

**RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE ASTEL DE CREACIÓN DE UN
PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE
MODIFICACIONES EN LA PLATAFORMA MAYORISTA NEON****OFE/DTSA/2007/14/COLABORACIÓN NEON****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**D^a. María Fernández Pérez**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 11 de mayo de 2017

Vistas las actuaciones practicadas en el expediente relativo a la solicitud de ASTEL de creación de un procedimiento de participación en la implementación de modificaciones en la plataforma mayorista NEON, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** adopta resolución basada en los siguientes:

I ANTECEDENTES DE HECHO**PRIMERO.- Escrito de ASTEL**

Con fecha 7 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL) solicitando la creación de un procedimiento con el fin de que los operadores puedan participar en el análisis de las modificaciones que Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) realiza en la plataforma mayorista NEON así como en los servicios web de comunicación entre los sistemas de Telefónica y del resto de los operadores.

SEGUNDO.- Inicio del procedimiento

Con fecha 20 de noviembre de 2014, se procedió a comunicar a los interesados el inicio del procedimiento administrativo para analizar las cuestiones planteadas por ASTEL.

TERCERO.- Escrito de Telefónica

Con fecha 28 de enero de 2015, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión un escrito de alegaciones de Telefónica.

CUARTO.- Segundo escrito de ASTEL

El 27 de marzo de 2015, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión un escrito de ASTEL en el que manifiesta su posición en relación con las alegaciones presentadas por Telefónica.

QUINTO.- Tercer escrito de ASTEL

El 9 de mayo de 2016, se recibió un nuevo escrito de ASTEL sobre la implementación en NEON de modificaciones del servicio NEBA.

SEXTO.- Resolución sobre la implementación de las modificaciones del servicio NEBA en los sistemas mayoristas

El 23 de junio de 2016 esta Sala de Supervisión Regulatoria aprobó la Resolución sobre la implementación de las modificaciones del servicio NEBA en los sistemas mayoristas¹.

SÉPTIMO.- Alegaciones de Telefónica sobre los sistemas de la ORLA

Con fecha 20 de diciembre de 2016 se recibieron alegaciones de Telefónica en el trámite de audiencia del expediente OFE/DTSA/001/16/SISTEMAS_ORLA. Telefónica aportó en sus alegaciones una descripción detallada del proceso de desarrollo de servicios en Telefónica donde se describen las diferentes fases, hitos y procesos de un desarrollo habitual.

OCTAVO.- Resolución sobre la oferta de referencia de NEBA local

Con fecha 10 de enero de 2017, esta Sala de Supervisión Regulatoria aprobó la Resolución por la cual se aprueba la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA local, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE)².

¹ Expediente OFE/DTSA/004/16/WEB SERVICES NEBA.

² Expediente OFE/DTSA/005/16 OFERTA NEBA LOCAL.

NOVENO.- Resolución sobre los sistemas de gestión de la ORLA

Con fecha 23 de febrero de 2017, esta Sala de Supervisión Regulatoria aprobó la Resolución sobre la modificación de los sistemas de gestión de la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas (ORLA) de Telefónica³.

DÉCIMO.- Trámite de audiencia

Mediante escrito de 20 de marzo de 2017, se procedió a comunicar a los interesados el informe elaborado por la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, otorgando trámite de audiencia a las partes interesadas.

Con fecha de 4 de abril de 2017 se recibió escrito de alegaciones de Orange Espagne, S.A.U. (Orange).

Con fecha de 6 de abril de 2017 se recibió escrito de alegaciones de ASTEL.

Con fecha de 10 de abril de 2017 se recibió escrito de alegaciones de Telefónica.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes,

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

II.1 Objeto del presente procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto estudiar la solicitud de ASTEL de definición de un procedimiento de participación en las modificaciones de la plataforma mayorista NEON así como de los Servicios Web de comunicación entre los sistemas de Telefónica y del resto de los operadores.

II.2 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la CNMC debe, de conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, Ley 3/2013) “*garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios*”; estableciéndose en el artículo 5.1.a) entre sus funciones la de “*supervisión y control de todos los mercados y sectores productivos*”. En concreto, en lo referente al sector de las comunicaciones electrónicas, el artículo 6 dispone que la CNMC “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, y en su apartado 5 añade que, entre sus funciones, estarán las atribuidas por la Ley General de Telecomunicaciones.

³ Expediente OFE/DTSA/001/16/SISTEMAS_ORLA.

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la Ley 3/2013 y 70.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), otorgan a esta Comisión, entre otras, las funciones de definir y analizar los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la identificación del operador u operadores que posean un poder significativo cuando en el análisis se constate que el mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, así como, en su caso, la de establecer obligaciones regulatorias a los mismos, entre otras, la de disponer de una oferta de referencia, todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 13 y 14 de la misma LGTel y en la normativa concordante. En el ejercicio de estas competencias esta Comisión ha aprobado una serie de análisis de mercados en los que ha impuesto a Telefónica la obligación de ofrecer acceso a determinados servicios y de disponer de sendas ofertas de referencia.

En este sentido, el artículo 7.2 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento MAN)⁴, habilita a esta Comisión para determinar la información concreta que deberán contener las ofertas, el nivel de detalle exigido y la modalidad de su publicación o puesta a disposición de las partes interesadas, habida cuenta de la naturaleza y propósito de la información en cuestión. El artículo 7.3 de dicho Reglamento dispone que esta Comisión podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

Asimismo debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 14.4 de la LGTel, cuando la CNMC imponga obligaciones específicas a un operador de redes públicas de comunicaciones electrónicas para que facilite el acceso, podrá establecer determinadas condiciones técnicas u operativas al citado operador o a los beneficiarios de dicho acceso, siempre que ello sea necesario para garantizar el funcionamiento normal de la red⁵.

Por consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 3/2013, esta Comisión resulta competente para introducir cambios en las ofertas de referencia y establecer las condiciones técnicas necesarias para la implementación de las modificaciones de los servicios mayoristas regulados.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, así como en lo dispuesto en los artículos 8.2 j) y 14.1 b) del Estatuto Orgánico de esta Comisión, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para la resolución del presente expediente es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

⁴ Norma que, de conformidad con la Disposición transitoria primera de la LGTel, continúa vigente hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.

