

## **RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE AUTORIZACIÓN DEL DESMONTAJE DE TENDIDOS DE COBRE EN LA LOCALIDAD DE TORRELLANO**

**NOD/DTSA/001/17/CIERRE PARCIAL TORRELLANO**

### **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

#### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

D. Benigno Valdés Díaz

#### **Secretario de la Sala**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 23 de mayo de 2017

Visto el expediente relativo a la solicitud de autorización de desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Torrellano, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

### **I ANTECEDENTES**

#### **PRIMERO.- Escrito presentado por Telefónica**

Mediante escrito de fecha 27 de febrero de 2017 Telefónica solicitó autorización para sustituir determinados tendidos de cobre, ubicados en la localidad de Torrellano (Alicante), por portadores de fibra óptica, con la finalidad de poner fin al robo de material que de forma reiterada se viene produciendo en dicha ubicación.

#### **SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento**

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 10 de marzo de 2017 se notificó a Telefónica y al resto de operadores interesados el inicio de un procedimiento administrativo para evaluar la solicitud de Telefónica.

### **TERCERO.- Escrito presentado por Orange**

Con fecha 3 de abril de 2017 Orange Espagne, S.A. (en adelante Orange) remitió a la CNMC escrito de alegaciones.

### **CUARTO.- Trámite de audiencia**

El 4 de abril de 2017 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

Los operadores interesados no manifestaron alegaciones en el plazo establecido a tal fin.

## **II FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **II.1 Objeto del procedimiento**

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto determinar si debe autorizarse la sustitución de determinados tendidos de cobre por otros de fibra óptica en la localidad de Torrellano, lo que supone el cierre parcial de la central.

### **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 CNMC aprobó el 24 de febrero de 2016 la Resolución por la cual se aprueba la

definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (en adelante, Resolución de los mercados 3 y 4)<sup>1</sup>.

En dicha Resolución se mantienen las obligaciones impuestas a Telefónica de transparencia respecto a la transformación de su red de acceso y se revisa el procedimiento de cierre de centrales, incorporándose una previsión para el cierre parcial de una central: *“La CNMC podrá autorizar excepcionalmente procesos de cierre parcial de centrales, bajo solicitud y debidamente justificados”*.

En virtud de lo anterior, y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la citada Ley, y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

### **II.3 Marco establecido para el desmontaje de la red de cobre**

La Resolución de los mercados 3 y 4 establece las condiciones y procedimientos por los que Telefónica puede llevar a cabo el cierre de sus centrales con motivo de la transformación de su red de acceso de pares de cobre y el cese en su uso, al pasar los usuarios que dependen de estas centrales a estar atendidos mediante fibra óptica.

El procedimiento definido en la Resolución de los mercados 3 y 4, establece varias fases para culminar el proceso de cierre de las centrales de Telefónica: anuncio del cierre, período de garantía de uno o cinco años en el que Telefónica continúa proporcionando acceso a su red y período de guarda de seis meses en el que Telefónica está únicamente obligada a mantener la prestación de los servicios ya entregados. No se requiere autorización explícita para iniciar el proceso de cierre de una central. Se trata por ello del cauce más claro para el cierre de centrales de cobre dentro del proceso en curso de transformación de la red de acceso de Telefónica.

Esa Resolución introduce además la posibilidad de cerrar unidades de red menores a la central. Por una parte pueden cerrarse sin necesidad de autorización previa nodos remotos si en estas localizaciones no se prestan servicios mayoristas en la fecha de comunicación del cierre, y el período de garantía hasta que dicho cierre pueda hacerse efectivo se establece en seis meses. Por otra parte se establece que el cierre de otras unidades de red

---

<sup>1</sup> En vigor desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado de fecha 3 de marzo de 2016.

menores a la central, como pueden ser las cajas terminales o los nodos remotos que se encuentran prestando servicios mayoristas, dado el impacto que su cierre supone a los operadores cobubicados en la central (que verían disminuido su mercado potencial en esa central y con ello la rentabilidad de sus inversiones), podrá ser autorizado a Telefónica de forma excepcional si se estima que concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas que lo hagan necesario.

