

**RESOLUCIÓN SOBRE LA COMUNICACIÓN DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. DE PARALIZACIÓN DEL PROCESO DE CIERRE DE OCHO CENTRALES.**

**NOD/DTSA/001/16 PARALIZACIÓN CIERRE**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 16 de junio de 2016

Vista la comunicación de Telefónica de España, S.A.U. acerca de la paralización del proceso de cierre de ocho centrales, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

**I ANTECEDENTES**

**Primero.- Escrito presentado por Telefónica**

Con fecha 24 de febrero de 2016 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) por el que comunica la paralización del proceso de cierre de ocho centrales.

**Segundo.- Comunicación de inicio del procedimiento**

Mediante escrito de fecha 4 de marzo de 2016 se notificó a Telefónica y a los operadores interesados el inicio del procedimiento administrativo para el análisis de la comunicación de Telefónica.

### **Tercero.- Requerimiento de información**

Mediante escrito de fecha 31 de marzo de 2016 se envió a Telefónica un requerimiento de información.

Con fecha 15 de abril de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de respuesta al requerimiento.

### **Cuarto.- Escrito de Orange**

Con fecha 29 de abril de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de Orange Espagne S.A.U. (en adelante, Orange).

### **Quinto.- Informe y trámite de audiencia**

Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2016, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), se procedió a dar trámite de audiencia a los interesados, enviándoles también el informe con la propuesta de Resolución.

Con fecha 25 de mayo de 2016 se recibió escrito de alegaciones de Telefónica.

Con fecha 30 de mayo de 2016 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, Astel).

Con fecha 1 de junio de 2016 se recibió escrito de alegaciones de Orange.

## **II FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **II.1 Objeto del procedimiento**

El presente procedimiento tiene por objeto el estudio de la comunicación de Telefónica de exclusión de ocho centrales del proceso de cierre.

### **II.2 Habilitación competencial**

Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a estos efectos “*realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo*”.

Con la entrada en vigor de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) se produjo la derogación de la anterior Ley 32/2003. La Ley 9/2014 mantiene en todo caso las potestades

atribuidas a la CNMC en relación con los procedimientos de definición y análisis de mercados, así como de establecimiento y supervisión de las obligaciones resultantes de dichos procedimientos.

De acuerdo con el artículo 70.2 de la LGTel, *“En particular, en las materias reguladas por la presente Ley, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ejercerá las siguientes funciones: ... c) Establecer, cuando proceda, las obligaciones específicas que correspondan a los operadores con poder significativo en mercados de referencia, en los términos establecidos en el artículo 14 de la presente Ley y su normativa de desarrollo”*.

Dando cumplimiento a su función de definición y análisis de los mercados, la CNMC aprobó, con fecha 24 de febrero de 2016, 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 impuso a Telefónica, en relación con los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de cobre de abonado, una obligación de transparencia que incluye un procedimiento sobre el cierre de centrales.

En virtud de lo anterior, y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la citada Ley, y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para resolver el presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

### **II.3 Marco establecido para el cierre de centrales**

Dando cumplimiento a su función de definición y análisis de los mercados, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) aprobó, con fecha 22 de enero de 2009, la Resolución por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso físico al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (en adelante, Resolución de los mercados 4 y 5).

La Resolución de los mercados 4 y 5 definió las condiciones y el procedimiento por los que Telefónica puede llevar a cabo el cierre de sus centrales por la transformación de su red de acceso de pares de cobre y el cese de uso de la misma. La característica fundamental de este proceso es el cambio en la red

de acceso de los usuarios que dependen de la central a cerrar, pues deja de usarse el cobre para dar servicios minoristas y mayoristas.

La Resolución de los mercados 3 y 4 simplifica el procedimiento y condiciones aplicables al cierre de centrales e introduce además la posibilidad de cerrar unidades menores a la central. No obstante, dicha resolución está vigente desde el día siguiente a su publicación en el BOE, es decir, desde el 4 de marzo de 2016.

En consecuencia, el marco aplicable tanto a las comunicaciones realizadas en 2015 de cierre de las ocho centrales como a la comunicación de Telefónica de 24 de febrero, objeto del presente expediente, es la Resolución de los mercados 4 y 5, y conforme a ella se debe examinar dicha comunicación de paralización del cierre de ocho centrales.

