

RESOLUCION RELATIVA A LA SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE 73 CENTRALES DEL PROCESO DE CIERRE

NOD/DTSA/001/21 EXCLUSIÓN PROCESO CIERRE

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. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de octubre de 2021

Visto el expediente relativo a la solicitud de exclusión de 73 centrales del proceso de cierre, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Telefónica

Con fecha 28 de mayo de 2021 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) por el que solicita que se excluyan del proceso de cierre 73 centrales ya comunicadas.

Segundo.- Inicio de procedimiento y requerimiento de información

Mediante escrito a los interesados de fecha 4 de junio de 2021, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual comunicó el inicio de un procedimiento administrativo relativo a la solicitud de Telefónica.

Mediante escrito de fecha 6 de julio de 2021 se envió a Telefónica un requerimiento de información sobre aspectos de su solicitud. Con fecha 22 de julio 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 17 de septiembre 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 en el plazo concedido para ello.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la solicitud de exclusión del proceso de cierre de 73 centrales.

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 6 de octubre de 2021, el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) adoptó la Resolución por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso central al por mayor facilitado en

una ubicación fija para productos del mercado de masas (en adelante, Resolución del mercado 1).

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 del mercado 1 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 dicha Resolución establece varias fases para culminar el proceso de cierre de una central de Telefónica: anuncio del cierre, período de garantía (de 6 meses, 1 año o 2 años¹) en el que Telefónica continúa proporcionando acceso a su red, y período de guarda (de 6 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

¹ En revisiones anteriores el plazo para centrales con operadores coubicados era de 5 años.

autorización expresa para retrasar el cierre. La CNMC evaluará las circunstancias concretas que han motivado el retraso.

II.4 Solicitud de Telefónica

En su escrito de solicitud, Telefónica afirma que tiene por objetivo la renovación de toda la red de acceso, desmontando la obsoleta red de cobre para migrar los clientes a redes de nueva generación. Por ello, ha desplegado en los últimos años una extensa red de fibra que alcanza ya aproximadamente 23 millones de unidades inmobiliarias (UUI) en todo el territorio, restando 9 millones de UUI para alcanzar a toda la población del país.

En relación a las UUI que quedan por cubrir, afirma que en las zonas en las que el despliegue de fibra es rentable, bien a través de despliegue propio por parte de Telefónica o apoyándose en redes desplegadas por terceros, la red de acceso que sustituirá a la red de cobre es la red de fibra. Queda un conjunto de localizaciones en las que no es rentable el despliegue de una red de acceso de fibra, principalmente por ser entornos con densidades de población muy reducidas. Algunas de estas localizaciones cuentan también con despliegues de fibra gracias a subvenciones a través de los concursos PEBANG² y similares. En el resto de las localizaciones, que no cuentan con programas de subvención, se hace necesaria una alternativa, pues la red de cobre no ofrece siempre prestaciones suficientes para dar servicios de banda ancha y TV.

Afirma Telefónica que la alternativa para ofrecer servicios de nueva generación en estos entornos rurales en los que los despliegues de fibra no son rentables es la tecnología radio, cuyas prestaciones sobre 4G y 5G superan con creces las actuales de la red de cobre; por ello está identificando aquellas centrales de cobre candidatas a ser sustituidas al pasar a ofrecerse los servicios de comunicaciones fijas a través de la tecnología radio, lo que denomina acceso fijo radio (AFR³).

Telefónica indica que previamente a comunicar estas centrales, analiza la cobertura radio estimada en cada localización, y solo se comunica el cierre de aquellas centrales cuyos clientes cuenten con una cobertura suficiente. Sin embargo, Telefónica explica que para una serie de centrales ya comunicadas (las 73 centrales objeto de la solicitud), la estimación de cobertura ofrecida por su sistema de consulta ha sido errónea, ya que indicaba cobertura de radio disponible cuando, en realidad, hay dificultades para ofrecer una buena cobertura en estas localizaciones: al aproximarse la fecha de cierre y planificar las migraciones, desde el departamento de ingeniería de red móvil de la propia operadora, que cuenta con sus propias herramientas de análisis de cobertura,

² Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

³ Accesos de red en una ubicación fija que posibilitan la prestación de servicios de comunicaciones mediante accesos inalámbricos (radio).

se ha avisado de la imposibilidad de atender a todos los clientes por falta de cobertura.

Añade que ha analizado distintas alternativas para ampliar cobertura en estas centrales, pero resulta imposible acometer los cambios en la red móvil necesarios para dar la cobertura necesaria en la fecha de cierre comunicada. Por lo tanto, se hace inviable proceder con el cierre de las 73 centrales en la fecha de fin de guarda⁴ inicialmente comunicada.

