

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. DE CESE EN LA PRESTACION DEL ACCESO DESAGREGADO COMPARTIDO

OFE/DTSA/013/17 ACCESO COMPARTIDO

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 19 de septiembre de 2019

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de España, S.A.U. de cese en la prestación del acceso desagregado compartido, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Telefónica

Con fecha 3 de octubre de 2017 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) en el que solicita que se apruebe el procedimiento de cese en la prestación del servicio compartido con servicio telefónico básico (STB).

Segundo.- Inicio de procedimiento

Mediante escrito de fecha 24 de octubre de 2017 se comunicó a los interesados el inicio de un procedimiento administrativo en relación a la situación y posible cese en la prestación del acceso desagregado compartido en su modalidad con STB.

Tercero.- Alegaciones de los operadores

Con fecha 10 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Orange Espagne S.A. (en adelante, Orange).

Cuarto.- Trámite de audiencia

El 18 de junio de 2019 la DTSA emitió informe sobre el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

Con fecha 11 de julio de 2019 tuvo entrada en el Registro de la CNMC el escrito de alegaciones de Orange.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto analizar la situación y posible cese en la prestación del acceso desagregado compartido en su modalidad con STB (Servicio Telefónico Básico).

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 la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones 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

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

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 que las autoridades nacionales de reglamentación podrán introducir cambios en las ofertas de referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la Directiva².

Por consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 3/2013, esta Comisión resulta competente para revisar las obligaciones en vigor en materia de acceso desagregado al bucle e introducir cambios en la OBA (Oferta de acceso al Bucle de Abonado), que contiene las condiciones de prestación del servicio mayorista de acceso desagregado compartido.

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.

II.3 El acceso desagregado al bucle de usuario

II.3.1 Definición y modalidades

La red de acceso de bucles de cobre de Telefónica consiste en pares de cobre desde las centrales locales (o los nodos remotos) hasta el domicilio de los usuarios. A través de este medio portador pueden prestarse los servicios de telefonía vocal y acceso de banda ancha. Para la prestación de estos servicios en régimen de libre competencia, dichos pares pueden conectarse en la central a equipos (como DSLAM) de un operador alternativo a Telefónica. Esta posibilidad se conoce como desagregación del par.

El acceso desagregado puede prestarse en dos modalidades:

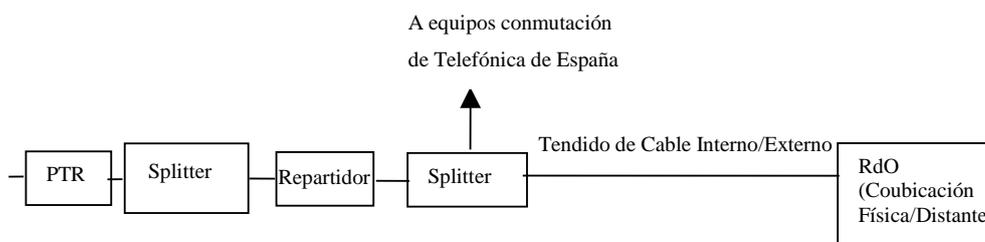
- Acceso completamente desagregado. En esta modalidad, el operador alternativo accede a toda la capacidad de transmisión del bucle. Se

² Asimismo, dicha previsión está recogida en el artículo 69.2 de la nueva Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. El artículo 125 de esta Directiva deroga las Directivas anteriores con efectos a partir del 21 de diciembre de 2020.

implementa mediante la conexión del bucle de cobre de usuario que llega al repartidor de la central a equipos del operador alternativo, sin equipos ni dispositivos intermedios que afecten a las señales transmitidas.

