

RESOLUCION RELATIVA A LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN DE PLAZOS PARA EL CIERRE DE LA CENTRAL SAN SEBASTIÁN/SAN MARCIAL

NOD/DTSA/002/20 CENTRAL SAN MARCIAL

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Dña. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 13 de mayo de 2021

Visto el expediente relativo a la solicitud de suspensión de plazos para el cierre de la central San Sebastián/San Marcial, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Telefónica

Con fecha 23 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) por el que solicita la suspensión de plazos para el cierre de la central San Sebastián/San Marcial.

Segundo.- Inicio de procedimiento y requerimiento de información

Mediante escrito a los interesados de fecha 26 de noviembre de 2020 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) comunicó el inicio de un procedimiento administrativo relativo a la solicitud de Telefónica.

Mediante escrito de fecha 14 de diciembre de 2020, se envió a Telefónica un requerimiento de información sobre aspectos de su solicitud.

Con fecha 25 de enero de 2021 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que responde al requerimiento.

Tercero.- Trámite de audiencia

Con fecha 24 de marzo de 2021 la DTSA emitió informe sobre el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados, sin que ninguno de ellos haya presentado alegaciones.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la solicitud de suspensión de plazos para el cierre de la central San Sebastián/San Marcial (código MIGA 2010001).

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, letras a), b) y c) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), otorgan a esta Comisión, entre otras, las funciones de (i) definición y análisis de los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas, (ii) 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, y (iii) en su caso, cuando proceda, la imposición a los mismos de obligaciones regulatorias que correspondan. Todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 13 y 14 de la misma LGTel y en su normativa de desarrollo.

Con fecha 24 de febrero de 2016, el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) 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 establecieron las condiciones que rigen el proceso de cierre de las centrales de cobre, en su Anexo 2, apartado 2.b. Por consiguiente, esta Comisión resulta competente para resolver la solicitud de modificación de las fechas de cierre inicialmente comunicadas.

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.

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 de cobre con motivo de la transformación de su red de acceso de pares de cobre y el cese en su uso, al pasar los usuarios que dependen de estas centrales a estar atendidos mediante fibra óptica u otras tecnologías.

El procedimiento definido en la Resolución de los mercados 3 y 4 establece varias fases para culminar el proceso de cierre de 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.

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 (cierres parciales), como las cajas terminales o los nodos remotos con servicios mayoristas, podrá ser autorizado a Telefónica de forma excepcional si concurren circunstancias específicas y debidamente justificadas.

En el supuesto excepcional de que al finalizar el período de guarda aún haya clientes minoristas de Telefónica que hagan uso de los pares de cobre de la central a cerrar, Telefónica comunicará a la CNMC esta circunstancia, solicitando autorización expresa para retrasar el cierre.

II.3.1 Estado del cierre de centrales

A fecha de 19 de abril de 2021 hay 2.325 centrales con cierre comunicado, de las cuales 836 tienen un período de garantía de 5 años, entre ellas la central objeto del presente procedimiento.

Todas las centrales cerradas hasta esa fecha (476) tienen un periodo de garantía de 1 año, al no haber en ellas desagregación de bucle. Las primeras centrales con plazo de 5 años¹ en cerrar son las de Barcelona/Clot y Madrid/Hermosilla, con fecha de fin de garantía el 3/2/2021, y fecha de fin de guarda seis meses más tarde.

Las fechas inicialmente comunicadas para cierre fueron modificadas² para 569 centrales con motivo del estado de alarma de 2020.

II.4 Solicitud de Telefónica

En su escrito de solicitud, Telefónica afirma que las circunstancias particulares del despliegue de fibra que cubre el área de influencia de la central de San Sebastián/San Marcial (2010001) hacen inviable el poder proceder con el cierre de la central en la fecha de fin de guarda inicialmente comunicada, el 29 de octubre de 2021.

Telefónica indica que ello se debe a que esta central da servicio a una parte importante del casco histórico de San Sebastián, el cual se encuentra sujeto a una especial protección que no permite tendidos aéreos, entre ellos los de telecomunicaciones. Por ello, el despliegue de la red de fibra siguiendo la normativa marcada por el Ayuntamiento implica unos costes que hacen inviable su ejecución. Afirma que viene trabajando ininterrumpidamente desde el año 2016 con distintas áreas del Ayuntamiento para poder desbloquear la situación relativa a los despliegues en el casco antiguo, con el objetivo de encontrar alternativas que limiten el impacto visual del despliegue y que a su vez permitan contener los costes para hacerlo viable, sin que hasta la fecha se hayan producido avances significativos.

¹ Las centrales con desagregación tienen un plazo de garantía de 5 años. Este plazo puede ser modificado por negociación, como ha ocurrido en la central de La Cabaneta (Balears), con fecha de fin de garantía el 27/11/2020, y fecha de fin de guarda seis meses más tarde. Será la primera central con desagregación en cerrar. Se trata de una central de pequeño tamaño, a diferencia de Barcelona/Clot y Madrid/Hermosilla.

