



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 35/12 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 11 de octubre de 2012, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución sobre la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio NEBA.

(DT 2012/1213)

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Inicio de procedimiento

Con fecha 31 de mayo de 2012 esta Comisión aprobó la Resolución por la que se puso fin al periodo de información previa iniciado con el fin de conocer y evaluar con mayor detalle la situación respecto a la cobertura del servicio NEBA (DT 2012/432), decidiendo proceder a la apertura de un procedimiento administrativo en relación a la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio NEBA.

Con fecha 18 de junio 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 29 de junio de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Vodafone España S.A.U. (en adelante, Vodafone).

Con fecha 6 de julio de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Telefónica de España S.A.U. (en adelante, Telefónica).

Con fecha 9 de julio de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, ASTEL).

SEGUNDO.- Informe de audiencia

Mediante escrito de fecha 19 de julio 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 2 de agosto de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de ASTEL.

Con fecha 7 de agosto de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de Telefónica.



Con fecha 31 de agosto de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de BT España S.A.U. (en adelante, BT).

Con fecha 19 de septiembre de 2012 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Telefónica matizando una serie de datos de sus anteriores alegaciones.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio de acceso indirecto 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 ASPECTOS DE COBERTURA A REVISAR

Como se indicó en la Resolución DT 2012/432, se aprecian dos problemas interrelacionados:

1. La cobertura global a fecha de 1 de enero de 2012 (fecha inicialmente prevista para el inicio del servicio precomercial de NEBA) no se adecuó a lo impuesto.
2. La cobertura en nodos remotos de nueva instalación no está garantizada, debido a problemas tecnológicos.

II.3.1 Cobertura NEBA a 1 de enero de 2012

En la Resolución DT 2009/497 de 11 de noviembre de 2010 se impuso a Telefónica la obligación de garantizar una cobertura inicial mínima del servicio NEBA en accesos de cobre del 97% de los pares en zona OBA y del 50% en zona no-OBA, a partir de la fecha de disponibilidad precomercial, prevista para el 1 de enero de 2012. 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, con el 1 de julio de 2012 como fecha de disponibilidad precomercial.

Como se indicó en la Resolución DT 2012/432, a fecha de 1 de enero de 2012 la cobertura alcanzada fue del 80,66% en zona OBA y del 49,02% en zona no-OBA, y por tanto fue inferior en ambas zonas a la impuesta por esta Comisión. En su respuesta al requerimiento de información, Telefónica alega que *“Telefónica de España, en base a un empleo eficiente y responsable de las inversiones, ha desplazado las fechas de las partidas destinadas al aumento de la cobertura del NEBA en la medida en que lo ha hecho el calendario”*. En las alegaciones recibidas, Telefónica indica que *“Telefónica de España ha realizado un plan de sustitución de tarjetas SCU-A por SCU-B así como un despliegue específico de DSLAMs Huawei con la nueva controladora SCU-B para alcanzar el 1 de julio de 2012 la cobertura mínima estimada por la CMT”*, y por ello solicita que no se impongan nuevas obligaciones respecto a la huella de cobertura en NEBA-cobre, indicando también que *“Dicha huella aumentará a medida en que lo haga la planta de Telefónica de España”*.

En los datos suministrados por Telefónica en cumplimiento del anexo 3 de la Resolución DT 2009/497 aparece reflejado el dato de cobertura alcanzado a 30 de junio de 2012, que es de un 97,29% en zona OBA y de un 49,77% en zona no-OBA. En cuanto a las previsiones a seis meses (a 31 diciembre 2012), Telefónica comunica coberturas de un 98% en zona OBA y un de 51% en zona no-OBA.

