

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE CIERRE DE LOS SERVICIOS DE LA CENTRAL DE CONMUTACIÓN DE MADRID- DELICIAS

(NOD/DTSA/001/23 CESE CONMUTACIÓN CENTRAL MADRID-DELICIAS)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de junio de 2023

De acuerdo con la función establecida en el artículo 6.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria resuelve:

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de Telefónica

Con fecha 27 de enero de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que solicita que se apruebe el cierre preventivo de los servicios de conmutación de la central de Madrid-Delicias. En concreto, solicita el cese de forma inminente de nuevas altas, y el cese de forma definitiva de todos los servicios activos el 30 de junio de 2023, lo que afectaría a los servicios de telefonía que se ofrecen a través de la central de conmutación tanto minoristas como mayoristas, incluido el Acceso Mayorista a la Línea Telefónica (AMLT).

Segundo. Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 3 de febrero de 2023 se notificó a los operadores el inicio de un procedimiento relativo al estudio de la solicitud de Telefónica de cierre de los servicios de la central de conmutación de Madrid Delicias, como el servicio AMLT.

Tercero. Requerimiento de información

Con fecha 8 de febrero de 2023, se remitió un requerimiento de información a los operadores afectados por el posible cierre de la central de conmutación y a Telefónica.

Los operadores afectados y Telefónica remitieron sus respuestas al requerimiento de información, recibidas entre el 22 de febrero y el 8 de marzo de 2023.

Cuarto. Trámite de audiencia

Con fecha 10 de mayo de 2023 la DTSA emitió un informe en el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

Con fecha 26 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica de alegaciones.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la solicitud de cierre de los servicios de la central de conmutación de Madrid-Delicias entre los que se incluye el servicio AMLT.

Segundo. 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 100.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, 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 poseen un peso significativo en el mercado cuando en el análisis se constate que no se desarrolla en un entorno de competencia efectiva, así como, cuando proceda, la de establecer obligaciones específicas a los mismos; todo ello de acuerdo con el procedimiento y efectos determinados en los artículos 16 y 17 de la misma LGTel y en la normativa concordante.

Mediante la Resolución de los mercados 1/2007 y 2/2007¹ se impuso a Telefónica la obligación de seguir proporcionando el acceso mayorista a la línea telefónica para los accesos tradicionales a la Red Telefónica Conmutada. Por

¹ Resolución, 17 de enero de 2017, relativa a la definición y análisis del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (mercado 2/2007) acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

consiguiente, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la LCNMC, este organismo es competente para supervisar las obligaciones que derivan de las Resoluciones de los mercados 1/2007 y mercado 2/2007.

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.

Tercero. Análisis de la solicitud de Telefónica

Como consecuencia del estado de la central de tecnología 5ESS² en Madrid/Delicias, Telefónica solicita el cierre preventivo de los servicios de conmutación de esta central. En concreto solicita el cese de nuevas altas con carácter inminente, y solicita dejar de prestar de forma definitiva los servicios activos el 30 de junio de 2023. Telefónica considera que, dado el reducido número de clientes activos, esta fecha es más que suficiente para realizar la migración. El cese por tanto afectaría a los servicios minoristas y mayoristas que se cursan a través de la central de conmutación. Los servicios mayoristas son solamente las líneas AMLT aunque pueden existir líneas minoristas contratadas a Telefónica en las que el titular de la línea es un operador.

A. Consideraciones previas: análisis de los mercados 1/2007 y 2/2007

Con fecha 17 de enero de 2017, se aprobó la Resolución del mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija (en adelante, mercado 1/2007) y del mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas (en adelante, mercado 2/2007). En dicha resolución se incluye la obligación de Telefónica de seguir proporcionando el servicio de acceso mayorista de la línea telefónica (AMLT), que permite a los operadores alternativos de acceso indirecto (preselección de llamadas) ofrecer a los clientes finales una única factura por todos los servicios de acceso y telefonía fija.

