



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 31/11 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 27 de septiembre de 2011, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba la

Resolución sobre la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. de autorización para la instalación de 8 nodos de acortamiento de bucle (DT 2011/1654).

I ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Solicitud de Telefónica de España S.A.U.

Con fecha 29 de junio 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 4 nodos de acortamiento de bucle de acuerdo con lo establecido en la Resolución DT 2008/481 de 18 de diciembre de 2008.

Con fecha 12 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de Telefónica solicitando la autorización explícita de la CMT para la instalación de otros 4 nodos de acortamiento de bucle.

Igualmente, remite en anexos la información solicitada en la Resolución DT 2009/501 de 19 de noviembre de 2009. A la vista de los citados escritos, y ante la íntima conexión que presentan entre sí, se procede a su acumulación en un único procedimiento.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento

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.

Mediante escrito de fecha 14 de julio de 2011 se comunica dicho trámite a los interesados informándoles de que, en virtud de la solicitud de Telefónica, ha quedado iniciado el correspondiente procedimiento administrativo. En igual fecha, se remite a los interesados el



Informe de los Servicios de la CMT con la propuesta de Resolución del presente procedimiento en trámite de audiencia.

TERCERO.- Alegaciones de los operadores

Con fecha 21 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de alegaciones de Telefónica, en el que remarca las ventajas para los clientes finales y la ausencia de desventaja competitiva para los operadores por la introducción de los nodos, reafirma la imposibilidad práctica de utilización del conformado espectral como alternativa, y reitera la necesidad de autorización de los nodos no autorizados.

Con fecha 27 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de alegaciones de France Telecom España S.A.U. (en adelante Orange), en el que expresa su conformidad con los nodos no autorizados, y solicita que se obligue a Telefónica a prestar un servicio de desagregación virtual desde la central, y subsidiariamente se obligue a Telefónica a retrasar la puesta en servicio de los nodos autorizados hasta que sea verificada la disponibilidad comercial efectiva de NEBA (prevista para el 1 de octubre de 2012).

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

II.1 OBJETO DEL PROCEDIMIENTO

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis de la solicitud de Telefónica de autorización para la instalación de un total de 8 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 48.3 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”*.

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 realizar 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 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 sobre los que antes no podían prestar esos servicios, y con unos precios de acceso indirecto inferiores a los generales¹) con el posible perjuicio a los operadores que han invertido con el objeto de disponer de una oferta competitiva diferenciada de la de Telefónica; esta capacidad competitiva podría verse mermada en caso de autorizar sin análisis los nodos de acortamiento de bucle en estos escenarios y verse así obligados los operadores a basar su negocio minorista en un servicio mayorista de acceso indirecto en los pares afectados. 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 solo 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, está la presencia de operadores en dicha central, la distancia a la que se sitúa el nodo y la longitud de los pares interceptados (factores que influyen en los servicios que podrían prestar 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 un elevado número de pares desagregados en los pares interceptados indica un número significativo de clientes que de alguna manera se verán afectados por el nodo propuesto por Telefónica, y dicho elevado número puede considerarse un indicio de que los pares afectados proporcionan servicios atractivos para los

¹ Según Resuelve cuarto de la Resolución DT 2007/709 de 31 de julio de 2008



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 8 nodos objeto de solicitud, uno de ellos se ubicaría en pares dependientes de centrales sin operadores coubicados, y no se aprecia en él impacto negativo.

En los nodos restantes, 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, o bien se trata de nodos situados a distancias menores pero que afectan a muy pocos accesos desagregados.

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

- AGUI.F08 y AGUI.F10: se trata de dos nodos en los que tanto su situación (distancia a la central de 1.600 y 2.400 metros) como el uso que hacen los operadores de los pares interceptados (y de los pares de la central en general) 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 los nodos denegados Telefónica tiene la opción bien de reevaluar su despliegue mediante su instalación en puntos de la red con menor impacto sobre la competencia o bien de hacer uso de técnicas de conformado espectral, pudiendo así resolver también los problemas alegados de calidad de servicio o de saturación de la red pero sin afectar en esta medida a la competencia. Debe mencionarse que, como se ha indicado en otras ocasiones, no se comparte la argumentación de Telefónica sobre la imposibilidad práctica de utilización del conformado espectral como opción tecnológica; este argumento, citado repetidamente pero sin exponer motivos concretos que demuestren tal afirmación, ha sido ya contestado en el marco del expediente AJ 2009/2124 de 4 de marzo de 2010.