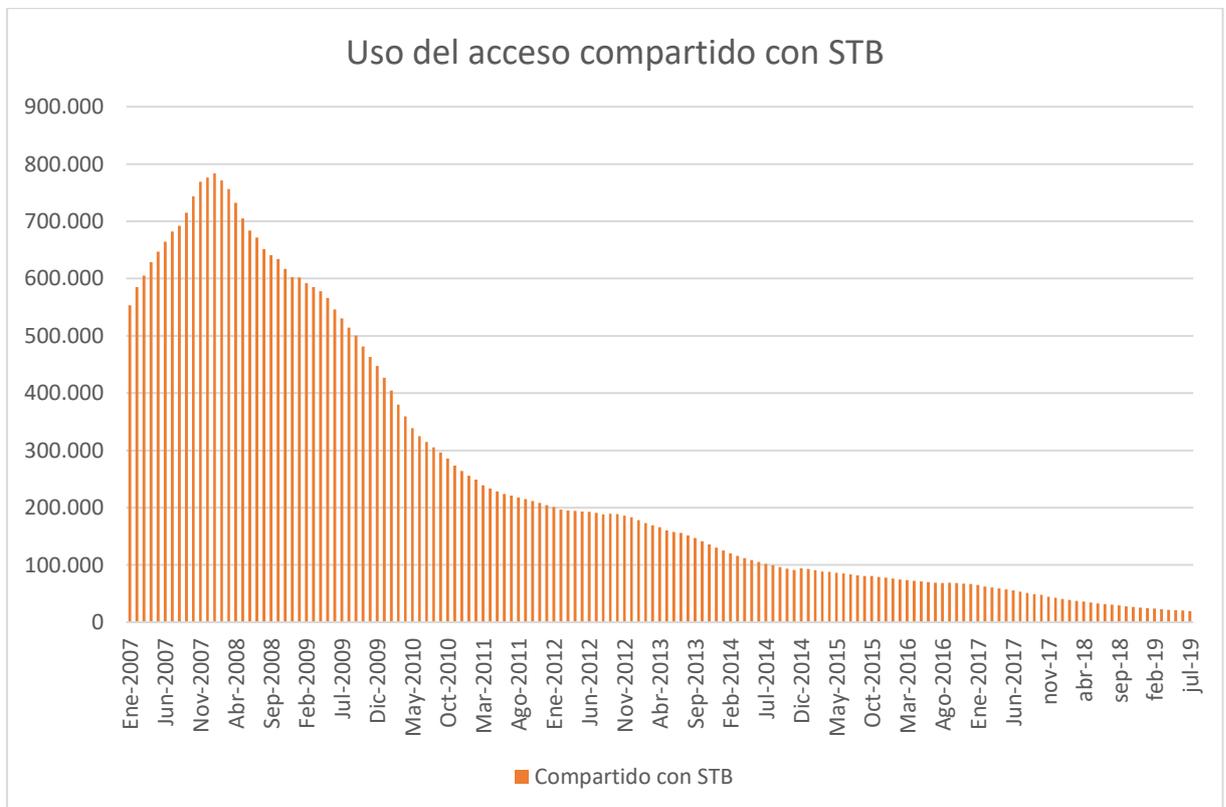
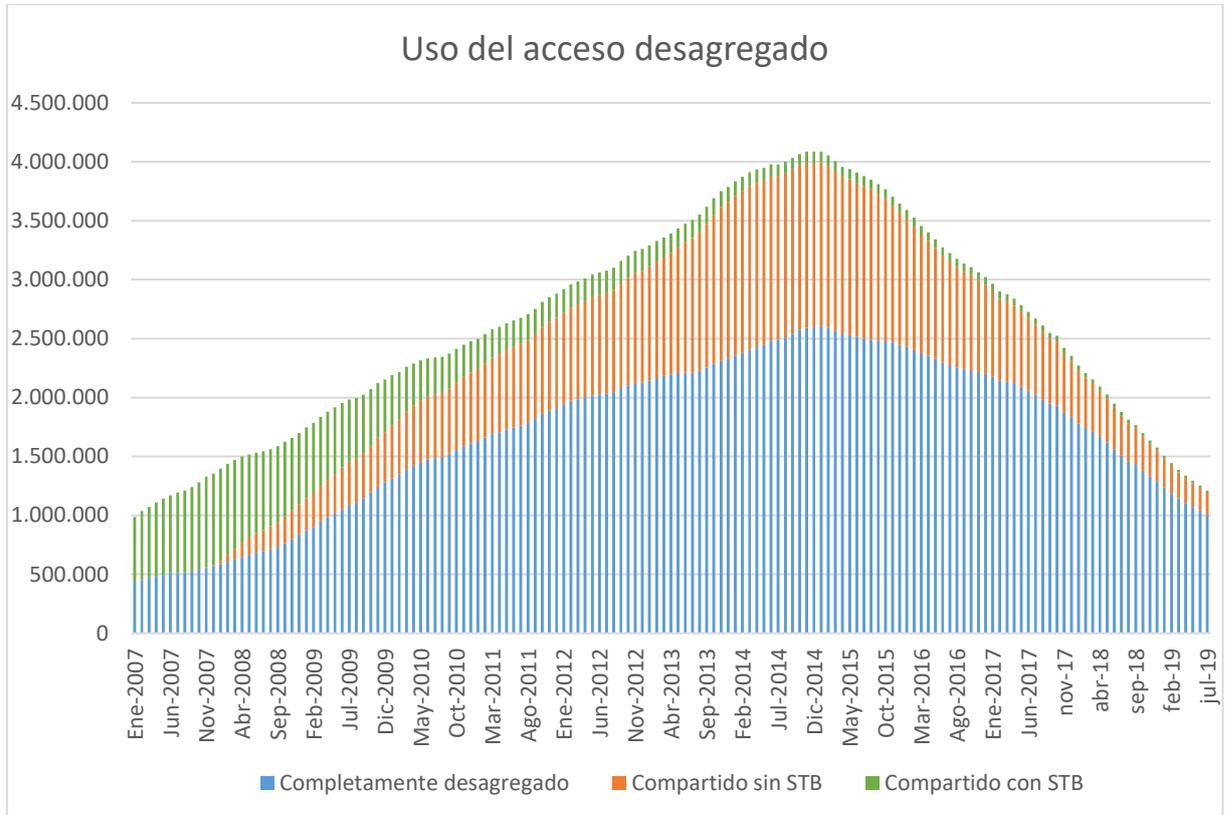
- Acceso compartido. En esta modalidad, el operador alternativo accede a una parte de la capacidad de transmisión del bucle, mientras que la parte restante es usada por Telefónica, propietario de la red. Se implementa mediante la conexión del bucle de cobre a un divisor de frecuencias (*splitter*) con dos salidas, de modo que la parte baja del espectro (usada para telefonía, o STB, servicio telefónico básico) continúa en uso por Telefónica, mientras que el resto (usado para la prestación de acceso de banda ancha mediante ADSL) es utilizado por el operador alternativo.