Como se reconoce en la Resolución DT 2012/432, debido a los cambios de calendario el servicio NEBA ha entrado en servicio (precomercial) el 1 de julio de 2012, por lo que no se aprecia que la menor cobertura en la fecha inicialmente prevista (1 de enero de 2012) haya tenido un impacto directo sobre los operadores. En cualquier caso, esta Comisión dispone de la información de cobertura actualizada trimestralmente, de modo que está en posición de actuar si su evolución no responde al crecimiento gradual esperado. Por ello, no se considera adecuado obligar a Telefónica, como piden ASTEL y BT, a aportar planes indicando las acciones previstas para ampliar la cobertura al 100%; debe recordarse que en la citada Resolución DT 2009/497 se fijó un objetivo inicial de cobertura, dejando la evolución posterior al crecimiento natural debido a la evolución de la red. Además, como saben los operadores, la cobertura de un servicio Ethernet no podrá alcanzar el 100% mientras no se reemplace la planta ATM y también mientras no se reemplacen los DSLAM no compatibles con NEBA (ya que el servicio NEBA cuenta con particularidades en su arquitectura, y conocidas desde su definición, que reducen su cobertura, como se analizó en el apartado 1.2 de la Resolución DT 2009/497).

BT alega que las Resoluciones de la CMT han de ser cumplidas con independencia de que su incumplimiento provoque o no efectos adversos a la competencia, que además indica que sí ha habido, pues la cobertura sería ahora muchísimo mayor. Al respecto, lo que esta Comisión evalúa aquí no es si una Resolución ha de cumplirse o no, sino más bien si los hechos acaecidos y las circunstancias alegadas por Telefónica precisan, atendiendo al criterio de proporcionalidad, de actuaciones subsiguientes, lo que como se ha argumentado no es el caso.

Cabe precisar aquí que la zona OBA¹ no es estática, sino que va creciendo con el tiempo a medida que se abren centrales a coubicación, de modo que la zona OBA a fecha de hoy es mayor que en el momento de la imposición de la obligación de cobertura. Es necesario por tanto aclarar que la referencia usada por Telefónica en los porcentajes facilitados en sus

¹ Se consideran zona OBA las localizaciones con operador coubicado, y zona no-OBA las localizaciones sin operador coubicado.



informes trimestrales a la CMT (anexo 3 de la Resolución DT 2009/497) debe corresponder a las zonas OBA y no-OBA de cada momento analizado, para comprobar que los porcentajes efectivos en dichas zonas crecen progresivamente con los nuevos despliegues.

II.3.2 Cobertura NEBA cuando se instalan nuevos equipos

En la Resolución DT 2011/738 de 10 de noviembre de 2011 se impuso a Telefónica la siguiente obligación: “*Telefónica no podrá instalar nuevos equipos en centrales o nodos remotos que impidan la prestación de servicios de acceso indirecto mediante NEBA en el área atendida por la central o nodo*”. Ello vino motivado por la constatación de que no todos los nuevos nodos remotos instalados podían prestar el servicio NEBA (de acuerdo a la información de las bases de datos mayoristas de Telefónica).

Es decir, no se permite instalar equipos que impidan la prestación de NEBA en una central o nodo. Sin embargo, como ha puesto ASTEL de manifiesto, continúa habiendo nuevos nodos remotos que no permiten prestar el servicio NEBA. En sus alegaciones, ASTEL indica que de los 72 nuevos nodos planificados en los últimos 12 meses, 67 constan como fuera de cobertura, y 40 de los 67 dependen de centrales que sí ofrecen servicios NEBA. Telefónica ha indicado que estas cifras no son correctas, ya que no puede saber con anterioridad a la instalación del nodo si éste tendrá cobertura NEBA, pues depende de la cabecera; para mejorar esta información, Telefónica ha puesto en marcha un procedimiento de contingencia (en abril de 2012) en el que se examinan manualmente los nuevos nodos para avanzar en las bases de datos su compatibilidad NEBA con mayor grado de fiabilidad. En cualquier caso, existen datos de la propia Telefónica: de su respuesta al requerimiento de información realizado en la información previa, se desprende que un 51,9% de los nodos remotos instalados desde el 1 de noviembre de 2010 hasta la fecha del requerimiento (abril de 2012) tienen cobertura NEBA, lo que corresponde al 57,4% de los pares activos conectados a nodos². Los detalles de cobertura NEBA de los nodos remotos instalados en ese período se resumen en esta tabla:

Cobertura NEBA	Tipo de nodos	Nodos	Pares activos
Con cobertura	compatibles, con cobertura	347	37.647
Sin cobertura	compatibles, sin cobertura	241	20.361
	no compatibles, ATM	70	6.977
	no compatibles, miniDSLAM	11	643

