



Informe sobre la solicitud de Telefónica de España S.A.U. de autorización para la instalación de nodos de acortamiento de bucle (DT 2011/451)

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 10 de febrero de 2011 tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante CMT) escrito de Telefónica de España S.A.U. (en adelante Telefónica) solicitando la autorización explícita de la CMT para la instalación de 30 nodos de acortamiento de bucle de acuerdo con lo establecido en la Resolución DT 2008/481 de 18 de diciembre de 2008. Igualmente, remite en anexos la información solicitada en la Resolución DT 2009/501 de 19 de noviembre de 2009.

Con fecha 17 de febrero de 2011 tuvo entrada en el registro de esta Comisión escrito de Telefónica por el que procede a corregir errores detectados en los datos de tres de los nodos solicitados.

En su escrito Telefónica señala que en cumplimiento de la Resolución DT 2008/481 se ha visto obligada a paralizar la instalación de los nodos en curso y por consiguiente, el retraso que se produzca a la espera de recibir la correspondiente autorización supone un grave perjuicio para los clientes finales, los operadores y para ella misma.

A la vista de la solicitud presentada por Telefónica, 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.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis de las solicitudes de Telefónica de autorización para la instalación de un total de 30 nodos de acortamiento de bucle no acordes con los criterios establecidos en la autorización general del Plan de Gestión del Espectro (PGE) de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (OBA) de Telefónica para el despliegue de señales xDSL en el subbucle.

II.2 HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De acuerdo con el artículo 48.2 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, la resolución de conflictos entre operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*.



Dando cumplimiento a su función de definición y análisis de los mercados, la CMT aprobó con fecha 22 de enero de 2009 la Resolución (en adelante, Resolución del mercado 4-5) por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso físico al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas. En dicha Resolución, se impuso a Telefónica una obligación de transparencia, que incluye una obligación relativa al suministro de información respecto a la transformación de la red por parte de Telefónica, en los siguientes términos: *“De conformidad con lo establecido en la obligación impuesta en el punto primero del presente Anexo, y sin perjuicio de la obligación de suministro de información establecida en el apartado anterior, en caso de que TESAU pretenda introducir cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, TESAU deberá someter a autorización previa por parte de la CMT dichos cambios. Sin perjuicio de posteriores modificaciones que esta Comisión pudiera introducir, se consideran vigentes para la aprobación de este tipo de despliegues las condiciones estipuladas en la Resolución de 18 de diciembre de 2008 en el marco del expediente DT 2008/481”*.

Por tanto, esta Comisión es competente para autorizar el despliegue de nodos remotos que afecten a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucles, habiendo sido aprobadas las condiciones generales de dicho despliegue (que incluyen la autorización general para los nodos que cumplen ciertas condiciones) en la citada Resolución DT 2008/481.

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 (en adelante, Reglamento MAN), señala que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá 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 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 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso), establece igualmente que las autoridades nacionales de reglamentación podrán, entre otras cosas, introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la Directiva.

En consecuencia, esta Comisión resulta competente para introducir cambios en la oferta de referencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.2 de la Directiva de Acceso y en el artículo 7.3 del Reglamento MAN.

II.3 INSTALACIÓN DE NODOS DE ACORTAMIENTO SIN CONFORMADO

Como ya se mencionó en la Resolución DT 2007/709 de 31 de julio de 2008, en la que se incluyó una descripción de las diferentes tipologías de nodos, se consideran nodos de acortamiento de bucle los nodos desplegados en el subbucle que interceptan pares de cobre existentes para ofrecer servicios de banda ancha y opcionalmente también servicio telefónico.

No obstante dentro de los nodos de acortamiento pueden distinguirse dos tipos:



- Aquellos que debido tanto al mantenimiento de la continuidad metálica de los pares interceptados como al conformado espectral de potencia de las señales xDSL introducidas en el nodo, permiten seguir prestando servicios de banda ancha desde central en los pares sobre los que el nodo no presta servicio, sin impacto apreciable sobre éstos.
- Aquellos que, al no realizarse el conformado espectral de potencia de las señales xDSL introducidas desde el nodo, imposibilitan la provisión de servicios de banda ancha desde central en cualquiera de los pares restantes interceptados por el nodo aunque éste no les esté prestando servicio (debido a la degradación en la calidad de servicio causada por las interferencias).

