

**RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE TELEFÓNICA DE AUTORIZACIÓN
DE DESMONTAJE DE 4 TENDIDOS DE COBRE EN MASAMAGRELL Y SANT
JUST DESVERN**

NOD/DTSA/007/19/CIERRE 4

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 29 de julio de 2020

Visto el expediente relativo a la solicitud de Telefónica de autorización del desmontaje de 4 tendidos de cobre en Masamagrell y San Just Desvern, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente.

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito presentado por Telefónica

Mediante escrito de 15 de noviembre de 2019, Telefónica de España, S.A.U. (en adelante Telefónica) solicitó a la CNMC autorización para llevar a cabo el desmontaje de 4 tendidos de cobre, con motivo de lo solicitado por diversas Administraciones Públicas.

Segundo.- Comunicación de inicio

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 20 de noviembre 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.- Alegaciones de Orange

Con fechas 5 de diciembre de 2019 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Orange Espagne S.A. (en adelante, Orange).

Cuarto.- Requerimiento de información

Mediante escrito de fecha de 10 de diciembre de 2019 se requirió a Telefónica determinada información relacionada con su solicitud de desmontaje. Con fecha 18 de diciembre de 2019 Telefónica dio respuesta al citado requerimiento. Con fecha 5 de marzo de 2020 Telefónica envió un nuevo escrito de mejora de su respuesta al requerimiento.

Quinto.- Informe de audiencia

Mediante escrito de fecha 1 de junio de 2020 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

Con fechas 22 de junio de 2020 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Orange.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto determinar si debe autorizarse el desmontaje de 4 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 funciones 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 (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 cierre 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.

¹ 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 (en comparación con el cierre parcial) 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 (y centrales) 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 puede suponer a los operadores cobubicados 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 4 tramos de su red de cobre. Según indica, la retirada de un tramo de cobre y su sustitución por una red de cobre de nueva creación que cuente con un trayecto diferente implicaría unas inversiones que, en base a la existencia de despliegue FTTH, o de planes de despliegue FTTH, en todos y cada uno de los tramos a desmontar, resultan innecesarias y desproporcionadas. Por ello, y al haber servicios mayoristas que permiten el mantenimiento de la competencia en las zonas afectadas, solicita que se autorice el desmontaje de la red de cobre en los casos contenidos en el escrito.

La necesidad de cada uno de los desmontajes de la red de cobre incluidos en el escrito viene originada por las solicitudes de diversas Administraciones Públicas.

Se trata de 4 tramos de red de cobre (con un total de 38 cajas terminales) situados en 2 centrales.

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 – 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 de 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 de mecanismos que faciliten la transición o migración hacia las mismas.

Características particulares de los 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 en el presente procedimiento².

Solicitud	Central	Cajas afectadas	Accesos afectados	Mayoristas afectados	Central en cierre	NEBA local	NEBA FTTH residencial
BARCELONA_000412	0810030	10	2	0	S	S	N
BARCELONA_001450	0810030	8	4	0	S	S	N
BARCELONA_001501	0810030	13	13	4	S	S	N
VALENCIA_000634	4613003	7	2	1	S	S	N

² Actualizados con la contestación de Telefónica al requerimiento de información.

En todos los casos hay, de acuerdo a Telefónica, operadores cubricados en la central. También todas las cajas se encuentran en zonas que, o bien ya tienen cobertura FTTH, o bien en las que está previsto que haya cobertura FTTH pero todavía no se ha instalado la red de fibra.

Como se aprecia en la tabla, casi todas las cajas afectadas dependen de centrales que están en proceso de cierre (previstos para 2023 en todos los casos).

Sobre la motivación de las solicitudes

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

- 0810030_BARCELONA_000412: obras de soterramiento de tendidos en Sant Just Desvern.
- 0810030_BARCELONA_001450: obras de urbanización del Ayuntamiento de Sant Just Desvern.
- 0810030_BARCELONA_001501: obras de urbanización del Ayuntamiento de Sant Just Desvern.
- 4613003_VALENCIA_000634: obras en carretera de Masamagrell de la Generalitat Valenciana.

