

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE CIERRE DE DIVERSOS NODOS POR PARTE DE TELEFÓNICA.

NOD/DTSA/849/15/CIERRE NODOS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 29 de octubre de 2015

Visto el expediente relativo a la solicitud de autorización de cierre de nodos, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Solicitud de Telefónica

Con fecha 8 de junio de 2015 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 solicita autorización para llevar a cabo el cierre de 20 nodos remotos.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento y requerimiento de información

Mediante escrito de esta Comisión de fecha 17 de junio de 2015 se notificó a Telefónica y al resto de operadores interesados la apertura del correspondiente procedimiento administrativo para el análisis de la solicitud formulada. Asimismo se requirió a Telefónica información acerca del número de clientes minoristas a los que actualmente, y desde los nodos cuyo cierre solicita, se presta servicio.

Con fecha 1 de julio de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica aportando la información requerida.

TERCERO.- Trámite de audiencia

El 29 de septiembre de 2015 la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

Con fecha 2 de octubre de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica aportando sus alegaciones al informe de la DTSA. Mediante dicho escrito Telefónica manifiesta su conformidad con la propuesta recogida en el citado informe.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene por objeto determinar si procede conceder a Telefónica la autorización que solicita para el cierre de 20 nodos remotos.

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 produce 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 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).

En dicha Resolución, se impuso a Telefónica una obligación de transparencia, que incluye una obligación de solicitud de autorización respecto a la transformación de su red, en los siguientes términos: *“en caso de que Telefónica pretenda introducir cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, Telefónica deberá someter a autorización previa por parte de la CMT dichos cambios.”*

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 Solicitud de Telefónica de autorización de cierre de nodos

Telefónica solicita autorización para proceder al cierre de un total de 20 nodos remotos. De éstos, únicamente 3 prestan servicios de voz a clientes minoristas de Telefónica (aunque no tienen conexiones mayoristas), mientras que los 17 restantes no prestan ningún tipo de servicio en la actualidad. De estos 17 nodos, 10 fueron instalados en zonas nuevas donde finalmente no se materializó el plan urbanístico, y por tanto nunca estuvieron en servicio, y los 7 nodos restantes ya no tienen clientes.

Según Telefónica, el objeto que se persigue con el cierre de estos elementos de red es el ahorro de costes, tanto a nivel de consumo eléctrico como de mantenimiento en general, al evitarse una doble infraestructura en algunos casos (FTTH y nodos).

II.4 Marco establecido para el cierre de centrales

La transformación de la red de acceso fija de pares de cobre de Telefónica hacia una red NGA (basada en accesos de fibra óptica hasta el hogar, FTTH) tiene como consecuencia un cada vez menor uso de los pares de cobre de las centrales a medida que los usuarios migran a las redes de acceso alternativas,

pudiendo llegar a no usarse ya dichos pares de cobre, con lo que una central podría dejar de prestar servicios de acceso y ser usada para otros fines (o enajenada). En la Resolución de los mercados 4 y 5 se reconoce el derecho de Telefónica a la transformación paulatina de su red de acceso, pero se indica también que este proceso debe ser compatible con el reconocimiento de las inversiones emprendidas por los operadores alternativos para alcanzar las centrales locales. Por ello, se impuso en dicha Resolución a Telefónica una obligación de transparencia en relación con la prestación de los servicios de acceso desagregado al bucle de abonado, que incluye una obligación relativa al suministro de información respecto a la transformación de la red.

En esta obligación de transparencia se establecen las condiciones para el cierre de una central, en los términos siguientes: *“Telefónica está obligada a mantener el suministro de los servicios de la red de cobre en sus centrales durante un periodo mínimo de garantía desde la comunicación de su voluntad de cesar la prestación de los servicios en la ubicación de la misma. Dicha comunicación, no podrá llevarse a cabo hasta que más del 25% de los clientes en la cobertura de la central se conecten por medios alternativos a la red de pares de cobre, y necesariamente deberá concretar la fecha prevista de clausura de la central”*.

El procedimiento actual, según dispone la Resolución de los mercados 4 y 5, prevé las siguientes etapas:

- Anuncio de Telefónica de su intención de cerrar una central concreta, indicando la fecha prevista. Como prerrequisito del anuncio, el porcentaje de clientes en la central conectados a la red de Telefónica por medios alternativos al par de cobre debe alcanzar el 25%.
- Período de garantía, en el que Telefónica continúa dando acceso a su red. El plazo es de 5 años para las llamadas centrales convencionales (centrales definidas como tales por Telefónica, y especificadas en la Resolución de 22 de enero de 2009) o con operadores coubicados, y de un año para el resto.
- Período de guarda de seis meses en el que Telefónica está obligada únicamente a la continuidad en la prestación de los servicios entregados (no estando obligada a aceptar nuevas altas), pero no puede disponer de servicios minoristas propios sobre accesos de cobre. Este periodo operaría como plazo límite para la migración de las conexiones existentes de los operadores a soluciones alternativas.