El procedimiento definido incluye varias fases diferenciadas: anuncio del cierre, período de garantía en el que Telefónica continúa dando acceso a su red, y período de guarda de seis meses en el que Telefónica está obligada únicamente a la continuidad en la prestación de los servicios entregados. No es necesaria autorización explícita para iniciar el proceso de cierre de una central.

La Resolución de los mercados 4 y 5 preveía asimismo un período de extensión, que es una extensión automática del período de garantía, si pasado este plazo Telefónica continúa haciendo uso de la red de pares de cobre de la central. Este período es de dos años para centrales OBA y de un año para las demás, y su activación debe ser comunicada por Telefónica a los operadores con una antelación de dos meses. En el caso de que una central agote el período de garantía y el de extensión sin que Telefónica haya dejado de usar completamente la planta de cobre, el cierre de dicha central requerirá de una autorización expresa de la CNMC.

No hay previsiones explícitas en este marco respecto a la paralización del proceso de cierre de una central una vez anunciado éste.

En cambio, la Resolución de los mercados 3 y 4, además de eliminar el prerrequisito para el anuncio de cierre (25% de clientes conectados a medios alternativos al cobre), elimina también las extensiones del período de garantía y hace referencia al caso excepcional de que Telefónica mantenga clientes minoristas al final del período de guarda, indicando que la CNMC deberá examinar la situación concreta que lleva a que en la central haya fallado la planificación y se mantengan por ello clientes minoristas, y asegurarse de que no se han producido efectos anticompetitivos. De este modo, Telefónica no tiene prerrequisitos para iniciar el proceso de cierre de una central, pero debe asegurarse de que al final del proceso habrá migrado a todos sus clientes.

## II.4 Comunicación de Telefónica

Telefónica indica en su escrito que el cierre de una central de cobre en funcionamiento es un proceso enormemente complejo, y añade que tras el cierre de las dos primeras centrales, su objetivo con las siguientes comunicaciones de cierre era la estandarización y extensión de los procesos afectados, y sobre todo, la adaptación territorial de los mismos, con el fin de conseguir una industrialización del proceso de cierre.

No obstante, Telefónica señala que han surgido problemas de diversa índole que han supuesto en algunos casos un verdadero impedimento, e indica que se trata tanto de problemas externos ajenos a Telefónica (dificultades al extender la cobertura alternativa al cobre al 100% de los accesos, problemas comerciales y de instalación en la migración de los clientes) como de problemas internos (extensión de las actuaciones del proceso de cierre a sus organizaciones territoriales).

Por toda la variedad de problemas encontrados, Telefónica indica que hay ocho centrales para las cuales el proceso de cierre se torna inviable, puntualizando que esto no supone una demora en su cierre de acuerdo a los plazos regulados, sino que supone la comunicación de la paralización total del cierre de las mismas.

Esto implica, según Telefónica, que dichas centrales seguirán estando disponibles para todos los operadores y para todos los servicios mayoristas como antes de la comunicación del cierre. Telefónica ha informado a los operadores con presencia en estas centrales.

Las centrales cuyo cierre se paraliza son las siguientes:

<b>Código MIGA</b>	<b>CENTRAL</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>PROVINCIA</b>
0710023	PM-POLIGONO CAN VALERO R1	PALMA DE MALLORCA	BALEARES
0813007	CERDANYOLA VALLES-BELLATERRA	CERDANYOLA DEL VALLES	BARCELONA
3810026	MERCADO I	STA. CRUZ DE TENERIFE	S. C. TENERIFE
5019038	Z-ARGUALAS	ZARAGOZA	ZARAGOZA
1710006	GIRONA MAS XIRGU R1	GIRONA	GIRONA
0812007	CAN CUYAS	MONTCADA I REIXAC	BARCELONA
1113002	PUERTO REAL/RIO SAN PEDRO	PUERTO REAL	CADIZ
1410012	EL ARCANGEL	CORDOBA	CORDOBA

## II.5 Valoración

### II.5.1 Aspectos generales

La Resolución de los mercados 3 y 4 (al igual que la anteriormente vigente Resolución de los mercados 4 y 5) reconoce el derecho de Telefónica a la

transformación de su red de acceso, sujeta a obligaciones, y en particular reconoce la posibilidad de cerrar centrales bajo ciertas condiciones (como la observación de un período de garantía, en que se mantienen todas las obligaciones de acceso). Se entiende por cierre de una central el cese del uso de los accesos de cobre de dicha central. El cierre de una central conlleva el fin de la obligación de acceso en dicha central a la red de pares de cobre de Telefónica así como sus recursos asociados (como servicios de cubrición).