La documentación aportada por Telefónica permite constatar que los tramos cuyo desmontaje solicita se corresponden con lo requerido por las citadas Administraciones. 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 limitado. Las cuatro solicitudes de desmontaje aquí analizadas afectan a dos centrales. El porcentaje de pares afectados en la central con código MIGA 810030, que es la que mayor número de pares afectados tiene, es del 0,28% de los pares de la central si sumamos las tres solicitudes de desmontaje que hay en ella, como muestra la siguiente tabla. Por ello es muy limitada la disminución porcentual de cobertura potencial para el acceso desagregado en ambas centrales.

Solicitud	Central	Porcentaje de pares afectados
BARCELONA_000412	0810030	0,03%
BARCELONA_001450	0810030	0,06%
BARCELONA_001501	0810030	0,19%
VALENCIA_000634	4613003	0,10%

Por lo tanto, se comprueba que en todas las solicitudes los accesos afectados son una proporción reducida del total de pares activos de la central.

Los desmontajes conllevarían la interrupción de los servicios mayoristas, que son todos accesos desagregados, e imposibilitarían, en todos los tramos solicitados, 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.

También debe tenerse en cuenta que las dos centrales de las que dependen las cajas han iniciado su proceso de cierre, de modo que, en cualquier caso, la duración de los nuevos tendidos de cobre, en caso de que se impusiera la obligación de instalarlos como alternativa, sería limitada, y, además, habrá una mayor presión competitiva sobre el cobre en el área de esas centrales, debido a la existencia en su área de cobertura de accesos de fibra, lo que previsiblemente llevará a un menor uso de dichos accesos de cobre.

Existencia de alternativas a la red de cobre

Las áreas afectadas por el cierre están ubicadas fuera de los 66 municipios BAU, de modo que en ellas se encuentra disponible el servicio mayorista NEBA local sobre los accesos FTTH de Telefónica³. 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 un servicio mayorista regulado que garantizan la continuidad, mediante accesos FTTH, de los servicios minoristas que actualmente prestan dichos operadores sobre accesos de cobre.

Por tanto, en todos los casos los operadores podrán acceder a servicios mayoristas sobre los accesos FTTH de Telefónica, lo que podrá evitar que los operadores alternativos y en último término, los usuarios, 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.

³ En cambio, por tratarse de centrales pertenecientes a la zona 1, no forman parte de la cobertura regulada de la variante residencial del servicio NEBA.

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.

Por un lado, 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 necesidad de observar el preaviso de seis meses, siendo suficiente el plazo que indique la CNMC en cada caso, y que en el presente expediente se motiva a continuación.

Por otro lado, 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 usuario⁴: *“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, 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 al servicio mayorista NEBA local.

Como ya dispuso la CNMC al autorizar el cierre en otros expedientes, debe ser Telefónica quien asuma las cuotas no recurrentes correspondientes a la migración a NEBA local de los servicios sobre cobre actualmente prestados en el tendido que se desmonta. La migración a NEBA local debe ser gratuita, ya que los tendidos pertenecen a centrales de la zona 1 fuera de los municipios BAU y

⁴ 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.

por tanto quedan dentro del ámbito regulado de NEBA local aunque fuera del de NEBA residencial.

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.

II.6 Alegaciones

Orange considera que la petición de Telefónica no queda justificada debidamente y que la CNMC debería publicar la documentación entregada por las Administraciones Públicas en la que se justifican las obras que motivan los desmontajes de líneas.

Al igual que en expedientes anteriores de solicitud de desmontaje, no se considera justificado levantar la confidencialidad de la documentación justificativa de los cortes de líneas debido a que la publicación de esa información perteneciente a terceras partes no produce ningún beneficio para el procedimiento.

