

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE AUTORIZACIÓN DEL DESMONTAJE DE TENDIDOS DE COBRE EN LA LOCALIDAD DE RUERRERO

NOD/DTSA/003/17/ CIERRE PARCIAL RUERRERO

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

D. Benigno Valdés Díaz

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 19 de julio de 2017

Vista la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Ruerrero, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Escrito presentado por Telefónica

Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2017 Telefónica solicitó autorización para llevar a cabo el desmontaje de una línea de cobre afectada en parte de su recorrido por un incendio forestal que tuvo lugar en la localidad de Ruerrero.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 13 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.- Trámite de audiencia

El 20 de junio de 2017 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

Los 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 accesos de radio en la localidad de Ruerrero, 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)¹.

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 u otras tecnologías.

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.

La Resolución de los mercados 3 y 4 introduce además la posibilidad de cerrar unidades de red menores a la central. Por una parte pueden cerrarse sin necesidad de autorización previa centrales o 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 menores a la central, como pueden ser una serie de cajas terminales o los nodos remotos que se encuentran prestando servicios mayoristas, dado el impacto que su cierre supone a los operadores coubicados en la central (que verían disminuido su mercado potencial en esa central y con

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

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 con motivo de un incendio forestal acaecido en octubre de 2016 en la localidad de Ruerrero (Cantabria), se quemaron 50 postes de madera y el tendido en ellos sustentado de 2,5 km de cable de pares. Al estar el incendio localizado cerca de la central de Ruerrero, con código MIGA 3965013 y un número total de 176 líneas instaladas, la destrucción del tramo señalado ha ocasionado la total inutilización de 22 km de línea de cobre, sustentada sobre postes de madera, que daba servicio a una zona dispersa y con escasa población. Según Telefónica, el coste de reposición de la línea ascendería a 32.805 euros. Tras la destrucción de la línea, Telefónica procedió a ofrecer a sus clientes minoristas afectados otras soluciones alternativas basadas en acceso fijo radio.

Telefónica considera que se dan en este caso las circunstancias excepcionales que, conforme a la Resolución de los mercados 3 y 4, justifican que la CNMC resuelva la procedencia del desmontaje de la línea telefónica afectada por el incendio.

II.5 Valoración de la solicitud de Telefónica

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, 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– constituye 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 tramos de la red 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 o presencia de operadores con servicios mayoristas, entre otras.

Esta Sala ya se ha pronunciado con anterioridad acerca de cierres parciales de la red de cobre. Telefónica comunicó el sabotaje de un nodo remoto ubicado en la población de Getafe², que quedó inutilizable como consecuencia de los desperfectos ocasionados. El nodo desmantelado prestaba servicio a 10 líneas, correspondiéndose 9 de ellas con servicios minoristas de Telefónica y solo una de ellas con un servicio mayorista de banda ancha de otro operador. La CNMC resolvió que existían circunstancias excepcionales que justificaban el cierre del nodo y la migración de todos los usuarios a la red FTTH.

Asimismo 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 Serracines³, al considerarse que también estaba justificada dada la situación insostenible causada por actos reiterados de robo de material y el escaso impacto que la actuación solicitada tenía en los servicios mayoristas (únicamente 15 líneas) prestados en el área de la central. De igual forma se estimó la solicitud de autorización de desmontaje de tendidos de cobre en la central de Torrellano⁴ (26 cajas terminales), también afectada por el robo reiterado de cables.

Por el contrario se resolvió denegando a Telefónica la autorización para el desmontaje de la red de cobre que da servicio al Puerto de Las Palmas⁵. 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.

Carácter sobrevenido de la solicitud

En relación con la solicitud de cierre que se examina en el presente procedimiento, Telefónica ha manifestado que un tramo de la red de cobre de la central de Ruerrero resultó calcinado como consecuencia de un incendio forestal producido en dicha ubicación, tal como recoge la denuncia interpuesta por Telefónica ante la Guardia Civil en fecha 17 de octubre de 2016.

² Resolución sobre el cierre de nodos en las localidades de Getafe y Leganés por parte de Telefónica (Exp. NOD/DTSA/002/16).

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

⁴ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Torrellano (Exp. NOD/DTSA/001/17).

