

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE AUTORIZACIÓN DEL DESMONTAJE DE TENDIDOS DE COBRE EN LA CENTRAL DE QUINS

NOD/DTSA/006/17/CIERRE PARCIAL QUINS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 5 de diciembre de 2017

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la central de Quins, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Escrito presentado por Telefónica

Mediante escrito de fecha 27 de julio de 2017 Telefónica solicitó autorización para llevar a cabo el desmontaje de un tendido de cobre sustentado por una línea de postes afectada por sucesivos incendios acaecidos entre las poblaciones de Quins y Covelo.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 28 de agosto 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 10 de octubre de 2017 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

CUARTO.- Alegaciones de Telefónica

El 25 de octubre de 2017 Telefónica remitió a la CNMC un escrito con alegaciones al informe de la DTSA.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto determinar si debe autorizarse el desmontaje de determinados tendidos de cobre en la central de Quins, 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 “supervisar^á y controlar^á 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 expresa para iniciar el proceso de cierre de una central.

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 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 coubicados 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

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

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 en el área de la central de Quins (Orense), con código MIGA 3262024, han tenido lugar entre marzo y junio de 2017 tres incendios que han afectado al tendido de cobre que discurre entre las poblaciones de Quins y Covelo, lo que ha causado la interrupción de varios servicios.

En particular, quedaron incomunicados los 24 clientes de Telefónica ubicados en la población de Covelo, de los cuales 22 recibían el servicio telefónico básico, y dos el servicio de banda ancha mediante ADSL. Entre los servicios afectados no se encuentra ningún mayorista prestado a terceros operadores. Telefónica indica que, al objeto de evitar futuros cortes de servicio, todos los clientes afectados han sido migrados a soluciones de acceso radio.

Telefónica ha realizado un análisis de los daños ocasionados por el tercer incendio, lo que le permite estimar que la reposición de la línea afectada ascendería a aproximadamente a 16.500 euros.

Telefónica considera que no está justificada la inversión necesaria para la recuperación de la línea, habida cuenta de que no existe impacto alguno para los operadores y que las previsiones de desarrollo de la zona son muy reducidas por tratarse de una ubicación rural escasamente poblada. Por ello, 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 del tendido.

II.5 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, 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 Sala.

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, 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 Getafe² que quedó inutilizable como consecuencia de los desperfectos ocasionados. Este nodo únicamente prestaba un servicio mayorista de banda ancha de otro operador, y esta Sala resolvió que existían circunstancias excepcionales que justificaban su cierre y la migración de todos los usuarios a la red FTTH. De igual forma se autorizó el cierre de un nodo en Madrid³, también por el escaso impacto causado en los servicios mayoristas y por el hecho de que los operadores disponían de huella FTTH propia en la ubicación.

Asimismo, se resolvió estimando la solicitud de autorización de desmontaje de tendidos de cobre (48 cajas terminales en total) ubicados en la localidad de Serracines⁴, 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. También fueron estimadas las solicitudes de autorización de desmontaje de tendidos de cobre en la central de Torrellano⁵ (26 cajas terminales), también afectada por el robo reiterado de cables, y en la central de Ruerrero⁶ (14 cajas terminales), afectada por un incendio forestal.

Por el contrario, se denegó a Telefónica la autorización para el desmontaje de la red de cobre que da servicio al Puerto de Las Palmas⁷. 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.

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 cierre de un nodo en Madrid (Exp. NOD/DTSA/004/17).

⁴ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre de la central de Serracines (Exp. NOD/DTSA/005/16).

⁵ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Torrellano (Exp. NOD/DTSA/001/17).

⁶ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Ruerrero (Exp. NOD/DTSA/003/17).

⁷ 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).

Carácter sobrevenido de la solicitud

Telefónica manifiesta que un tramo de la red de cobre de la central de Quins ha resultado calcinado en repetidas ocasiones como consecuencia de una serie de incendios forestales acaecidos en dicha ubicación, y como prueba de ello presenta las denuncias interpuestas ante la Guardia Civil.

En este caso, análogamente a lo observado en otras solicitudes de cierre parcial autorizadas por esta Sala, y contrariamente a lo acaecido 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. Los daños causados por el último incendio son significativos, ya que la restitución de los servicios requeriría la reposición de una línea de 15 postes y la reinstalación del correspondiente tendido de pares de cobre, lo que implica un coste, según ha estimado Telefónica, de 16.500€.