El acceso desagregado compartido tiene por tanto la arquitectura en central que se representa en la figura.



Posteriormente se definió en España una variante adicional, el acceso compartido sin STB. A diferencia del acceso compartido (que puede denominarse por simetría acceso compartido con STB), en el que Telefónica presta el servicio de telefonía al usuario, en el acceso compartido sin STB no se conectan los equipos de Telefónica a la salida de baja frecuencia del divisor, de modo que el par de cobre se conecta solamente a los equipos del operador alternativo. Por ello Telefónica no presta ningún servicio al cliente, de forma totalmente equivalente al acceso completamente desagregado. En esta variante, el operador alternativo puede prestar el servicio de telefonía (si así lo desea) mediante VoIP (telefonía IP).

En cuanto al uso de cada modalidad del acceso desagregado, puede observarse en la gráfica cómo hace 10 años el acceso completamente desagregado y el acceso compartido tenían cifras similares, para posteriormente aumentar mucho el uso del acceso completamente desagregado en relación al compartido. En la actualidad, la modalidad con STB ha desaparecido prácticamente, situándose en solo 19.568 usuarios en julio de 2019.



II.3.2 Obligación de ofrecer el acceso compartido

Con fecha 24 de febrero de 2016, el Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia adoptó 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).

En dicha Resolución se impuso a Telefónica la obligación de proporcionar servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado a todos los operadores, a precios regulados, en los términos de su Anexo 2³. En particular, se especifica que Telefónica deberá atender las solicitudes razonables de acceso por parte de terceros operadores a los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado. Esta obligación se extiende a la totalidad de su red de acceso de pares de cobre.

Los términos concretos en que se ofrece el acceso se encuentran en la oferta de referencia, la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA). Telefónica está obligada a ofrecer el servicio de acceso al bucle a precios orientados en función de los costes de producción. Actualmente, la cuota mensual del acceso completamente desagregado y del acceso compartido sin STB es de 8,60 euros, y la del acceso compartido con STB de 1,30 euros (ya que presupone la existencia simultánea de un contrato de servicio telefónico del usuario con Telefónica).

Esta obligación existía en iguales o similares términos en las anteriores revisiones del mercado, al tratarse de la obligación de acceso fundamental sobre la que se ha asentado la competencia en banda ancha en España en particular y en Europa en general.

En cuanto a la modalidad de acceso compartido sin STB, la misma se introdujo en la Resolución de modificación de la OBA de 14 de septiembre de 2006 (MTZ 2005/1054) como un caso especial del acceso completamente desagregado, pensado para las situaciones en que el usuario de acceso compartido desee la baja del servicio telefónico y al mismo tiempo tenga la intención de mantener el contrato de servicios de banda ancha con el operador

³ “ANEXO 2: OBLIGACIONES EN RELACIÓN CON LOS SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO COMPLETAMENTE DESAGREGADO Y COMPARTIDO AL BUCLE DE COBRE DE ABONADO

1.- *Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado a todos los operadores, a precios regulados*”

alternativo⁴, pero se especificó que también es de aplicación directa a pares, en servicio o vacantes, que no se encuentren inicialmente desagregados en la modalidad de acceso compartido (con STB).