² Resolución, de 19 de noviembre de 2020, sobre la determinación de la nueva fecha de cierre de las centrales con cierre suspendido (NOD/DTSA/001/20).

Como estimación de dicho coste de despliegue, aporta el resultado de un proyecto piloto de 2017, cuyo coste de despliegue por unidad inmobiliaria es 8 veces superior al coste medio de un despliegue estándar. Otro estudio examinó la posibilidad de atender las fincas afectadas desde patios interiores, que no están sujetos a unas condiciones tan exigentes, ya que cuentan con la infraestructura necesaria. La conclusión fue que no todas las fincas disponen de patio interior y que no todos los pisos de una finca quedan en cobertura con esta solución.

Telefónica afirma asimismo haber aportado al Ayuntamiento de San Sebastián, a modo de ejemplo de éxito, el convenio firmado con el Ayuntamiento de Toledo para el despliegue en las zonas de especial protección.

Expone que, en el resto del área de influencia de la central, en la que el despliegue no se ve afectado por la protección del caso histórico, Telefónica ha seguido su plan de despliegue y migración de clientes con el objetivo de poder acometer el cierre.

Indica asimismo que la imposibilidad de cierre de la central no se debe a dejadez por parte de Telefónica ni a ninguna estrategia comercial por la que se haya decidido no invertir en el despliegue de fibra del casco viejo de San Sebastián, sino a que es imposible acometer en estos momentos el despliegue de la zona que no está aún cubierta, en los términos fijados por el Ayuntamiento.

Por todo ello, Telefónica indica que se ve abocada a solicitar la suspensión del cierre de la central de San Marcial, pero confía en poder llegar a algún acuerdo o solución en un futuro próximo, por lo que no desea retirar la comunicación de cierre de la central, sino suspender los plazos hasta que se resuelva la situación, de modo que una vez se pueda desplegar la parte restante, comunicaría de nuevo la reanudación de los plazos de cierre a todos los operadores.

II.5 Valoración

El cierre de la central objeto de la solicitud fue comunicado en abril de 2016. Se trata de una central OBA, es decir, con pares desagregados, por lo que el plazo de garantía es de 5 años, hasta el 29/4/2021. El periodo de guarda, de 6 meses, concluye el 29/10/2021. Es una central situada en área urbana, de tamaño reducido, tiene un área atendida de 11.881 unidades inmobiliarias, 3.055 pares en servicio, y **[CONFIDENCIAL]** accesos de banda ancha sobre cobre, de los cuales el 41% son minoristas. Los accesos mayoristas son en su mayor parte (96%) de desagregación de bucle, tanto ahora como en 2016. Tiene 11 operadores con servicios mayoristas, 4 de ellos con pares desagregados. Es una de las 5 centrales con desagregación con cierre comunicado en San Sebastián, de las cuales 2 cierran en 2021.

Como se ha indicado en otras ocasiones, el proceso de cierre de centrales permite a Telefónica el apagado progresivo de la planta de pares de cobre y sus

equipos de acceso asociados, en un entorno de predominio en el mercado de los accesos NGA. Allí donde hay fibra, las prestaciones de los accesos de cobre resultan insuficientes para competir, lo que convierte a estas redes en redundantes. El marco definido en la Resolución de los mercados 3 y 4 permite un marco transparente, de modo que los operadores y Telefónica cuentan con unos plazos definidos para realizar la migración de los clientes de cobre a las nuevas redes (bien redes propias de cada operador, bien servicios mayoristas, regulados o no).

Dicho marco regulatorio no contempla extensiones automáticas del período de garantía o de guarda; en su lugar, hace referencia al caso, calificado como excepcional, de que Telefónica mantenga clientes minoristas al final del período de guarda, indicando que Telefónica comunicará a la CNMC esta circunstancia, solicitando autorización expresa para retrasar el cierre. El incumplimiento en la fecha de cierre, sin que exista una causa objetiva que lo justifique, podrá dar lugar a la adopción por la CNMC de las medidas que resulten necesarias.

Justificación objetiva

En el caso de la presente solicitud, Telefónica indica que es inviable el cierre de la central en la fecha de fin de guarda inicialmente comunicada, debido a las dificultades encontradas en el despliegue en una parte del área de la central (el casco histórico de San Sebastián) por la normativa urbanística del Ayuntamiento, cuyo cumplimiento implica unos costes que hacen inviable su ejecución. Por tanto, ante la previsión de Telefónica de mantener clientes minoristas en cobre en dicha parte de la central al final del período de guarda, debe examinarse si existe una causa objetiva que lo justifique.

