

## **ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR TELEFÓNICA EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DE DOS CENTRALES COMPUESTAS SOLO POR NODOS Y EL MUNICIPIO DE LAS ROZAS**

(CNS/DTSA/050/22)

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidente**

D. Ángel Torres Torres

#### **Consejeros**

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 7 de abril de 2022

Visto el expediente relativo a la consulta planteada por Telefónica de España S.A.U en relación con la regulación que aplicaría a los nodos y al municipio de Las Rozas, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acuerda lo siguiente:

## I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

Con fecha 10 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Telefónica de España, S.A.U (en adelante, Telefónica) en virtud del cual este operador solicita a esta Comisión que aclare determinados aspectos de las obligaciones regulatorias, adoptadas en el marco de la Resolución relativa a la cuarta revisión de los mercados mayoristas de acceso local (mercado 1/2020) y acceso central (mercado 3b/2014) facilitados en una ubicación fija (en adelante, Resolución de 2021)<sup>1</sup>, que aplicaría a los nodos de algunas centrales y al municipio de Las Rozas.

Con fecha 7 de febrero de 2022 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de Telefónica en el que realiza una subsanación de errores del escrito anterior y reformula la consulta sobre la regulación que aplicaría a los nodos de algunas centrales.

### 1. Regulación de dos centrales compuestas solo por nodos

Telefónica expone:

- Que, de acuerdo con la Resolución relativa a la tercera revisión de los mercados mayoristas de banda ancha de 2016 (en adelante, Resolución de 2016)<sup>2</sup> y con la Resolución de 2021, los nodos están regulados en todos los ámbitos geográficos, incluidas la zona BAU, que se definió en la Resolución de 2016, y la zona 1, que se definió en la Resolución de 2021.
- La Resolución de 2016 incluía asimismo un Anexo que listaba 758 centrales con código MIGA (Anexo 9 de la Resolución de 2016), en las

---

<sup>1</sup> Resolución de 6 de octubre de 2021 por la que la CNMC 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, la designación del operador 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 (ANME/DTSA/002/20/MERCADOS ACCESO LOCAL CENTRAL)

<sup>2</sup> Resolución de 24 de febrero de 2016 por la que la CNMC 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.

que este operador no estaba obligado a prestar los servicios de acceso indirecto sobre fibra y cobre en condiciones reguladas.

- Algunas de las 758 centrales del Anexo 9 de la Resolución de 2016 se componían exclusivamente de nodos. La CNMC indicó que, en ese caso, tales nodos (o conjunto de nodos) quedaban desregulados.

Telefónica pregunta por el tratamiento regulatorio que aplicaría a los clientes ya existentes en las dos centrales (con MIGA 2861015 y 2861016), que están compuestas exclusivamente por nodos, y que formaban parte del Anexo 9 de la Resolución de 2016<sup>3</sup>.

## 2. Regulación del municipio de Las Rozas

Telefónica se refiere al hecho de que, de acuerdo con la Resolución de 2021, el municipio de Las Rozas deja de ser competitivo y, por tanto, pasaría a formar parte de la zona 2. Telefónica pregunta si debe considerarse un plazo de seis meses para la aplicación de la nueva regulación en dicho municipio, en línea con el periodo transitorio de seis meses otorgado para aquellos municipios regulados que pasan a desregularse.

En opinión de Telefónica debería mantenerse una simetría en los plazos para la imposición y la retirada de obligaciones regulatorias, esto es, en los dos sentidos de la acción regulatoria.

## II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. Tal y como señala el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Del mismo modo, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual, la CNMC estará a lo dispuesto en el artículo 6, atribuyendo a este organismo el artículo 6.5 de esta Ley “realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”.

---

<sup>3</sup> Estas dos centrales son de tamaño reducido y están situadas en el municipio de Alcalá de Henares.