Telefónica comunica en su escrito que, debido a los problemas encontrados, paraliza el cierre anunciado de 8 centrales. Se trata en todos los casos de centrales de reducido tamaño, sin operadores cubricionados, y con un período de garantía de un año. Dicho período de garantía habría concluido el 8/5/2016 (4 casos), el 15/6/2016 (1 caso) y el 28/10/2016 (3 casos).

Telefónica podría haber optado por hacer uso de la extensión automática prevista en el marco regulador anterior, extendiendo así el período de garantía por un año más; sin embargo, ha optado por paralizar el proceso de cierre, lo que implica que estas centrales ya no tienen una fecha prevista de finalización de las obligaciones de acceso a la red de cobre.

Como se ha indicado, la retirada de centrales del proceso de cierre no está contemplada en el marco establecido para el cierre de centrales. Por lo tanto, deberá estudiarse de acuerdo a los objetivos fijados para dicho marco. Y estos objetivos son la transparencia y previsibilidad del proceso de modernización/transformación, además de garantías explícitas de continuidad en el suministro de los servicios. Para ello, se impuso la obligación a Telefónica, desde el momento del anuncio de su intención de dejar de explotar la red de cobre en un ámbito determinado, de continuar con la prestación de los servicios en la unidad de red considerada hasta que haya transcurrido un período de garantía, no pudiendo en ningún caso cesar en el suministro si sigue utilizando la red de cobre para sus propios servicios.

El período de garantía establecido, y respetado por Telefónica, da cumplimiento a dicha obligación. Ahora bien, la retirada de la central del proceso de cierre atentaría contra esos requisitos de previsibilidad y garantía de suministro, en el caso de que los operadores, a la vista del anuncio de que la central va a cerrar, hubieran procedido a reducir conscientemente sus servicios mayoristas en la central, para luego ser informados de que no habrá tal cierre.

Por lo tanto, debe examinarse la evolución de los servicios mayoristas desde la fecha del anuncio de cierre hasta la fecha del anuncio de la paralización del cierre. Pero en cualquier caso, dado el marco de cierre de centrales mencionado, los operadores contaban con que dos meses antes del fin del período de garantía se podría producir una comunicación de extensión de dicho plazo, lo que unido a los seis meses de período de guarda (que pueden emplear para migrar sus conexiones, pues no hay equipos instalados en las

centrales) hace a priori improbable que algún operador hubiera reducido significativamente sus servicios mayoristas en la fecha de la comunicación de la retirada del cierre (más de dos meses antes del fin del período de garantía de las cuatro centrales cuyo plazo vence en primer lugar).

## II.5.2 Evolución de los servicios mayoristas

Conforme a lo anterior, debe examinarse la evolución de los servicios mayoristas en las centrales cuyo cierre ha sido paralizado. Pues bien, el examen de tales cifras en el global de centrales<sup>1</sup> indica que efectivamente ha habido una disminución de ciertos servicios mayoristas (del 12,8% en acceso indirecto tradicional y del 12,7% en AMLT) pero un aumento de otros (del 69,7% en NEBA sobre cobre).

Como dato adicional, Telefónica aporta una comparación de la planta de los servicios mayoristas de acceso indirecto tradicionales con la planta de los municipios en los que se encuentran dichas centrales entre la comunicación de cierre (T0) y la comunicación de retirada de cierre (T1), en la que se no se aprecia que el ritmo de descenso en las centrales sea muy superior al del conjunto de los municipios correspondientes (como cabría esperar ante una migración acelerada en esas centrales) sino más bien al contrario.

