

RESOLUCIÓN RELATIVA A LA SOLICITUD DE CIERRE DE LOS PUNTOS DE ACCESO INDIRECTO (PAI) DEL SERVICIO ADSL IP REGIONAL Y NACIONAL DE LA CENTRAL DE BARCELONA ARENES

(OFE/DTSA/004/23 CESE PAI-IP CENTRAL BCN-ARENES)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 19 de octubre de 2023

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha acordado lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Primero.- Escrito de Telefónica

Con fecha 30 de mayo de 2023 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 dicte una Resolución por la cual se autorice el cierre de los Puntos de Acceso Indirecto (PAI) ADSL-IP de la central de Barcelona/Arenes y que el tráfico se encamine a otro PAI de la provincia o a nivel nacional.

Segundo.- Inicio de procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 6 de junio de 2023 se notificó a los operadores el inicio de un procedimiento de revisión de la solicitud de Telefónica sobre el cierre de los servicios soporte ADSL IP de la central Barcelona/Arenes.

Tercero.- Requerimiento de información

Con fecha 20 de junio de 2023, se envió un requerimiento de información a los operadores con conexiones afectadas en dicha central. Con fechas 4 y 5 de julio se recibió respuesta de Embou Nuevas Tecnologías (Grupo MasMovil) y Vodafone España S.A.U. respectivamente. Por su parte, Interoute Iberia S.A. solicitó ampliación de plazo y su respuesta se recibió el 19 de julio de 2023.

Cuarto.- Trámite de audiencia

Con fecha 12 de septiembre de 2023, la DTSA emitió informe sobre el presente procedimiento, comunicando la apertura del trámite de audiencia a los interesados.

Con fecha 18 de septiembre de 2023 tuvo entrada escrito de Telefónica en relación con dicho informe. Telefónica muestra su conformidad con adaptarse a la solución de migración elegida por los operadores y con su gratuidad.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.- Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis de la solicitud de Telefónica de autorización del cierre de los puntos de acceso indirecto (PAI) del servicio ADSL-IP Regional y Nacional ubicados en la central de Barcelona/Arenes.

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 del Mercado 1¹ y la Resolución del Mercado 2² se estableció que Telefónica debe continuar con la prestación del servicio ADSL-IP (Nacional y Regional) en ciertas zonas.

Por 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 se derivan de las Resoluciones de mercados citadas.

¹ 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.

² Resolución, de 29 de marzo de 2022, relativa a la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

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.- Consideraciones previas

Mediante la Resolución del Mercado 1 se estableció que Telefónica debe continuar con la prestación del servicio ADSL-IP (Nacional y Regional) en las zonas declaradas como no competitivas en las que no haya cobertura NEBA sobre accesos de cobre.

Por otro lado, en la Resolución del Mercado 2 se imponen a Telefónica obligaciones de acceso indirecto en el ámbito empresarial, que también incluyen el servicio ADSL-IP en las zonas sin cobertura de NEBA empresas.

El servicio ADSL-IP es un servicio de acceso indirecto que permite a los operadores concentrar el tráfico de sus clientes en un punto denominado PAI (Punto de Acceso Indirecto). Se ofrece, por un lado, el servicio ADSL-IP Regional en el que se definen 50 puntos de entrega, uno por provincia. El PAI en Barcelona objeto del presente expediente se sitúa en las centrales de Barcelona/Arenes y Barcelona/Torras y Bages³. Por otro lado, existe el servicio de ámbito nacional, cuyos puntos de entrega pueden acoger conexiones de todas las provincias y se sitúan en las centrales de Barcelona/Arenes, Barcelona/Torras y Bages, Madrid/Delicias y Madrid/Peñuelas.

La central de Barcelona/Arenes (MIGA 0810001) tiene fecha anunciada de cierre de los servicios de cobre. Su fecha de fin del periodo de garantía es el 29 de noviembre de 2023 y su fecha de fin de guarda es el 29 de mayo de 2024. Se trata de una central de gran tamaño, con operadores cubricados, en la que, por tanto, su periodo de garantía ha sido de 5 años.

En dicha Resolución del Mercado 1 se estableció, en el marco establecido para el cierre de centrales de cobre, lo siguiente: *“En caso de cierre de una central con puntos de acceso indirecto o de NEBA local (PAI o PAI-L), Telefónica deberá mantener dichos puntos de acceso y deberá seguir prestando todos los servicios*

³ En algunas provincias los PAIs pueden situarse en más de una central para tener un balanceo de carga.

mayoristas asociados (como entrega de señal)". Es decir, el cierre de la central (cese de uso del cobre) no implica el cese de uso del PAI.

Cuarto.- Valoración de la solicitud de Telefónica

Telefónica solicita el cese en la prestación de los servicios soporte ADSL-IP (los puertos de conexión al PAI) de la central de Barcelona/Arenes, es decir, que dejen de utilizarse para encaminar tráfico de conexiones ADSL-IP, en la fecha de cierre de la central de cobre fijada el 29 de mayo de 2024.

Sin embargo, como se ha indicado, a priori, el cierre de la central de cobre no conlleva el cierre del servicio soporte de ADSL-IP tal como queda establecido por la resolución de mercados de banda ancha.

Debe tenerse en cuenta que los PAI del servicio ADSL IP Regional y Nacional de la central de Barcelona/Arenes gestionan conexiones de diferentes centrales, muchas de las cuales tienen fecha de cierre posterior a la de Barcelona/Arenes, y, por ello, aunque se llegue a la fecha de cierre de los servicios de cobre de dicha central, los PAI en ella ubicados en principio deben seguir operativos.