El motivo esgrimido por Telefónica para la suspensión del cierre es la especial protección del casco histórico de San Sebastián, que no permite tendidos aéreos³. La información aportada por Telefónica indica que se han explorado diversas opciones, desde atender las fincas afectadas desde patios interiores a desplegar de acuerdo con la normativa municipal. Todas las opciones han resultado problemáticas, bien por motivos técnicos (solo en aproximadamente un 15% de las UUII afectadas se puede desplegar por patio interior) o por motivos económicos (el despliegue cuesta 8 veces más que un despliegue estándar: **[CONFIDENCIAL]**). Asimismo, no ha sido posible alcanzar acuerdos con el Ayuntamiento de San Sebastián similares a los que han sido posibles en otras zonas con casco histórico protegido, como Toledo.

De los datos aportados, se comprueba que existe una causa objetiva para el retraso en el despliegue de fibra y, por tanto, para la migración de los clientes de

³ Según el Plan Especial de Rehabilitación de la Parte Vieja, que prohíbe las conducciones aéreas eléctricas y de telefonía adosadas a las fachadas de los edificios catalogados.

cobre, que no ha sido posible solventar, tampoco mediante escenarios que sí han sido posibles en otros municipios de similar problemática.

Efectos del cierre

Es conveniente comprobar también los efectos del anuncio del cierre de la central, y observar la evolución de los accesos de cobre en comparación con la evolución general. De la información sobre centrales suministrada mensualmente por Telefónica, se desprende que los accesos de banda ancha sobre cobre en esta central han descendido un 57% desde el anuncio del cierre, mientras que el descenso general en toda la red ha sido de un 72%. El desglose, dentro de la central, es de un descenso del 49% de los accesos mayoristas y de un 65% de los accesos minoristas. Dado que los accesos mayoristas son casi todos de desagregación de bucle, el descenso en los bucles desagregados coincide prácticamente con el mayorista.

En cuanto a la cobertura FTTH, la central contaba en el momento de la comunicación de cierre con una cobertura de casi un 40%, de modo que no se trató de una comunicación excesivamente prematura. Su evolución ha sido creciente hasta el actual 76%. Como se observa en la tabla aportada por Telefónica, la central está prácticamente cubierta por FTTH en la zona no afectada por la especial protección, concentrándose los problemas de despliegue en dicha zona, que solo tiene cubiertas el 34% de las UUII con FTTH.

Estado de despliegue FTTH	UUII Cubiertas	UUII no cubiertas	Total
Zona afectada	1.347 (34%)	2.618 (66%)	3.965
Zona no afectada	7.701 (97%)	215 (3%)	7.916
Total central	9.048 (76%)	2.833 (24%)	11.881

De lo anterior, se comprueba que el despliegue FTTH en la central es el adecuado a la fecha prevista de cierre, excepto en la zona afectada por la especial protección. Asimismo, en cuanto a los efectos sobre los pares de cobre, no se observa un beneficio injustificado de Telefónica, que pudiera ser indicio de comportamientos estratégicos que motivaran la suspensión de cierre solicitada.

II.6 Procedimiento para la reanudación de plazos de cierre

Telefónica no desea retirar la comunicación de cierre de la central, sino suspender los plazos hasta que se resuelva la situación, de modo que una vez se pueda desplegar la parte restante con FTTH, comunicaría de nuevo la reanudación de los plazos de cierre a todos los operadores.

Efectivamente, retirar la comunicación de cierre de la central supondría que debería reiniciarse el cómputo de plazos y ello sería desproporcionado dada la situación general de la central.

Sin embargo, dado que esta solicitud de suspensión puede haber reducido la adquisición o migración a FTTH de clientes de los operadores en parte de esta central, tampoco sería proporcionado establecer la simple reanudación de plazos en un momento libremente elegido por Telefónica. Dada la excepcionalidad de la situación que se ha generado, es conveniente que la nueva fecha de cierre se establezca a solicitud de Telefónica pero teniendo en cuenta la situación de despliegue que se haya alcanzado y el número de servicios pendientes de migración, y asimismo oyendo a los interesados, lo que requiere de un procedimiento administrativo.

II.7 Conclusión

Se considera justificada la solicitud de suspensión del cierre de la central por los motivos expuestos. Por lo tanto, se admite dicha suspensión, de modo que la central no entrará en plazo de garantía en la fecha prevista hasta ahora (29/4/2021), por lo que en ella seguirán estando disponibles, también para nuevas altas, los servicios minoristas y mayoristas basados en la red de pares de cobre.

La nueva fecha de cierre deberá aprobarse en un procedimiento administrativo al efecto, a solicitud de Telefónica, una vez se hayan podido solventar los problemas de despliegue.

En virtud de los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

Primero.- Suspender el cierre de la central de San Sebastián/San Marcial (2010001).

Segundo.- Telefónica deberá solicitar una nueva fecha de cierre cuando haya solventado los problemas de despliegue FTTH en dicha central.

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.