MIGA	Ctrl T0	Ctrl T1	Variación central	Municipio T0	Municipio T1	Variación Municipio
710023	198	187	-6%	2.541	2.167	-17%
812007	209	193	-8%	515	478	-8%
813007	134	103	-30%	257	197	-30%
1113002	122	111	-10%	286	266	-8%
1410012	131	114	-15%	2.468	2.283	-8%
1710006	64	57	-12%	605	491	-23%
3810026	106	90	-18%	2.988	2.698	-11%
5019038	259	212	-22%	4.332	3.460	-25%

De todo ello, se concluye que desde el anuncio del cierre de las centrales hasta el anuncio de la paralización del mismo, no ha habido un descenso de clientes mayoristas en esas centrales achacable al cierre previsto y que, anunciando su paralización, habría podido ser indicio de una estrategia anticompetitiva por parte de Telefónica. De hecho, como se ha indicado anteriormente, los operadores contaban con que dos meses antes del fin del período de garantía Telefónica podía haber anunciado un aplazamiento del mismo por un año, al igual que lo ha hecho para otras centrales, por lo que difícilmente habrían llevado a cabo una migración activa de sus clientes antes de este plazo.

<sup>1</sup> Al tratarse de centrales pequeñas el volumen por operador en cada servicio mayorista es pequeño (como ejemplo, el 83% de los operadores con accesos indirectos tenía menos de 10 accesos en todas las centrales en la fecha de la comunicación del cierre).

### II.5.3 Valoración de la paralización de cierre dentro del proceso global

La primera comunicación de cierre de centrales de Telefónica tuvo lugar el 28 de mayo de 2014. En ella, se anunció el cierre de dos centrales (una en Torrelodones y otra en Sant Cugat del Vallès); dicho cierre tuvo lugar el 28 de noviembre de 2015, tras la finalización de los períodos de garantía y de guarda. Posteriormente, Telefónica ha comunicado, a los operadores afectados y a la CNMC, su intención de cerrar otras 57 centrales (de las cuales 11 están actualmente en período de guarda, que finaliza el 8 de noviembre de 2016).

El cuadro siguiente resume la situación global del proceso.

Situación	Número de centrales
Cierre completado	2
Cierre paralizado	8
Garantía de un año	28
Garantía de un año extendida a dos	11
Garantía de cinco años	10
<b>Total</b>	<b>59</b>

Como indica Telefónica, el cierre de una central es un proceso complejo, y las dos primeras centrales que se cerraron sirvieron de banco de pruebas. La extensión a otras centrales de las experiencias de las dos primeras supone la adopción de procesos para el cierre dentro de la operativa normal del operador.

Es por tanto comprensible que en esta fase temprana del proceso de “normalización” del cierre de centrales surjan dificultades, dada la necesidad de habilitar accesos alternativos para el 100% de la planta de la central.

En conclusión, debe entenderse la situación aludida por Telefónica como algo puntual, fruto de la extensión de los procesos de cierre de centrales y de la limitada experiencia con la que aún cuenta en este campo.

Ahora bien, Telefónica debe velar por que en el futuro se eviten estas situaciones, aplazando si es necesario el anuncio del cierre de una central hasta que éste pueda llevarse a cabo con razonable seguridad o anunciando un período de garantía mayor al mínimo establecido por el análisis de mercados.

En efecto, en las nuevas comunicaciones dispondrá de la experiencia acumulada y se aplicará el nuevo procedimiento de la Resolución de los mercados 3 y 4, conforme al cual Telefónica no tiene prerequisites para iniciar el proceso de cierre y se admite que mantenga clientes minoristas a lo largo del período de guarda (al igual que los operadores alternativos), de modo que sería de mayor gravedad un cambio en la planificación anunciada a los operadores. En efecto, la Resolución de los mercados 3 y 4 establece que “E/

*incumplimiento de la obligación de cierre de la central en la fecha prevista, en detrimento de los operadores alternativos y sin que exista una causa objetiva que lo justifique, podrá dar lugar a la adopción por la CNMC de las medidas que resulten necesarias, incluyendo la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores”.*

Así lo entiende también la propia Telefónica, que afirma en sus alegaciones que un proceso de exclusión como el que se ha seguido con estas centrales es un procedimiento absolutamente puntual, que a futuro debe verse reducido con la experiencia acumulada y que constituye la alternativa última que aplica ante imprevistos de imposible solución en el cierre de una central.

#### **II.5.4 Alegaciones sobre las 8 centrales objeto del expediente**

Orange indica que comparte plenamente la descripción que realiza Telefónica de las dificultades para el cierre de centrales y por ello encuentra razonable la petición de Telefónica.

Por otra parte, solicita Orange que Telefónica subsane la comunicación previamente efectuada a los vecinos de dichas centrales, pues se les ha instado a contactar con Telefónica para no perder el servicio, y deben ahora saber que el cierre de la central ha sido cancelado.