La Resolución del mercado 4-5 impuso a Telefónica que, ante cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, deberá someter a autorización previa por parte de la CMT dichos cambios. En la mencionada Resolución DT 2008/481 se establecieron los supuestos de autorización general para el despliegue de nodos de interceptación de bucle, es decir, situaciones en las que no es precisa la autorización explícita de esta Comisión para el despliegue de nodos de acortamiento sin conformado espectral de la potencia de la señal xDSL introducida en nodo.

La citada autorización general se otorgó en dicha Resolución en dos casos:

- Cuando los nodos desplegados en el subbucle intercepten sólo aquellos pares con atenuaciones superiores a 48 dB o den servicio a unidades básicas o cajas terminales que contengan al menos un 80% de pares con una atenuación superior a 48 dB.
- En aquellas centrales con repartidores de hasta 2.250 pares en las que no haya ningún operador coubicado, cuando, tras el anuncio del despliegue de los nodos (con una antelación de al menos seis meses), ningún operador comunicase a la CMT y a Telefónica, en el plazo de un mes desde el anuncio, su interés en coubicarse (o ubicarse a distancia) así como sus plazos de despliegue en dicha central.

La instalación de nodos remotos de acortamiento de bucle sin conformado espectral que no respondan a los dos anteriores supuestos debe por tanto ser objeto de autorización expresa por la CMT.

II.4 SOBRE LA AUTORIZACIÓN DE LOS NODOS SOLICITADOS

En la Resolución DT 2009/501 de 19 de noviembre de 2009 se describió el marco y las condiciones que la CMT tendrá en consideración a la hora de analizar las solicitudes de Telefónica, siempre haciendo un balance caso a caso entre los beneficios y las desventajas potenciales sobre la competencia.

Teniendo en cuenta el contexto allí citado, y partiendo de la base de que el despliegue de estos nodos será marginal, a la hora de autorizar nodos no contemplados en las condiciones generales de autorización, deberá sopesarse por un lado el beneficio que éstos traen a los consumidores (en forma de mejores servicios de banda ancha) y a los operadores (en forma de mejores servicios en pares a los que antes no podían dar esos servicios, y con unos precios de acceso indirecto inferiores a los generales) y por otro lado el posible perjuicio a los operadores que han invertido o pueden invertir en una competencia en infraestructuras, es decir, en este caso, los operadores que están o podrán estar coubicados en una central para prestar servicios mediante la desagregación del bucle. Por este motivo esta Comisión examina, para cada nodo solicitado, en qué medida se puede producir un impacto negativo a dichos operadores que sobrepase los mencionados efectos positivos, y sólo entonces no autoriza dicho nodo.



Dentro de los factores que se examinan en cada nodo para estimar su potencial de impacto negativo neto sobre la competencia basada en la desagregación del bucle en la central de la que dependen los pares interceptados, están la distancia a la que se sitúa el nodo y la longitud de los pares interceptados (factores que influyen en los servicios que podrían dar los operadores mediante desagregación de bucle), así como el grado de presencia de los operadores coubicados en la central y especialmente en el nodo, dado que si en los pares interceptados hay un elevado número de pares desagregados, por un lado se impacta en clientes existentes y, por otro, ello puede considerarse un indicio de que dichos pares proporcionan servicios atractivos para los consumidores, con lo que se cuestionará el motivo esgrimido para su instalación y que se basa habitualmente en solucionar situaciones de mala calidad de los servicios de banda ancha.

De los 30 nodos objeto de solicitud, 10 de ellos se ubicarían en pares dependientes de centrales sin operadores coubicados, y no se aprecia en ellos impacto negativo; además, el reducido tamaño de las centrales de las que dependen los pares interceptados no induce a pensar que sean zonas especialmente atractivas para la coubicación.

En los otros nodos, instalados en centrales con operadores coubicados, no se aprecia en general impacto negativo, pues se trata de nodos situados a distancias relativamente elevadas (donde la distancia a la central dificulta la prestación de servicios actualmente competitivos para una buena parte de los pares interceptados) en los que cabe valorar positivamente la mejora del servicio de banda ancha que posibilitan, y afectan a un reducido número de pares desagregados.

