

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE CAMBIO DE CENTRAL EN SEIS PAI DEL SERVICIO MAYORISTA NEBA

OFE/D TSA/005/18 MODIFICACION PAI NEBA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 28 de noviembre de 2018

Visto el expediente relativo a la solicitud de cambio de central en seis PAI del servicio mayorista NEBA, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Telefónica

Con fecha 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que solicita el cese de la provisión de nuevos pPAI/LAG y futuras conexiones de clientes mayoristas NEBA en seis centrales que no formarían parte de su plan de reacondicionamiento de centrales para acoger los nuevos despliegues de nueva generación.

Segundo.- Inicio del procedimiento y requerimiento de información

Mediante escrito a los interesados de fecha 20 de junio de 2018 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual comunicó el inicio de un procedimiento administrativo en relación al estudio de la solicitud de Telefónica de modificación de las centrales de seis PAI de NEBA.

En la misma fecha se envió un requerimiento de información a Telefónica, solicitando datos adicionales. Con fecha 29 de junio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento.

Tercero.- Escritos de alegaciones

Con fecha 6 de julio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, Astel).

Con fecha 9 de julio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Orange Espagne S.A.U. (en adelante, Orange).

Con fecha 20 de julio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Vodafone España S.A.U. (en adelante, Vodafone).

Con fecha 25 de julio de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Colt Technology Services S.A.U. (en adelante, Colt).

Con fecha 31 de agosto de 2018 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica con información adicional.

Cuarto.- Trámite de audiencia y alegaciones al mismo

Con fecha 26 de septiembre de 2018 la DTSA emitió informe sobre el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

Alegaron a dicho trámite Vodafone, Orange, Telefónica y Masmovil Ibercom S.A. (en adelante, Masmovil), con fecha 3, 15 y 22 de octubre de 2018.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la solicitud de Telefónica de modificación de las centrales de seis PAI de NEBA.

II.2 Habilitación competencial

En el marco de sus actuaciones la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia debe, de conformidad con el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en lo sucesivo, LCNMC) “*garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios*”, estableciéndose en el artículo 5.1.a) entre sus funciones la de “*supervisión y control de todos los mercados y sectores productivos*”. En concreto en lo referente al sector de las comunicaciones electrónicas, el artículo 6 dispone que la CNMC “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, y en su apartado 5 añade que,

entre sus funciones, estarán las atribuidas por la Ley General de Telecomunicaciones.

Para realizar las citadas labores de supervisión y control los artículos 6 de la LCNMC y 70.2 de Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), otorgan a esta Comisión, entre otras, las funciones de definir y analizar los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, la identificación del operador u operadores que posean un poder significativo cuando en el análisis se constate que el mercado no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, así como, en su caso, la de establecer obligaciones regulatorias a los mismos, todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 13 y 14 de la misma LGTel y en la normativa concordante.

Asimismo, el artículo 7.2 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre (Reglamento MAN)¹, señala que este organismo podrá determinar la información concreta que deberán contener las ofertas, el nivel de detalle exigido y la modalidad de su publicación o puesta a disposición de las partes interesadas, habida cuenta de la naturaleza y propósito de la información en cuestión. El artículo 7.3 de dicho Reglamento dispone que esta Comisión podrá introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones.

A su vez, el artículo 9.2 de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de Acceso), establece igualmente que las autoridades nacionales de reglamentación podrán introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la Directiva.

Por consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 3/2013, esta Comisión resulta competente para introducir cambios en la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, así como en lo dispuesto en los artículos 8.2 j) y 14.1 b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de esta Comisión, el órgano decisorio competente para la resolución del presente expediente es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, correspondiendo las facultades de instrucción a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, de conformidad con el artículo 25 de la LCNMC y el artículo 21 de su Estatuto Orgánico.

¹ Vigente de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LGTel.

II.3 Puntos de acceso en NEBA

En el análisis de los mercados mayoristas de acceso local y banda ancha (Resolución de los mercados 3 y 4) se impuso a Telefónica la obligación de prestar servicios de banda ancha mayorista sobre su red de fibra y cobre (mercado 3b) en determinadas zonas geográficas consideradas no competitivas (mercado 3b_2). El servicio mayorista que cumple esta obligación es NEBA (excepto en las áreas de central de cobre que no disponen de cobertura, en las que se sigue prestando ADSL-IP).