Esa petición debe acogerse favorablemente. Orange aporta una carta de Telefónica enviada a clientes de Orange, en la que les insta a contactar con Telefónica para no quedarse sin su servicio sobre cobre, de modo que se hace necesario informar a los usuarios de la nueva planificación. A este respecto, Telefónica puntualiza en sus alegaciones que se trata de una carta enviada a un cliente concreto y no de un buzoneo indiscriminado, por lo que si un cliente recibe dicha carta es porque dispone de algún servicio contratado con Telefónica. En cualquier caso, se debe informar de la paralización del cierre a los usuarios a quienes previamente se informó del cierre de la central.

Astel y Orange afirman que se ha causado un perjuicio irreparable a los operadores no por su paralización sino por el propio proceso de cierre, que provoca una gran dificultad en la gestión y migración de los servicios si se paralizan cierres discrecionalmente por parte de Telefónica. Sin embargo, como se ha indicado, los datos no muestran que haya habido perjuicio a los operadores, que además, dado el marco anterior para el cierre de centrales, debían contar con un posible aplazamiento del fin del período de garantía. En cualquier caso, ni el marco regulador ni el presente procedimiento avalan que haya o vaya a haber paralizaciones discretionales de cierre de centrales.

Orange hace referencia al incremento en la tasa de *churn* de sus clientes en las centrales afectadas. Ahora bien, este incremento se produce, de acuerdo a la propia Orange, en todas las centrales cuyo cierre se ha anunciado, es decir, no es algo específico de las centrales objeto de este expediente, que no son

tampoco las que han tenido un mayor incremento de esta tasa. Y una vez que se anuncia el cierre de una central, es lógico y también esperable que se hagan campañas informativas por parte de todos los operadores afectados, que no podrán tener clientes sobre cobre al final del proceso, por lo que habrá un mayor movimiento de clientes en esas centrales, que puede conducir, en función del éxito de la estrategia de cada operador, a ganar o perder clientes. Estos clientes podrán ser migrados a las soluciones mayoristas que la Resolución de los mercados 3 y 4 ha impuesto en cada zona en función de la situación competitiva, por lo que no está justificado hablar de irregularidades en el proceso de cierre de centrales ni de que se deje en manos de Telefónica el control de los clientes.

### **II.5.5 Otras alegaciones sobre el proceso de cierre de centrales**

Si bien se refieren a cuestiones que no forman parte del objeto del expediente, se relacionan a continuación otras cuestiones aludidas por los interesados.

#### **Comunicaciones a los clientes**

Orange indica que Telefónica comunica el cierre de sus centrales mediante cartas informativas a todos los edificios del área de cobertura, sin diferenciar entre sus clientes y los de otros operadores, y usando el mismo mensaje para todos ellos. Igualmente, Orange hace referencia a comunicaciones públicas de tres ayuntamientos (Alpedrete, Morazarzal y TorreloDONEs) en relación a la nueva red de acceso de fibra óptica. Orange considera que la mejor forma de reconducir esta situación es que la CNMC disponga de información neutral en su página web.

Telefónica afirma que dicha información es errónea, pues las comunicaciones que realiza Telefónica enmarcadas en el proceso de cierre de una central se dirigen únicamente a los clientes minoristas que disponen de algún servicio contratado con ella.

Astel y Orange hacen referencia al daño ocasionado por las comunicaciones de Telefónica mediante el envío de cartas informativas a todos los edificios del área de cobertura de la central. Indica que no comparten que Telefónica se dirija de forma indiscriminada a los clientes de terceros operadores, pues consideran que se trata de información que debe proporcionar a los usuarios únicamente su operador. Afirman también que los operadores no pueden activamente promocionar la migración a NEBA ante el mayor coste de soluciones mayoristas de fibra comparado con el cobre.