B. Situación de la central de Madrid Delicias

Telefónica expone que con fecha 13 de septiembre de 2020 y, como consecuencia de una rotura de tuberías, la central de Madrid Delicias se inundó. Este hecho afectó a la central de conmutación 5ESS y provocó la incomunicación total de los clientes. Para resolver esta situación y poder restablecer la central

² Central de conmutación del suministrador Lucent Technologies (integrada en la actualidad en Nokia)

de conmutación, Telefónica puso en marcha una actuación de emergencia y, tras una semana del incidente, pudo ponerla parcialmente en funcionamiento. No obstante, tras estos trabajos la central de conmutación ha quedado en una situación de precariedad³, con alto riesgo de caídas periódicas y con posibilidad de rotura completa según manifiesta este operador.

Si bien Telefónica ha llevado a cabo un conjunto de acciones para minimizar el impacto en los clientes⁴ y se ha centrado en reducir la carga del equipo y hacer acopio de tarjetas en desuso⁵ (para disponer de ellas como repuestos), la degradación continuada del estado del hardware hace insostenible el mantenimiento correcto del equipo⁶. A este hecho se suma que el 24 de noviembre de 2022 Nokia **[CONFIDENCIAL**

]

C. Repercusión y valoración de la propuesta

El cierre de la central de conmutación afectaría a los servicios que se cursan a través de ella y que incluyen la telefonía tradicional y las líneas RDSI en sus modalidades de acceso básico o primario⁷, utilizadas estas últimas generalmente en entorno empresarial.

Desde un punto de vista de operador mayorista se verían afectadas las conexiones AMLT, además de algunos servicios minoristas (servicios denominados 1P o 2P según incluyan o no un servicio de banda ancha) que los

³ Módulos de abonado y procesadores centrales con estantes inservibles, pérdida de redundancia en el conmutador por daños físicos provocados por el agua, módulos de abonado inservibles.

⁴ Migración de los clientes minoristas, modificación del encaminamiento para eliminar el riesgo de incidencias en llamadas a clientes portados, ampliación de los repuestos mediante la recuperación de tarjetas de equipos en desuso, migración de las interconexiones TDM con otros operadores, reconexión de los equipos remotos a otras centrales de la red y migración de todos los servicios “sin bucle” (desvíos y similares).

⁵ Las tarjetas de la central de conmutación son elementos de hardware específico para realizar funciones como la conexión hacia el abonado o el encaminamiento de las llamadas hacia las interfaces de salida. A modo de ejemplo, en la tecnología 5ESS se distinguen los módulos de administración, de comunicación, y de conmutación; este último incluye la conexión de líneas de abonado,

⁶ Este aspecto lo plasma el suministrador en un escrito remitido a Telefónica el 13 de octubre de 2022.

⁷ Red Digital de Servicios Integrados, con modalidad básica (dos canales B de 64 kbps y uno de señalización D de 16Kbps) y primaria (30 canales de 64 kbps y dos de señalización de 16 Kbps). Un ejemplo sería el servicio de conexión de la centralita de una empresa que utilizaría uno o varios servicios RDSI

operadores tienen contratados a Telefónica. Todos ellos se resumen a continuación. **[INICIO CONFIDENCIAL]**

[FIN CONFIDENCIAL]

Para evaluar la conveniencia de cerrar los servicios de la central de conmutación se ha solicitado a Telefónica y operadores que indicaran la fecha en la que se produjo la comunicación por parte de este operador sobre el estado de la central.

Se ha constatado que con fecha 15 de diciembre de 2022, Telefónica comunicó por correo electrónico a los operadores la necesidad de migrar los servicios activos incluyendo la numeración afectada. **[INICIO CONFIDENCIAL]**

[FIN CONFIDENCIAL].

