

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE AUTORIZACIÓN DEL DESMONTAJE DE 8 TENDIDOS DE COBRE

NOD/DTSA/001/19/CIERRE PARCIAL 8 TENDIDOS

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. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 11 de julio de 2019

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de 8 tendidos de cobre, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Escrito presentado por Telefónica

Mediante escrito de 25 de marzo de 2019, Telefónica de España, S.A.U. (en adelante Telefónica) solicitó a la CNMC autorización para llevar a cabo el desmontaje de diversos tendidos de cobre, con motivo de lo requerido por las administraciones públicas, así como de lo dispuesto en un procedimiento judicial¹.

El 27 de marzo de 2019 Telefónica subsanó algunos errores contenidos en los anexos a su escrito de 25 de marzo.

¹ En el mismo escrito Telefónica indicó que considera necesario que se establezca un procedimiento que permita agilizar las autorizaciones de cierre parcial que cumplan ciertas condiciones, y solicitó a la CNMC que determine dichas condiciones, así como la información a suministrar por Telefónica para tal fin. Este aspecto será tratado separadamente en un procedimiento administrativo específico, con referencia NOD/DTSA/002/19/CRITERIOS CIERRE PARCIAL.

El 29 de marzo remitió un nuevo escrito en el que solicita el desmontaje de otro tendido, soportado sobre postes, con motivo de lo requerido por el propietario de la finca donde éstos se ubican.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 5 de abril de 2019 se notificó a Telefónica y al resto de operadores interesados el inicio de un procedimiento administrativo para evaluar la solicitud de Telefónica.

TERCERO.- Requerimiento de información

El 12 de abril de 2019 se requirió a Telefónica determinada información relacionada con su solicitud de desmontaje. Con fecha 7 de mayo de 2019 Telefónica dio respuesta al citado requerimiento.

CUARTO.- Trámite de audiencia

El 23 de mayo de 2019 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

No se han recibido escritos de alegaciones de los interesados.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto determinar si debe autorizarse el desmontaje de 8 tramos de la red de cobre de Telefónica.

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)².

En dicha Resolución se mantienen las obligaciones impuestas a Telefónica de transparencia respecto a la transformación de su red de acceso (obligación de someter a autorización previa de la CNMC la realización de modificaciones en la red de acceso de Telefónica que afecten a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, así como obligación de informar con una antelación de seis meses acerca de modificaciones en las características de la red de acceso). Asimismo se establecen las condiciones y procedimientos por los que Telefónica puede llevar a cabo el cierre de sus centrales.

En dicha Resolución se incorpora también 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 Telefónica

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.

² En vigor desde el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial del Estado de fecha 3 de marzo de 2016.

El procedimiento definido en la Resolución de los mercados 3 y 4 establece varias fases para culminar el proceso de cierre de una central 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 menores a la central, como las cajas terminales o los nodos remotos con servicios mayoristas, dado el impacto que su cierre supone a los operadores cobicados 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 concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas.

Dicha Resolución también establece que Telefónica deberá proporcionar 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 solicita a la CNMC autorización para llevar a cabo el desmontaje de 8 tramos de su red de cobre, así como el cese de los servicios mayoristas prestados sobre los mismos. Según indica, dichos servicios mayoristas podrán prestarse a través de soluciones alternativas basadas en su red FTTH.

Lo requerido por Telefónica viene motivado, en 6 casos, por solicitudes de desmontaje formuladas por las administraciones locales, por lo dispuesto por vía de un procedimiento judicial, en un caso, y por lo requerido por el propietario donde se ubica el tendido, en otro.

II.5 Valoración de la solicitud

Aspectos sujetos a valoración

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 de la CNMC.

Una de las principales circunstancias que la CNMC ha venido valorando en anteriores procedimientos de autorización de solicitudes de cierre parcial, es si éstas responden a circunstancias sobrevenidas ajenas a Telefónica, y no a actuaciones voluntarias o discrecionales de este operador.

A su vez es preciso comprobar si existe una afectación apreciable de las condiciones de competencia, para lo que debe cuantificarse el impacto que los desmontajes solicitados puedan tener en la red y en los servicios mayoristas prestados en las ubicaciones afectadas. Es decir, dado que los cierres parciales de la red de cobre pueden ocasionar la interrupción de servicios mayoristas, y además imposibilitan la futura prestación en estas ubicaciones de cualquier servicio sobre la red de cobre, es necesario verificar la disponibilidad de otras alternativas mayoristas (principalmente sobre la red de fibra) y, en su caso, disponer mecanismos que faciliten la transición o migración hacia las mismas.