Telefónica aporta una lista con dichas centrales, que contiene los accesos totales y los mayoristas de cada una, e indica que no hay ningún acceso mayorista ni lo había en el momento de la comunicación, por lo que indica que el impacto mayorista es nulo.

Considera que, a día de hoy, no es posible establecer una planificación sobre la disponibilidad de la cobertura radio necesaria para acometer los cierres de estas 73 centrales, por lo que solicita retrasar su cierre *sine die*, es decir, excluir estas centrales del proceso de cierre comunicado. De este modo, solo una vez se tuviera constancia de que se pudieran migrar todos los clientes que restan, Telefónica procedería a comunicar el cierre de las centrales que corresponda, con los plazos de preaviso estipulados por la regulación vigente.

Finalmente, afirma que para que este problema no vuelva a producirse a futuro, todos los cierres que vayan a ser comunicados serán previamente analizados por el departamento de ingeniería de red móvil de la operadora, con el objetivo de asegurar que cuentan con la cobertura radio necesaria para acometer la migración de los clientes atendidos por cada central.

II.5 Valoración

El cierre de las 73 centrales objeto de la solicitud fue comunicado a la CNMC y a los operadores afectados el 26/11/2020⁵. En dicha comunicación se anunciaba el cierre de 510 centrales, 491 de ellas con un periodo de garantía de 1 año, entre las que estaban las que son objeto de la solicitud aquí analizada; su fecha comunicada de fin de garantía es el 25/11/2021. Se trata de centrales de pequeño tamaño, con entre 4 y 70 accesos de cobre cada una, y que suman un total de 1.694 accesos, todos ellos minoristas.

En cumplimiento del marco de cierre de centrales, Telefónica informa en las comunicaciones de cierre, de las coberturas previstas de las redes alternativas al cobre. En la comunicación de noviembre de 2020, había 191 centrales con una cobertura radio del 100%, de las cuales 70 forman parte de la presente solicitud; y había 113 centrales con una cobertura radio inferior al 100% pero

⁴ En su escrito de comunicación de cierre, la fecha de fin de guarda indicada es el 25/5/2022.

⁵ El 18/12/2020 Telefónica envió un escrito de subsanación de errores.

significativa (entendida como mayor del 5%⁶), de las cuales 3 forman parte de la solicitud. El resto de ellas tenían cobertura radio inferior al 5%.

En su respuesta al requerimiento de información, Telefónica explica que su objetivo es la sustitución completa de la red de cobre por otras redes alternativas, siendo la opción mayoritaria el despliegue de fibra. Indica, asimismo, que un muy reducido número de centrales son candidatas a ser sustituidas en un 100% de sus accesos por tecnología radio, mientras que, en el resto de centrales, el grueso principal de la estrategia está basado en la red de fibra.

Para el resto de centrales, se indica en la contestación a dicho requerimiento que el despliegue de fibra trata de alcanzar el mayor número de fincas posible en el ámbito de cobertura de la central a cerrar. Quedan fuera de esta planificación aquellas fincas en las que solo hay clientes residenciales con servicio de solo telefonía, aunque pueden ser alcanzadas posteriormente, por ejemplo, por despliegues en fincas contiguas; igualmente, puede darse el caso de imposibilidad técnica de despliegue de fibra, como, por ejemplo, la ausencia de permisos. Afirma que, por ello, la estimación de cobertura de fibra recogida en los comunicados de cierre es una cobertura de mínimos, y en general será mayor. Finalmente, afirma que en todas las fincas en las que hay contratados servicios con banda ancha o algún servicio mayorista (tanto AMLT como banda ancha) se planifica despliegue de fibra.

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.

El marco definido para el cierre de centrales de cobre permite un proceso transparente, de modo que los operadores y Telefónica cuentan con unos plazos definidos y conocidos. 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, podría dar lugar a la adopción por la CNMC de las medidas que resulten necesarias.

II.5.1 Justificación objetiva

En el caso de la presente solicitud, Telefónica indica que es inviable el cierre de las 73 centrales en la fecha de fin de guarda inicialmente comunicada (25/5/2022, fin de garantía 6 meses antes), pues no tienen la cobertura radio prevista en la

⁶ Se ha tomado este umbral teniendo en cuenta que en las centrales a cerrar suele haber un pequeño porcentaje de accesos que no pueden cubrirse con fibra.

comunicación ni es posible establecer una planificación sobre la disponibilidad de la cobertura radio necesaria para acometer los cierres.

