

**RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. DE
AUTORIZACIÓN PARA LA INSTALACION DE UN NODO SIN ANUNCIARLO CON
SEIS MESES DE ANTELACIÓN.
(EXPE. NOD/DTSA/1357/14/ENCINILLA)**

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez.

Consejeros

D. Eduardo García Matilla.

D. Josep María Guinart Solá.

D^a Clotilde de la Higuera González.

D. Diego Rodríguez Rodríguez.

Secretario de la Sala

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

En Madrid, a 23 de septiembre de 2014

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de España S.A.U. de autorización para la instalación de un nodo sin anunciarlo con seis meses de antelación, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

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

Con fecha 11 de julio de 2014 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de Telefónica de España S.A.U. (en adelante Telefónica) solicitando la autorización de la CNMC para la instalación de un nodo remoto sin anunciarlo con seis meses de antelación.

Segundo.- Comunicación de inicio del procedimiento y trámite de audiencia

A la vista de la solicitud presentada por Telefónica, la CNMC, 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), procede a la incoación e instrucción del correspondiente procedimiento administrativo.

Mediante escrito de fecha 25 de julio de 2014 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 en trámite de audiencia.

Tercero.- Alegaciones de los operadores

Con fecha 13 de agosto de 2014 se recibió escrito de alegaciones de Telefónica.

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 para dar servicio a varias poblaciones sin tener que anunciarlo con una antelación de seis meses.

II.2 Habilitación competencial

Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, este organismo *“supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas”*, correspondiéndole a estos efectos *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*.

Con la entrada en vigor de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) se produce la derogación de la anterior Ley 32/2003. La Ley 9/2014 mantiene en todo caso las potestades atribuidas a la CNMC en relación con los procedimientos de definición y análisis de mercados, así como de establecimiento y supervisión de las obligaciones resultantes de dichos procedimientos.

De acuerdo con el artículo 70.2 de la LGTel, *“En particular, en las materias reguladas por la presente Ley, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ejercerá las siguientes funciones: ... c) Establecer, cuando proceda, las obligaciones específicas que correspondan a los operadores con poder significativo en mercados de referencia, en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente Ley y su normativa de desarrollo”*.

Dando cumplimiento a su función de definición y análisis de los mercados, la extinta 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”*.

Igualmente, en dicha obligación se estableció un plazo mínimo de seis meses para informar de la instalación de nuevos nodos remotos: *“TESAU deberá suministrar a los operadores alternativos que utilizan los servicios mayoristas de referencia y a la CMT con al menos seis meses de antelación información suficiente y de carácter detallado sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso incluidos los que, aun no afectando directamente a la prestación del servicio de referencia supongan un cambio potencial o real sobre la oferta de servicios minoristas. La información que suministre TESAU deberá incluir también los efectos sobre la red de acceso de pares metálicos y su impacto sobre los operadores que hacen uso de la misma. Esta información incluirá, en particular, la información sobre sus planes de despliegue de nodos remotos de acuerdo con lo previsto en la Resolución de 31 de julio de 2008 relativa al expediente DT 2007/709”*.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

II.3 Nodos remotos

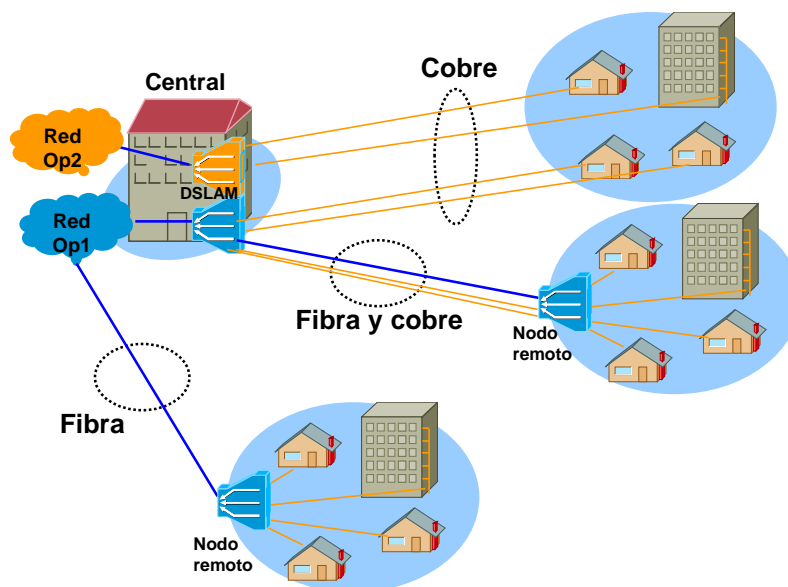
En la Resolución DT 2007/709¹ se analizaron las diferentes tipologías de nodos remotos que instala Telefónica en su red de acceso de pares de cobre. Como allí se describió, existen nodos remotos que prestan solo servicio telefónico básico, otros que prestan solo banda ancha, y otros con ambos servicios.