Telefónica justifica su solicitud exponiendo que se encuentra inmersa en un plan de reacondicionamiento de centrales, que está permitiendo identificar qué centrales son las más adecuadas para acoger los nuevos despliegues y en las que se centrarán las inversiones para su acondicionamiento, de modo que puedan acoger adecuadamente los nuevos equipamientos de red. Se entiende que entre ellas no se encuentra Barcelona/Arenes, ya que indica haber detectado la necesidad de proceder a su cierre.

El servicio ADSL-IP regional es un servicio de volumen residual⁴ como consecuencia de una mayor cobertura de fibra y la disponibilidad de servicios con mejores prestaciones. Con respecto a ADSL-IP Nacional, el número de conexiones es superior al regional, pero con una clara tendencia negativa (el volumen de conexiones se ha reducido un tercio en un periodo de 3 años). Aun así, se trata de servicios regulados que permiten la conexión de clientes y que Telefónica tiene la obligación de ofrecer en las zonas declaradas como no competitivas sin cobertura de NEBA cobre.

⁴ A fecha de julio de 2023 sumaba en el nivel regional solo 4.080 conexiones o equivalentemente un 0,12% de las conexiones mayoristas, y en el nivel nacional 40.060 conexiones o un 1,14%

Conexiones Activas

De los datos aportados por Telefónica se constata que únicamente 314 conexiones ADSL-IP⁵ utilizan los puntos de acceso a cerrar en la central de Barcelona/Arenes, las cuales pertenecen a tres operadores (Vodafone, Embou e Interoute). Todos ellos han sido contactados por Telefónica y han revisado la forma en la que podría acometerse la migración.

En general, el cierre del PAI no requiere un corte de los servicios activos, sino tan solo un reencaminado del tráfico de las conexiones afectadas a la otra central que forma el PAI de la provincia (Barcelona/Torras y Bages), en el caso del servicio de nivel regional; o a cualquiera de las tres que seguirán operativas como PAI nacional (Barcelona/Torras y Bages, Madrid/Delicias y Madrid/Peñuelas) en el caso del servicio de nivel nacional.

Al respecto, Telefónica indica que asumiría los costes de la migración, de modo que serían gratuitos para los operadores, aspecto que reclaman expresamente.

No obstante, si bien Embou e Interoute no tienen observaciones a la propuesta realizada por Telefónica, Vodafone plantea soluciones alternativas que encajan mejor a su casuística particular. Es decir, existen situaciones en las que un operador no dispone de un punto de acceso alternativo en la ubicación requerida y por ello considera que la solución propuesta inicialmente por Telefónica para migrar no es la más adecuada. No obstante, de la información aportada por los operadores se constata que también Vodafone ha identificado la vía idónea para realizar su migración y Telefónica acepta ajustarse a la propuesta de este operador.

En este tipo de solicitudes puntuales es 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 asociadas a la migración⁶. Por ello, se considera justificado que la migración de las conexiones existentes a cualquier

⁵ Datos de abril de 2023

⁶ 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.*

solución de acceso indirecto recogida en las ofertas de referencia se haga de forma gratuita para los operadores alternativos (cobre o fibra)⁷.

Asimismo, cabe destacar que la solicitud de Telefónica facilitará el proceso de evolución de su red sobre todo en esta central en la que no se instala equipamiento FTTH.

Por lo demás, la fecha planteada por Telefónica supone que los operadores dispondrían de un plazo suficiente (varios meses) para planificar la migración, además de que la cartera de clientes tendrá tendencia a ir disminuyendo.

Por tanto, basta establecer que Telefónica deberá acordar con los operadores la forma de migrar las conexiones existentes en base a la solución técnica que mejor se adapte a cada uno de ellos y de forma gratuita.

Nuevas altas

La contratación de nuevos accesos que utilicen ADSL-IP se prevé residual como consecuencia de la evolución del cierre de centrales, la existencia de tecnologías con mejores prestaciones y que únicamente donde no haya DSLAM compatibles con NEBA existe la obligación de ofrecer el servicio ADSL-IP.

En cualquier caso, toda solicitud de acceso ADSL IP se podrá dirigir hacia los puntos de entrega existentes: en ámbito regional/provincial, la central de Barcelona Torras y Bages puede concentrar el tráfico del área de influencia de Barcelona, y con respecto al servicio nacional, existen tres puntos de entrega (Barcelona Torras y Bages y dos puntos en Madrid). Por tanto, también desde la perspectiva de nuevos accesos se considera razonable el cierre del punto de entrega de la central de Barcelona Arenes.

Quinto.- Conclusiones

Se ha constatado que es muy limitado el volumen de conexiones afectadas y que es suficiente el plazo disponible para que los operadores afectados planifiquen las actuaciones necesarias. Asimismo, se debe tener en cuenta el interés de Telefónica en liberar recursos en una central que dejará de dar servicios de cobre.

⁷ Ya bien sea un proceso de alta o traspaso.

Telefónica asume la totalidad de los costes que deriven del proceso de migración de los operadores hacia los nuevos puntos de entrega y en base a la solución técnica que mejor se adapte a cada uno de ellos según solicitaban.

A la vista de lo anterior, se considera razonable autorizar a Telefónica el cese en la prestación de los servicios soporte ADSL-IP en la central de Barcelona/Arenes.

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 autoriza a Telefónica a cesar en la prestación de los servicios soporte ADSL-IP de la central Barcelona/Arenes en la fecha de 29 de mayo de 2024.

Segundo.- Telefónica asumirá las cuotas no recurrentes asociadas a la migración de las conexiones existentes en dichos servicios soporte.

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.