Dicha Resolución también establece que Telefónica deberá comunicar a los operadores afectados y a la CNMC, 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 de pares de cobre. Se dispone también que la CNMC podrá, por Resolución, establecer excepciones justificadas a este plazo.

#### **II.4 Solicitud de Telefónica**

Telefónica indica que determinados tendidos de cobre ubicados en la localidad de Torrellano, pedanía perteneciente al municipio de Elche, han sido objeto en los últimos años de sustracciones reiteradas de material (41 robos desde junio de 2015) cuyo impacto económico total asciende a 88.151€ en concepto de reposición de los tendidos.

Según Telefónica se dan en este caso las circunstancias excepcionales que, conforme a la Resolución de los mercados 3 y 4, justifican que se le autorice a sustituir los tendidos de cobre afectados por portadores de fibra óptica, para de esta forma poner fin al robo de material que se viene produciendo en esta ubicación.

#### **II.5 Alegación de Orange**

Según Orange debe desestimarse la solicitud de cierre parcial e instarse a Telefónica a negociar con los operadores las condiciones y plazos que se estimen pertinentes para llevar a cabo el cierre parcial de una central, cuando dicho cierre pretenda Telefónica efectuarlo en un período inferior al previsto en la regulación vigente.

#### **II.6 Valoración de la solicitud**

##### Antecedentes

De acuerdo con el marco establecido en la Resolución de los mercados 3 y 4, el cierre de unidades de red inferiores a la central que se encuentren prestando servicios mayoristas, como ocurre en la solicitud objeto de análisis, puede ser autorizado a Telefónica de forma excepcional si se estima que concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas que lo hagan necesario. También la exención del período de garantía de seis meses –y por tanto el

cierre de tramos de red con carácter de urgencia- constituiría una situación de excepcionalidad que precisa de la debida justificación por parte de Telefónica y la autorización expresa por parte de esta Comisión.

Es decir, el desmontaje de pares de cobre debe evaluarse caso a caso a la vista de las circunstancias específicas de la zona afectada, tales como su ubicación, situación competitiva, presencia de operadores con servicios mayoristas, tipo de servicios prestados, entre otras.

Esta Sala ya se ha pronunciado con anterioridad acerca de cierres parciales de la red de cobre. Por una parte se resolvió denegar a Telefónica la autorización para el desmontaje de la red de cobre que da servicio al Puerto de Las Palmas<sup>2</sup>. Se apreció que el cierre parcial solicitado afectaría a centrales con presencia de operadores coubicados y con una amplia cuota de bucles desagregados, se constató una presencia muy relevante de accesos de empresas, y se observó que la supuesta necesidad de desmontar los pares de cobre del recinto portuario no era una circunstancia sobrevenida ajena a Telefónica. Por todo ello se concluyó que no estaba justificado el cierre parcial.

Por el contrario se resolvió estimando la solicitud de autorización de desmontaje de tendidos de cobre de Telefónica (48 cajas terminales en total), ubicados en la localidad de Serracines<sup>3</sup>, al considerarse que estaba justificada en este caso la adopción de medidas excepcionales, dada la situación insostenible causada por robos reiterados de material. Esta decisión tuvo en cuenta también el escaso impacto que la actuación solicitada tenía en los servicios mayoristas (únicamente 15 líneas) prestados en el área de la central.

#### Carácter sobrevenido de la solicitud

Orange solicita que se desestime la solicitud sin referirse a las circunstancias concretas del caso, pero en el análisis de mercados se reconoció la posibilidad de examinar solicitudes específicas de cierre de unidades menores a la central, de modo que deben ser dichas circunstancias las que lleven a la estimación o desestimación de la solicitud.

Telefónica ha manifestado que un tramo de la red de cobre mediante la que se atiende a la localidad de Torrellano ha sido objeto de robos reiterados, lo que ha ocasionado incidencias que han supuesto tanto un perjuicio económico, dadas las notables inversiones necesarias para la reposición de los tendidos, como una afectación de la imagen de la empresa en la zona, debido a la interrupción de los servicios producida en las distintas intervenciones.

---

<sup>2</sup> Resolución sobre la solicitud de autorización de Telefónica S.A.U. para el desmontaje de la red de cobre del recinto portuario del Puerto de Las Palmas (Exp. NOD/DTSA/851/15).