Al respecto debe indicarse que el cierre de una central, como indican tanto Telefónica como Orange, hace necesario acceder a todos los clientes atendidos por la central, y para ello es legítimo que los operadores con clientes en ella hagan uso de todos los medios razonables a su alcance para comunicarles el cese de los servicios sobre cobre. Además, debe tenerse en cuenta que la migración de clientes a soluciones alternativas es, como

Telefónica y Orange indican, difícil, pues es preciso localizar y convencer a toda la base de clientes, y dicha migración debe por lo tanto comenzar con suficiente antelación. Debe recordarse que el nuevo marco vigente, de la Resolución de los mercados 3 y 4, ya no contempla extensiones del período de garantía (por lo que al desaparecer esta incertidumbre los operadores pueden comenzar su migración de clientes con mayor antelación) y permite a todos los operadores por igual mantener clientes en el período de guarda (por lo que las fechas de fin de uso del cobre son las mismas para todos, lo que posibilita comunicaciones con los mismos datos a todos los usuarios). El hecho de que un operador desee llevar a cabo esta migración con antelación al cierre definitivo debe considerarse como algo positivo, pues reduce las posibilidades de que haya clientes con servicios sobre cobre en dicha fecha, lo que redundaría en beneficio de todos, y por ello no debe impedirse la difusión de la información sobre el cierre de la central.

Por ello, la comunicación a todos los clientes cubiertos por la central a cerrar así como el uso de canales informativos como pueden ser los Ayuntamientos no debe rechazarse. Dichos canales de comunicación pueden ser usados por todos los operadores con clientes en la central a cerrar, teniendo en cuenta, como Orange indica, que cualquier apoyo de las instituciones y organismos públicos para hacer entender a la población que las nuevas redes de fibra son necesarias será más que bienvenida, y estando los operadores alternativos también interesados en migrar sus clientes a la solución que estimen adecuada, pues al igual que Telefónica no podrán tener clientes minoristas sobre cobre al final del período de guarda: el cierre de una central conlleva el fin de la obligación de acceso en dicha central a la red de pares de cobre de Telefónica así como sus recursos asociados.

Al respecto, la CNMC puede estudiar las propuestas de los operadores con respecto a cómo se puede mejorar la información disponible, como podría ser la publicación en la página web de la CNMC de la información que se estime pertinente.

Ahora bien, Telefónica y los demás operadores deberán asegurarse de que sus comunicaciones no instan a los usuarios de otros operadores a contactarles dando a entender que de lo contrario perderían el servicio, ya que los operadores que les ofrecen el servicio pueden asimismo seguir prestándoselo. En caso contrario se estaría haciendo un uso indebido del cierre de la central y no se ofrecería información completa a los usuarios, ya que podrían pensar que su operador actual no puede seguir ofreciéndoles el servicio.

En cambio, una comunicación general informando del cierre y del fin de los servicios sobre cobre en la zona atendida por los accesos de cobre de la central a cerrar puede ser considerada como un acto informativo del cambio que afectará a todos los usuarios, y no hay razón para que no pueda ser dirigida a la generalidad de los usuarios dependientes de dicha central. Se trata de información cuyo propósito es hacerles partícipes de que a partir de cierta

fecha no podrá haber servicios sobre cobre, y facilitar que la migración a otros soportes (como la fibra) se lleve a cabo con suficiente antelación. Si bien es cierto que, como alega Orange, los operadores tienen derecho a agotar el plazo establecido antes de migrar a sus clientes, no puede fomentarse ni generalizarse esta posibilidad ante el evidente riesgo de que una parte de los clientes no sean migrados a tiempo.

En cuanto a las referencias al coste de los servicios mayoristas como NEBA, debe indicarse que el acceso indirecto es una de las posibilidades de migración, siendo otra el despliegue de red propia. El aludido mayor coste de los servicios sobre fibra deriva de los modelos de costes aplicados, pues en el marco anterior los precios estaban orientados en función de los costes, y puede ponerse en relación con la potencialidad de los servicios basados en fibra, que en el caso de NEBA supone que dispone de perfiles de hasta 300 Mbps.

### **Datos aportados en el anuncio de cierre**

Orange considera que los datos aportados por Telefónica en su anuncio de cierre de 3 centrales del 5 de abril de 2016 no resulta útil y no se ajusta a lo establecido en la Resolución de los mercados 3 y 4.

En la citada Resolución se impuso a Telefónica la obligación de aportar, en su comunicación de cierre de centrales, *“una descripción con indicaciones cuantitativas sobre la cobertura (en ese momento así como la prevista en el momento del cierre) de la red o redes de acceso con que Telefónica prestará servicios minoristas en el área de la central a cerrar”*.