Tal y como prevé el artículo 3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), algunos de los objetivos y principios de esta ley, que ha de fomentar este organismo mediante en el desarrollo de sus funciones son los de:

*“a) Fomentar la competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios e innovación, teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos. (...)*

*c) Promover el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad y la interoperabilidad extremo a extremo y su acceso, en condiciones de igualdad y no discriminación. (...)*

*f) Promover la inversión eficiente en materia de infraestructuras incluyendo, cuando proceda, la competencia basada en infraestructuras, fomentando la innovación y teniendo debidamente en cuenta los riesgos en que incurren las empresas inversoras*

La CNMC es por consiguiente el organismo competente, en cuanto autoridad consultiva, para responder a la consulta formulada por Telefónica, al circunscribirse esta al ámbito interpretativo y de aplicación de la regulación ex ante de los mercados de referencia precitados, ámbito sobre el que esta Comisión despliega sus funciones en el sector, de acuerdo con los artículos 13 y 14 de la LGTel.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir este acuerdo.

## III. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

### 1. Regulación de los nodos

Un nodo remoto es un elemento de la red de acceso que ofrece un emplazamiento donde situar un DSLAM<sup>4</sup>, conectado por fibra a una central, y que atiende a un número reducido de usuarios (del orden de varios cientos), mucho menor que el de una central local convencional. Los nodos remotos están normalmente asociados a una central (con la que comparten código MIGA), pero hay también áreas (identificadas por un código MIGA) servidas exclusivamente por nodos remotos, sin edificio de central; este es el caso de los dos MIGA objeto de la consulta.

Como se explica en la Resolución de 2021, la instalación de nodos remotos ya no es una práctica que Telefónica esté realizando de manera general. En vista de esta dinámica, se eliminan determinadas obligaciones relativas a la instalación de nodos. Así, Telefónica deja de estar obligada a solicitar autorización para su instalación<sup>5</sup> y solo debe informar en sus sistemas de información mayorista sobre la instalación de nuevos nodos remotos, con una antelación mínima de seis meses, e informar a la CNMC sobre los nodos instalados, con la periodicidad actual.

Se mantiene, en todo caso, la obligación a Telefónica de ofrecer un servicio mayorista de acceso indirecto (NEBA cobre o ADSL-IP)<sup>6</sup> en los pares de cobre de las áreas servidas por nodos remotos, con independencia de que pertenezcan a centrales de la zona 1 o zona 2, definidas en la Resolución de 2021.

---

<sup>4</sup> El DSLAM (*Digital Subscriber Line Access Multiplexer*) es un equipo terminal que permite la prestación de servicios xDSL sobre los pares de cobre. En el caso de los nodos remotos, Telefónica conecta con fibra óptica su central con el DSLAM situado en el nodo remoto, desde el que salen los pares de cobre que llegan hasta las viviendas de los abonados. Esto permite acortar la longitud de los pares y con ello aumentar la velocidad alcanzable en ellos.

<sup>5</sup> Sin perjuicio de que Telefónica deba seguir informando sobre este tipo de medidas, así como requiriendo autorización para otro tipo de modificaciones en la red de cobre.

<sup>6</sup> Se utilizará de manera indistinta los términos acceso mayorista de banda ancha, acceso indirecto y acceso *bitstream*. Todos ellos se refieren a los servicios mayoristas que están incluidos en el mercado 3b/2014.

Se explica asimismo que en los nodos remotos no es posible la desagregación del bucle<sup>7</sup>, y la competencia depende exclusivamente de la oferta de servicios mayoristas de banda ancha, es decir, del acceso indirecto:

*En relación con la red de acceso de pares de cobre de Telefónica, debe por otra parte tenerse en cuenta que la misma contiene un cierto número de pares que no dependen de una central convencional directamente, sino que a efectos de la prestación del servicio de banda ancha dependen de un nodo remoto. En estos elementos, y debido a su reducido tamaño (y por tanto al reducido número de clientes accesibles al realizar la inversión en el nodo), los operadores alternativos no han hecho uso de la posibilidad de desagregación del sub-bucle, como sí lo han hecho en numerosas centrales para la desagregación del bucle. A esto se suma la imposibilidad de desagregar los pares en la central de la que dependen los nodos en el caso de nodos de interceptación de bucle.*

*En consecuencia, y con independencia de su ubicación geográfica, existen en todo el territorio nacional áreas en las que no hay y no se espera la presencia de operadores alternativos en mercados mayoristas ascendentes, como el mercado mayorista de acceso desagregado al bucle, por ser áreas servidas por nodos remotos desde los que Telefónica ofrece sus servicios minoristas de banda ancha. [subrayado añadido]*

Por ello, la Resolución de 2021 establece que "Telefónica deberá prestar los servicios mayoristas de referencia en todos los accesos de pares de cobre que dependan de un nodo remoto para la prestación del servicio de banda ancha".