⁵ En términos similares se encontraba redactado el artículo 12.1 de la LGTel de 2003.

II.3 Ley de procedimiento aplicable

El presente procedimiento, en lo no previsto por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) y la LGTel, se regirá por lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor en fecha 2 de octubre de 2016. No obstante, en virtud de la Disposición transitoria tercera de la citada Ley, que establece la aplicación transitoria de la anterior normativa a los procedimientos iniciados bajo su vigencia, al presente procedimiento le son de aplicación las reglas de procedimiento establecidas en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC) -norma derogada por la Ley 39/2015-.

III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

III.1 La plataforma NEON y sus Servicios Web

III.1.1 Conceptos generales

La plataforma NEON⁶ es un sistema informático de Telefónica que permite a los operadores alternativos gestionar las solicitudes de los servicios mayoristas de Telefónica definidos en las diferentes ofertas reguladas (OBA, NEBA, AMLT, ORLA, etc.).

Así, mediante la plataforma NEON se gestionan las solicitudes de provisión de estos servicios, junto a las incidencias que puedan presentarse tanto durante su suministro e instalación inicial (incidencias de provisión), como durante su prestación efectiva (averías). Asimismo NEON ofrece a los operadores un conjunto de servicios de información sobre la disponibilidad y características de los elementos de su red que forman parte relevante de su oferta mayorista. Se trata de una información necesaria para que los operadores puedan planificar y formalizar sus solicitudes de acceso a los servicios mayoristas.

NEON utiliza para comunicarse con los operadores una tecnología conocida como “Servicios Web” (*Web Services*). Los Servicios Web constituyen una herramienta idónea para establecer comunicaciones remotas entre máquinas de diferentes empresas u organizaciones, utilizando generalmente Internet como medio de comunicación.

Los *Web Services* (WS) permiten comunicar de forma segura, automática y sin intervención manual, la plataforma NEON con los sistemas de los operadores. Se trata de una tecnología que permite el intercambio directo de información entre aplicaciones mediante una serie de protocolos y estándares específicos,

⁶ Nuevo Entorno para Operadores Nacionales. Plataforma informática de gestión de los servicios mayoristas.

de manera que se facilita la interoperabilidad y la integración de diferentes plataformas.

De este modo, mediante los WS, las aplicaciones de los operadores pueden enviar solicitudes a NEON y recibir sus respuestas. Igualmente pueden consultar el estado de sus solicitudes de servicios, la situación de las averías notificadas a Telefónica o la disponibilidad y capacidad de los pares de cobre en un determinado domicilio, sólo por citar algunos ejemplos.

Esto permite a los operadores automatizar sus procesos internos, integrando en tiempo real la información que procede de NEON (los WS están sujetos a una serie de ANS⁷ que garantizan parámetros como el tiempo máximo de respuesta a las peticiones, entre otros).

III.1.2 Desarrollos de los operadores para interactuar con NEON

Los WS de Telefónica y los de los operadores se comunican mediante el envío de ficheros que utilizan XML⁸ como lenguaje de intercambio de información. Se trata de un estándar B2B⁹ sencillo, efectivo y seguro, que hace accesible el intercambio electrónico de datos.

Además, la arquitectura de Telefónica proporciona a los operadores mecanismos de autenticación, autorización y auditoría, basados en protocolos de red seguros, que garantizan la confidencialidad de la información¹⁰.

Cuando se efectúan cambios en los WS para incorporar nuevas funcionalidades o modificar las existentes, Telefónica debe poner a disposición de los operadores determinada documentación con la suficiente antelación para que éstos puedan acometer los desarrollos necesarios en sus sistemas antes de la fecha estipulada para la implantación, en concreto:

- Guías de uso de Web Services: son los documentos que especifican el funcionamiento de un determinado servicio que permite a través de un Web Service llevar a cabo consultas (detalladas y masivas) a bases de datos, solicitudes de provisión de servicios y de gestión de averías.
- Flujogramas: elementos de información en los que se representa gráficamente la secuencia de comunicaciones que se intercambian entre Telefónica y el operador para la prestación de un servicio.

⁷ Acuerdos de Nivel de Servicio.

⁸ *eXtensible Markup Language*.

⁹ *Business to Business*.

¹⁰ En particular, la comunicación implementa la seguridad con SSL/TLS, Secure Sockets Layer/ Transport Layer Security, (protocolo HTTPS, Hyper Text Transfer Protocol Secure), que garantiza la integridad y la confidencialidad de las comunicaciones.

- Ficheros WSDL (*Web Services Description Language*): es un protocolo basado en XML que describe los accesos al Web Service indicando cuáles son sus interfaces y los tipos de datos necesarios para su utilización.
- Ficheros XSD (*XML Schema Definition*): describen la estructura y restricciones de los contenidos de los documentos XML.
- ANS (*Acuerdo de Nivel de Servicio*) para WS, que incluyen los siguientes aspectos:
 - Disponibilidad del canal: parámetros que se aplicarán a la disponibilidad del canal de comunicación.
 - Tiempos de respuesta: que se aplicarán a los diferentes grupos de WS que tienen una misma criticidad y agrupación funcional.
 - Perfiles de utilización: parámetros de cupos de utilización y de concurrencia para los grupos de WS definidos.
 - Soportes: características de los soportes funcionales y técnicos a los WS.

Para interactuar con NEON, los operadores deben desarrollar clientes de Web Services que cumplan el estándar SOAP (*Simple Object Access Protocol*) para acceder a los procedimientos y datos ofrecidos por estos Web Services, el estándar de interoperabilidad WS-Interoperability, el estándar de seguridad WS-Security, así como la firma de los mensajes SOAP/XML con certificados digitales.

En este contexto debe destacarse la importancia de disponer con la suficiente antelación de la documentación de implementación, puesto que resulta esencial para que los operadores puedan desarrollar sus sistemas de modo que interactúen mediante Web Services con la plataforma NEON de Telefónica desde la fecha de disponibilidad del servicio.

En resumen, los operadores necesitan conocer con suficiente antelación las características de los WS, descritas en la documentación referida, para adaptar sus sistemas a las nuevas funcionalidades o modificaciones que Telefónica introduzca en NEON o para acogerse a los nuevos servicios.