⁵ 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).

Se constata por tanto que en este caso, análogamente a las situaciones acaecidas en las localidades de Getafe, Serracines o Torrellano, 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.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que esta circunstancia no es por sí misma concluyente. La existencia de averías o daños no constituye a priori motivo suficiente para justificar el desmontaje de un tramo de red susceptible de prestar servicios mayoristas. Telefónica bien podría llevar a cabo la restitución del mismo, aun siendo costosa, y con ello la restauración de los servicios de la red de cobre. No debe obviarse que Telefónica es responsable del mantenimiento de su red y del buen funcionamiento de los servicios, minoristas y mayoristas, prestados sobre la misma.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que los daños causados por el incendio son de gran envergadura, por lo que la restitución de los servicios requeriría la reposición de una línea de 50 postes y la reinstalación del correspondiente tendido de pares de cobre. Siendo así, no parecería proporcionado obligar a Telefónica a llevar a cabo dicha restitución, a menos que se observase un impacto significativo en los servicios mayoristas prestados en esta ubicación. Por tanto resulta fundamental para concluir acerca de 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 comunicación de Telefónica pertenecen a la central de Ruerrero, con código MIGA 3965013, que consta de 176 líneas. Hasta el momento del incidente, el tendido de cobre afectado, que abarca 14 cajas terminales de las 171 de la central, prestaba el servicio telefónico básico a 23 clientes minoristas de Telefónica, lo que representa el 13% de las líneas de la central. Sin embargo no se ofrecían servicios ADSL desde esta central, de modo que no existían servicios minoristas de banda ancha ni servicios mayoristas prestados a otros operadores.

Por tanto el desmantelamiento del tendido de cobre no conlleva la discontinuidad de ningún servicio mayorista que se viniese prestando en esta ubicación, aunque sí origina una pequeña disminución en la cobertura potencial del servicio de acceso indirecto sobre la red de cobre de la central, ya que las 23 líneas que se migran a accesos de radio dejan de estar disponibles para dicho servicio.

Debe tenerse en cuenta que la central de Ruerrero pertenece a la denominada zona no competitiva, de modo que Telefónica debe ofrecer en esta ubicación todos los servicios mayoristas previstos en el análisis de los mercados 3 y 4, lo

que incluiría el servicio NEBA sobre accesos FTTH. Sin embargo, dado que el desmantelamiento del tramo solicitado conlleva, tal como indica Telefónica, la sustitución de los tendidos de cobre por accesos de radio, los operadores no podrán disponer de ningún servicio mayorista regulado sobre fibra, ni sobre cobre, que les permita prestar servicios de banda ancha en esta ubicación. Es decir, la sustitución en esta ubicación de los tendidos de cobre por accesos basados en tecnología radio va en detrimento de las soluciones mayoristas de que puedan disponer los competidores, y ello debe tenerse en cuenta en el análisis.

No obstante, la actual situación competitiva en esta ubicación evidencia que el impacto del desmantelamiento solicitado es muy limitado, ya que, ni han accedido los operadores al acceso desagregado en esta central, ni se ofrecen desde la misma servicios ADSL minoristas o mayoristas. Además, es muy reducido el número de líneas que al verse afectadas por el desmantelamiento dejan de estar disponibles para la prestación de servicios mayoristas. Estas circunstancias, junto con el hecho constatado de que la solicitud de desmontaje responde a una circunstancia sobrevenida ajena a Telefónica, originada por la grave afectación del tendido de cobre y los medios que lo soportaban, vienen a justificar que en este caso particular pueda concederse a Telefónica, de forma excepcional, la autorización requerida para llevar a cabo el desmontaje solicitado y la migración de los clientes afectados a accesos de radio.

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.

II.6 Conclusión

El actual marco permite el cierre de unidades de red menores a la central, como puede ser un nodo remoto o bien 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 la destrucción de un tramo de red como consecuencia de un incendio, así como la inexistencia de accesos mayoristas afectados, justifican en este caso la autorización de la solicitud de Telefónica.

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 la línea de pares de cobre que abarca 14 cajas terminales pertenecientes a la central de Ruerrero, con código MIGA 3965013.

Segundo.- 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.

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.