El tratamiento regulatorio diferencial de los nodos remotos consiste, por tanto, en la imposición a Telefónica de la obligación de prestar sobre todos los pares de cobre, que dependan de un nodo remoto y con independencia de su ubicación geográfica, un servicio de acceso mayorista de banda ancha, esto es, el servicio NEBA cobre (o, en su defecto, el ADSL-IP).

Dada la ausencia de alternativas efectivas a la provisión de servicios de acceso mayorista de banda ancha, la Resolución de 2021 prevé que la regulación de los nodos remotos tenga un ámbito nacional. Este tratamiento regulatorio no constituye ninguna novedad ya que estas obligaciones de ámbito nacional ya se impusieron en el marco de la Resolución de 2016. La Resolución de 2021 no establece ninguna excepción en cuanto al alcance de la obligación de prestar los

---

<sup>7</sup> La desagregación del sub-bucle (para instalar un DSLAM en el nodo por parte del operador alternativo) sería posible, pero no se ha producido. La Resolución de 2021 eliminó esta obligación de acceso.

servicios de acceso indirecto (NEBA cobre o ADSL-IP) sobre los pares de cobre dependientes de los nodos remotos.

Las dos centrales (más precisamente, las dos áreas identificadas por su código MIGA 2861015 y 2861016, y situadas en Alcalá de Henares) a que hace referencia la consulta de Telefónica (i) se componen exclusivamente de nodos remotos (sin edificio de central)<sup>8</sup> y (ii) fueron analizadas, en el seno de la Resolución 2016, conforme a los mismos criterios que el resto de centrales y se constató que se desenvolvían en un entorno de competencia efectiva. Por esta razón, fueron incluidas en el Anexo 9 de la Resolución de 2016 (centrales del mercado 3b\_1).

Ahora bien, la Resolución de 2021 (i) sigue estableciendo unas obligaciones de acceso indirecto sobre cobre en los nodos remotos, de ámbito nacional y (ii) a diferencia de la Resolución de 2016, no analiza el desarrollo de la competencia a nivel de la central local de la red de cobre de Telefónica sino a nivel de municipio. En el marco de la Resolución de 2021 no se identifican una lista de centrales competitivas ni cabe hablar de nodos remotos competitivos.

Por ello, Telefónica deberá prestar, en condiciones reguladas, el servicio de acceso indirecto basado en cobre (NEBA cobre o ADSL IP) para todos los accesos de cobre de las dos centrales con código MIGA números 2861015 y 2861016 (pues todos dependen de nodos); esto incluye tanto a las conexiones ya existentes como a las futuras conexiones sobre pares de cobre de dichas centrales.

## **2. Regulación del municipio de Las Rozas**

La Resolución de 2021 establece periodos transitorios para proceder al levantamiento o supresión de obligaciones previamente existentes. En sentido contrario, y en línea con el marco normativo comunitario, la Resolución de 2021 -y en general las resoluciones de mercados- no fijan periodos transitorios para el establecimiento o mantenimiento de obligaciones, particularmente en casos como el presente donde Telefónica ya tiene desarrollados los servicios mayoristas que deberá poner a disposición de los operadores alternativos.