Telefónica afirma que “*desde marzo de 2010 instala equipamiento compatible con el servicio NEBA salvo que técnicamente no sea posible*”. Pero añade también que “*No obstante, el hecho de que un nodo sea compatible con el servicio NEBA no significa que esté en cobertura de NEBA*”; ello se debe, según Telefónica, a problemas técnicos no detectados previamente relacionados con la forma en que se conectan los DSLAM de los nodos remotos. Estos DSLAM no son “autónomos”, sino que son subtendidos: se conectan a otro DSLAM (el DSLAM cabecera) en una central. Pues bien, si este DSLAM cabecera no es compatible con NEBA los nodos conectados a él no tendrán cobertura NEBA, aunque sean en principio compatibles. Este problema afecta a los equipos de un suministrador concreto.

Ahora bien, la instalación en un nodo remoto de equipos compatibles (como es el caso según la información proporcionada por Telefónica), que por sí mismos no impiden la prestación del servicio y que en principio deberían posibilitar la prestación de NEBA en su

² Para poner las cifras en contexto: en abril de 2012 había 5.870 nodos remotos con banda ancha, atendiendo a 656.739 pares activos sobre la planta total de pares de Telefónica.



área de cobertura, pero que al ser conectados a un DSLAM cabecera incompatible no pueden prestar el servicio, es un caso cuya adecuación a la Resolución DT 2011/738 es cuestionable, por lo que se debe precisar el alcance de la obligación impuesta para aclarar esta situación. De todos modos, el efecto producido es contrario al perseguido: los nuevos nodos remotos, aun siendo compatibles NEBA (en su mayoría, pues Telefónica indica que hay excepciones), no aumentan la huella de cobertura del servicio, con lo cual no sería cierta la afirmación de la propia Telefónica en sus alegaciones, en el sentido de que *“Dicha huella aumentará a medida en que lo haga la planta de Telefónica de España”*.

Pues bien, para precisar el alcance de la obligación existente debe partirse de que, de acuerdo a la Resolución DT 2011/738, esta Comisión no autoriza la instalación de nuevos equipos, sea en central o en nodo, que impidan la prestación de NEBA en el área cubierta. Concretando, esto implica que cuando se instala un nuevo nodo remoto, éste debe tener cobertura NEBA, pues de otro modo se impediría la prestación del servicio en su área atendida. Igualmente, si se instalan nuevos equipos (como DSLAM) en una central, éstos no deben impedir la prestación de NEBA: si la central no tenía cobertura NEBA, el nuevo equipo debe permitir prestar NEBA en esa central (es decir, la central debe entrar en cobertura NEBA); si la central ya tenía cobertura NEBA, la instalación de un equipo no compatible no impediría la prestación de NEBA. Esto debe hacerse explícito para claridad de todas las partes en los Resuelve de esta Resolución, en lo que no constituye una nueva obligación, sino una precisión y aclaración del alcance de la obligación ya impuesta en la Resolución DT 2011/738. Esta Comisión entiende que, en situaciones excepcionales y debidamente justificadas, cuando no sea posible el cumplimiento de las mencionadas obligaciones, y ante la correspondiente solicitud, se evaluará la situación.

ASTEL solicita que Telefónica deba pedir autorización para instalar equipos no compatibles NEBA en todos los casos, indicando que lo contrario es una concesión a Telefónica y va en contra de lo dispuesto en su día por la CMT. Sin embargo, no es cierto, como se ha argumentado en el párrafo anterior, que se trate de ningún cambio o concesión, pues tan solo se procede aquí a aclarar el alcance de la obligación existente. Y el único caso, de acuerdo a ella, donde sería posible instalar equipos no compatibles con NEBA sería en centrales que ya cuenten con una cobertura NEBA suficiente. Ello es debido, como se ha justificado antes, a que en ellas dichos equipos no impiden la prestación del servicio NEBA y por lo tanto no se produce daño a los operadores ni se modifican las condiciones competitivas.

Esta Comisión debe proceder según el principio de mínima intervención y allí donde esté justificado; y por los motivos citados, no se aprecia que en el caso indicado por ASTEL se produzca un impacto sobre la competencia: en dichas centrales, la prestación de NEBA está garantizada, y ello debe además ser así independientemente de la demanda por parte de los operadores, como ya se puso de manifiesto en la Resolución DT 2009/497, en su apartado 1.2.3. Si la situación cambiara por cualquier motivo, entonces cabría plantearse la imposición de obligaciones más estrictas.