Ahora bien, 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.

Por tanto, debe analizarse el impacto que el desmontaje solicitado pueda tener en los servicios mayoristas prestados en la central. Es decir, resulta fundamental para concluir acerca de la razonabilidad de la solicitud de Telefónica determinar si existe una afectación apreciable de las condiciones de competencia.

Impacto en la competencia

Los accesos de cobre incluidos en la comunicación de Telefónica pertenecen a la central de Quins, con código MIGA 3262024, que consta de 264 líneas. Hasta el momento del incidente, el tendido de cobre afectado, que abarca 8 cajas terminales, prestaba servicios minoristas a 24 clientes de Telefónica, distribuidos en 22 servicios telefónicos básicos y dos servicios de banda ancha ADSL. No se prestaba sobre el tendido ningún servicio mayorista, por lo que su desmantelamiento no causa la discontinuidad de servicios de terceros operadores.

En la central de Quins no existen actualmente servicios de acceso desagregado al bucle ni operadores coubicados. Sin embargo, se vienen prestando servicios de acceso indirecto sobre la red de cobre (16 servicios). El desmantelamiento del tendido de cobre dañado por el incendio ocasiona una disminución del 9% en la cobertura potencial de dicho servicio mayorista, ya

que las 24 líneas que se migran a accesos de radio en la localidad de Covelo dejan de estar disponibles.

Debe tenerse en cuenta que la central de Quins 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 implica, 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 de los tendidos de cobre por accesos basados en tecnología radio va en detrimento de las soluciones mayoristas disponibles.

En el caso similar de Ruerrero⁸ se constató que el impacto del desmantelamiento solicitado era muy limitado, ya que no se ofrecían desde la central servicios ADSL minoristas o mayoristas, motivo por el cual se autorizó a Telefónica a llevarlo a cabo.

Por el contrario, en la central de Quins la actual presencia de operadores por medio del servicio de acceso indirecto, así como la existencia de servicios ADSL minoristas de Telefónica no solamente en la central, sino también en la localidad atendida por el tendido cuyo desmontaje se solicita (Covelo), ponen de manifiesto que en esta ubicación existe una demanda de servicios de banda ancha que viene siendo satisfecha en competencia.

Telefónica considera que se trata de una zona rural aislada con muy escasa demanda, y que la mayoría de los pares afectados presentan una alta atenuación que impide que puedan comercializarse servicios de altas prestaciones⁹, por lo que la reposición del tendido no tendría repercusiones prácticas para ningún usuario final. Por ello, según Telefónica, no está justificado acometer la elevada inversión que requiere el restablecimiento del tendido.

Sin embargo, como se ha visto, en la localidad de Covelo existe una demanda de servicios de banda ancha, y el cierre parcial solicitado por Telefónica pondría fin a la actual situación que permite la existencia de alternativas para los usuarios de dicha localidad basadas en el acceso indirecto en la central de Quins. Por tanto, en este caso particular no puede estimarse la solicitud de Telefónica.

⁸ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de tendidos de cobre en la localidad de Ruerrero (Exp. NOD/DTSA/003/17).

⁹ Según Telefónica la mayoría de los pares afectados sobrepasan los 50 dB de atenuación, y por tanto no admiten velocidades superiores a 1Mbps.

Conclusión

Telefónica no podrá llevar a cabo el cierre parcial solicitado, y deberá restablecer el tendido de cobre afectado por el incendio. Su futuro desmantelamiento quedará vinculado al de la central de Quins, para lo que deberá acogerse al marco establecido en la regulación para el cierre de centrales, y en particular al plazo que se dispone, para centrales donde no se encuentran operadores cubricados, de un año de garantía más 6 meses de guarda. En todo caso, Telefónica podrá alcanzar acuerdos con el resto de operadores que recojan condiciones específicas para el cierre de esta central.

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

RESUELVE

Único.- Se desestima la solicitud de autorización de desmontaje de la línea de pares de cobre sustentada sobre 15 postes, y que abarca 8 cajas terminales, perteneciente a la central de Quins, con código MIGA 3262024.

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.