¹ 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.

Los nodos remotos que prestan servicio de banda ancha son recintos de pequeño tamaño situados fuera del edificio de la central convencional, instalados generalmente con el objetivo de que los pares de cobre sean de menor longitud y conseguir así una mayor velocidad de acceso en comparación con la banda ancha prestada desde la central. Junto al despliegue de accesos FTTH, es una manera de modernizar la red de acceso y mejorar sus prestaciones.

Los nodos remotos pueden instalarse dentro del área de influencia de una central (nodos de acortamiento, como en la parte central de la figura) o bien puede haber un grupo de nodos remotos que constituyan un área sin central asociada (nodos de zona nueva, como en la parte inferior de la figura).

De este modo, la red de acceso de pares de cobre de Telefónica tiene las variantes que se representan esquemáticamente en la figura.



II.4 Instalación de nodos de acortamiento sin conformado espectral

Como ya se mencionó en la resolución que 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, 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 2008/481² 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.5 Instalación de nodos sin servicio NEBA

En la Resolución DT 2012/1213³ 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

² 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.

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

“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 en dicha resolución 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.6 Sobre la autorización del nodo solicitado

En su escrito, Telefónica informa sobre el robo reiterado de cable telefónico durante el mes de junio, que ha provocado la incomunicación de una serie de poblaciones de la provincia de Ávila.

Para evitar futuros robos y dado el alto coste de reposición del portador de cobre, solicita de forma urgente y excepcional restablecer el servicio mediante la instalación de un nodo (que está autorizado conforme a los criterios de autorización general), pero sin que resulte necesario cumplir con el plazo de seis meses de preaviso antes de su instalación. Se trata de un nodo a instalar en la población de San Juan de la Encinilla, que dará servicio también a Pascualcobo y Riocabado.

Los pares que dan servicio a estas poblaciones dependen actualmente de la central de San Pedro del Arroyo, y tras la instalación se prestaría servicio a estos pares desde el nuevo nodo y no desde dicha central, estando conectado el nodo a la red troncal de Telefónica mediante fibra óptica y no mediante cobre. Esta central tiene menos de 2.250 pares (concretamente, tiene 648 pares) y en ella no hay operadores coubicados, de modo que cumple las condiciones de la autorización general, es decir, Telefónica puede instalar el nodo solicitado tras anunciarlo con seis meses de antelación (y si ningún operador comunica su interés por coubicarse).

Debido a la situación de incomunicación de las poblaciones indicadas anteriormente, Telefónica solicita no tener que esperar estos seis meses antes de instalar el nodo.

En el caso presente, debe sopesarse, por un lado, el cumplimiento estricto de las condiciones regulatorias establecidas, y por otra, el impacto sobre los usuarios finales. El cumplimiento del plazo de seis meses implicaría que: o bien se mantienen los usuarios incomunicados durante este plazo, o bien se instala de nuevo un cable de cobre para reparar el daño debido al robo.

Pues bien, dado el reducido tamaño de la central, parece improbable que algún operador solicite cobicarse en ella, por lo que no sería proporcionado en este caso particular obligar a Telefónica a restablecer de forma temporal el servicio a los usuarios incomunicados mediante un nuevo cable de cobre.

Por tanto, debe autorizarse de manera excepcional la instalación inmediata del nodo sin esperar el preceptivo plazo de seis meses tras su anuncio.

II.7 Disponibilidad de NEBA en el nodo

Telefónica ha comunicado también que el nodo podrá prestar el servicio NEBA, de modo que cumple en este sentido con las obligaciones impuestas⁴.

En cambio, la central de la que actualmente dependen los pares de las poblaciones afectadas no presta servicio NEBA. Por ello, la incorporación a la cobertura de NEBA que resultará de la instalación del nodo, si bien es positiva, tiene un impacto sobre el estatus regulatorio de los servicios de acceso indirecto en los pares del nodo.