II.3.3 Cobertura NEBA en los nodos remotos

En lo que respecta a los nodos remotos, la falta de cobertura NEBA, teniendo en cuenta el desarrollo realizado por Telefónica para mejorar el problema de compatibilidad de los subtendidos con sus cabeceras³, se produciría en tres casos:

1. áreas cubiertas por nodos remotos con DSLAM no compatibles (instalados con anterioridad a la Resolución).

³ De modo que ahora cada nodo remoto tiene su propia S-VLAN.



2. áreas cubiertas por nodos remotos con DSLAM especiales no compatibles con NEBA (instalados tanto antes como después de la Resolución).
3. áreas cubiertas por nodos remotos compatibles conectados a un DSLAM cabecera no compatible con NEBA.

Si bien todos los casos tienen un impacto negativo, es el tercero el de mayor relevancia, por cuanto es el causante de que nodos remotos de nueva instalación, aun siendo compatibles, no estén en cobertura NEBA. Procede examinar cada caso, teniendo en cuenta las precisiones anteriores sobre la obligación de Telefónica de instalar equipos que no impidan la prestación del servicio NEBA.

En el primero de los casos se trata de nodos remotos, instalados con anterioridad a la Resolución DT 2011/738, que no son compatibles con el servicio NEBA. Por este motivo, en su área de cobertura no se puede prestar dicho servicio, y ello independientemente del tipo de DSLAM cabecera al que estén conectados. Se trata de un conjunto variado de situaciones, que incluyen DSLAM de tipo ATM, DSLAM de tipo IP incompatibles (en los que ningún cambio los haría compatibles) y DSLAM IP cuya controladora los hace incompatibles.

Esta planta no crece (las posibles excepciones son objeto del punto dos), pues Telefónica afirma que *“desde marzo de 2010 instala equipamiento compatible con el servicio NEBA salvo que técnicamente no sea posible”*, y la mencionada Resolución DT 2011/738 no permite instalar este tipo de equipamiento no compatible en los nuevos nodos remotos. Se trata de un conjunto de equipos cuya incapacidad para prestar el servicio NEBA era conocida durante la definición del mismo en el foro de operadores (debido a ser éste un servicio de transporte Ethernet con arquitectura monoVLAN), y cuya renovación tecnológica los hará desaparecer paulatinamente. Por lo tanto, no resulta proporcionado tomar medidas adicionales más allá de asegurar que su planta no crezca.

En el segundo de los casos se trata, según Telefónica, de “excepciones de carácter absolutamente minoritario porque en determinadas circunstancias la tecnología existente no permite otras opciones”; es decir, son casos, en que Telefónica, con posterioridad a la Resolución DT 2011/738, instala DSLAM no compatibles con el servicio NEBA “por absoluta necesidad”. Se trata de DSLAM ATM (por problemas con la transmisión usada) y los llamados “miniDSLAM”, usados en espacios reducidos, que han sido instalados en 70 y 11 nodos respectivamente desde el 1 de noviembre de 2010 hasta abril de 2012 (lo que supone el 12,1% de los nodos instalados entre esas fechas).

Pues bien, ha quedado claro anteriormente que cuando se instala un nuevo nodo remoto, éste debe tener cobertura NEBA, pues de otro modo se impediría la prestación del servicio en su área atendida, salvo excepciones justificadas. Telefónica formula alegaciones sobre la escasa relevancia de estos equipos para la evolución del servicio NEBA y la utilidad que tienen para Telefónica, en relación con la prestación del Servicio Universal, por lo que solicita que no se impida su instalación. Sin embargo, como se ha argumentado, su instalación resulta contraria al objetivo de aumentar en lo posible la cobertura del servicio NEBA, con medidas proporcionadas. Por lo tanto, la posibilidad de que Telefónica solicite a esta Comisión su instalación permitiría por un lado a Telefónica su instalación (si los motivos se juzgan suficientes) y por otro dota de transparencia a un proceso contrario al aumento de cobertura NEBA. Como Telefónica argumenta reiteradamente, su instalación tiene carácter excepcional⁴, y por lo tanto el proceso de autorización no debe suponer, en los pocos casos en que se solicite, ningún problema para Telefónica.