III.1.3 Experiencia en desarrollos en NEON

A continuación se exponen algunos de los ejemplos más importantes de desarrollos en NEON necesarios a raíz de obligaciones impuestas a Telefónica en el marco de diversas Resoluciones.

La Resolución sobre los Sistemas de Información y de Provisión de la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA)¹¹ impuso a Telefónica la migración del conjunto de sistemas de información y provisión que daban soporte a sus

¹¹ Resolución, de 3 de junio de 2010, sobre los Sistemas de Información y de Provisión de la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA) (DT 2008/674).

servicios mayoristas de acceso desagregado a la nueva plataforma de gestión de provisión, servicios de información y gestión de incidencias basada en Servicios Web (NEON). Esta migración incluía los siguientes módulos de NEON:

- Gestión de averías.
- Servicios de información / consultas.
- Prolongación de par.

El modelo de despliegue que se determinó en la Resolución fijó un periodo no inferior a tres meses, antes de la puesta en marcha de las pruebas piloto en producción, durante el cual los operadores tenían a su disposición la información necesaria y suficiente para iniciar el desarrollo de las interfaces del servicio -la documentación de implementación-. Finalmente Telefónica facilitó la documentación de desarrollo con cinco y diez meses de antelación según el módulo a desarrollar.

Igualmente conforme a la Resolución¹² sobre la propuesta de oferta de referencia del servicio NEBA remitida por Telefónica de España, S.A.U. Telefónica distribuyó las guías de uso, flujogramas, ficheros WSDL y XSD y acuerdos de nivel de servicio que los operadores precisaban para implementar los Web Services para comunicar sus aplicaciones con NEON y así gestionar una serie de servicios. La distribución de esta documentación de implementación se realizó con tres meses de antelación a las pruebas piloto.

Otros desarrollos de relevancia implantados en NEON han sido los traspasos entre terceros de pares desagregados¹³ o la migración a WS del servicio AMLT, incluido un periodo adicional de convivencia¹⁴.

Finalmente, hay que referirse a la oferta de referencia del servicio NEBA local¹⁵, que ha establecido la implantación del servicio en un plazo de doce meses. Previamente, al menos ocho meses antes, Telefónica deberá facilitar la documentación necesaria de implementación (especificación de los procedimientos, guías de uso, flujogramas, esquemas WSDL y XSD).

¹² Resolución, de 10 de noviembre de 2011, sobre la Oferta de Referencia del servicio NEBA (DT 2011/738).

¹³ Resolución, de 28 de julio de 2011, sobre la modificación de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) en relación a los traspasos de operador y al Plan de Gestión del Espectro para la señal VDSL2 (DT 2010/1756); y Resolución, de 25 de octubre de 2012, sobre la solicitud de la Asociación de Operadores para la Portabilidad de revisión del calendario de implantación del nuevo procedimiento de traspasos OBA y portabilidad asociada (DT 2012/1810).

¹⁴ Resolución, de 7 de febrero de 2013, sobre la solicitud de Telefónica de España de retraso del calendario de migración del acceso indirecto ADSL-IP y de AMLT con indirecto a la plataforma de provisión mayorista NEON.

¹⁵ Resolución, de 10 de enero de 2017, por la cual se aprueba la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA local y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (Exp. OFE/DTSA/005/16 OFERTA NEBA LOCAL).

Cabe concluir que las actuaciones en los sistemas son heterogéneas, ya que afectan a diversos servicios y pueden ser de mayor o menor envergadura, lo que ha justificado plazos diferentes para cada caso concreto.

III.2 Cuestiones planteadas por ASTEL y Telefónica

III.2.1 Solicitud de ASTEL

ASTEL expone que la introducción de modificaciones en las ofertas mayoristas a raíz de Resoluciones de esta Comisión requiere, en la mayoría de los casos, la adaptación de la plataforma mayorista NEON, y supone que los operadores deban introducir multitud de desarrollos en sus sistemas y en sus Web Services.

Según ASTEL se presentan los siguientes problemas e ineficiencias: modificaciones no previsibles por los operadores e introducción por parte de Telefónica de cambios adicionales (ajustes internos, mejoras) no derivados de las Resoluciones de la CNMC.

ASTEL, ante esta situación, estima oportuno el establecimiento de un procedimiento, arbitrado por esta Comisión, que permita dar participación a los operadores en el proceso de análisis previo de las adaptaciones a introducir en los sistemas; y organizar y agrupar periódicamente los cambios necesarios para que los mismos puedan ser acometidos en modo “*release*” (puesta en producción en bloque con una periodicidad preestablecida).

Para ello ASTEL propone el cronograma del Anexo I, cuyos puntos más destacables son:

- los operadores pueden analizar el conjunto de cambios que Telefónica va introducir en los sistemas,
- la CNMC actúa como árbitro en un foro conjunto entre Telefónica y operadores y emite un acta recogiendo lo acordado,
- los operadores pueden revisar y dar el visto bueno a las Guías de Uso que elabore Telefónica,
- se fija un plazo de 5 meses tras la finalización de las Guías de Uso para el desarrollo y paso a producción de los cambios en los Web Services.

III.2.2 Alegaciones de Telefónica

Telefónica comparte la conveniencia del diseño de un procedimiento eficiente para acometer los desarrollos necesarios como consecuencia de una Resolución de esta Comisión, y no sólo para el caso de NEON, sino para todo tipo de desarrollos (NEON, SGO...).

Muestra su desacuerdo con las manifestaciones de ASTEL en relación con la manera en que Telefónica realiza las adaptaciones en NEON y en los Web Services. Telefónica declara que las modificaciones que se han realizado en NEON son motivadas por Resoluciones de la CNMC, por lo que las mismas son previsibles. El proceso de implantación de desarrollos es un proceso transparente para los operadores que se inicia como consecuencia de una Resolución y en el que, con la antelación debida (variable en función del desarrollo, normalmente 5 meses), los operadores disponen de las Guías de Uso que les permite conocer con el máximo nivel de detalle las implicaciones.

Asimismo Telefónica incide en la importancia de que todos los operadores implanten los desarrollos en los plazos adecuados y no se retrasen, ya que esto supone un coste a Telefónica al incrementarse la complejidad general en sus sistemas (mantenimiento, incidencias, gestión, personal necesario).