<sup>3</sup> Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre de la central de Serracines (Exp. NOD/DTSA/005/16).

Se constata por tanto que en este caso, análogamente a la situación acaecida en la localidad de Serracines, y contrariamente al caso examinado en el Puerto de Las Palmas, la solicitud de desmontaje responde a una circunstancia sobrevenida ajena a Telefónica, y no a una actuación voluntaria o discrecional de este operador, tal como evidencia la existencia probada de 41 robos de material en un período inferior a los dos años.

Ahora bien, esta circunstancia no es por si misma concluyente. Así, resulta fundamental para confirmar la razonabilidad de la solicitud de Telefónica, determinar si existe una afectación importante de las condiciones de competencia, precisando si el impacto en los servicios prestados en esta zona es suficientemente restringido.

### Impacto en la competencia

Los accesos de cobre incluidos en la solicitud de desmontaje de Telefónica pertenecen a la localidad de Torrellano, que se encuentra ubicada dentro del área de cobertura de la central con MIGA 0333001, la cual consta de 3.320 líneas. La solicitud de desmontaje de Telefónica abarca 26 cajas terminales, lo que representa el 4,1% de las 628 cajas accesibles desde la central.

Actualmente se prestan en estos accesos servicios mayoristas bajo las modalidades de acceso desagregado y compartido a los operadores Orange y Vodafone, pero ninguno bajo la modalidad de acceso indirecto. Por tanto, al encontrarse presentes servicios mayoristas (17, que suponen un 2,3% del total de 747 accesos desagregados y compartidos de la central) sobre los accesos de cobre que Telefónica pretende desmontar, la autorización del cierre parcial solicitado implica la discontinuidad de los mismos. Además, los operadores que han coubicado equipos en la central verían su cobertura disminuida en un 4,1%. Siendo así, es necesario evaluar cómo estas circunstancias pueden afectar al desarrollo de los servicios prestados por los operadores en la zona, y constatar si existen garantías de que éstos puedan progresar en un entorno de competencia efectivo.

Por una parte se advierte, a la vista de que el cierre parcial afectaría a sólo un 4,1% de los pares/cajas de la central, que es limitado el impacto en el mercado potencial de los operadores coubicados. También cabe observar que la localidad afectada -Torrellano es una pedanía perteneciente al municipio de Elche- está ubicada dentro de lo que en la Resolución de los mercados 3 y 4 se denominó 'zona 1', siendo dicha delimitación el conjunto de las áreas caracterizadas por un elevado nivel de competencia en servicios de banda ancha. Asimismo, Elche forma parte de los 66 municipios caracterizados por presentar una mayor competencia en despliegue de redes NGA, lo que en dicha resolución se denominó 'zona BAU'.

Por tanto, de acuerdo con dispuesto en la Resolución de los mercados 3 y 4, al estar esa localidad ubicada en una zona altamente competitiva, Telefónica no

tiene la obligación de prestar servicios residenciales de acceso mayorista de banda ancha (ni en la red de cobre ni en la de fibra)<sup>4</sup>. Siendo así, tras el desmontaje solicitado de los accesos de cobre por parte de Telefónica y su sustitución por otros de fibra, los operadores no tendrán a su disposición para los clientes residenciales ningún servicio regulado (como NEBA sobre accesos FTTH) que pueda garantizar la continuidad de los servicios minoristas que actualmente prestan sobre accesos desagregados al par de cobre.

Ahora bien, no debe obviarse que el hecho de que la Resolución citada no prevea en esta zona la provisión forzosa de servicios regulados viene motivado, precisamente, porque el análisis de los mercados permitió concluir que no era necesaria dicha provisión para garantizar la competencia efectiva entre los operadores en zonas, como la señalada, caracterizadas por altos niveles de competencia no solo en servicios de banda ancha, sino también en despliegue de redes NGA. Y esto es así porque en dicho análisis se observó que otras herramientas regulatorias, como es la obligación de Telefónica de dar acceso a sus infraestructuras de obra civil, son suficientes en estas zonas para garantizar la competencia en redes y servicios.