⁴ Indica asimismo que *“se trata de un equipamiento a extinguir y la instalación del mismo debe ir reduciéndose”*.



En el tercero de los casos, áreas cubiertas por nodos remotos compatibles conectados a un DSLAM cabecera no compatible con NEBA, se trata de nuevos nodos remotos (de un fabricante concreto) que, aun siendo compatibles, y debido a que se conectan a un DSLAM cabecera incompatible, no permiten prestar el servicio NEBA. El motivo de la imposibilidad de prestación del servicio NEBA no está en los propios nodos, sino que radica en la controladora usada en el DSLAM cabecera: si ésta es de las llamadas SCUA, los nodos remotos conectados no podrán prestar el servicio NEBA (aun siendo compatibles), mientras que con controladoras más modernas este problema no ocurre. Por este motivo, como se ha visto anteriormente, solo poco más de la mitad de los nodos instalados desde el 1 de noviembre de 2010 hasta abril de 2012 está en condiciones de prestar el servicio NEBA. Si los nuevos nodos remotos compatibles instalados en ese período hubieran tenido cobertura NEBA, los nuevos nodos en cobertura (aun manteniendo las excepciones minoritarias del punto anterior) habrían supuesto el 87,9% en lugar del 51,9%.

Este aspecto es de particular relevancia si se tiene en cuenta que en las áreas servidas por nodos remotos la competencia en banda ancha viene dada por el servicio de acceso indirecto, y este servicio será NEBA, puesto que en la Resolución MTZ 2008/626, de análisis de los mercados 4 y 5 e imposición de obligaciones, se estableció que en los ámbitos de cobertura coincidentes Telefónica no estará obligada a continuar aceptando nuevas altas sobre los servicios GigADSL y ADSL-IP; es decir, en las áreas cubiertas por NEBA se desregularán los servicios anteriores. Pero con la tendencia actual, una buena parte de las áreas cubiertas por nodos remotos no podrá ser desregulada y quedará fuera de las ventajas competitivas que supone NEBA, obligando a los operadores alternativos a contratar dos servicios mayoristas de acceso indirecto si quieren prestar en esas áreas servicios de banda ancha sobre xDSL y sobre FTTH.

Entre las ventajas competitivas de NEBA está la posibilidad de prestación de un servicio de telefonía vocal con garantías de calidad (VoIP), que no será posible en los nuevos nodos remotos sin cobertura NEBA. Cuando se instala un nuevo nodo remoto sin cobertura NEBA, los operadores alternativos no podrán hacer uso de la QoS para VoIP que incorpora NEBA, debiendo prestar el servicio de telefonía por otros medios, como por ejemplo AMLT. La desventaja que esto supone en todos los nodos remotos se ve incrementada en los nodos remotos que interceptan pares existentes, pues los operadores que disponían de pares desagregados en ellos y migran al acceso indirecto ven dificultada esta migración (debido a los problemas que supone y a la falta de procedimiento definido); en estos nuevos nodos, NEBA supondría la solución más adecuada, al permitir a un operador la migración de sus servicios tanto de banda ancha como de voz.

Por ello, se considera esencial que todos los nodos remotos de nueva instalación estén en cobertura NEBA (es decir, puedan efectivamente prestar el servicio, y no solo ser compatibles 'en principio'). Como se ha precisado anteriormente, cuando se instala un nuevo nodo remoto, éste debe tener cobertura NEBA, por lo que el cumplimiento de esta obligación asegura que todo nuevo nodo remoto instalado (salvo las minoritarias excepciones comentadas en el punto anterior) pueda tener acceso al nuevo servicio y asegurar así una igualdad de oportunidades (no discriminación) en estas zonas.

En sus alegaciones, Telefónica indica que esta medida carece de utilidad real, y que la instalación de estos nodos (sin cobertura NEBA) no supone discriminación alguna para los operadores, siendo perjudicados todos los intervinientes si no se puede instalar este tipo de nodos. En sus argumentaciones menciona el bajo volumen de clientes afectados, la alta repercusión para Telefónica de la adaptación de todos los DSLAM cabecera y las implicaciones de la prohibición de instalar nodos por falta de cobertura.