Asimismo, en dicha Resolución se impuso a Telefónica la obligación de prestar en todo el territorio nacional el servicio mayorista de acceso indirecto de banda ancha en su variante empresarial (denominado en la resolución “NEBA empresarial”), derivándose esta obligación del mercado 4.

El servicio mayorista NEBA tiene puntos de entrega de tráfico con cobertura provincial, los llamados Puntos de Acceso Indirecto (PAI). El operador conectado a un PAI recibe mediante el mismo, el tráfico de sus clientes de la demarcación (tanto de accesos de cobre como FTTH, accesos comerciales² y accesos regulados, accesos de la variante residencial y accesos de la variante empresarial³), y lleva este tráfico hacia su red propia mediante las diferentes modalidades de entrega de señal (definidas en la Oferta de acceso al Bucle de Abonado, OBA). Para entregar el tráfico en este punto, Telefónica hace uso de su red de agregación Ethernet provincial, que interconecta todas sus centrales de la demarcación y conduce el tráfico hasta el PAI. En dicho punto, los operadores contratan puertos de conexión denominados pPAI (a veces agrupados en LAG⁴) así como una determinada capacidad para cada calidad de tráfico, en función de sus previsiones.

Con fecha 10 de marzo de 2016, la CNMC aprobó la Resolución sobre la revisión de la oferta de referencia del servicio mayorista de banda ancha NEBA. En ella se estableció que hubiera al menos dos PAI NEBA en cada provincia⁵, de modo que en cada provincia habrá una central A (que tiene el PAI original) y una central B (con un segundo PAI, a constituir bajo demanda de los operadores en un plazo de 3 meses). Actualmente, 49 de las 50 provincias tienen abierta una segunda central con PAI.

² Accesos residenciales que quedan fuera del servicio regulado por encontrarse en las zonas consideradas competitivas (mercado 3b_1) o en las centrales localizadas en los 66 municipios competitivos.

³ Se distinguen en NEBA la variante empresarial, disponible en todo el territorio, y la variante residencial, cuyo ámbito regulado se limita a las zonas consideradas no competitivas.

⁴ Link Aggregation Group: Grupos de Agregación de Enlace, haciendo uso del protocolo estándar LACP (Link Aggregation Control Protocol, IEEE 802.3ad).

⁵ Se hace posible así un cierto grado de diversidad en los accesos, ya que las conexiones NEBA de un operador en la provincia se pueden distribuir entre dos PAI, de modo que un eventual problema en uno de los PAI no afecta a todas las conexiones de la provincia.

II.4 Solicitud de Telefónica

Telefónica indica que se encuentra inmersa en un plan de reacondicionamiento de centrales para identificar cuáles son más adecuadas para acoger los nuevos despliegues de nueva generación, y sobre las que se centrarán las inversiones para el acondicionamiento necesario.

En este proceso, afirma que ha detectado que algunas de las centrales que no serán objeto de este acondicionamiento disponen de PAI de NEBA, utilizados por otros operadores.

Se trata de las siguientes 6 centrales; corresponden a la central A de la siguiente tabla, primeros PAI definidos para dichas provincias.

| Provincia | Central A | |
|---------------|--------------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| Valencia | Valencia/Campanar | 4610011 |
| S.C. Tenerife | Tenerife/Armas | 3810002 |
| Vitoria | Vitoria/Avenida | 110002 |
| Tarragona | Tarragona/Francolí | 4310003 |
| Huelva | Huelva/Tartesos | 2110003 |
| Oviedo | Oviedo/San Lázaro | 3310081 |

Telefónica afirma que los 6 edificios indicados no permanecerán activos tras la finalización del proyecto de conversión a fibra. Añade que, si bien en los 6 emplazamientos indicados se mantendrán los nodos actuales durante un plazo no inferior a tres años, han llegado a un nivel de saturación que implica que no sea posible atender la demanda sin elevadas inversiones. No obstante, Telefónica desea concentrar las inversiones de adecuación en aquellos edificios que van a permanecer y donde se albergan los nuevos nodos que sostendrán todos los servicios futuros.