Pues bien, del examen de los datos aportados por Telefónica no se deduce que dicha información no se ajuste a lo pedido. En efecto, se aportaron:

- Datos sobre la cobertura en el momento de comunicación: contiene datos detallados de cobertura de la red de cobre a cerrar, obtenida de los ficheros de área de cobertura de NEON, que identifican el área de la central a cerrar. En particular, se aportan datos de cada domicilio cubierto por las centrales a cerrar (con dirección, código GESCAL y caja terminal). Se aporta también información relativa a las unidades inmobiliarias (UUII) y fincas pasadas con fibra, desglosando para cada zona cubierta el número de UUII pasadas y la central cabecera de la que dependen.
- Datos sobre la cobertura en el momento del cierre: Telefónica indica que *“es imposible estimar con cierto rigor la cobertura a 5 años y 6 meses vista, no obstante, en el momento del cierre de estas centrales se prevé dar acceso fibra al 100% de los clientes de esta central”*.

A partir de estos datos, y de la información adicional sobre cobertura FTTH disponible tanto en forma de ficheros descargables, como de consulta de cobertura individual mediante Web Service, así como información disponible sobre la infraestructura de obra civil en la zona (oferta MARCo) para despliegue

de red propia, los operadores pueden evaluar las opciones de migración que mejor se ajusten a sus necesidades. Es necesario puntualizar que los datos que debe proporcionar Telefónica se refieren exclusivamente a la cobertura de su red de acceso, por lo que la solicitud de Orange de proporcionar datos como fincas totales, UUII totales o gráficos con coordenadas de fincas excede la obligación impuesta. Los datos de cobertura deben permitir evaluar a un operador en qué medida puede hacer uso de servicios regulados o necesita red propia en la central a cerrar, pero no pueden sustituir a un análisis de viabilidad de un despliegue de red NGA propia (como puede ser FTTH, HFC o incluso soluciones móviles 4G en ciertas zonas) ni deben incluir datos de cobertura finca a finca de redes no sometidas a obligación de acceso.

Ahora bien, si bien es cierto que es difícil estimar la cobertura precisa de cada red alternativa al cobre en un plazo de cinco años, también es cierto que en caso de plazos menores, como un año o seis meses, sí debería poder Telefónica aportar información más precisa que indique en qué medida va a hacer uso de accesos FTTH (u otros) en el área de la central a cerrar, de modo que un operador sepa con qué tipo de accesos regulados cuenta y en qué grado. Esta información podrá complementarla el operador, como se ha indicado, con el fichero de cobertura FTTH de los servicios de acceso indirecto, que cuenta con datos finca a finca, y es actualizado periódicamente.

### **Nuevos plazos de garantía**

Orange solicita también que se amplíen los plazos de cierre de las centrales en determinados supuestos en los municipios BAU, pero la recientemente aprobada Resolución de los mercados 3 y 4 ha establecido las obligaciones de acceso así como las condiciones de cierre de centrales en función de la situación competitiva observada y los fallos de mercado, de modo que no procede ahora su revisión. Dicho análisis de mercados ha tenido en cuenta la situación competitiva en cada zona y ha impuesto obligaciones de acceso acordes a ella, de modo que los servicios mayoristas disponibles en una central a cerrar son reflejo de dicha situación competitiva.

Respecto a la desregulación de NEBA en ciertas centrales y a que no se ha desarrollado la metodología de análisis de la replicabilidad económica, basta señalar que se trata también de factores que aplican a todos los accesos (se cierre la central o no) y han sido tratados en la revisión de los mercados de banda ancha, por lo que no procede admitir por este motivo solicitudes de aplazamiento de cierre de centrales como pide Orange.

### **II.5.6 Conclusión**

A la vista de lo anterior, no es necesario adoptar medida alguna en relación con la paralización del cierre de ocho centrales comunicada por Telefónica, si bien debe indicarse que se trata de una situación puntual motivada por el proceso de aprendizaje y generalización de las experiencias de cierre y no forma parte del marco general de cierre de centrales.

No obstante, sí está justificado establecer que Telefónica deberá informar de la paralización del cierre a aquellos usuarios a los que previamente informó del cierre de la central de la que dependen, para lo cual se estima suficiente el plazo de un mes.

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

### **RESUELVE**

**Único.-** En el plazo de un mes Telefónica debe informar de la paralización del cierre a aquellos usuarios a los que previamente informó del cierre de la central que les da servicio.

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.