

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. DE AUTORIZACIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE UN NODO DE ACORTAMIENTO DE BUCLE (DT 2013/1802)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez.

Consejeros

D^o Eduardo García Matilla.

D^o Josep María Guinart Solá.

D^a Clotilde de la Higuera González.

D^o Diego Rodríguez Rodríguez.

Secretario de la Sala

D. Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo.

En Madrid, a 3 de diciembre de 2013

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de España S.A.U. de autorización para la instalación de un nodo de acortamiento de bucle, la SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA, en su sesión núm. 09/13, acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 16 de septiembre de 2013 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 para la instalación de un nodo de acortamiento de bucle de acuerdo con lo establecido en la Resolución DT 2008/481¹ de 18 de diciembre de 2008. Igualmente, remite en anexos la información solicitada en la Resolución DT 2011/1320 de 27 de septiembre de 2011². Asimismo, indica que el nodo no es compatible con NEBA.

¹ Resolución, de 18 de diciembre de 2008, sobre la solicitud de Telefónica de España S.A.U. de modificación del plan de gestión del espectro de la OBA para el despliegue de señales xDSL en el subbucle.

² Resolución, de 27 de septiembre de 2011, sobre la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. de autorización para la instalación de 39 nodos de acortamiento de bucle (DT 2011/1320).

Segundo.- Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud presentada por Telefónica, la CMT, 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 30 de septiembre de 2013 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 les remite 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 7 de octubre de 2013 se recibió escrito de alegaciones de Telefónica, en el que destaca las ventajas para los clientes finales y la ausencia de desventaja competitiva para los operadores por la introducción del nodo.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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 nodo de acortamiento de bucle que además no es compatible con el servicio NEBA.

II.2 Habilitación competencial

De acuerdo con el artículo 48.4 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), *“En las materias de telecomunicaciones reguladas en esta Ley, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ejercerá las siguientes funciones: ... e) Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar la pluralidad de oferta del servicio, el acceso a las redes de comunicaciones electrónicas por los operadores, la interconexión de las redes y la explotación de red en condiciones de red abierta, y la política de precios y comercialización por los prestadores de los servicios”*.

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 de solicitud de autorización respecto a la transformación de su red, en los siguientes términos: *“en caso de que Telefónica pretenda introducir cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, Telefónica 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 otra parte, se estableció mediante resolución³ que *“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”*.

El presente procedimiento fue iniciado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en virtud de la habilitación competencial antes citada. Sin embargo, la Disposición Adicional Segunda, apartado 1, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, señala que la constitución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Comisión) implicará la extinción, entre otros organismos, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta, apartado 1, de la Ley 3/2013⁴, una vez constituida la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y atendiendo a lo previsto en el artículo 20.1 de la citada Ley, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Regulación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

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. Igualmente, esta Comisión es competente para autorizar el despliegue de nodos remotos que no pueden prestar el servicio NEBA desde su puesta en servicio.

II.3 Instalación de nodos de acortamiento sin conformado espectral

Como ya se mencionó en la resolución que incluyó una descripción de las diferentes tipologías de nodos⁵, se consideran nodos de acortamiento de bucle los nodos

³ Resolución, de 11 de octubre de 2012, sobre la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio NEBA.

⁴ La citada Disposición señala que los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de ésta continuarán tramitándose por los órganos de la autoridad a los que la citada Ley atribuye las funciones anteriormente desempeñadas por los organismos extinguidos.

⁵ Resolución, de 31 de julio de 2008, sobre la modificación de la OBA por los efectos de la introducción de nodos de acceso en el subbucle de par de cobre.

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, permiten seguir prestando servicios de banda ancha desde la central sin impacto apreciable.
- Aquellos que, al no realizar el conformado espectral de potencia de las señales xDSL, afectan a la provisión de servicios de banda ancha desde central 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 que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, deberá someterla a autorización previa por parte de la CMT. En la Resolución DT 2008/481 se establecieron los supuestos de autorización general, es decir, las situaciones en las que no es precisa la autorización explícita para el despliegue de nodos de acortamiento sin conformado espectral.

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 en el plazo de un mes su interés en coubicarse (o ubicarse a distancia) así como sus plazos de despliegue en dicha central.