La propuesta de Telefónica consiste en cesar lo antes posible cualquier provisión de nuevos pPAI/LAG en estas 6 centrales, y en su lugar que se constituyan las 6 centrales alternativas que propone. Su plan contempla que se sigan dando altas de conexiones de cliente en los pPAI existentes en las centrales A afectadas hasta que se saturen, lo cual da un margen de tiempo adecuado para solicitar e instalar los nuevos puertos y sus recursos asociados (entrega de señal).

En esas 6 provincias, existe ya un segundo PAI o central B alternativa de la provincia, como muestra el siguiente cuadro:

| Provincia | Central B | |
|-----------|-----------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| Valencia | Valencia/Carmen | 4610005 |

| Provincia | Central B | |
|---------------|--------------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| S.C. Tenerife | Tenerife/Porlier | 3810003 |
| Vitoria | Vitoria/Zaramaga | 110003 |
| Tarragona | Tarragona/Imperial | 4310002 |
| Huelva | Huelva/Onuba | 2110002 |
| Oviedo | Oviedo/Porlier | 3310001 |

Las nuevas centrales que propone Telefónica que sustituyan a las centrales A afectadas son las siguientes:

| Provincia | Central A alternativa | |
|---------------|-----------------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| Valencia | Valencia/Pérez Galdós | 4610004 |
| S.C. Tenerife | Tenerife/Candelaria | 3811001 |
| Vitoria | Vitoria/Lakua | 110096 |
| Tarragona | Reus/Villaroel | 4302008 |
| Huelva | Huelva/Descubridores | 2110005 |
| Oviedo | Gijón/Pumarín | 3303003 |

Telefónica considera que pasar a prestar el servicio NEBA desde otra central no supone un problema más allá del tiempo que se tarde en dar de alta los circuitos y puertos correspondientes, y es partidaria de tratar cada caso de forma individual, pues es posible que la creación de nuevos puertos en la nueva central propuesta sea más caro o más barato que en las actuales.

Así pues, la propuesta de Telefónica es el cese de provisiones de nuevos pPAI/LAG de manera urgente en las 6 centrales afectadas (manteniendo nuevas altas de conexiones de clientes hasta la saturación de los puertos existentes) y gradualmente ir migrando las conexiones de cliente de los operadores a las nuevas centrales propuestas, para lo que considera que no hay urgencia. Por este motivo, afirma que no considera necesario definir unos plazos para dichas migraciones, sino acordar y coordinar con los operadores afectados la forma de llevar a cabo estos movimientos.

Afirma asimismo que no sería necesario definir un procedimiento técnico para realizar las migraciones de un PAI a otro, puesto que sería análogo al que se está definiendo en NEBA local para conexiones que deban cambiar de PAI-L por cambios en la topología de la red.

Finalmente, Telefónica indica que asumiría los costes de la migración de las conexiones individuales.

II.5 Alegaciones de otros interesados

Astel hace referencia en su escrito a las condiciones establecidas en la Resolución de modificación de NEBA de 10 de marzo de 2016 respecto a los PAI adicionales que se definieron, puntualizando que entiende que puede admitirse flexibilizar tales condiciones y aceptando que Telefónica tiene derecho a evolucionar su red. No obstante, apunta que Telefónica no procederá al cierre total de dichas centrales, y que no puede obviarse el impacto sobre los propios planes de despliegue y los servicios de los operadores alternativos, que han realizado importantes inversiones para la conexión de los actuales PAI.

Asimismo, Astel considera que Telefónica debería continuar ofreciendo los servicios de pPAI/LAG en las centrales afectadas por un plazo mínimo de 5 años, y excepcionalmente podría limitarse a que no se puedan pedir nuevas altas de pPAI adicionales.