Se trata de una justificación que cuenta con la particularidad de que no se debe a agentes o eventos externos, sino a fallos en la planificación interna de Telefónica. Es decir, no responde a una circunstancia sobrevenida ajena a Telefónica, con lo que podría tener el riesgo potencial de responder a una actuación voluntaria o discrecional de este operador.

En efecto, en general la retirada de una central del proceso de cierre atentaría contra los requisitos de previsibilidad y garantía de suministro que justifican el procedimiento regulado. Los operadores, a la vista del anuncio de que la central va a cerrar, pueden haber procedido a reducir conscientemente sus servicios mayoristas en la central, para luego ser informados de que no habrá tal cierre.

II.5.2 Efectos del cierre

Conforme a lo anterior es conveniente comprobar los efectos de que en su día se comunicara el cierre de estas centrales, en particular en la evolución de los accesos mayoristas de cobre, ya que el anuncio del cierre podría haber acelerado la migración de estos accesos.

Sin embargo, en este caso, se trata de centrales de muy pocos accesos que no tienen ni tenían accesos mayoristas, por lo que el anuncio no ha tenido impacto sobre la actividad mayorista.

II.6 Conclusión

Si bien la justificación alegada por Telefónica (fallo de planificación) podría no ser suficiente en caso de impacto negativo sobre la competencia, por el anuncio de cierre y su posterior retirada, el hecho de que no haya tal impacto (al no haber accesos mayoristas) haría no proporcionado el rechazo de la solicitud, con un potencial impacto sobre los usuarios finales para los que Telefónica no pudiera asegurar la migración.

Por tanto, debe admitirse la solicitud de exclusión del proceso de cierre de las 73 centrales, sin apreciarse comportamientos estratégicos o anticompetitivos que la motiven. Las centrales del Anexo I no entrarán en plazo de garantía en la fecha prevista hasta ahora (25/11/2021), sino que en ellas seguirá siendo de aplicación la obligación de acceso a la red de cobre.

Igualmente, un futuro cierre de cualquiera de estas centrales podrá ser comunicado por Telefónica mediante el marco y plazos establecidos en el análisis de mercados, sin que se aprecien motivos para que su nueva notificación de cierre deba ser expresamente aprobada.

Por lo demás, Telefónica ha confirmado que va a predominar la migración a

redes de fibra e informa de que todos los cierres futuros basados en migración a acceso radio serán previamente analizados por el departamento de ingeniería de red móvil de la operadora. En este sentido, se considera una comprobación adecuada y necesaria, pues Telefónica debe hacer sus mejores esfuerzos para asegurar que los cierres comunicados sean efectivamente viables.

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.- Se estima la solicitud de excluir del proceso de cierre las 73 centrales del Anexo I, de modo que en ellas seguirán estando disponibles los servicios basados en la red de pares de cobre.

Segundo.- Telefónica podrá comunicar en un futuro el cierre de estas centrales con el procedimiento vigente en ese momento.

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.

ANEXO I

Lista de centrales excluidas del proceso de cierre

MIGA	Central	Municipio	Provincia
3213006	PEREIRA (OR)	PEREIRA	OURENSE
3264024	LUCENZA	LUCENZA	OURENSE
3063011	MORAL	MORAL, EL	MURCIA
0274041	TINDAVAR	TINDAVAR	ALBACETE
0511021	RIOFRIO (AV)	RIOFRIO	AVILA
0511025	SOTALVO	SOTALVO	AVILA
0564006	HIJA DIOS	HIJA DE DIOS, LA	AVILA
0565009	MESEGAR CORNEJA	MESEGAR DE CORNEJA	AVILA
0565013	CARPIO-MEDIANERO	CARPIO-MEDIANERO	AVILA
0566002	OCO	OCO	AVILA
0566027	VADILLO SIERRA	VADILLO DE LA SIERRA	AVILA
0964013	ZAEL	ZAEL	BURGOS
0969006	CONTRERAS	CONTRERAS	BURGOS
1464014	VENTORROS BALERMA	VETORROS DE BALERMA	CORDOBA
1563033	AMIRA (MUROS)	AMIRA (MUROS)	LA CORUÑA
1614005	BEAMUD	BEAMUD	CUENCA
1662027	CIERVA	CIERVA, LA	CUENCA
1666001	ALBENDEA	ALBENDEA	CUENCA
1962004	PERALVECHE C.T.	PERALVECHE	GUADALAJARA
1962012	SACECORBO C.T.	SACECORBO	GUADALAJARA
1965001	TERZAGA MUXFIN TZGA.	TERZAGA	GUADALAJARA
1965006	HUERTAHERNANDO MUXFIN HTHN.	HUERTAHERNANDO	GUADALAJARA
1966014	MORATILLA MELEROS C.T.	MORATILLA DE LOS MELEROS	GUADALAJARA
1968025	VIANA JADRAQUE C.T.	VIANA DE JADRAQUE	GUADALAJARA
2463015	SORBEDA SIL	SORBEDA DEL SIL	LEON
2466010	ALDEA PUENTE	ALDEA DEL PUENTE, LA	LEON
2466019	VALDUVIECO/S.ROQUE	VALDUVIECO	LEON
2568019	MUXFIN CABO	CABO	LLEIDA
3169005	ESLAVA	ESLAVA	NAVARRA
3172006	MEANO	MEANO	NAVARRA
3172007	TORRALBA RIO	TORRALBA DEL RIO	NAVARRA
3261023	CONGOSTRO	CONGOSTRO	OURENSE
3261038	NIGUEIROA	NIGUEIROA	OURENSE
3331003	PIÑERA	PIÑERA, LA	ASTURIAS
3369006	VILLATRESMIL	VILLATRESMIL	ASTURIAS
3369007	NARAVAL	NARAVAL	ASTURIAS
3411004	STA.CECILIA	SANTA CECILIA DEL ALCOR	PALENCIA
3461003	POMAR VALDIVIA	POMAR DE VALDIVIA	PALENCIA