Muy al contrario, esta Comisión considera, como se ha indicado, que no debe ser posible la instalación de nodos compatibles sin cobertura NEBA, y no comparte que su instalación no



suponga discriminación pues, como se ha indicado anteriormente, elimina la posibilidad de competencia usando solo el acceso indirecto (al no poder prestar VoIP) y obliga al operador a contratar dos servicios mayoristas de acceso indirecto si quieren prestar en esas áreas servicios de banda ancha sobre xDSL y sobre FTTH.

Telefónica considera que “Cualquier alusión a que los operadores se ven obligados a contratar dos servicios diferentes es absolutamente inadmisibles pues son los operadores los que han optado por esta situación y la CMT la que ha resuelto sobre ello con el conocimiento de lo que supone”. Telefónica hace alusión aquí a la arquitectura monoVLAN de NEBA, acordada por los operadores en el foro, y comunicada por Telefónica a la CMT en el seno del expediente DT 2009/497. En primer lugar, debe mencionarse que dicha arquitectura fue una decisión conjunta del foro, que ciertamente era consciente de las limitaciones de cobertura asociadas, y ello fue tenido en cuenta por esta Comisión al tratar la cobertura en la Resolución de dicho expediente. En segundo lugar, es la propia Telefónica la que dice que el motivo de los problemas tratados en este expediente no es éste, sino el modo de funcionamiento crossconnect del servicio NEBA⁵, el cual fue adoptado en el foro a propuesta de la propia Telefónica (y con anterioridad a la decisión sobre monoVLAN). No es por tanto cierto que sean los operadores los que han optado por esta situación (el problema de falta de cobertura en nodos remotos compatibles).

Igualmente, no se considera escaso el volumen de clientes afectados, pues como se ha visto el porcentaje de nuevos nodos en cobertura habría aumentado considerablemente de haber sido conectados a DSLAM compatibles. En cuanto a la repercusión económica alegada por Telefónica, ésta aplicaría si se cambiaran todos los DSLAM cabecera; sin embargo, en el caso de los nuevos nodos, dicha adaptación sería solo para las cabeceras de esos nodos de nueva instalación, de modo que es un proceso gradual, bajo control de Telefónica y con afectación limitada, pudiendo Telefónica además optar por otras posibilidades, como son la instalación de equipos de su otro suministrador (que no presenta estos problemas) o la conexión del nuevo nodo a otros DSLAM de la central que sí sean compatibles, si los hubiera⁶.

Habiendo examinado los nuevos nodos, queda entonces por analizar la situación, dentro de este tercer caso, del conjunto de nodos remotos instalados hasta la fecha con equipamiento compatible con NEBA, pero que debido a que el DSLAM cabecera al que están conectados no es compatible, no pueden prestar el servicio NEBA. Se trata de un conjunto de elementos que no crecerá, pues todo nuevo nodo, como se ha explicado, permitirá prestar el servicio NEBA (salvo las excepciones autorizadas por esta Comisión). Se trata también de un conjunto de nodos del que sí se esperaba que pudieran prestar el servicio NEBA, hasta que, como indica Telefónica, se descubrió un problema técnico hacia mediados de 2011 en los equipos de uno de sus suministradores.

En sus alegaciones, Telefónica indica que existen 978 localizaciones (o nodos remotos) con controladoras compatibles (de tipo SCUB), conectadas a 879 cabeceras con controladoras no compatibles (de tipo SCUA); estos nodos cubren 188.062 pares, que podrían entrar en cobertura NEBA sustituyendo en las cabeceras la controladora no compatible por la compatible. Teniendo en cuenta el número de pares de la zona no-OBA (a la que pertenecen los nodos remotos, pues en dichas localizaciones no hay ubicación), la adaptación de dichas cabeceras para tener controladoras compatibles supondría aumentar la cobertura de NEBA en zona no-OBA a un 54,2%. A ello habría que añadir los pares de las

⁵ Telefónica indica que “Por tanto, el motivo que genera los conocidos problemas de cobertura radica en que el modo crossconnect (S+C) requerido para el funcionamiento de NEBA no se puede implementar en las actuales tarjetas controladoras de los DSLAM de Huawei”.