Orange considera insuficientemente justificada la petición de Telefónica, añadiendo que, de acuerdo a las Resoluciones que aprobaron el servicio, NEBA debía tener puntos de entrega coincidentes con puntos del servicio GigADSL. Indica que la sustitución de un PAI afecta a las importantes inversiones realizadas para conectar las centrales con el resto de la red, que podrían resultar inadecuadas (por excesivas) en caso de limitar su uso únicamente a entrega de señal local para OBA y/o NEBA local.

Orange solicita que no se limite la capacidad de seguir provisionando conexiones NEBA sobre los pPAI ya establecidos hasta alcanzar su máxima capacidad útil, y que Telefónica deba seguir obligada a mantener convenientemente acondicionadas las actuales centrales dispuestas para el establecimiento de PAI NEBA, cumpliendo los parámetros de calidad y disponibilidad establecidos en la oferta de referencia.

Vodafone alega que esta modificación exige circunstancias verdaderamente excepcionales, y ve necesario que la CNMC lleve a cabo un análisis de proporcionalidad sopesando los costes en los que incurrirán los operadores al forzarles a una modificación insuficientemente justificada. Considera que Telefónica debe ofrecer garantías de suministro del servicio NEBA y que no puede limitar el suministro de conexiones NEBA en virtud de las limitaciones en la capacidad instalada. En opinión de Vodafone, los operadores, además de incurrir en nuevas inversiones, van a ver cómo las efectuadas en dichas centrales no llegarán a amortizarse. Vodafone solicita que se rechace la solicitud de Telefónica.

Asimismo, Vodafone indica que las nuevas centrales abiertas junto con la disminución del tráfico NEBA a medida que los operadores proceden a la apertura de PAI-L para NEBA local harán disminuir el tráfico en las 6 centrales objeto de la solicitud, por lo que no es probable que se saturen. No obstante,

considera que Telefónica debe continuar garantizando la capacidad de dichos PAIs para atender las solicitudes de alta que efectúen los operadores.

Subsidiariamente, y en caso de que se acepte la solicitud de Telefónica, Vodafone considera que se deberían concretar las condiciones técnicas y económicas aplicables en lugar de permitir a Telefónica negociarlas individualmente con cada operador, indicando que los operadores deberían quedar absolutamente indemnes (asumiendo Telefónica todos los gastos y costes de constituir las conexiones a los nuevos PAI).

Vodafone solicita también de manera subsidiaria que se permita a los operadores mantener los pPAIs que para el sector empresarial pudieran estar constituidos en alguna de las 6 centrales objeto del presente expediente.

Por último, Colt muestra su oposición a la propuesta, por la arbitrariedad, el impacto económico que supone a los operadores y la incertidumbre e indefensión para futuros despliegues de red. Añade que debe ser Telefónica quien asuma los costes adicionales que supone la migración propuesta.

II.6 Valoración

II.6.1 Aspectos generales

La localización de los PAI de NEBA se delimitó en el análisis de mercados de banda ancha de 2009, al imponer la condición para el entonces nuevo servicio mayorista de contar con “*Puntos de entrega coincidentes con puntos del actual servicio GigADSL*”.

La Resolución de modificación de NEBA de 10 de marzo de 2016 añadió, a petición de los operadores, la opción de disponer de más de un punto de acceso (PAI) en cada provincia. De este modo se solucionaba también el problema planteado por los operadores sobre dos centrales (en Oviedo y Alicante, la primera de ellas objeto de la presente solicitud de Telefónica), que disponían de PAI NEBA pero no ofrecían cobricación. Esto se debía precisamente a que se eligieron con la condición de que coincidieran con las centrales de GigADSL.

La situación ha cambiado desde que se definió el servicio NEBA, particularmente en lo referente al servicio mayorista GigADSL, así como a la evolución de la red de Telefónica. En primer lugar, ya es efectivo el cese en la prestación de nuevas altas de GigADSL⁶ (desde enero de 2018 ya no hay altas de nuevas conexiones, y se ha definido un proceso de migración de las conexiones existentes en un plazo de 15 meses que vence en marzo de 2019). En segundo lugar, la evolución de la red de Telefónica hacia una red de nueva generación es un hecho, visible

⁶ Resolución, de 21 de diciembre de 2017, sobre el cese en la prestación del servicio GigADSL.

particularmente en el cierre de centrales de cobre, así como en los anuncios de Telefónica sobre su intención de profundizar en esta vía.