MIGA	Central	Municipio	Provincia
3463008	RENEDO VEGA	RENEDO DE LA VEGA	PALENCIA
3463015	VILLASABARIEGO UCIEZA	VILLASABARIEGO DE UCIEZA	PALENCIA
3464004	PERAZANCAS	PERAZANCAS	PALENCIA
3466009	FONTECHA	FONTECHA	PALENCIA
3466012	RECUEVA PEÑA	RECUEVA DE LA PEÑA	PALENCIA
3466013	S.PEDRO CANSOLES	SAN PEDRO DE CANSOLES	PALENCIA
3467002	DEHESAS ROMANOS	DEHESA DE ROMANOS	PALENCIA
3467007	SANTIBAÑEZ ECLA	SANTIBAÑEZ DE ECLA	PALENCIA
3467010	NAVEROS PISUERGA	NAVEROS DE PISUERGA	PALENCIA
3469003	CONGOSTO VALDAVIA	CONGOSTO DE VALDAVIA	PALENCIA
3711014	ALDEASECA ALBA/MUXFIN	ALDEASECA DE ALBA	SALAMANCA
3763005	CAMPILO AZABA	CAMPILLO DE AZABA	SALAMANCA
3763048	BOUZA, LA	BOUZA, LA	SALAMANCA
3764014	BUENAMADRE	BUENAMADRE	SALAMANCA
3766013	MANZANO	MANZANO, EL	SALAMANCA
3769005	CEREZAL PUERTAS	CEREZAL DE PUERTAS	SALAMANCA
3769007	MANCERAS	MANCERAS	SALAMANCA
3769010	AHIGAL VILLARINO	AHIGAL DE VILLARINO	SALAMANCA
3769014	BRINCONES	BRINCONES	SALAMANCA
3769025	SALDEANA	SALDEANA	SALAMANCA
3769029	VALDERRODRIGO	VALDERRODRIGO	SALAMANCA
3769032	STA.Mª SANDO	SANTA MARIA DE SANDO	SALAMANCA
3769037	VILLARMUERTO	VILLARMUERTO	SALAMANCA
4214003	VILLACIERVOS	VILLACIERVOS	SORIA
4266010	ALDEA S.ESTEBAN	ALDEA DE SAN ESTEBAN	SORIA
4266011	FUENTECAMBRON	FUENTECAMBRON	SORIA
4668034	NAVALON	NAVALON	VALENCIA
4762004	MORAL REINA	MORAL DE LA REINA	VALLADOLID
4963010	CARBELLINO	CARBELLINO	ZAMORA
4963013	TORREFRADES	TORREFRADES	ZAMORA
4965019	MUGA ALBA	MUGA DE ALBA	ZAMORA
4965036	POZUELO TABARA	POZUELO DE TABARA	ZAMORA
4966001	ANTA RIOCONAJOS	ANTA DE RIOCONAJOS	ZAMORA
4966002	DONEY REQUEJADA	DONEY DE LA REQUEJADA	ZAMORA
4968011	S.ESTEBAN MOLAR	SAN ESTEBAN DEL MOLAR	ZAMORA