán solicitar a la CMT el establecimiento de un precio reducido para el servicio ADSL-IP nacional en dichas localizaciones.

A partir de la fecha de dicho cese de obligaciones quedarán sin efecto en la localización correspondiente los precios de las cuotas de alta y mensual de AMLT establecidos en el resuelve segundo de la Resolución DT 2009/871. La migración de los accesos existentes de AMLT con acceso indirecto al servicio NEBA sin STB no tendrá coste alguno.

Durante el plazo de un año a partir del cese de obligaciones sobre altas en cada localización, Telefónica deberá continuar prestando en condiciones reguladas el servicio de acceso indirecto correspondiente a las conexiones existentes, así como facilitar la migración a NEBA de las conexiones que los operadores le soliciten, poniendo todos los medios a su alcance para minimizar la interrupción del servicio a los usuarios. Asimismo, Telefónica deberá continuar prestando en condiciones reguladas el servicio de acceso indirecto correspondiente a las conexiones cuya migración a NEBA se haya solicitado y validado dentro de este plazo, hasta la finalización de la migración.



ANEXO II

Migraciones masivas a NEBA

Tendrán la consideración de migración masiva a efectos del descuento en el precio de las provisiones que se ejecuten las solicitudes individuales de migración de los servicios indirectos actuales (GigADSL, ADSL-IP en sus dos variantes) hacia NEBA con o sin STB enviadas por un operador el mismo día natural y que cumplan los siguientes requisitos:

- *Alta sobre ocupado de conexiones NEBA-Cobre con origen en accesos con banda ancha mayoristas GigADSL/ADSL IP*
- *Número de conexiones entre 2 y 50*
- *Mismo operador origen y destino*
- *Mismo servicio origen (ADSL IP o GigADSL)*
- *Pedidos sin instalación domiciliaria*
- *Las conexiones que se migren deberán estar en la misma central, es decir deben tener el mismo "Localizador_ATLAS" en el fichero de Centrales y Nodos*
- *Todas las conexiones irán bien con portabilidad o bien sin portabilidad*
- *Todas las conexiones tendrán el mismo pPAI-E destino*