En este contexto, pueden existir motivos, como indica Telefónica, que aconsejen, desde un punto de vista de optimización de la red, la modificación de los PAI definidos para NEBA. Ahora bien, su impacto sobre las inversiones realizadas por otros operadores hace necesario el estudio y aprobación por parte de la CNMC.

Se trata de equilibrar dos intereses, ya que, por un lado, se han realizado inversiones en la confianza de un entorno regulado, y, por otro lado, no puede frenarse la evolución tecnológica de la red de Telefónica.

Precisamente, ambas cuestiones constituyen dos criterios o fines de actuación regulatoria de la CNMC previstos en las letras a) y b) del artículo 68.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel):

3. En el desarrollo de las competencias que tengan encomendadas las autoridades nacionales de reglamentación a las que se refiere el apartado 1, aplicarán principios reguladores objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, con arreglo a los siguientes fines y criterios:

a) Promover un entorno regulador previsible, garantizando un enfoque regulador coherente en períodos de revisión apropiados.

b) Fomentar la inversión eficiente orientada al mercado y la innovación en infraestructuras nuevas y mejoradas, incluso asegurando que toda obligación relativa al acceso tenga debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras, y permitir diferentes modalidades de cooperación entre los inversores y las partes que soliciten el acceso, con el fin de diversificar el riesgo de las inversiones y velar por que se respeten la competencia en el mercado y el principio de no discriminación.

Por lo tanto, la modificación de un punto de acceso de un servicio mayorista debe considerarse como una situación excepcional (lo que implica que no deben verse afectadas nuevas centrales en los próximos meses, como temen los operadores), y que no está sujeta al régimen general de cierre de centrales. De hecho, la solicitud de Telefónica no se motiva directamente por el cierre de las centrales afectadas, sino que se trata de un reacondicionamiento de centrales en el marco de los despliegues de nueva generación, según indica Telefónica, tras la identificación de los edificios que van a permanecer y donde se albergan los nuevos nodos que sostendrán todos los servicios futuros. Las únicas centrales de las 6 afectadas cuyo cierre ha sido anunciado son Valencia/Campanar y Huelva/Tartesos (ambas con fin del período de garantía en 2023).

La solicitud de Telefónica afecta a 6 centrales con PAI de NEBA, de un total de 50 demarcaciones, cada una con dos centrales. Ninguna de las 6 es central

cabecera óptica. El número de operadores afectados oscila entre 3 y 5 según la central, de un total de 22 operadores diferentes que hacen uso de NEBA. En cuanto al número de conexiones afectadas de estos operadores, la cifra oscila entre 232 (en la central de Oviedo) y cerca de 37.000 (en la central de Tenerife), con un total de conexiones afectadas de 102.554, de un total de 1,11 millones de accesos NEBA en julio de 2018. El mayor volumen de clientes afectados de un operador es de unos 57.000 en total.

Todas las centrales afectadas tienen coubicación menos la de Oviedo (cuyo volumen de conexiones afectadas es muy reducido), de modo que los operadores podrán seguir haciendo uso de la entrega de señal que han establecido en dichas centrales (en su mayoría mediante cámara multioperador) para la desagregación de bucle u otros servicios, al menos durante los próximos 5 años (caso de las dos centrales con cierre anunciado, pero más tiempo en el resto).

Se trata, por lo tanto, de una modificación de carácter excepcional y de alcance limitado, que en ningún caso puede considerarse como un procedimiento regulado, masivo ni habitual, a diferencia, por ejemplo, del marco establecido para el cierre de centrales.

La eventual migración de los usuarios a los nuevos PAI requerirá que los operadores afectados constituyan puertos de conexión en las nuevas centrales, así como una nueva entrega de señal, salvo que ya dispongan de una en dicha central y puedan reutilizarla, como es el caso de los operadores que la hayan establecido para conectar equipos coubicados en ellas. También podrán hacer uso de los pPAI que tengan constituidos en la central B ampliándolos si es necesario.