⁶ Como indica ASTEL, 40 de los 67 nodos sin cobertura detectados dependen de centrales que sí ofrecen servicios NEBA, y por tanto cuentan con DSLAM compatibles.



174 cabeceras que, según Telefónica, pasarían a estar en cobertura NEBA; si bien Telefónica no cuantifica los pares en estas centrales, una estimación conservadora los cifraría en unos 200.000, lo que daría una cobertura estimada resultante de NEBA en zona no-OBA de un 59% en caso de proceder a la sustitución de las controladoras mencionadas.

Telefónica indica en su análisis de la repercusión económica que la adaptación de esas cabeceras se haría en varios pasos: en primer lugar se instalarían controladoras compatibles (de tipo SCUB) en las cabeceras, para posteriormente sustituirlas por otras que Telefónica considera como la solución definitiva (de tipo SCUN); posteriormente, se cambiarían las controladoras de los nodos remotos (de tipo SCUB) por las definitivas (de tipo SCUN, junto a un cambio de chasis en algunos nodos). No se cuantifica, sin embargo, el coste que esto supondría; se puede hacer una estimación basada en los costes comunicados por Telefónica en su propuesta de precios en el seno del expediente DT 2009/497, donde indicó una inversión de 5,7 millones de euros para adaptar 4009 DSLAM, lo que daría un coste estimado no superior a 1,25 millones de euros para adaptar las 879 cabeceras. Tampoco quedan claros en sus alegaciones los motivos por los que es necesario sustituir las controladoras compatibles (de tipo SCUB) por otras más modernas (de tipo SCUN), cuando Telefónica indica que ambas⁷ pueden prestar el servicio NEBA; el efecto de mantener las controladoras SCUB (y no cambiarlas por las SCUN) sería que solo serían necesarias actuaciones en las 879 cabeceras, y ninguna en los nodos remotos.

Como se aprecia en el cuadro siguiente (aportado por Telefónica), el grueso de los pares sin cobertura NEBA en la zona no-OBA no está en estos nodos (identificados como “subtendidos SCUB”), sino en los equipos sin compatibilidad NEBA (“Resto con BA”).

LINEAS NO OBA Y SIN NEBA				
	LINEAS	LOCALIZACIONES	ADSL	COBERTURA LINEAS %
SUBTENDIDOS SCUB	188.062	978	75.300	9%
SOLO STINGER	84.779	115	48.900	4%
SOLO ATM	373.301	2.572	168.832	18%
RESTO CON BA (ADSL)	1.360.547	4.163	532.247	65%
RESTO SIN BA (ADSL)	76.953	1.892	0	4%
TOTAL	2.083.642	9.720	824.979	100%

Dadas las cifras, y aun en el supuesto más favorable de que no sea necesario instalar las controladoras de tipo SCUN, el beneficio de una potencial obligación de cambio de todas las controladoras en las cabeceras no compatibles no parece suficiente, habida cuenta de la ganancia en cobertura resultante. Ciertamente toda ganancia en cobertura es bienvenida, pero la inversión necesaria (que podría implicar un aumento de las cuotas del servicio), que además como Telefónica indica conlleva un corte del servicio, para la mejora que supondría, todo ello en un momento de arranque del servicio NEBA en el que la demanda es aún incierta⁸, hace aconsejable no imponer obligaciones adicionales por el momento. Debe además tenerse en cuenta que, debido a que los nuevos nodos deben tener cobertura NEBA y también a la progresiva renovación de la planta, cuando los equipos existentes deban sustituirse, es de esperar una renovación gradual de las cabeceras.

En el Informe de Audiencia, se propuso que Telefónica debería presentar un calendario de adaptación de los DSLAM cabecera que permita la prestación de NEBA en los nodos remotos equipados con DSLAM compatibles. Si bien no era una obligación de cambio de equipos con un plazo prefijado, sino un calendario de evolución prevista (y por ello no aplican las alegaciones de Telefónica sobre desproporcionalidad de la medida), por los

⁷ De acuerdo a Telefónica, solo la SCUN puede funcionar en modo S+C; sin embargo, como también indica, la SCUB en modo S+MAC con tarjetas de línea en modo S+C permite la prestación de NEBA.