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

II.4 Instalación de nodos sin servicio NEBA

En la Resolución DT 2012/1213 se revisaron las obligaciones impuestas a Telefónica respecto a la cobertura del servicio NEBA. Como allí se expuso, Telefónica ha venido instalando nodos remotos que no permiten prestar el servicio NEBA por dos motivos:

- Nodos con DSLAM-ATM o miniDSLAM (DSLAM-IP de reducido tamaño) que se usan debido al tipo de transmisión disponible en el nodo o por el reducido espacio disponible, respectivamente. De acuerdo a Telefónica, se trata de

“excepciones de carácter absolutamente minoritario porque en determinadas circunstancias la tecnología existente no permite otras opciones”.

- Nuevos nodos remotos con DSLAM que, aun siendo compatibles con NEBA, 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.

Se estableció también que *“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”.* De este modo, Telefónica debe solicitar autorización para la instalación de nuevos nodos que, como los de las dos categorías mencionadas, no permitan prestar el servicio NEBA.

Esta autorización se entiende sin perjuicio de otras obligaciones vigentes, en particular la necesidad de autorización para la instalación de nodos de acortamiento de bucle, en los términos y condiciones descritos en el apartado anterior.

II.5 Sobre la autorización del nodo solicitado

En el escrito de solicitud Telefónica pide instalar un nodo de acortamiento sin conformado espectral, en el que el DSLAM no es compatible con el servicio NEBA. Se trata por tanto de una solicitud cuyas dos vertientes deben examinarse por separado.

II.5.1 Autorización como nodo de acortamiento sin conformado espectral

En la primera resolución de aprobación de nodos remotos de acortamiento de bucle⁶ se describieron las condiciones que se tendrían en consideración a la hora de analizar las solicitudes, siempre haciendo un balance caso a caso.

A la hora de autorizar nodos no contemplados en las condiciones generales de autorización, debe sopesarse el beneficio para los consumidores (en forma de mejores servicios de banda ancha) y a los operadores (mejores servicios de acceso indirecto) y el posible perjuicio a los operadores que invierten en infraestructuras, es decir, en este caso, los operadores que están o podrán estar cubiertos 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 solo entonces no autoriza dicho nodo.

Dentro de los factores que se examinan están la distancia a la que se sitúa el nodo y la longitud de los pares interceptados (factores que influyen en los servicios que se podrían prestar mediante desagregación de bucle), así como el grado de presencia

⁶ Resolución, de 19 de noviembre de 2009, sobre la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. de autorización para la instalación de 18 nodos de acortamiento de bucle.

de los operadores cobricados en la central y especialmente en el nodo. Si en los pares interceptados hay un elevado número de pares desagregados, por un lado, se ven afectados clientes con servicio y, por otro, ello puede considerarse un indicio de que dichos pares proporcionan servicios atractivos, con lo que se cuestiona el motivo esgrimido para su instalación y que se basa habitualmente en solucionar situaciones de mala calidad de los servicios de banda ancha.

Telefónica alega que el motivo para la instalación del nodo es la mejora de la calidad de los bucles, y de esta forma atender las reclamaciones de mala calidad.

Pues bien, el nodo objeto de solicitud se ubicaría en pares dependientes de una central sin pares desagregados por otros operadores, y no se aprecia en él impacto negativo sobre la competencia.

II.5.2 Autorización como nodo no compatible con NEBA

En su escrito inicial, Telefónica exponía que las circunstancias técnico-económicas de la planta hacían necesaria la instalación de equipos no compatibles con el servicio NEBA, indicando que había instalado un DSLAM ATM, tecnología incompatible con NEBA, debido a que este nodo se planificó y se comenzó a instalar en 2009 (momento en que se instaló el DSLAM ATM), deteniendo después los trabajos por problemas presupuestarios hasta este momento, en que se reanudan.

Sin embargo, en sus alegaciones al Informe de Audiencia, Telefónica acepta la propuesta de este Informe (en el sentido de que el nodo sí debe prestar el servicio NEBA) al señalar que *“quiere poner de manifiesto su conformidad con la propuesta de autorización de este nodo (el mismo prestará servicio NEBA)...”*.

Por lo tanto, el nodo deberá prestar el servicio NEBA desde su puesta en servicio.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

Primero.- Autorizar a Telefónica la instalación del nodo solicitado (ABOX.F01, provincia de Almería) siempre y cuando dicho nodo preste el servicio NEBA desde su puesta en servicio.

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.