Características particulares de los 8 tendidos

En línea con lo indicado, la tabla siguiente resume las características particulares de cada uno de los desmontajes de tendidos de cobre solicitados por Telefónica:

IDENTIFICACION DE LA CENTRAL		B/92	ST.CUGAT CT TSM- 0800049	LORIGUILLA	PM/S.LLORENÇ CARD EB TSM - 0700083	ALTET	TORRELLANO	BAÑADEROS	Z/GARRAPINILLOS
Nombre									
Código MIGA	810046		813003	4669020	763009	333002	333001	3511006	5019017
Localidad	Barcelona		Sant Cugat	Loriguilla	Sant Llorenç des Cardassar	Altet (Eliche)	Torrellano (Eliche)	Bañaderos (Aruacas)	Garrapinillos (Zaragoza)
Provincia	BARCELONA		BARCELONA	VALENCIA	BALEARES	ALICANTE	ALICANTE	LAS PALMAS	ZARAGOZA
En proceso de cierre (S/N)	S		S	N	N	N	N	N	N
MOTIVACION DE LA SOLICITUD									
Solicitada variación de la red de cobre por la Administración Pública									
Solicitada variación de la red de cobre por procedimiento judicial									
Desmontaje solicitado por el propietario donde se ubica el tendido									
RED AFECTADA									
Líneas en central	3974		7711	838	1052	877	1530	1181	1504
Cajas afectadas por cierre	13		6	3	10	6	6	2	5
Accesos totales afectados por cierre	14		5	6	35	20	12	15	3
% accesos afectados sobre líneas	0,4%		0,1%	0,7%	3,3%	2,3%	0,8%	1,3%	0,2%
SERVICIOS AFECTADOS									
Servicios banda ancha minorista	1		1	0	30	7	5	15	0
Operadores cobuicados (S/N)	S		S	S	N	S	S	S	N
Bucles desagregados afectados	0		2	0	0	6	2	0	0
Accesos indirectos afectados	0		1	3	5	1	4	3	0
% mayoristas sobre líneas totales	0,0%		0,0%	0,4%	0,5%	0,8%	0,4%	0,3%	0,0%
REDES ALTERNATIVAS									
Existe red FTTH de Telefónica (S/N)	S		S	S	S	S	S	S	S
Tipo de acceso mayorista a red FTTH (NEBA/VULA/comercial)	Comercial		NEBA + VULA	NEBA + VULA	NEBA + VULA	Comercial	Comercial	NEBA + VULA	Comercial
Zona Mercados 3/4	BAU, zona 1		zona 2	zona 2	zona 2	BAU, zona 2	BAU, zona 1	zona 2	BAU, zona 2

Sobre la motivación de las solicitudes

Según indica Telefónica, el desmontaje de cada uno de los tramos viene justificado por las causas siguientes:

- Central con MIGA 810046: solicitud del Ayuntamiento de Barcelona de soterramiento del tendido ubicado en la calle Sant Francesc de Barcelona, con motivo de la ejecución de un proyecto de reurbanización de la zona.
- Central con MIGA 813003: solicitud del Ayuntamiento de Sant Cugat de soterramiento del tendido ubicado en la carretera BV-1462, sector Can Borrull de les Planes.
- Central con MIGA 4669020: solicitud de retirada del poste ubicado en la Avenida 9 de octubre del municipio de Loriguilla, formulada por parte del Ayuntamiento de dicha localidad con motivo de la ejecución del Plan Provincial de Obras y Servicios.
- Central con MIGA 763009: convenio entre Telefónica y el Ayuntamiento de Sant Llorenç des Cardassar para el soterramiento de instalaciones aéreas de Telefónica en la zona de Son Colom, en el marco de un proyecto de rehabilitación de la zona.
- Centrales con MIGA 333001 y 333002: solicitud del Ministerio de Fomento de reposición de tendidos de Telefónica con motivo de la ejecución de obras en el acceso al aeropuerto de Alicante, en el término municipal de Elche.
- Central con MIGA 3511006: demanda judicial interpuesta contra Telefónica por la entidad propietaria de una finca ubicada en el término municipal de Arucas (Las Palmas), por medio de la cual el demandante exige la retirada de una canalización subterránea que fue instalada por Telefónica en condiciones que incumplían los términos en que le fue concedida la autorización (se ubicó en el centro de la parcela, y no en el perímetro, lo que afecta a su explotación agrícola).
- Central con MIGA 5019017: petición de desmontaje de 5 postes por parte del propietario de la finca donde se encuentran ubicados, ya que, según indica éste, fueron instalados sin su consentimiento.