Las centrales propuestas por Telefónica como sustitutas disponen todas ellas de operadores coubicados, por lo que éstos ya cuentan con alguna solución de entrega de señal, lo que reduce sus costes de migración y, además, se trata en todos los casos menos uno (Huelva/Descubridores) de centrales cabecera de fibra, de modo que son centrales con vocación de continuidad.

Por lo tanto, parece razonable estimar la solicitud de Telefónica de cesar, una vez transcurrido un breve plazo, las provisiones de nuevos pPAI/LAG en las 6 centrales solicitadas. Ello no impide a los operadores seguir haciendo uso de sus PAI ya constituidos en las centrales afectadas (como solicitan los operadores), ni implica un cese en las altas de nuevos clientes, ni una migración inmediata de los clientes existentes. Tampoco implica una disminución de los parámetros de calidad y disponibilidad establecidos en la oferta de referencia, como solicita Orange. El único límite sería la eventual saturación de los pPAI/LAG existentes en dichas centrales.

Cuando llegue dicha saturación (si llega), será la política comercial y de despliegue de cada operador, en particular teniendo en cuenta la previsible

migración al nuevo servicio NEBA local de los clientes NEBA FTTH, la que determinará en qué casos interesa a los operadores afectados constituir un pPAI/LAG en la nueva central. Por lo tanto, la alegación de Orange y Vodafone sobre la pérdida de eficiencia o la falta de amortización de las inversiones en los PAI en caso de limitar su uso únicamente a entrega de señal local de ULL y/o NEBA local debe verse en este contexto de previsible descenso del número de conexiones NEBA FTTH en beneficio de NEBA local.

En cuanto al plazo para la efectividad del cese de nuevos pPAI/LAG, se considera adecuado que sea de un mes. Telefónica califica de urgente la necesidad de dicho cese, pero no ha justificado que sea necesaria una efectividad inmediata, por lo que el referido plazo de un mes otorga también a los operadores un cierto margen de maniobra y evita cambios regulatorios bruscos. Aquellos pPAI/LAG que hayan sido solicitados antes de la fecha límite deberán completarse en los términos y condiciones previstos en la oferta de referencia.

II.6.2 Migración de conexiones de cliente

Otro aspecto a considerar sería la migración gradual de las conexiones de cliente de los operadores a las nuevas centrales propuestas. Aun cuando, como indica Vodafone y así se recoge en la propuesta de Telefónica, no es necesario por el momento migrar los clientes de las centrales afectadas, sería contrario a la optimización de la red, alegada por Telefónica, el mantenimiento indefinido de clientes en las mismas. Telefónica precisa que no hay urgencia para la migración, indicando que no considera necesario establecer plazos concretos (añadiendo que en los 6 emplazamientos se mantendrán los nodos actuales durante un plazo no inferior a tres años). Se valora positivamente esta propuesta, que limita considerablemente el impacto a los operadores afectados, pudiendo éstos efectuar dicha migración, que, en cualquier caso, deberá ser gratuita, de manera acordada con Telefónica y en los plazos que éstos consideren convenientes.

Se considera que, dada la diferente casuística de cada operador, así como la diferente evolución del tráfico NEBA de cada uno, es preferible que los plazos de migración se establezcan según sus necesidades individuales en negociación con Telefónica. En este proceso podrán tratarse aspectos como la migración masiva que indica Vodafone que sería de su preferencia, si bien debe recordarse al respecto que tanto en NEBA como en NEBA local se ha identificado (y han indicado los operadores) que las migraciones individuales otorgan mayor flexibilidad y evitan los problemas operativos de las masivas.

Por lo tanto, cada operador podrá, en función de su estrategia en relación con NEBA y NEBA local, adoptar un ritmo de migración acordado con Telefónica, sin plazos predefinidos.