Sin embargo, sí se aprecia impacto sobre la competencia en los siguientes nodos:

- SPRI.A20: se trata de un nodo en el que si bien la distancia a la central es media, el uso que hacen los operadores de los pares interceptados (36%) induce a pensar que se trata de un nodo que intercepta pares que en gran medida pueden dar servicios competitivos a su mercado objetivo, por lo que no estaría justificada su instalación en las condiciones solicitadas. Además, se valora negativamente el alto número de pares desagregados interceptados (155), en comparación con nodos de características semejantes como SPRI.A19.
- VIC.CB01 y VIG.MD09: se trata de nodos en que tanto su situación (distancia a la central de 2.000 y 2.300 metros) como el uso que hacen los operadores de los pares interceptados inducen a pensar que se trata de nodos que interceptan pares que en gran medida pueden dar servicios competitivos a su mercado objetivo, por lo que no estaría justificada su instalación en las condiciones solicitadas. En el caso del nodo VIG.MD09 se trata además de un nodo que da servicio a polígonos industriales, y por ello a clientes potencialmente atractivos para los operadores coubicados en la central, y situado a una distancia de ella que hace factible la prestación de servicios competitivos. En este nodo, el uso por parte de Telefónica de técnicas avanzadas como VDSL2 con conformado espectral parece más adecuado que el cese del servicio prestado por los operadores coubicados en modalidad de acceso directo.
- VPN.G015, BLAN.A43, BLAN.A44 y L.MA0166: se trata de nodos en que tanto su situación (escasa distancia a la central, entre 1.600 y 1.800 metros) como el uso que hacen los operadores de los pares interceptados (hasta el 49% en BLAN.A44) inducen a pensar que se trata de nodos que interceptan pares que en gran medida pueden dar servicios competitivos a su mercado objetivo, por lo que no estaría justificada su instalación en las condiciones solicitadas.
- PRQR.A02: se trata de un nodo en que si bien la distancia a la central es media, el uso que hacen los operadores de los pares interceptados induce a pensar que se



trata de un nodo que intercepta pares que en gran medida pueden dar servicios competitivos a su mercado objetivo, por lo que no estaría justificada su instalación en las condiciones solicitadas. Se trata además de un nodo que da también servicio a zonas industriales, y por ello a clientes potencialmente atractivos para los operadores coubicados en la central, y situado a una distancia de ella que hace factible la prestación de servicios competitivos. En este nodo, el uso por parte de Telefónica de técnicas avanzadas como VDSL2 con conformado espectral parece más adecuado que el cese del servicio prestado por los operadores coubicados en modalidad de acceso directo.

III PROPUESTA DEL INFORME

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se propone resolver lo siguiente:

PRIMERO.- Autorizar a Telefónica la instalación de los nodos indicados en el Anexo.

SEGUNDO.- Telefónica no podrá comenzar a prestar servicios a sus clientes desde los nodos autorizados hasta que no esté en disposición de provisionar el acceso indirecto a los operadores que, estando coubicados en la central afectada por el nodo, hayan optado por esta modalidad.



ANEXO

La siguiente tabla contiene los nodos de la solicitud cuya instalación se autoriza.

Nodo	Provincia
SCU.A159 (Anexo 1)	Barcelona
SESR.A26 (Anexo 2)	Barcelona
SPRI.A11 (Anexo 3)	Barcelona
SPRI.A19 (Anexo 4)	Barcelona
SQDV.A27 (Anexo 6)	Barcelona
VANA.A04 (Anexo 7)	Barcelona
VANA.A07 (Anexo 8)	Barcelona
VANA.A09 (Anexo 9)	Barcelona
VLDX.A19 (Anexo 12)	Barcelona
VLNO.A04 (Anexo 13)	Barcelona
BLAN.A42 (Anexo 15)	Girona
CDEM.A09 (Anexo 18)	Girona
CLRO.A02 (Anexo 19)	Girona
CLRO.A03 (Anexo 20)	Girona
CLRO.A04 (Anexo 21)	Girona
GI.SF051 (Anexo 22)	Girona
PRQR.A03 (Anexo 24)	Girona
CVR.A012 (Anexo 25)	Lleida
AMAR.A08 (Anexo 27)	Tarragona
AMAR.A09 (Anexo 28)	Tarragona
DMUS.F03 (Anexo 29)	Valencia
DMUS.F04 (Anexo 30)	Valencia



La siguiente tabla contiene los nodos de la solicitud cuya instalación no se autoriza.

Nodo	Provincia
SPRI.A20 (Anexo 5)	Barcelona
VIC.CB01 (Anexo 10)	Barcelona
VIG.MD09 (Anexo 11)	Barcelona
VPN.G015 (Anexo 14)	Barcelona
BLAN.A43 (Anexo 16)	Girona
BLAN.A44 (Anexo 17)	Girona
PRQR.A02 (Anexo 23)	Girona
L.MA0166 (Anexo 26)	Lleida