La documentación aportada por Telefónica en respuesta al requerimiento de información permite constatar que los tramos cuyo desmontaje solicita se corresponden con lo efectivamente requerido por las citadas administraciones (con motivo de la realización de obras en la vía pública), con lo recogido en el procedimiento judicial, así como, en el último caso, con lo exigido por el propietario de la finca. Por tanto, queda acreditado que estas solicitudes de desmontaje no son discrecionales o voluntarias, sino que responden a lo

demandado por terceros por razones que están fundamentadas y documentadas.

Impacto en la red y los servicios

Como puede apreciarse en la tabla antes incluida, el impacto que los desmontajes solicitados tienen en la red y en los servicios mayoristas prestados en las ubicaciones afectadas es el siguiente:

Central (código MIGA)	810046	0813003	4669020	0763009	333002	333001	3511006	5019017
Accesos totales	14	5	6	35	20	12	15	3
Porcentaje de accesos de la central que representa el cierre	0,4%	0,1%	0,7%	3,3% (sin operadores coubicados)	2,3%	0,8%	1,3%	0,2% (sin operadores coubicados)
Bucles desagregados	0	2	0	0	6	2	0	0
Accesos indirectos	0	1	3	5	1	4	3	0

La disminución porcentual de la huella de cobertura potencial para el acceso desagregado en las centrales que tienen operadores coubicados es muy limitada (sería, según los casos, de entre un 0,1% y un 2,3%). Además, estos desmontajes conllevan la interrupción de servicios mayoristas (en 6 de los 8 casos), e imposibilitan, en todos los tramos, la futura prestación de servicios mayoristas sobre la red de cobre. Es por ello que debe comprobarse si puede disponerse en estas ubicaciones de otros servicios mayoristas sustitutivos que aseguren la continuidad de los servicios en condiciones satisfactorias para el operador y los clientes afectados.

Existencia de alternativas a la red de cobre

Los tramos cuyo desmontaje solicita Telefónica pueden agruparse en dos categorías:

- Tramos pertenecientes a las centrales con MIGA 813003, 4669020, 763009 y 3511006.

El área afectada por el cierre está ubicada dentro de la zona 2 (zona “no competitiva”) identificada en la Resolución de los mercados 3 y 4, donde, por tanto, se encuentran disponibles los servicios NEBA y NEBA local sobre los accesos FTTH de Telefónica, y lo seguirán estando en el periodo de vigencia de dicha Resolución. En consecuencia, tras el desmontaje del tendido y la sustitución de los accesos de cobre por otros de fibra, los operadores tendrán a su disposición servicios mayoristas que garantizan la continuidad, mediante accesos FTTH, de los servicios minoristas que actualmente prestan dichos operadores sobre accesos de cobre.

- Tramos pertenecientes a las centrales con MIGA 810046, 333002, 333001 y 5019017.

Al estar las zonas objeto de desmontaje ubicadas en los municipios de la zona BAU donde, según lo dispuesto en la Resolución de los mercados 3 y 4, existe competencia en redes de nueva generación, no recae sobre Telefónica la obligación de prestar servicios mayoristas sobre su red FTTH para clientes residenciales (aunque sí está regulada la variante empresarial del servicio NEBA).

Sin embargo, en estas ubicaciones existe también red de fibra de Telefónica, por lo que los operadores podrán acogerse a los acuerdos comerciales que han alcanzado con Telefónica para la provisión de servicios fuera de la cobertura regulada. En las centrales 810046 y 5019017 no hay conexiones mayoristas a migrar, y en las centrales 333002 y 333001 son 13 servicios los que requerirían acogerse a esa posibilidad.

Por tanto, en todos los casos los operadores podrán acceder a servicios mayoristas sobre los accesos FTTH de Telefónica, lo que podrá evitar que se vean perjudicados por el desmontaje de los tendidos y el consiguiente cese en la prestación de los servicios mayoristas sobre la red de cobre.

Plazo de preaviso y condiciones particulares

La Resolución de los mercados 3 y 4 establece un plazo de seis meses de antelación para la comunicación de modificaciones en la red de acceso de pares de cobre de Telefónica, pero especifica también que la CNMC podrá, por Resolución, establecer excepciones justificadas a este plazo.

El actual marco permite el cierre de unidades de red menores a la central si la CNMC estima que concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas que lo hagan necesario. En este caso está justificada la autorización de la solicitud de Telefónica sin que deba respetarse el preaviso de seis meses, siendo suficiente el plazo que se motiva a continuación.