Así pues, existe un marco claro para el cierre de centrales que ya está siendo aplicado por Telefónica, encontrándose actualmente 38 centrales en distintas fases del proceso de cierre.

II.5 Obligaciones en relación con la transformación de la red

La Resolución de los mercados 4 y 5, si bien prevé las condiciones y el procedimiento por los que Telefónica puede llevar a cabo el cierre de sus centrales, no prevé de forma explícita la posibilidad de que este operador proceda al desmontaje de sus nodos remotos.

No obstante, dicha Resolución recoge determinadas previsiones relacionadas con el proceso de transformación de la red de Telefónica, y de forma más específica, no con el cierre, pero sí con el despliegue de nodos remotos.

En particular, se impuso a Telefónica la obligación de someter a autorización previa de la CNMC cualquier modificación sobre su red de acceso que afecte a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle. Asimismo se estableció que Telefónica tiene la obligación de suministrar a los operadores alternativos que utilizan los servicios mayoristas de referencia y a la CNMC, con al menos seis meses de antelación, la información detallada sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso incluidos los que, aun no afectando directamente a la prestación del servicio de referencia supongan un cambio potencial o real sobre la oferta de servicios minoristas. A este respecto se indicaba que dicha información debe incluir, en particular, la información sobre los planes de despliegue de nodos remotos de Telefónica.

Es decir, la Resolución de los mercados 4 y 5 admite que Telefónica lleve a cabo modificaciones en la arquitectura de su red de acceso, siempre y cuando se garantice que dichas modificaciones no perjudiquen la capacidad de los operadores de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, ni supongan un cambio potencial o real sobre la oferta de servicios minoristas.

Este criterio puede hacerse extensivo a la solicitud de Telefónica, puesto que el cierre de nodos remotos que plantea constituye en definitiva un tipo de modificación de red, aunque sea de distinta naturaleza al que motivó el establecimiento de las medidas citadas. De esta forma, si se garantizan las salvaguardas antes mencionadas –mantenimiento de la capacidad de desagregación del bucle, no afectación sobre la oferta de servicios minoristas– se estimaría justificable autorizar las modificaciones que requiere Telefónica, esto es, el cierre de los nodos remotos.

Lo señalado, además, está en línea con los criterios que la CNMC está plasmando en el marco de la tercera revisión –actualmente en curso– de los mercados 3a, 3b y 4 (antiguos 4 y 5). En efecto, el documento de Consulta Pública que se comunicó a los operadores con fecha 19 de diciembre de 2014¹

¹ EXPEDIENTE ANME/D TSA/2154/14/Mercados 3a 3b 4, Consulta pública relativa a 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.

adelantaba, en su punto III.4.4.2.2, la posibilidad de que Telefónica pueda llevar a cabo el cierre de nodos remotos, al proponer: *“Esta situación se da en centrales de reducido tamaño, y también en recintos que no son centrales, sino nodos remotos. Si en estas localizaciones no hay servicios mayoristas a la fecha de la comunicación, el período de garantía puede reducirse a seis meses. Teniendo en cuenta que en estos casos no aplicaría el período de guarda (si no hay mayoristas a su fin), el tiempo total para el cierre sería por consiguiente de seis meses.”*

II.6 Análisis de la solicitud de Telefónica de autorización de cierre de nodos

Telefónica solicita autorización para proceder al cierre de los 20 nodos remotos reflejados en el cuadro siguiente.

Número de nodos	Clientes mayoristas	Clientes minoristas	Detalle de la situación de los nodos
10	0	0	Nunca prestaron servicios.
6	0	0	Los antiguos clientes fueron migrados a servicios de fibra.
1	0	0	Los antiguos clientes fueron migrados a otros nodos.
3	0	85	Telefónica migraría a otra central a los actuales clientes si se cerrasen estos nodos.

Como puede observarse, los nodos objeto de la petición de Telefónica pueden encuadrarse en cuatro categorías: nodos que no han llegado a prestar servicio, nodos que han quedado sin clientes por migración a fibra, nodos que han quedado sin clientes por migración a otro nodo, y nodos sin servicios mayoristas y un número limitado de servicios minoristas a migrar a otra central de cobre.

Como ya se ha indicado, la CNMC puede autorizar modificaciones de la red de acceso de Telefónica conforme a lo previsto en la Resolución de los mercados 4 y 5, donde se establece un marco regulatorio claro para el cierre de centrales. Este marco, no obstante, no puede aplicarse directamente, si no concurren circunstancias excepcionales, a unidades menores a la central como son los nodos o las cajas terminales. De esta forma Telefónica tiene a su disposición un marco flexible para cerrar centrales completas, y deberá por tanto proceder a la transformación de su red haciendo uso de los instrumentos previstos en el mismo. Sin embargo, si se dan circunstancias específicas que puedan justificar

http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Telecomunicaciones/Consultas_Publicas/Consulta_cnmc/20141219_ProyectoMedida.pdf

el cierre de unidades menores, Telefónica puede argumentarlo ante la CNMC para que pueda concluirse acerca de su procedencia.