Por tanto, en la zona BAU delimitada en la Resolución de los mercados 3 y 4, a la que pertenece la zona objeto de la solicitud de Telefónica, la única opción sostenible ante el avance progresivo de los planes de desmontaje de la red de cobre, y ante la inexistencia de obligaciones de acceso mayorista a la red de Telefónica, es el despliegue propio de las redes NGA de los operadores, pudiendo basarlo en el acceso mediante la oferta MARCo a la infraestructura pasiva de Telefónica y en las obligaciones simétricas de acceso a la red interior de los edificios.

Por lo señalado cabe concluir, teniendo también en cuenta el reducido número de accesos mayoristas involucrados, que el impacto ocasionado por el desmontaje solicitado por Telefónica en la capacidad de los operadores de competir en esta zona sería muy limitado. Esta circunstancia, junto con el hecho constatado de que la solicitud de desmontaje responde a una circunstancia sobrevenida ajena a Telefónica, originada por una situación insostenible de cortes del servicio, vienen a justificar que en este caso particular pueda concederse a Telefónica, de forma excepcional, la autorización requerida para llevar a cabo el cierre del tramo de red solicitado.

No obstante, es necesario disponer los mecanismos adecuados para facilitar a los operadores que actualmente disponen de servicios mayoristas sobre el tramo de red que se desmonta, condiciones de transición que les permitan, al igual que la propia Telefónica, modernizar sus redes y retener a sus clientes.

---

<sup>4</sup> Únicamente tendría Telefónica la obligación de prestar los servicios regulados de acceso desagregado al par de cobre y de acceso a sus infraestructuras de obra civil (mercado 3a), así como la variante empresarial de los servicios de acceso indirecto (mercado 4).

### Condiciones asociadas al desmontaje de la red

En tanto que autorización de cierre parcial, la solicitud de Telefónica tiene un cierto carácter excepcional, es decir, no está sujeta a las condiciones estándar previstas en la Resolución de los mercados 3 y 4 para actuaciones de modernización general de la red de acceso. Así, esta autorización está destinada únicamente a atender una solicitud de Telefónica para la resolución de un problema en un ámbito muy delimitado, y no viene motivada por la modernización general de la red en toda el área de la central. Es por ello que no tendría sentido que las condiciones de migración fuesen las estándar, sino que deben estar adaptadas a las circunstancias del caso.

La Resolución citada establece un plazo de seis meses de antelación para la comunicación de modificaciones en la red de acceso de pares de cobre de Telefónica, y especifica también que la CNMC podrá, por Resolución, establecer excepciones justificadas a este plazo.

Pues bien, en el caso actual los operadores afectados –Orange y Vodafone– deben disponer de un plazo suficiente para llevar a cabo el despliegue de sus redes NGA en la zona afectada por el cierre, de forma que puedan competir con Telefónica en igualdad de condiciones. Además estos operadores deben poder informar adecuadamente a sus abonados y ejecutar la migración de sus servicios.

El marco actualmente establecido para el cierre de centrales contempla un período de garantía de cinco años para aquellas centrales con operadores cobricados como en Torrellano. En el desmontaje solicitado por Telefónica, por su escasa magnitud (26 cajas terminales), así como por el reducido número de servicios mayoristas prestados (17), y teniendo en cuenta la situación de excepcionalidad motivada por el robo continuado de cables, está justificado que se disponga un período notablemente inferior.

La antelación de referencia para comunicar modificaciones en la red de acceso de pares de cobre de Telefónica es de seis meses, al que en este caso debe añadirse un plazo razonable para la migración. A este respecto, el actual marco para el cierre de centrales contempla específicamente un periodo de guarda de seis meses, adicional al período de garantía de uno o cinco años. Los operadores disponen de dicho periodo de guarda para la migración de sus clientes a la nueva infraestructura, durante el cual Telefónica está únicamente obligada a mantener la prestación de los servicios ya entregados.

De acuerdo con lo indicado, Telefónica deberá informar a los operadores afectados, con un año de antelación a la fecha efectiva, acerca de su intención de llevar a cabo el desmontaje solicitado, especificando el listado de las conexiones mayoristas que van a verse afectadas por el cierre. El procedimiento de notificación a los operadores debe permitir que éstos acusen recibo, y que quede constancia escrita del mismo junto con las fechas de

notificación y acuse. Una vez realizada la comunicación Telefónica deberá únicamente mantener la prestación de los servicios ya entregados.