D. Cese de nuevas altas

Telefónica propone dos fechas con respecto al cese de los servicios. Una primera fecha sería la del cese de nuevas altas de servicios en la central de conmutación y coincidiría con la fecha de notificación de la resolución.

A la vista de la información aportada por Telefónica se observa que la central de Madrid-Delicias está operando en condiciones precarias. Aunque se ha mantenido en funcionamiento desde el incidente acaecido el 13 de septiembre de 2020, la afectación sufrida en diversos módulos del equipo y las dificultades de su mantenimiento conllevan un alto riesgo de afectación a los servicios, situación que fue comunicada a los operadores el 15 de diciembre de 2022. Por ello, conviene evitar la posibilidad de dar nuevas altas de servicios en dicha central, para evitar perjuicios a más clientes.

Cabe recordar que conforme al procedimiento de cierre de centrales en la central de Madrid-Delicias se ha notificado ya el cierre de los servicios de cobre y tiene fijado el fin de periodo de garantía el 30 de octubre de 2023, momento a partir del que no se pueden solicitar nuevas altas de servicios sustentados en cobre.

Al respecto, se ha solicitado a Telefónica que indique el número de altas de AMLT en 2022 y se constata que no hubo ninguna.

E. Cese en la prestación de servicios activos

La fecha límite propuesta por Telefónica para la migración de los servicios de la central de conmutación es el 30 de junio de 2023. Los operadores son conocedores de la situación crítica de la central y han podido, desde el 15 de diciembre, iniciar las comunicaciones vía sus agentes comerciales para informar sobre la conveniencia de migrar a una solución alternativa y planificar su implementación. Cabe señalar que gran parte de estas actuaciones podrían estar ya en curso dado que los servicios sustentados en cobre deberán migrar antes de 30 de abril de 2024 (fin de periodo de guarda y cese total de los servicios).

Telefónica manifiesta que la totalidad de conexiones de sus servicios minoristas de ámbito residencial está migrada. Sin embargo, dispone todavía de una cartera de conexiones de clientes empresariales sin migrar, siendo estas líneas las más complicadas por tratarse de soluciones ad-hoc. Se trata principalmente de conexiones de clientes de grandes empresas, pero también de pequeñas y medianas empresas. Apunta Telefónica que ha trasladado la situación a los agentes comerciales que atienden las cuentas empresariales para empezar a barajar alternativas, pero sin especificar fecha. Al respecto, la problemática

planteada por Telefónica es idéntica a la del resto de operadores que hacen uso de la central y que cuentan con servicios de empresas.

Por ello, se ha requerido también a los operadores alternativos que comuniquen si han trasladado a Telefónica sus dificultades en migrar las conexiones existentes como consecuencia de penalizaciones asociadas a las cuentas de empresa u otros motivos, pero ningún operador se ha dirigido a Telefónica. A este punto se suma que cuatro de los operadores no han mostrado negativa a migrar en la fecha propuesta por Telefónica.

Tan solo Vodafone ha indicado en sus alegaciones al inicio del expediente que no será posible la migración completa hasta el 30 de octubre de 2023 y tampoco puede estimar si puede migrar algún cliente antes del 30 de junio, sin haber aportado justificación o más información relativa a este hecho. Asimismo, ningún interesado ha formulado alegaciones contra la propuesta de aplicar un plazo 2 meses para realizar la migración de las conexiones existentes incluida en el trámite de audiencia.

Por su lado Orange matizó, también en el escrito de alegaciones al inicio del expediente, la posibilidad de migrar indicando que en principio la veía factible y que, en caso de no poder alcanzar este hito, informaría a Telefónica y a la CNMC, dado que no siempre las soluciones alternativas como pudiera ser acceso compartido sin servicio telefónico o acceso desagregado son una opción. Si bien Orange manifestó que no todas las ubicaciones disponen de cobertura de fibra, no ha detallado las líneas afectadas en ningún escrito y en todo caso la ubicación de la central en pleno centro de Madrid, en la zona declarada como competitiva de conformidad con los mercados de banda ancha⁸, hace que la disponibilidad de alternativas sea en principio suficiente para la mayoría de las casuísticas posibles.