En relación con esta cuestión, en lo que se refiere al levantamiento o supresión de obligaciones, el Reglamento sobre mercados de comunicaciones

---

<sup>8</sup> Suman conjuntamente 48 líneas activas de acceso indirecto sobre cobre, con datos de diciembre de 2020.

electrónicas, acceso a las redes y numeración (Reglamento MAN)<sup>9</sup>, en su artículo 4.3, establece que:

*“Asimismo, cuando tras un análisis de mercado, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones determine que un mercado se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, suprimirá las obligaciones que, de conformidad con el apartado 1, tuvieran impuestas los operadores que hubieran sido declarados con poder significativo en dicho mercado, e informará de la supresión a todas las partes interesadas con una antelación mínima de dos meses a su efectividad.” [subrayado añadido]*

Asimismo, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas<sup>10</sup> establece en el considerando 174 y el artículo 67.3 que:

*“(174) Cuando una autoridad nacional de reglamentación retire la regulación del nivel mayorista, debe definir un período de preaviso adecuado para garantizar una transición sostenible hacia un mercado desregulado. Al definir tal período de preaviso, dicha autoridad debe tener en cuenta los acuerdos existentes entre proveedores de acceso y solicitantes de acceso que se hayan celebrado sobre la base de las obligaciones reglamentarias impuestas.*

*[...]*

*“Artículo 67.3. Cuando una autoridad nacional de reglamentación llegue a la conclusión de que en un mercado pertinente no se justifica la imposición de obligaciones reglamentarias según el procedimiento previsto en los apartados 1 y 2 del presente artículo, o cuando las condiciones establecidas en el apartado 4 del presente artículo no se cumplan, no impondrá ni mantendrá ninguna de las obligaciones reglamentarias específicas de conformidad con el artículo 68. Cuando ya existan obligaciones reglamentarias sectoriales específicas impuestas de conformidad con el artículo 68, deberá suprimir esas obligaciones a las empresas en dicho mercado pertinente.*

*Las autoridades nacionales de reglamentación velarán por que las partes afectadas por dicha supresión de obligaciones reciban un plazo de preaviso adecuado, definido por el equilibrio entre la necesidad de garantizar una*

<sup>9</sup> Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración.

<sup>10</sup> 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.



*transición sostenible para los beneficiarios de dichas obligaciones y los usuarios finales, la elección del usuario final, y que la reglamentación no se prolongue más de lo necesario. Al fijar este plazo de preaviso, las autoridades nacionales de reglamentación podrán fijar condiciones específicas y plazos de preaviso en relación con los acuerdos de acceso existentes” [subrayado añadido]*

El tratamiento simétrico que Telefónica considera razonable para la imposición y supresión de obligaciones de carácter ex-ante no responde por tanto *a priori* al marco regulatorio en vigor. De hecho, las obligaciones regulatorias impuestas en el seno de la revisión periódica de los mercados de referencia se establecen dada una situación de ausencia de competencia efectiva, lo que justifica que en principio las medidas deban resultar de aplicación con carácter inmediato una vez la CNMC culmina su análisis, a fin de paliar los problemas de competencia detectados.

Por tanto, las obligaciones regulatorias relativas al municipio de Las Rozas deberían resultar de aplicación con efectos desde el día siguiente a la publicación de la Resolución de 2021 en el BOE (esto es, desde el 21 de octubre de 2021).

Ahora bien, con fecha 16 de febrero de 2022 la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional acordó adoptar la medida cautelar solicitada por Telefónica de España, consistente en la suspensión de la imposición de la obligación de acceso (virtual) al bucle de fibra óptica de Telefónica en el municipio de Las Rozas.

Por tanto, esta obligación de acceso mayorista no se aplicará en el municipio de Las Rozas en tanto no exista un pronunciamiento en sentido contrario por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **3. Conclusión**

Con respecto a los clientes ya existentes (así como clientes potenciales), que están conectados a los nodos remotos de las centrales con MIGA 2861015 y 2861016, Telefónica está obligada a prestar el servicio de acceso indirecto (NEBA cobre o ADSL-IP) en las condiciones reguladas previstas en la Resolución de 2021.

De conformidad con lo previsto en la Resolución de 2021, las medidas regulatorias previstas para el municipio de Las Rozas resultan de aplicación a partir de la publicación de la resolución en el Boletín Oficial del Estado. En lo que se refiere al municipio de Las Rozas, deberá en todo caso estarse a las medidas

que la Audiencia Nacional pueda dictar a tales efectos, habida cuenta del Auto de dicho Tribunal de fecha 16 de febrero de 2022.