Cita Telefónica que el ejemplo más patente de estos retrasos provocados por los propios operadores es la portabilidad en 24 horas ya que el retraso de un operador afectó al resto de operadores, incluida Telefónica debido a la coordinación con otros servicios exigida por el sistema de portabilidad, e indica que otro ejemplo más reciente es el retraso solicitado por ASTEL y Vodafone del nuevo procedimiento de garantía de calidad del par.

Telefónica no comparte la propuesta de ASTEL en los puntos referidos a continuación y plantea por consiguiente la alternativa descrita en el Anexo II:

- ASTEL plantea un procedimiento único con independencia del tipo de desarrollo. Telefónica considera que se debería diferenciar en función de la tipología del desarrollo (en caso de un nuevo servicio o de un servicio existente).
- ASTEL sólo plantea que el procedimiento se aplique para los desarrollos de NEON mientras que Telefónica considera que se debe extender a cualquier sistema (como SGO).
- Los plazos manejados por ASTEL son insuficientes y darían lugar a continuas revisiones de dichos plazos.
- El procedimiento definido por ASTEL resulta totalmente intrusivo y asimétrico (los operadores pueden opinar sobre cómo plantea los desarrollos Telefónica para cumplir lo dispuesto en las Resoluciones de la CNMC pero no al revés). Telefónica considera que quien debe plantear el desarrollo es el operador que tiene que implantarlo ya que es el que conoce sus sistemas y las modificaciones necesarias a acometer en los mismos.

Por último, coincide Telefónica con ASTEL en que el lanzamiento de versiones actualizadas de los procedimientos implementados debe evitar los periodos vacacionales. Asimismo está de acuerdo en establecer un procedimiento para casos de urgencia que no puedan esperar la periodicidad preestablecida.

III.2.3 Alegaciones adicionales de ASTEL

A lo planteado por Telefónica, en su segundo escrito ASTEL responde que NEON es un sistema utilizado y financiado por los operadores por lo que está justificada la necesaria intervención de éstos en los desarrollos.

ASTEL mantiene su propuesta de prever la audiencia de los operadores en la fase inicial para el análisis, debate y establecimiento de los acuerdos más razonables para todas las partes implicadas.

En cuanto a los plazos propuestos por Telefónica (13 meses para un servicio existente y 24 meses para un servicio nuevo), ASTEL los considera excesivos y propone 6,5 y 11 meses, respectivamente.

En su tercer escrito ASTEL expone que el 21 de marzo de 2016 Telefónica ha enviado unilateralmente a los operadores nuevas guías de WS de cobertura y WS de provisión de NEBA, incompatibles con los WS en un caso, y con la operativa actual de provisión en el otro, sin que ninguna resolución obligue a modificar dichos WS en una fecha determinada y sin que los operadores hayan podido opinar, ni sugerir nada al respecto¹⁶.

ASTEL pone de manifiesto que lo anterior es un claro ejemplo de la necesidad de una mayor interlocución, consenso y participación de los operadores, incluido un procedimiento general para el análisis de las modificaciones.

III.3 Análisis y valoración

III.3.1 Discrepancias relativas a la documentación de desarrollo y a la implementación de los sistemas

Las resoluciones de la CNMC que introducen funcionalidades o modificaciones en los sistemas, además de especificar su contenido, establecen los plazos de implantación y los plazos en que la documentación necesaria debe ponerse a disposición de los operadores afectados.

Dichas resoluciones se derivan de expedientes en los que se han podido contrastar los pareceres de los interesados sobre las nuevas funcionalidades y modificaciones, así como sobre los plazos aplicables, pero que necesariamente

¹⁶ Dicho asunto ha sido analizado en la mencionada resolución, de fecha 23 de junio de 2016, sobre la implementación de las modificaciones del servicio NEBA en los sistemas mayoristas (expediente OFE/DTSA/004/16/WEB SERVICES NEBA).

dejan sin precisar detalles de la implementación¹⁷, que sí se ven concretados en la documentación de desarrollo.

Debe partirse de que, como proveedor de los servicios mayoristas y responsable de los sistemas que los soportan, parece razonable que Telefónica disponga de un cierto margen para diseñar la solución técnica (como los campos de los ficheros a intercambiar y los valores en ellos admitidos) que dé cumplimiento a sus obligaciones regulatorias, siempre y cuando ésta no entre en conflicto o contradicción con lo dispuesto en las resoluciones de la CNMC.

De igual modo, también se espera que la solución propuesta obedezca a unos criterios de racionalidad, eficiencia y mínima discontinuidad posible. En este sentido, el principio general de compatibilidad entre versiones es adecuado, dado que conviene lógicamente minimizar el impacto para aquellos operadores que no deseen hacer uso de las nuevas funcionalidades. Esta Sala ya ha indicado en diversas ocasiones¹⁸ que debería recurrirse en la medida de lo posible al uso de campos o datos opcionales que las aplicaciones de los operadores puedan simplemente descartar, de manera que se garantice la continuidad en la provisión de sus servicios sin verse obligados a modificar sus sistemas.

Por ejemplo, a fin de que la solución propuesta obedezca a los criterios aludidos de racionalidad, eficiencia y mínima discontinuidad posible, no debe alterarse la denominación de los campos existentes, a menos que exista una causa justificada.

No obstante, no se ha definido hasta el momento un procedimiento general para resolver las controversias que puedan presentarse una vez distribuida la documentación, en razón de discrepancias en la interpretación de lo establecido por la resolución o respecto de determinadas elecciones de diseño de entre las diversas implementaciones posibles.

En el pasado ha habido modificaciones que fueron discutidas en un foro, como es el caso del acceso desagregado al bucle, discrepancias que se han resuelto mediante contactos informales, y también casos en que se ha requerido la

¹⁷ Como por ejemplo número de diferentes WS necesarios en la implementación, nombres de campos, valores posibles o carácter obligatorio de cada campo.