Los operadores con clientes afectados por el cierre parcial deben informar a sus abonados del cambio en su servicio cumpliendo con los plazos estipulados en la normativa vigente. En particular deben informar de cualquier modificación contractual con al menos un mes de antelación, conforme al artículo 9.3 de la carta de derechos del usuario³: *“Los operadores deberán notificar al usuario final las modificaciones contractuales con una antelación mínima de un mes, informando expresamente en la notificación de su derecho a resolver anticipadamente el contrato sin penalización alguna.”* Por ello el plazo de preaviso para el cierre parcial debería ser superior a un mes y en cualquier caso

³ Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas.

suficiente para que los operadores afectados puedan informar adecuadamente a sus abonados de acuerdo con lo recogido en la carta de derechos del usuario.

Por lo anterior, Telefónica deberá informar a los operadores afectados con dos meses de antelación a la fecha efectiva de cierre. El procedimiento de notificación a los operadores deberá permitir que éstos acusen recibo, y que quede constancia escrita del mismo junto con las fechas de notificación y acuse.

Mediante dicha notificación Telefónica comunicará a los operadores el listado actualizado de las conexiones mayoristas que van a verse afectadas por el cierre, y les informará de la posibilidad de solicitar su migración a los servicios mayoristas NEBA-FTTH y NEBA local (en función de los servicios mayoristas disponibles y de su carácter regulado o comercial).

Como ya dispuso la CNMC al autorizar el cierre parcial de la central de Serracines⁴ y el cierre de los nodos ubicados en Almunia de San Juan⁵ y Chiclana de la Frontera⁶, debe ser Telefónica quien asuma las cuotas no recurrentes correspondientes a la migración a NEBA-FTTH o NEBA local de los servicios sobre cobre actualmente prestados en el tendido que se desmonta. Esta facilidad de migración gratuita será de aplicación exclusiva a los servicios que actualmente se prestan en los tendidos afectados de las centrales de la zona 2 (con códigos MIGA 813003, 4669020, 763009 y 3511006)⁷.

Transcurrido el período de dos meses tras dicha notificación, y una vez se hayan completado las migraciones solicitadas por los operadores, Telefónica podrá dejar de prestar los servicios mayoristas sobre la red de cobre, al igual que deberá haber cesado en su uso para la prestación de sus servicios minoristas.

Actualización de la información de cobertura de servicios

Telefónica debe mantener debidamente actualizada la información que a través de sus *Web Services* de cobertura pone a disposición de los operadores en relación con la disponibilidad de servicios mayoristas. En particular, dicha información debe actualizarse de acuerdo con los cambios que se produzcan en la disponibilidad de servicios en las zonas objeto de modificación de la red de acceso.

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 cierre de un nodo en Almunia de San Juan (Exp. NOD/DTSA/001/18).

⁶ Resolución sobre la solicitud de Telefónica de autorización del cierre de un nodo en Chiclana de la Frontera (Exp. NOD/DTSA/002/18).

⁷ Las centrales con MIGA 333002 y 5019017 pertenecen a la zona 2 pero se encuentran en municipios BAU.

II.6 Conclusión

Se ha constatado que concurren circunstancias que justifican estimar las 8 solicitudes de cierre parcial de Telefónica, y ello en las condiciones expuestas.

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 similares. De darse dichas situaciones deberá comunicárselas a Telefónica para que la CNMC 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 autoriza el desmontaje de los 8 tramos de la red de cobre solicitados por Telefónica.

Segundo.- Telefónica deberá notificar a los operadores afectados, con dos meses de antelación a la fecha efectiva del cierre en cada ubicación, el listado actualizado de las conexiones mayoristas que van a verse afectadas por el cierre.

Tercero.- Telefónica informará a los operadores con servicios mayoristas en las centrales con MIGA 813003, 4669020, 763009 y 3511006, de la posibilidad de solicitar su migración gratuita a los servicios mayoristas regulados NEBA-FTTH o NEBA local. Telefónica se hará cargo de todas las cuotas no recurrentes asociadas a dicha migración.

Cuarto.- Transcurrido el período de dos meses tras la notificación, y una vez se hayan completado las migraciones solicitadas por los operadores, Telefónica podrá dejar de prestar los servicios mayoristas sobre la red de cobre, al igual que deberá haber cesado en su uso para la prestación de sus servicios minoristas.

Quinto.- Telefónica debe mantener debidamente actualizada la información que a través de sus *Web Services* de cobertura pone a disposición de los operadores en relación con la disponibilidad de servicios mayoristas.

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.