II.4 Evaluación de la solicitud

En su escrito, Telefónica indica que se encuentra inmersa en un proceso de renovación y actualización de su red y de sus servicios, en cuyo contexto solicita la eliminación del servicio de acceso desagregado compartido con STB, por el ahorro de costes, la simplificación de los servicios y la escasa demanda de este servicio. Hace también referencia a los diferentes servicios mayoristas de acceso, a su juicio excesivos, donde nuevos servicios se irían simplemente superponiendo a los ya existentes. Igualmente, alude al descenso en la planta de servicios mayoristas sobre cobre (por paso de los operadores a NGA), y al diferente entorno tecnológico y de mercado respecto a 2006.

La propuesta concreta de Telefónica es el cese en un primer momento de las nuevas altas y la baja de la planta actual del servicio de acceso compartido con STB seis meses después.

Orange ha apuntado en sus alegaciones al inicio del expediente que el cese del servicio contravendría las obligaciones impuestas por el análisis de los mercados 3 y 4 y se opone a la solicitud de Telefónica. Añade que no es una obligación nueva ni costosa para Telefónica, que Telefónica pretende privar a los operadores de servicios que se presta a sí misma y que Orange no puede reproducir en más de la mitad de su planta porque los tendidos de cableado interno del acceso compartido son incompatibles con la prestación del STB. Indica, asimismo, que la eliminación de este servicio le afectaría de manera relevante.

Orange posteriormente en el trámite de audiencia reitera sus alegaciones y muestra su conformidad con lo recogido en el Informe de la DTSA en lo relativo a la improcedencia de analizar la pretensión de Telefónica fuera de la revisión de los mercados.

Al respecto, es innegable el elevado descenso en el uso del acceso compartido con STB, que, si bien se enmarca en un descenso generalizado de las conexiones de cobre por el paso de los usuarios a FTTH, indica asimismo que específicamente esta modalidad de acceso ha quedado relegada a una situación marginal en el mercado. Por ello, debe rechazarse la alegación de Orange de que *“la eliminación de este servicio le afectaría de manera relevante.”* Ni la

⁴ Dicho movimiento ya era posible, pero requería solicitar el paso a acceso completamente desagregado y las consiguientes operaciones de reconexión en el repartidor. La nueva modalidad de compartido sin STB permitía evitar actuaciones en el repartidor, de forma que la configuración física de tendido de cable con *splitter* es la misma que para cualquier par en acceso compartido con STB.

estrategia de lanzamiento de productos de Orange ni la evolución general del mercado indican que la presencia de este servicio sea de gran relevancia.

En este sentido, la CNMC ya ha considerado adecuado en otras ocasiones racionalizar los servicios mayoristas atendiendo a la evolución tecnológica y a su uso. Así, en la Resolución, de 21 de diciembre de 2017, sobre el cese en la prestación del servicio GigADSL, se analizó la necesidad de establecer un plan para el cese en la prestación de dicho servicio de forma paulatina, estableciendo el cese de nuevas altas y la migración de las conexiones existentes.

Sin embargo, a diferencia del caso citado en el párrafo anterior, el posible cese del acceso compartido con STB no se justificaría para Telefónica por un desfase tecnológico que haga necesario eliminar este servicio, sino por el elevado descenso en su uso, la simplificación de sus servicios mayoristas y por una referencia genérica a ahorros de costes. Por ello, la posible eliminación de la obligación de acceso de este servicio mayorista estaría basada en criterios de uso, de mercado y de competencia como los apuntados por Telefónica. El marco adecuado para dichas consideraciones será el 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.

De hecho, no debe olvidarse que en la resolución de los mercados 3 y 4 se impone expresamente a Telefónica la prestación del acceso compartido, como puede comprobarse en su Anexo 2 ya mencionado. Resulta claro, por ello, que la potencial supresión de dicha obligación deberá analizarse en la futura revisión de los mercados de banda ancha, en concreto en el mercado 3a (“Acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija”).

II.5 Conclusión

La solicitud de Telefónica debe analizarse en la futura revisión de los mercados de banda ancha y no puede estimarse en el presente procedimiento.

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

RESUELVE

Único. - Desestimar la solicitud de Telefónica de cesar en la prestación del acceso compartido con STB.

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.