¹⁸ Resolución OFE/DTSA/1456/14/REVISION OFERTA NEBA, de 10 de marzo de 2016, sobre la revisión de la oferta de referencia del servicio de banda ancha mayorista NEBA: *“En cuanto a la convivencia de Web Service antiguos y nuevos, sería desproporcionado establecer, con carácter general, la obligación de coexistencia de Web Services durante varios meses, por la complicación que supone en el desarrollo de los sistemas por Telefónica, con impacto en costes y plazos. En su lugar, los operadores deben tener estos aspectos en cuenta a la hora de solicitar plazos para nuevas funcionalidades. Ahora bien, sí que es cierto que Telefónica puede, con un mínimo esfuerzo, marcar como opcionales aquellos campos introducidos que no afecten al Web Service sino que supongan información adicional, por lo que Telefónica deberá tener esto en cuenta en el desarrollo.”*

intervención de la CNMC mediante el correspondiente expediente (como en las recientes modificaciones de NEBA¹⁹).

Expuestas estas consideraciones, esta Sala comparte la necesidad de una mayor coordinación entre las partes implicadas a fin de que las implementaciones y cambios que afecten a la plataforma NEON y a los WS sean lo más rápidas y eficaces posibles, cumpliéndose por todos los operadores los plazos que se determinen para realizar modificaciones en sus sistemas, y no generen discrepancias por detalles de implementación o por la propia documentación.

Como ya se ha indicado, la documentación de implementación resulta necesaria para que los operadores puedan comenzar a modificar sus sistemas de modo que interactúen mediante los WS con la plataforma NEON de Telefónica desde la fecha de disponibilidad del servicio.

En tanto que usuarios de los WS, resulta lógico que los operadores, tras analizar la documentación remitida por Telefónica, puedan plantearle dudas y sugerirle posibilidades de mejora o alternativas razonables que consideren más adecuadas, las cuales Telefónica debería valorar y atender en la medida de lo posible, especialmente si se refieren a inconsistencias entre la documentación de desarrollo enviada por Telefónica y las resoluciones de la CNMC o a modificaciones que favorecen la compatibilidad entre la nueva versión y la anterior del WS. Es decir, es necesario establecer un cauce por el que los operadores puedan formular consultas, observaciones y sugerencias a Telefónica una vez recibida la documentación de desarrollo.

A este respecto, el análisis contenido en la Resolución de 23 de junio de 2016 sobre la implementación de las modificaciones del servicio NEBA en los sistemas mayoristas²⁰ ha puesto de relieve que en ocasiones Telefónica ha preparado dicha documentación unilateralmente sin dar la oportunidad a los operadores a los que va dirigida de expresar preferencias o formular sugerencias alternativas, generándose desacuerdos que podrían haberse evitado o reducido con una mayor interacción entre las partes.

Por ello debe estudiarse cuál es el mejor medio para encauzar esa interacción que se ha mostrado necesaria.

¹⁹ OFE/DTSA/004/16/WEB SERVICES NEBA

²⁰ OFE/DTSA/004/16/WEB SERVICES NEBA

III.3.2 Alternativas para la solución de controversias relativas a la documentación de desarrollo y a la implementación de los sistemas

De la experiencia pasada se concluye que los operadores deben tener la opción de formular consultas, observaciones y sugerencias una vez recibida la documentación de desarrollo, como ya se ha señalado en otras ocasiones²¹.

Esa participación puede articularse por diversos medios, pero no debe generar una carga desproporcionada ni a los operadores ni a Telefónica, ni prolongar desproporcionadamente los plazos de implantación de las funcionalidades. Desde esta perspectiva cabe analizar las siguientes alternativas:

- 1. Aprobación por resolución.** La aprobación de la documentación de desarrollo mediante resolución de la CNMC, tras la tramitación de un expediente en que pudieran contrastar los méritos de las diferentes posturas, daría respuesta a todas las controversias que se planteasen. Ello daría a los interesados la oportunidad de estudiar la documentación y plantear todas las modificaciones que desearan pero constituye un procedimiento rígido que requeriría un plazo de meses y dificultaría la actualización de la documentación, ya que exigiría un nuevo expediente.
- 2. Establecimiento de un foro de operadores.** ASTEL propone el establecimiento de un foro de operadores para consensuar la documentación de desarrollo como procedimiento general ante cualquier modificación. Existen experiencias previas, en particular, desde junio de 2009 hasta septiembre de 2012 estuvo activo un foro de operadores dedicado específicamente a las cuestiones de sistemas en el que participaba también la CMT. El foro se configuró con el objeto de gestionar y coordinar adecuadamente el complejo proceso de migración de los servicios OBA (con una planta de millones de líneas activas) de SGO a la nueva plataforma NEON. Las reuniones del foro permitían el intercambio dinámico de impresiones y la búsqueda de consensos. No obstante, requieren movilizar a muchas personas en fechas concretas y pueden ser necesarias varias reuniones, separadas de los correspondientes plazos de preparación, para alcanzar los objetivos perseguidos. Por tanto, se percibe como una solución adecuada en determinados casos, pero no con carácter general, ni para gestionar desarrollos de alcance limitado en servicios ya existentes.
- 3. Definición de un periodo de comentarios.** En la aprobación de la oferta de referencia del servicio NEBA local²² y los nuevos sistemas de la ORLA²³

²¹ En la Resolución de revisión de NEBA se indicó que “*parece razonable que los operadores puedan, en una fase temprana del desarrollo, hacer una evaluación rápida de la documentación de desarrollo y aclarar dudas al respecto con Telefónica*”.

²² Resolución, de 10 de enero de 2017, por la cual se aprueba la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA local, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

se ha planteado la definición de un periodo destinado específicamente a que los operadores comenten la documentación distribuida por Telefónica en el plazo estipulado, seguido de un periodo para que Telefónica dé respuesta a las cuestiones planteadas y reformule en lo necesario su propuesta. Dicha documentación distribuida inicialmente pasa a tener el carácter de provisional por estar sujeta precisamente a la posibilidad de modificación como consecuencia de las observaciones de los operadores que van a hacer uso del servicio, de modo que no se dispone de la versión definitiva hasta pasados ambos periodos, el de comentarios de los operadores y el de respuesta por Telefónica. Estableciendo el requisito de que dichas observaciones de los operadores y las respuestas de Telefónica a que den lugar sean comunicadas a la CNMC garantiza que ésta esté informada de las discrepancias y pueda calibrar su relevancia.