Por otro lado, Orange señala que las cajas 3327 y 2106 del MIGA 0810030, que forman parte de la lista de cajas cuyo desmontaje parcial solicita Telefónica, no están en el fichero de cobertura mayorista de pares de cobre y que la consulta de estas dos cajas terminales al Web Service de pares tampoco las muestra.

En respuesta a un requerimiento de información sobre dichas cajas Telefónica ha informado de que en las dos cajas mencionadas no hay activo ningún acceso mayorista ni minorista afectado y tampoco ningún par vacante del que informar en el fichero de cobertura.

En relación con lo anterior debe señalarse que lo observado por Orange se debe a determinadas deficiencias de la información disponible en las bases de datos mayoristas que ya están siendo abordadas en un expediente de revisión de la Oferta de acceso al Bucle de Abonado (expediente OFE/DTSA/015/18).

En todo caso, la ausencia de información sobre pares de cobre en estas dos cajas no desvirtúa el análisis anterior que lleva a la autorización de los

desmontajes solicitados, toda vez que constituyen casos puntuales con respecto al resto de información disponible para las cajas pertenecientes a los 4 tramos que componen la solicitud.

Orange solicita que se modifique el apartado “Características particulares de los tendidos” de la propuesta. Efectivamente como indica en sus alegaciones Orange puede suceder que todavía no en todos los casos exista ya despliegue FTTH, sino que está previsto que lo haya, por lo que así debe reflejarse en el texto.

Orange solicita que se modifique el apartado “Existencia de alternativas a la red de cobre” para indicar que no está disponible el servicio mayorista NEBA local. No se considera justificado llevar a cabo esta modificación ya que solo se indica que el servicio está disponible sobre los accesos FTTH de Telefónica, naturalmente a medida que se habiliten.

Orange considera también que Telefónica debe aportar el detalle de los accesos afectados, como mínimo, con los códigos GESCAL en defecto de los códigos administrativos como medio para acreditar la existencia de cobertura de fibra. Orange señala que las cajas 3327 y 2106 del MIGA 0810030, que forman parte de la lista de cajas cuyo desmontaje parcial solicita Telefónica, no disponen de cobertura de fibra.

Al respecto cabe señalar que estas cajas, como el resto de cajas a desmontar, o bien tienen cobertura FTTH, o bien está previsto la tengan. Por ello se autoriza su desmontaje bajo la condición de que dispongan de cobertura FTTH, y el aviso de cierre, a realizar con dos meses de antelación, no puede llevarse a cabo en cada ubicación hasta que esté establecida dicha cobertura.

Finalmente Orange solicita que se dé traslado del procedimiento a las Administraciones Públicas que solicitan a Telefónica la intervención en sus redes por razón de la realización de obras públicas en su circunscripción. Orange considera que estas Administraciones deben estar involucradas en el procedimiento debido a que Orange considera que los clientes quedarán sin cobertura.

Como se ha indicado en la alegación anterior la autorización de desmontaje se autoriza bajo la condición expresa de que los accesos asociados a cada caja terminal de cobre tengan cobertura FTTH, por lo que no está fundado el temor de Orange de que no habrá cobertura de FTTH en las conexiones que se desmonten. Debido a ello, y a que el presente procedimiento no afecta a su proyecto de obra pública, no se considera justificado incluir a estas Administraciones Públicas en el procedimiento.

II.7 Conclusión

Se ha constatado que concurren circunstancias que justifican estimar las 4 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

Sobre la base de lo anteriormente expuesto, se propone resolver lo siguiente:

Primero.- Se autoriza el desmontaje de los 4 tramos de la red de cobre solicitados por Telefónica, bajo la condición de que los accesos asociados a cada caja terminal de cobre tengan también cobertura FTTH.

Segundo.- Una vez que los accesos asociados a cada caja terminal de cobre tengan también cobertura FTTH, 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 de la posibilidad de solicitar su migración gratuita al servicio mayorista regulado 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.