⁸ De acuerdo a Telefónica, los operadores no han dado previsiones de demanda.



motivos anteriormente expuestos no se considera adecuado, en este momento, plantear esta medida.

En cualquier caso, esta Comisión evaluará la información periódica remitida por Telefónica sobre evolución de la cobertura, incluyendo en particular la situación de los nodos remotos, teniendo también en cuenta la evolución y el impacto competitivo del servicio NEBA a medida que se consolide.

II.3.4 Otras alegaciones

ASTEL y Vodafone solicitan que no se desregule el servicio ADSL-IP mientras todos los equipos del sector (la provincia) no sean compatibles con NEBA. Esta petición no puede atenderse en el presente procedimiento, por no corresponder al objeto del mismo, y por haber un procedimiento más adecuado, como es el DT 2012/1447, procedimiento administrativo en relación al proceso de desregulación y migración de los servicios indirectos actuales a NEBA.

Como se indicó en el informe de audiencia, Telefónica no ha reflejado hasta ahora en los datos suministrados en cumplimiento del anexo 3 de la Resolución DT 2009/497 ningún tipo de actuación en equipos no compatibles NEBA ni otras medidas de aumento de la cobertura, como se requería en el apartado 'd' de dicho anexo⁹.

En sus alegaciones, Telefónica indica que sí ha notificado ciertas medidas adoptadas en anteriores alegaciones al presente expediente (cambio de tarjetas controladoras y de línea). Ahora bien, esta Comisión se basa en la citada información periódica (anexo 3 de la Resolución DT 2009/497) para el seguimiento de la evolución de la cobertura NEBA y de las medidas tomadas por Telefónica; por ello, es necesario que dicha información esté allí presente como se requirió, además de en cualquier otro escrito en que Telefónica considere necesario mencionarlo.

Al respecto de los costes derivados de sus actuaciones, Telefónica indica que los desarrollos realizados, que no son necesarios para la prestación del servicio minorista, han supuesto un coste importante que no ha sido sufragado por los operadores alternativos a pesar de ser una inversión contenida en los supuestos indicados en el expediente DT 2009/497, pues no se han tenido en cuenta en la estimación del precio de NEBA en la Resolución DT 2011/739.

Pues bien, Telefónica debe hacer estas alegaciones, aportando información detallada (como costes incurridos), en el expediente relevante, que es el DT 2011/739. La Resolución que fijó los precios con fecha 19 de julio de 2012 es una medida provisional, de modo que la Resolución final podrá tener en cuenta, si se estima adecuado, dichas alegaciones.

En sus alegaciones, BT indica al respecto de la obligación de Telefónica de proporcionar su huella de cobertura de fibra (FTTH) en un archivo descargable, establecida en la Resolución DT 2001/738, que *“Desgraciadamente en este caso también TESAU ha incumplido reiteradamente dicha obligación denegando, incluso a partir de la nueva fecha de aplicación, dicha información a los operadores que como BT, se la han requerido”*. Por ello solicita que la CMT establezca las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de esta obligación.

El presente procedimiento se abrió para analizar las cuestiones tratadas en la correspondiente información previa, y su instrucción, hasta el informe de audiencia, no

⁹ “En la comunicación, se incluirá información sobre las actuaciones llevadas a cabo durante el trimestre en equipos no compatibles con NEBA para permitir su uso bajo este servicio, así como cualquier otra medida (como instalación de nuevos equipos en centrales no cubiertas) que aumente la cobertura”.



cubría el aspecto citado por BT, de modo que los operadores no han podido alegar al respecto. Por ello no puede tratarse en la Resolución definitiva de este procedimiento.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Telefónica solo podrá instalar nodos remotos que puedan prestar el servicio NEBA desde su puesta en servicio. Cualquier excepción deberá ser solicitada a esta Comisión, alegando los motivos.

SEGUNDO.- Todo nuevo DSLAM instalado por Telefónica en una central sin cobertura NEBA deberá permitir prestar el servicio NEBA en esa central. Cualquier excepción deberá ser solicitada a esta Comisión, alegando los motivos.

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.