Con independencia de la alternativa elegida, los operadores pueden en todo momento instar la intervención de la CNMC si lo estiman necesario, tal y como ha sido el caso del citado expediente sobre la modificación de los Web Services de NEBA, pero debe examinarse cuál debería ser el cauce más adecuado y eficiente para la generalidad de las situaciones.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta lo siguiente:

- que se parte de la premisa de que la documentación que elabora Telefónica estará alineada con las disposiciones de esta Comisión²⁴;
- que se presume, en consecuencia, que la mayor parte del contenido de la documentación no debería ser controvertido;
- que es en interés de todos los operadores el disponer de la documentación definitiva en el plazo más breve posible;
- que también Telefónica tiene interés en consolidar la documentación de desarrollo lo antes posible, con el fin de que su planificación de recursos no se vea alterada;
- que es reducido el número de agentes que en la práctica formulan observaciones detalladas sobre la documentación;

se estima que la definición de un periodo de comentarios sería la alternativa más adecuada y proporcionada en relación con el fin perseguido. En efecto, un

²³ Resolución, de 23 de febrero de 2017, sobre la modificación de los sistemas de gestión de la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas (ORLA) de Telefónica.

²⁴ Como ha sido el caso para las modificaciones en los WS de cobertura y de provisión NEBA analizadas en el expediente OFE/DTSA/004/16/WEB SERVICES NEBA, si bien se observó que el plazo de puesta en funcionamiento comunicado por Telefónica resultaba arbitrario y no conforme con las resoluciones de la CNMC, obligándosele en consecuencia a aplazarla.

procedimiento informal de comentarios, de los que se remitiría copia a la CNMC al igual que de la correspondiente respuesta, constituye una vía más ágil de resolución de discrepancias en aspectos de detalle de la implementación, frente a un procedimiento administrativo formal, y se considera que debe ser el cauce preferente para la generalidad de los casos.

La CNMC deberá recibir copia de las comunicaciones entre Telefónica y los operadores durante el período de comentarios. Ello permitirá ciertamente a la CNMC ser parte del proceso como solicita ASTEL, para velar por la correcta aplicación de sus resoluciones y consensuar soluciones razonables, además de naturalmente resolver dudas o realizar aclaraciones.

Además, la alternativa tal y como se plantea (la CNMC recibiría copia de las comunicaciones), tiene la ventaja de que la CNMC estará informada de las cuestiones o potenciales puntos problemáticos desde el momento en que surjan, así como de la respuesta de Telefónica, con lo cual estará en posición de valorar las posibles implicaciones con la mayor anticipación posible.

Telefónica expresó ya en su escrito de 20 de diciembre de 2016 de alegaciones en el expediente OFE/DTSA/001/16/SISTEMAS_ORLA su postura contraria. Pero tal y como ya ha manifestado la CNMC al aprobar la oferta de referencia del servicio NEBA local y los nuevos sistemas de la ORLA, los operadores deben tener la opción de formular consultas, observaciones y sugerencias a Telefónica una vez recibida la documentación de desarrollo, porque precisamente ellos serán los usuarios del sistema y es conveniente recoger sus aportaciones antes y no después de la implantación del sistema. Por tanto Telefónica, dentro del proceso global de desarrollo, debe considerar este hito en el que algunas de las soluciones inicialmente planteadas se puedan ver matizadas por aportaciones pertinentes de los operadores a los que va destinado el servicio.

En cuanto a la eventual intervención de la CNMC en los casos necesarios, debe partirse de que esta Comisión tiene la potestad de actuar, de oficio o a instancia de parte, si lo estima pertinente a la vista de las posibles discrepancias que pudieran suscitarse. En cada caso concreto deberá evaluarse si está justificado iniciar un procedimiento administrativo por parte de la CNMC, y la valoración de las eventuales medidas a adoptar, así como su urgencia, se llevaría a cabo en el contexto de dicho procedimiento, en el cual se partiría ya de un conocimiento previo de la visión y discrepancias de cada una de las partes, lo cual debería contribuir a agilizar su tramitación.

Aunque se haga continua referencia a NEON y sus Web Services, como ha indicado Telefónica el establecimiento de un marco genérico de tiempos y procedimientos en los desarrollos asociados a NEON y sus Web Services sería

naturalmente extensible a otros sistemas, como por el momento SGO que sigue operativo para diversos servicios²⁵.

III.3.3 Plazos aplicables

ASTEL propone aplicar idénticos plazos independientemente de la naturaleza de los desarrollos a acometer. Pues bien, debe tenerse en cuenta la variedad de desarrollos a los que afectaría el procedimiento descrito. Actualmente está ya prevista en el corto o medio plazo la implantación de NEBA local y la evolución a sistemas mejorados de la ORLA, y en el futuro son de esperar otros desarrollos, cada uno con sus especificaciones y calendario particulares.

Por ello no es conveniente definir unos plazos uniformes aplicables a todos los casos.

ASTEL y Telefónica se han referido a determinados plazos estándar, pero no sería adecuado fijar procedimientos o plazos genéricos ante futuras modificaciones y desarrollos de NEON y los Web Services. La heterogeneidad de los posibles tipos de cambios o modificaciones hace necesario que sea en el ámbito de cada resolución donde sean fijados estos tiempos y procedimientos en la medida que sean necesarios para las actuaciones concretas de cada caso.

Por ello, en cada expediente que se tramite y afecte a los sistemas mayoristas, se deberán fijar razonadamente qué hitos temporales son los idóneos, sobre la base de la experiencia anterior y de los tiempos necesarios para todos los operadores.

No consideramos adecuada la introducción de un tiempo extra de demora asociado, al establecer de forma genérica un modo '*release*' en la implementación de variaciones o nuevas características en NEON. En el caso de cambios menores, ese tiempo extra podría ser muy comparable con el de la propia implementación, dilatando en el tiempo innecesariamente la disponibilidad de las nuevas funcionalidades. Además, se estaría condicionando la actuación regulatoria de esta Comisión a través una periodicidad prefijada de puesta en producción de nuevas versiones, cuya frecuencia idónea no necesariamente será la misma para todos los operadores, dado que tiene mucho que ver con la planificación y organización interna de éstos.