Transcurrido el período de un año Telefónica podrá dejar de prestar los servicios mayoristas sobre la red de cobre objeto del presente expediente, al igual que deberá haber cesado en su uso para la prestación de sus servicios minoristas.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que Telefónica pueda negociar con los operadores cubricados condiciones o plazos distintos, tal como prevé la Resolución de los mercados 3 y 4, en atención a la posibilidad de que dichos operadores puedan también tener interés en migrar a sus clientes a soluciones más competitivas basadas en portadores de fibra óptica.

#### Actualización de la información de cobertura de servicios

Telefónica tiene la obligación de actualizar sus bases de datos de cobertura de servicios mayoristas de acuerdo con las modificaciones que vaya implantando en su red de acceso, de forma que las consultas con respuesta negativa únicamente se den en zonas cuyo cierre ha autorizado la CNMC.

Telefónica debe garantizar la fiabilidad de los procesos de consulta de cobertura, de forma que los operadores puedan gestionar adecuadamente los cambios en la cobertura de los servicios mayoristas en las zonas objeto de cierre parcial. En particular, las consultas de cobertura sobre accesos asociados a las cajas terminales afectadas por un cierre parcial deben generar una respuesta negativa, mientras que para el resto de la central la respuesta debe ser positiva. En lo relativo al tramo de red cuyo desmontaje se autoriza en este procedimiento, los nuevos datos de cobertura deberán encontrarse disponibles tan pronto como Telefónica comunique a los operadores, tal como recoge el punto anterior, su intención de llevar a cabo la actuación, esto es, con un año de antelación a la fecha efectiva de cierre.

## **II.7 Conclusión**

El actual marco permite el cierre de unidades de red menores a la central, como puede ser un conjunto de cajas terminales, si la CNMC estima que concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas que lo hagan necesario. La situación de excepcionalidad por el robo de cables de cobre justifica en este caso la autorización de la solicitud de Telefónica, que deberá informar a los operadores afectados, con un año de antelación a la fecha efectiva, acerca de su intención de llevar a cabo el desmontaje solicitado.

En este caso, los operadores afectados –Orange y Vodafone– deben disponer de un plazo suficiente para llevar a cabo el despliegue de sus redes NGA en la zona afectada por el cierre, de forma que puedan competir con Telefónica en igualdad de condiciones.

Además, estos operadores deben poder informar adecuadamente a sus abonados y ejecutar la migración de sus servicios, por lo que se considera adecuado fijar el plazo de un año para que Telefónica informe a los operadores a los que actualmente presta servicios mayoristas su intención de llevar a cabo el desmontaje de la red de cobre. En esta información Telefónica debe especificar el listado de las conexiones mayoristas que van a verse afectadas por el cierre. Una vez realizada la comunicación Telefónica deberá únicamente mantener la prestación de los servicios ya entregados.

Esta decisión, al resultar de aplicación exclusiva a este caso particular, no puede hacerse extensible de forma automática a otras situaciones aunque considerase Telefónica que concurren circunstancias idénticas o similares. De darse dichas situaciones deberá comunicarlo Telefónica para que esta Comisión pueda evaluarlas individualmente.

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

## **RESUELVE**

**Primero.-** Se estima la solicitud de autorización de desmontaje de los tendidos de cobre ubicados dentro del área de cobertura de la central de Torrellano (MIGA 0333001), y que afecta a un total de 26 cajas terminales.

**Segundo.-** Telefónica informará a los operadores a los que actualmente presta servicios mayoristas, con un año de antelación a la fecha efectiva de cierre, acerca de su intención de llevar a cabo el desmontaje de la red de cobre, especificando el listado de las conexiones mayoristas que van a verse afectadas por el cierre. Una vez realizada la comunicación Telefónica deberá únicamente mantener la prestación de los servicios ya entregados.

**Tercero.-** Telefónica actualizará sus Web Services de cobertura de acuerdo con los cambios que se produzcan en la disponibilidad de servicios en las zonas objeto de modificación de la red de acceso. Dicha actualización deberá encontrarse disponible cuando Telefónica comunique a los operadores su intención de llevar a cabo el desmontaje (con un año de antelación a la fecha efectiva de cierre).

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.