En efecto, la Resolución de 11 de abril de 2013 sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA (DT 2012/1447) establece que cuando una localización pase a estar en cobertura NEBA, lo cual deberá haber sido anunciado con seis meses de antelación, se producirán los efectos allí previstos: cese de la obligación de prestar bajo condiciones reguladas los servicios ADSL-IP y GigADSL para nuevas altas, cese del descuento especial para AMLT y comienzo del plazo de un año en el que se mantienen las condiciones reguladas para conexiones existentes (en adelante, efectos de la disponibilidad de NEBA).

Es decir, para cada localización los operadores deben conocer dicha circunstancia con seis meses de antelación, como ha reiterado la CNMC⁵, indicando que *“Telefónica comunicará en los términos ya previstos, en particular con al menos seis*

⁴ Resolución, de 11 de octubre de 2012, sobre la revisión de las obligaciones impuestas sobre la cobertura del servicio NEBA.

⁵ Resolución, de 1 de abril de 2014, sobre la solicitud de declaración de disponibilidad efectiva del servicio NEBA.

meses de antelación, toda nueva incorporación de localizaciones a la cobertura de NEBA”.

En este caso, dado que de manera excepcional se autoriza la instalación inmediata del nodo, cuando éste entre en servicio los operadores no habrán dispuesto del plazo habitual de seis meses de preaviso, sino que los efectos de la disponibilidad de NEBA podrían producirse de forma inmediata. Por ello, es preciso disponer que dichos efectos deban posponerse para respetar el plazo aludido de seis meses.

Telefónica argumenta que posponer seis meses los efectos mencionados resultaría muy perjudicial para Telefónica y para los usuarios, puesto que se adoptaría una decisión extraordinaria (la instalación inmediata del nodo) que conllevaría otra medida extraordinaria (el aplazamiento de los efectos de la disponibilidad de NEBA); y porque las soluciones excepcionales deben afectar a todos los operadores. Telefónica alega también que deberá aplicar soluciones de contingencia en sus sistemas que permitan no ofrecer el servicio NEBA en el nodo hasta pasados los seis meses o bien, en caso de ofrecerlo, hacer desarrollos para asegurar que aun prestando NEBA se mantienen las condiciones reguladas de GigADSL y ADSL-IP durante seis meses, lo cual considera un injusto beneficio para el resto de los operadores.

Pues bien, la instalación del nodo solicitado permite evitar perjuicios no solo a los usuarios finales, sino también a Telefónica, al evitar así tener que instalar de nuevo cables de cobre con el consiguiente riesgo de nuevos robos. Sin embargo, esto no implica que los operadores deban verse perjudicados. Si los efectos de la disponibilidad de NEBA se posponen seis meses, se mantienen los beneficios para Telefónica y los usuarios, pero también se respetan los plazos que afectan a los operadores que prestan servicios de acceso indirecto a los pares del nodo⁶. Ello no supone encadenar actuaciones extraordinarias; al contrario, la excepcionalidad de la instalación del nodo de manera inmediata no implica necesariamente que también deban, excepcionalmente, comenzar de manera inmediata los efectos de la disponibilidad de NEBA en el nodo.

Se trata de minimizar los perjuicios a usuarios y operadores, y por ello, si bien la instalación inmediata del nodo es proporcionada, los efectos de la disponibilidad de NEBA en los pares del nodo sí pueden esperar seis meses, respetando la regulación vigente, especialmente dado el limitado número de pares y conexiones de acceso indirecto afectados. A este respecto, Telefónica puede optar por no ofrecer NEBA hasta pasados seis meses si ello le facilita la aplicación de las condiciones reguladas a las conexiones de GigADSL y ADSL-IP, y así se estaría simulando lo que ocurriría si el nodo se instalase en seis meses en lugar de inmediatamente.

⁶ Si bien será un número reducido, puesto que el nodo dará servicio a 26 cajas terminales.

En definitiva, lo más adecuado es que los efectos de la disponibilidad de NEBA se produzcan respetando el plazo de seis meses habitual, es decir, como si se hubiera anunciado el nodo con seis meses de antelación.

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 inmediata del nodo solicitado en la población de San Juan de la Encinilla.

Segundo.- Los efectos previstos en la Resolución de 11 de abril de 2013 sobre el proceso de migración de los servicios mayoristas GigADSL y ADSL-IP al nuevo servicio NEBA se producirán seis meses después de la instalación del nodo.

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.