III.3.4 Modificaciones no derivadas directamente de Resoluciones

Una situación particular serían las eventuales modificaciones en los sistemas no vinculadas a resoluciones de esta Comisión. Por una parte, como ha

²⁵ Residen en SGO servicios como: GigADSL, ADSL-IP, servicios de soporte (cubicación, entrega de señal...) de la OBA, servicios de interconexión de la OIR (averías, petición de conexiones...)

apuntado ASTEL las adaptaciones en NEON y sus *Web Services* en principio deben responder a necesidades derivadas de las propias Resoluciones. Pero no puede descartarse de manera taxativa que puedan darse situaciones en que sea conveniente introducir modificaciones adicionales.

No obstante, en caso de juzgar necesarias determinadas modificaciones no derivadas de resoluciones, Telefónica deberá ser especialmente cuidadosa a la hora de informar a esta Comisión y a los operadores afectados, de manera que pueda valorarse su oportunidad y alcance. También deberá advertir de los cambios previstos con suficiente antelación, a fin de que el resto de operadores puedan prever el impacto en sus sistemas y estimar el tiempo necesario para la implementación, además de formular las observaciones que estimen pertinentes.

III.3.5 Conclusiones

A tenor de todo lo anterior, se concluye que es necesario establecer un cauce informal para la participación de los operadores en el diseño de las soluciones de sistemas que soportan los servicios mayoristas, de modo que puedan formular consultas, observaciones y sugerencias a Telefónica una vez recibida la documentación de desarrollo.

Toda documentación a distribuir por Telefónica a los operadores deberá ir acompañada de un periodo de al menos dos semanas para comentarios, de los que se remitiría copia a la CNMC al igual que de la correspondiente respuesta de Telefónica, que dispondría de un plazo de igual duración para su valoración, respuesta a los operadores y envío de la documentación definitiva. La documentación distribuida inicialmente pasa a tener el carácter de provisional por estar sujeta precisamente a la posibilidad de modificación como consecuencia de las observaciones de los operadores que van a hacer uso del servicio.

Sin perjuicio de lo anterior, siempre es posible la apertura de procedimiento administrativo por parte de esta Comisión, ya que tiene la potestad de actuar, de oficio o a instancia de parte, si lo estima pertinente a la vista de las posibles discrepancias que pudieran suscitarse. La valoración de las eventuales medidas a adoptar, así como su urgencia, se llevaría a cabo en el contexto de dicho procedimiento, en el cual se partiría ya de un conocimiento previo de la visión y discrepancias de cada una de las partes, lo cual debería contribuir a agilizar su tramitación.

III.4 Alegaciones en el trámite de audiencia

ASTEL y Orange Espagne, S.A.U. coinciden en la exposición de las siguientes manifestaciones:

- La documentación suministrada por Telefónica a los operadores tiene carácter provisional (puede modificarse en el período de cuatro semanas definido a tal efecto), y pasado este periodo será definitiva.
- El procedimiento que se define en el actual expediente incluiría no solo la provisión de los servicios regulados sino también su mantenimiento.
- Debe fijarse el mismo plazo de cuatro semanas para las modificaciones propuestas por Telefónica no derivadas directamente de resoluciones.
- Debe establecerse la obligación de Telefónica de responder fundadamente a las observaciones recibidas por parte de los operadores.

Se estiman dichas alegaciones por ser acordes al procedimiento definido, con la excepción del plazo de cuatro semanas que podría no ser necesario en caso de modificaciones muy puntuales.

ASTEL y Orange Espagne, S.A.U. también apuntan que debería procederse a una delegación de la competencia del Consejo para resolver los expedientes que pudieran resultar en aplicación del procedimiento establecido en caso de discrepancias entre Telefónica y los operadores.

Al respecto debe indicarse que se entiende la agilidad procesal deseada en aras de evitar distorsiones temporales en los desarrollos de los sistemas. No obstante lo anterior, la necesidad de adoptar una delegación de competencias deberá valorarse en un futuro a la luz del número y las características de los expedientes derivados de discrepancias que deba resolver esta Sala.

Por su parte Telefónica desea aclarar que en ningún caso realiza modificaciones en los Web Services que no deriven de una resolución, y solicita que se elimine el procedimiento propuesto por el cual se permite a los operadores que envíen observaciones y sugerencias. Telefónica considera que se debe ser consciente de las cuatro semanas de retraso que introducirá en los desarrollos, así como la posibilidad de tres meses adicionales en el caso de la apertura de un expediente por discrepancias entre Telefónica y los operadores.

Esta Sala es consciente de las consecuencias derivadas de la aplicación del procedimiento definido en el expediente de referencia. No obstante la experiencia en el desarrollo de estos procedimientos ha mostrado que es necesario definir un mecanismo para guiar la participación de todas las partes implicadas y que distorsione lo menos posible el proceso de desarrollo, como así se ha plasmado en el análisis realizado.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