II.6.3 Otros aspectos

No se considera proporcionada la solicitud de algunos operadores de que sea Telefónica quien asuma todos los costes derivados, incluyendo la constitución de nuevos pPAI y entregas de señal, por cuanto el reconocimiento a Telefónica de la posibilidad de evolucionar su red conlleva precisamente que los operadores alternativos puedan igualmente tener que hacer modificaciones en su red para adaptarse, asumiendo los costes necesarios según las condiciones que se aprueben. Y como se ha indicado y también Vodafone apunta, el previsible descenso del tráfico NEBA a favor de NEBA local, junto con la existencia de las centrales B en cada demarcación NEBA, hace que pueda no ser necesaria la constitución de nuevos PAI. Este hecho, junto con la gratuidad de las migraciones individuales, la posibilidad de seguir dando altas de clientes en las centrales afectadas y el hecho de que no sea necesaria una migración de los clientes a corto plazo, se considera suficiente para reducir el impacto sobre los operadores alternativos.

En cuanto a la solicitud de Vodafone de eximir a los PAIs constituidos exclusivamente para el mercado empresarial, debe indicarse que los PAI de NEBA pueden llevar tráfico de ambas variantes del servicio, residencial y empresarial. Es decir, mientras que cada conexión de cliente se asigna de manera unívoca a una u otra variante, no ocurre lo mismo con los PAI, que en general son mixtos (precisamente para evitar costes innecesarios a los operadores). Por ello, y dado que se trata de dos variantes de un mismo servicio mayorista (y no de dos servicios distintos) no se considera adecuado estimar la solicitud.

II.7 Alegaciones en el trámite de audiencia

Telefónica se muestra conforme con carácter general con la propuesta realizada en el informe. No obstante, considera que una solicitud desmedida de pPAI/LAG debería ser justificada por parte de los operadores. Igualmente, se muestra en desacuerdo con el mes de plazo para dejar de dar nuevas altas de pPAI/LAG, pues considera que el plazo transcurrido ya es suficiente, solicitando un cese inmediato.

Masmovil afirma que le afectan 3 de las centrales, en las que ha comenzado a prestar servicios muy recientemente, y muestra su disconformidad con la propuesta del informe, pues no ha amortizado sus inversiones y debe incurrir en nuevas inversiones. Solicita desestimar la solicitud de Telefónica y subsidiariamente ampliar de 1 a 12 meses el plazo para el cese de nuevas altas de pPAI/LAG.

Orange alega que el presente caso no persigue la modernización ni la optimización de la red de Telefónica. Se reafirma en su petición de que no sean autorizados desmontajes de PAI que estén cursando tráfico (indicando que el tráfico en NEBA podría crecer en lugar de decrecer, entre otros motivos por la

migración de cobre a fibra), y subsidiariamente solicita que se obligue a Telefónica a facilitar la reposición en los nuevos PAI de las capacidades dispuestas en los actuales sin repercutir coste a los operadores.

Vodafone considera que se deben incorporar medidas adicionales de protección de los operadores, y no encuentra justificada la solicitud de Telefónica, solicitando que Telefónica aporte el plan de reacondicionamiento de su red. Asimismo, considera que la solicitud de Telefónica es una limitación imprevista de los derechos de los operadores alternativos y no se justifica por un ahorro de costes que Telefónica traslada a los operadores. Solicita que el plazo máximo de migración sea de 5 años y no de 3, y que los operadores puedan decidir la ventana de cambio. Considera acertado el plazo de un mes propuesto hasta el cese de nuevas altas de pPAI/LAG y juzga esencial que no se impidan nuevas altas de clientes sobre los PAI afectados, como se propone en el informe.

Respuesta

Con carácter general, debe recalarse que la oferta de referencia rige plenamente hasta el cese de nuevas altas de pPAI/LAG en las centrales afectadas. Al igual que se reconoce a Telefónica su derecho a evolucionar su red y el carácter excepcional del cese solicitado, se reconoce también este carácter excepcional a los operadores, de modo que ante solicitudes de nuevos pPAI/LAG por parte de éstos dentro del plazo establecido, Telefónica deberá proceder a cursarlas. Si ésta considera que alguna petición concreta es desmedida, puede intentar reconducirla negociando con el solicitante y en caso de desacuerdo interponer conflicto de acceso ante esta Comisión.