Telefónica indica en sus alegaciones que su instalación *“es absolutamente necesaria para mejorar las prestaciones de los servicios de banda ancha existentes, para mantener la calidad de los servicios existentes y para poder atender las solicitudes nuevas”*, pues la instalación de estos nodos tenía como finalidad, además de mejorar los servicios de banda ancha existentes, solucionar los problemas de saturación de red, por lo que añade que *“la instalación de los nodos permitiría solucionar los problemas de saturación, al pasar red a los nodos, y en consecuencia se podría atender las nuevas solicitudes, tanto de voz como de banda ancha”*.

Respecto a la mejora del servicio de banda ancha a los usuarios, no parece que se esté ante pares que no puedan prestar servicios aceptables, dada la distancia de los nodos a la central y el elevado porcentaje de pares desagregados entre los interceptados (26% y 46%). Un examen de algunas cajas terminales transferidas muestra que los pares están en ambos nodos por debajo de 2.700 metros (habiendo inferiores a 2.000 metros en el nodo AGUI.F08), lo que no parece una longitud excesiva.

Debe asimismo tenerse en cuenta que en estos nodos la justificación para su instalación no es solo la mejora del servicio de banda ancha a los usuarios, sino la solución de situaciones de saturación de la red de Telefónica. La evaluación hecha por esta Comisión de las solicitudes de instalación de nodos tiene en cuenta que su instalación supone generalmente mejorar un servicio deficiente de banda ancha, y por ello se valora positivamente esta mejora para los usuarios. Si bien no se excluyen otros motivos justificados², dichos motivos



deben ser lo suficientemente sólidos como para justificar su impacto sobre la competencia, en particular en nodos como los presentes con una elevada cuota de pares desagregados entre los interceptados, y situados a distancias que a priori no limitan en demasía el ancho de banda alcanzable. Por tanto, dado el alto impacto sobre la competencia, dado que la mejora del servicio no parece determinante, y dado que existen alternativas (aunque supongan un mayor coste) como las mencionadas anteriormente, no se considera justificada su instalación.

II.5 OTRAS ALEGACIONES

Orange solicita que, como condición para autorizar cualquier nuevo nodo de interceptación de bucle, se obligue a Telefónica a prestar a los operadores alternativos desde la central correspondiente un servicio de desagregación virtual. Subsidiariamente, en caso de que se estime que el marco regulatorio actual no tenga cabida para tal servicio de desagregación virtual, solicita que se tenga en cuenta esa necesidad con ocasión de la próxima revisión del análisis del mercado 4.

Añade que *“no parece que vaya a ser posible disponer en un plazo razonable de un procedimiento para la migración de los clientes afectados por nodos hacia las actuales ofertas de acceso indirecto”*, por lo que solicita que se obligue a Telefónica a retrasar la puesta en servicio de los nodos que finalmente sean autorizados hasta la fecha en que sea verificada la disponibilidad comercial efectiva de NEBA Fase II.

Esta Comisión ha contestado a idénticos argumentos en la Resolución DT 2011/1320, por lo que se remite a lo allí indicado.

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

RESUELVE

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.

² El apartado 6.5.1 de la OBA, respecto al despliegue de nodos sin conformado espectral, indica que *“Sin perjuicio de los criterios y condiciones anteriores, Telefónica podrá solicitar a esta Comisión la autorización expresa, caso a caso, de aquellos despliegues específicos de nodos de acortamiento que, aún no cumpliendo con los criterios establecidos en los párrafos anteriores, por sus características particulares considere razonable su despliegue en otras condiciones”*, no estableciendo requisitos para los motivos de la solicitud de instalación del nodo.



El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

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

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



ANEXO

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

Nodo	Anexo	Provincia
AGT.F050	1 (escrito 1)	Madrid
MDMM.F04	4 (escrito 1)	Murcia
VLO.F022	1 (escrito 2)	Madrid
VLO.F023	2 (escrito 2)	Madrid
VLO.F024	3 (escrito 2)	Madrid
VLO.F025	4 (escrito 2)	Madrid

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

Nodo	Anexo	Provincia
AGUI.F08	2 (escrito 1)	Murcia
AGUI.F10	3 (escrito 1)	Murcia