A la vista de lo expuesto se considera adecuado estimar la solicitud de Telefónica de cesar en la prestación de servicios AMLT, dada la situación de precariedad de la central. Su estado actual hace aconsejable la migración de los servicios existentes de forma inminente tal y como informó Telefónica a los operadores. Se trata, asimismo, de una situación excepcional donde la inundación de la

⁸ Resolución de 6 de octubre de 2021 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 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.

central ha ocasionado la degradación acelerada de unos equipos ya de por sí obsoletos. Por tanto, un cierre programado y cercano en el tiempo evitaría situaciones no deseadas para todas las partes, donde el tiempo de restablecimiento del servicio es imprevisible y donde el soporte de los equipos existentes es prácticamente nulo.

Aun así, tal y como se especificó en el informe de audiencia, se considera preciso fijar un margen de maniobra que sea suficiente para que todas las partes puedan migrar. Para ello, la fecha de cese en la prestación de los servicios debe ser de al menos dos meses tras la notificación de la Resolución.

F. Migración a servicios regulados

Por otro lado, dado que se trata de una solicitud excepcional de Telefónica se considera adecuado aplicar medidas equivalentes a las aplicadas en los casos de cierre parcial de una central solicitados por Telefónica, en los que se ha venido estableciendo que debe ser Telefónica quien asuma las cuotas no recurrentes de las migraciones⁹. Por ello está justificado en el presente caso que la migración a servicios regulados (accesos indirectos o servicios de desagregación), la migración sea gratuita para los operadores alternativos. Es decir, los cambios hacia el servicio de desagregación total, el servicio compartido sin servicio telefónico, o la variante empresarial de NEBA¹⁰, no conllevarán cuota de alta alguna a los operadores, quienes solo deberán sufragar las cuotas recurrentes.

Telefónica se muestra conforme con esta propuesta, pero solicita que la resolución y migración se realice a la mayor brevedad. Este operador justifica su solicitud alegando que el aumento de temperatura propia del verano incrementa el riesgo de tener un fallo crítico.

G. Conclusión

A la vista de lo anterior, se considera una solicitud razonable el cese de las nuevas altas en la fecha de notificación de la presente Resolución; asimismo, se

⁹ En la Resolución, de 11 de diciembre de 2019, sobre la información requerida en las solicitudes de autorización de desmontajes de la red de cobre se resumen los criterios empleados: “[...] estamos ante una autorización destinada únicamente a atender una solicitud de Telefónica para la resolución de un problema en un ámbito muy delimitado. Y como también se indicó, no tendría sentido que las condiciones de migración fuesen las estándar, sino que está justificado establecer otras más ventajosas para los operadores.

¹⁰ El municipio de Madrid no forma parte del ámbito regulado de NEBA local ni de la variante residencial de NEBA

considera razonable la migración de las conexiones existentes una vez pasados 2 meses desde la fecha de notificación de la presente Resolución.

Por tratarse de una situación excepcional solicitada por Telefónica, esta operadora deberá asumir las cuotas no recurrentes de migrar las conexiones existentes a servicios regulados.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Se estima la solicitud de Telefónica de cese en la prestación de los servicios mayoristas de la central de conmutación de Madrid-Delicias, en las condiciones indicadas a continuación.

SEGUNDO.- Telefónica ya no estará obligada a atender nuevas solicitudes de alta de servicios AMLT a partir de la fecha de notificación de esta Resolución.

TERCERO.- Los operadores alternativos y Telefónica deberán migrar la totalidad de servicios asociados a la central de conmutación antes de que hayan transcurrido dos meses tras la notificación de la presente Resolución.

CUARTO.- Telefónica deberá asumir las cuotas no recurrentes de la migración de las conexiones existentes a servicios regulados.

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.