En cuanto al plazo para el cese de nuevos pPAI/LAG en las centrales afectadas, establecido en un mes, no cabe admitir el argumento de Telefónica de que el tiempo transcurrido ya es suficiente, puesto que, hasta que se dicte Resolución, los operadores no tienen constancia de la decisión (que bien pudiera ser la denegación de la solicitud de Telefónica) ni de los plazos aplicables. Además, no se trata de un plazo en modo alguno excesivo, como se deduce de las alegaciones de los operadores. Tampoco sería proporcionado admitir el plazo propuesto de 12 meses, puesto que ello equivaldría en la práctica a no aceptar el derecho de Telefónica a modernizar y optimizar su red.

Respecto a las alegaciones sobre que el cese solicitado no responde a la falta de modernización de la red de Telefónica o a su justificación, dicha modernización ha quedado acreditada en la información proporcionada por Telefónica en el presente procedimiento; debe tenerse en cuenta que la modernización de la red no se refiere necesariamente a la planta externa (que ha motivado como indica Orange las condiciones de cierre de centrales o de instalación de nodos remotos). Dicha modernización no justifica *per se* un ahorro de costes a trasladar de manera directa a los operadores, ya que los precios orientados a costes se calculan mediante el uso de modelos de costes que precisamente modelan y costean una red eficiente para no trasladar ineficiencias a los operadores.

Las condiciones y garantías establecidas y justificadas anteriormente para autorizar el cese de altas de nuevos pPAI/LAG en las 6 centrales afectadas se consideran satisfactorias y guardan un equilibrio adecuado entre los intereses de las partes, por lo que no se considera adecuado modificarlas. Como se ha justificado, los operadores podrán seguir haciendo uso de las infraestructuras de pPAI/LAG durante un plazo de hasta 3 años, y de al menos 5 años (más, en las 4 centrales afectadas que no forman parte de la lista de centrales a cerrar) para las de entrega de señal, por lo que no se encuentra justificado ni sería proporcionado ampliar el plazo de 3 años. Los operadores disponen de esos citados 3 años para realizar la migración de sus clientes, siendo de esperar que no agoten el plazo para facilitar que este proceso se lleve a cabo de manera ordenada y segura para los usuarios finales. Como se ha indicado, las condiciones deberán ser acordadas, lo que incluye aspectos como la ventana de cambio aludida por Vodafone.

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

RESUELVE

Primero.- Estimar la solicitud de Telefónica de cese de provisión de nuevos pPAI/LAG de NEBA en las centrales siguientes:

| Provincia | Central A | |
|---------------|--------------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| Valencia | Valencia/Campanar | 4610011 |
| S.C. Tenerife | Tenerife/Armas | 3810002 |
| Vitoria | Vitoria/Avenida | 110002 |
| Tarragona | Tarragona/Francolí | 4310003 |
| Huelva | Huelva/Tartesos | 2110003 |
| Oviedo | Oviedo/San Lázaro | 3310081 |

La solicitud se estima sujeta a las siguientes condiciones:

1. Telefónica podrá dejar de aceptar solicitudes de nuevos pPAI/LAG de NEBA en dichas ubicaciones en el plazo de un mes desde la fecha de notificación de esta Resolución.
2. Los pPAI/LAG que hayan sido solicitados antes de la fecha límite deberán completarse en los términos y condiciones previstos en la oferta de referencia.
3. Dichos pPAI/LAG y los ya constituidos previamente seguirán operativos durante tres años, cumpliendo los parámetros de calidad y disponibilidad establecidos en la oferta de referencia.

Segundo.- Las centrales sustitutas de las anteriores serán las siguientes:

| Provincia | Central A alternativa | |
|---------------|-----------------------|-------------|
| | Denominación | Código MIGA |
| Valencia | Valencia/Pérez Galdós | 4610004 |
| S.C. Tenerife | Tenerife/Candelaria | 3811001 |
| Vitoria | Vitoria/Lakua | 110096 |
| Tarragona | Reus/Villaroel | 4302008 |
| Huelva | Huelva/Descubridores | 2110005 |
| Oviedo | Gijón/Pumarín | 3303003 |

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.