RESUELVE

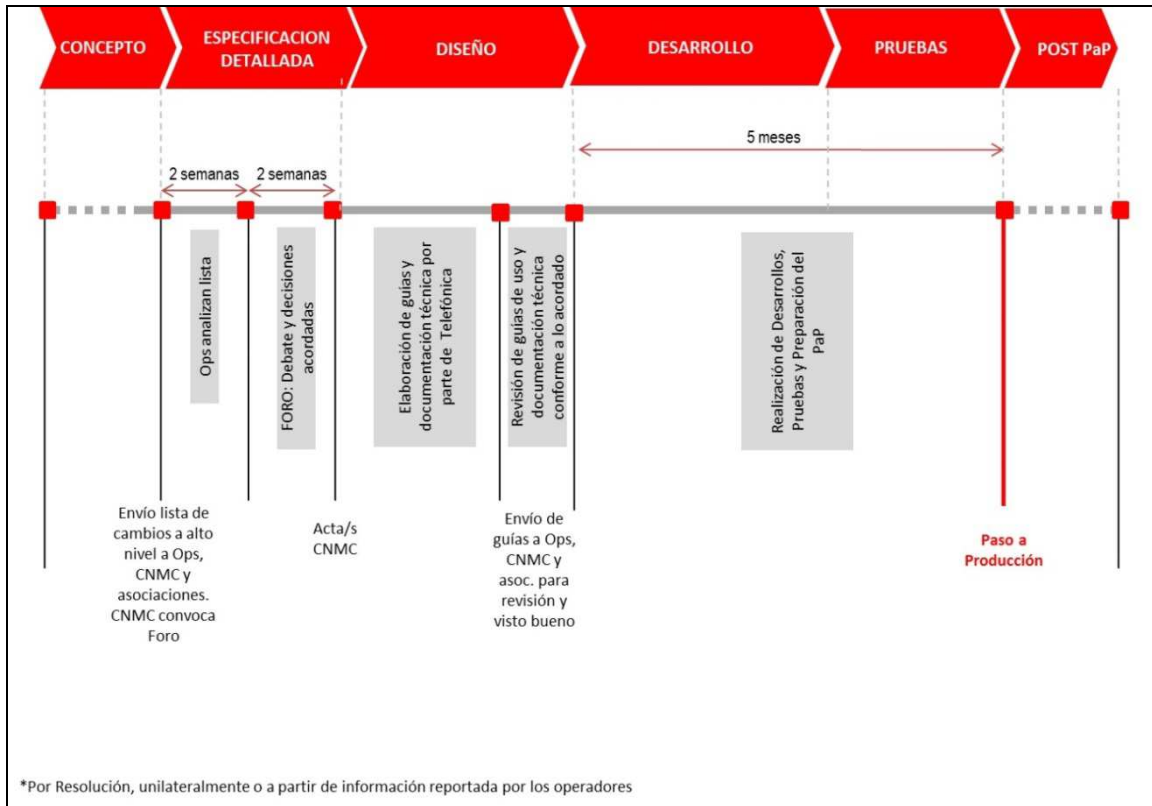
PRIMERO.- En los casos en los que, en cumplimiento de resoluciones de esta Comisión, Telefónica deba realizar modificaciones en los sistemas mayoristas que sustentan la provisión y mantenimiento de los servicios regulados, salvo que en la propia resolución objeto de ejecución se indique otra cosa, Telefónica debe conceder a los operadores un plazo de al menos dos semanas tras la fecha de distribución de la documentación provisional de desarrollo para que éstos puedan enviarle las observaciones y sugerencias que estimen convenientes. Telefónica dispondrá de un plazo de igual duración en el que deberá responder a dichas observaciones y sugerencias, así como generar la documentación definitiva.

SEGUNDO.- Telefónica comunicará a los operadores, en la dirección de correo electrónico que éstos le hayan facilitado a tal efecto, con copia a la dirección sistemasoba@cnmc.es, la documentación provisional necesaria en los términos y plazos estipulados en la resolución correspondiente, y posteriormente la documentación definitiva.

TERCERO.- En caso de precisarse modificaciones, correcciones o mejoras en los sistemas no vinculadas específicamente a resoluciones, Telefónica igualmente las comunicará junto con la documentación pertinente a los operadores y a esta Comisión por el mismo cauce y procedimiento, incluidos dos periodos de igual duración para respectivamente comentarios de los operadores y respuesta de Telefónica.

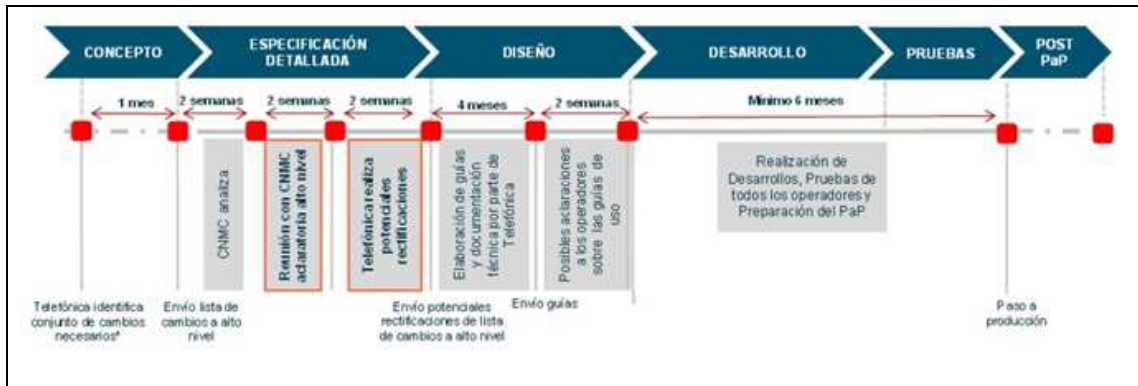
Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de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

Anexo I

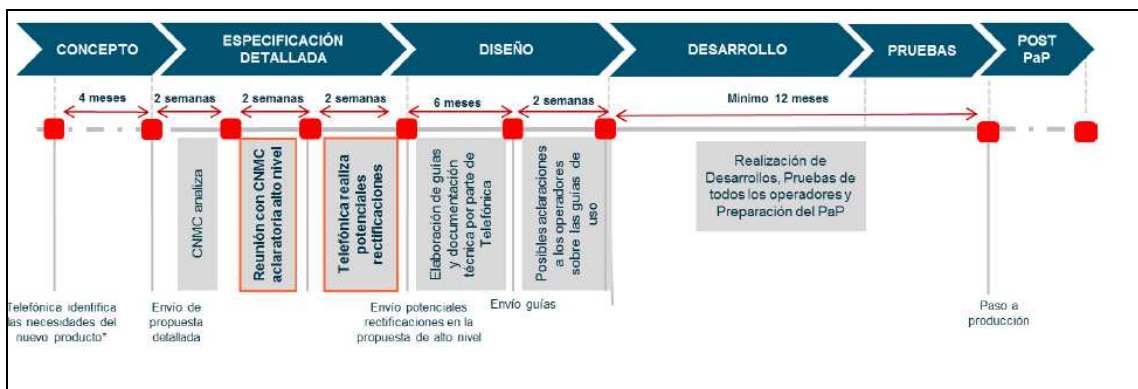


ASTEL – Modelo de procedimiento

Anexo II



Telefónica – Modelo de procedimiento – Servicio Existente



Telefónica – Modelo de procedimiento – Nuevo Servicio