Conforme a lo anterior se examina la situación de los nodos objeto de la solicitud de Telefónica, distinguiéndose entre las cuatro categorías antes señaladas.

II.6.1 Nodos que no han llegado a prestar servicio

A la vista de la información remitida por Telefónica, puede observarse que 10 de los 20 nodos cuyo cierre solicita nunca llegaron a prestar servicios por encontrarse en áreas que finalmente no se urbanizaron. Estos nodos, por tanto, se encuentran en una situación claramente excepcional, que vendría a justificar la solicitud de Telefónica de proceder a su desmontaje.

Así pues, de acuerdo con el criterio señalado en el epígrafe II.5, la ausencia de cualquier posible afectación sobre los servicios mayoristas o minoristas justifica que esta Comisión pueda autorizar el cierre de estos nodos con carácter inmediato.

La tabla siguiente recoge el listado de los nodos remotos cuyo cierre se autoriza:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
ASTURIAS	LULL.F02	3310023
BARCELONA	ARMA.A16	831001
BARCELONA	FRV.A027	865006
LLEIDA	L.MA0162	2510010
GIRONA	OLOT.A06	1765006
BARCELONA	SESR.A26	868013
ALICANTE	BAL.F002	361010
ALICANTE	DCM.F020	366007
ALICANTE	ROMN.F01	365005
ALICANTE	SMS.F004	361007

La situación excepcional de estos nodos justifica que no sea necesario para su desmontaje el preaviso de 6 meses de antelación previsto en la Resolución de los mercados 4 y 5.

II.6.2 Nodos sin clientes por migración a FTTH

De acuerdo con la información remitida por Telefónica, 6 de los 20 nodos cuyo cierre solicita no prestan actualmente ningún servicio mayorista ni minorista, puesto que los clientes han pasado a estar atendidos por la red FTTH.

Como ya se ha indicado, existe un marco claro para el cierre de centrales que no puede trasladarse directamente a unidades menores a la central como nodos o cajas terminales si no concurren circunstancias excepcionales. En este caso, autorizar el cierre de los 6 nodos supone impedir a los operadores alternativos acogerse a los servicios mayoristas basados en la red de cobre en las áreas atendidas por dichos nodos. Esta actuación equivaldría a permitir el cierre parcial de centrales, por lo que no estaría plenamente alineada con el marco actualmente establecido para el cierre de centrales.

Aun así, debe reconocerse que el impacto señalado es muy limitado cuando los elementos de red que se cierran no albergan conexiones activas mayoristas ni minoristas, como ocurre en el caso actual. De hecho, si la CNMC mantiene en su futura Resolución de los mercados 3a, 3b y 4 el enfoque previsto en el documento de consulta pública, el cierre de nodos sin conexiones mayoristas podrá llevarse a cabo sin autorización previa de la CNMC.

Conforme a lo anterior, se autoriza el cierre de dichos nodos, que deberá ser preavisado por Telefónica con 6 meses de antelación en aplicación de su obligación de comunicar, con dicha antelación, información detallada sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso.

La tabla siguiente recoge el listado de los nodos remotos cuyo cierre se autoriza bajo obligación de preaviso de 6 meses:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
MADRID	FN.F0129	2812024
MADRID	FN.F0144	2812024
MADRID	LS.F0265	2810042
MADRID	LS.F0326	2812023
MADRID	M.F17094	2810100
MADRID	M.F17390	2810127

II.6.3 Nodos sin clientes por migración a otro nodo

Uno de los 20 nodos cuyo cierre solicita Telefónica no presta actualmente ningún servicio mayorista ni minorista, al haber pasado los antiguos clientes a estar atendidos por otro nodo.

El cierre del nodo implica, por tanto, que el área que actualmente atiende pasará a estar atendida por otro nodo, de modo que seguirán estando disponibles para los operadores alternativos los servicios basados en la red de cobre. En consecuencia cabe concluir que es muy limitado el impacto en la capacidad de dichos operadores de acogerse a los servicios mayoristas, y que

por tanto la solicitud de cierre de Telefónica constituye una modificación de su red de acceso que debe ser autorizada.

El cierre deberá ser preavisado por Telefónica con 6 meses de antelación en aplicación de su obligación de comunicar, con dicha antelación, información detallada sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso.

La tabla siguiente recoge la identificación del nodo remoto cuyo cierre se autoriza bajo obligación de preaviso de 6 meses:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
MADRID	AH.F0103	2861016

II.6.4 Nodos con servicios minoristas

De acuerdo con la información remitida por Telefónica, 3 de los 20 nodos cuyo cierre solicita prestan únicamente servicios minoristas. Telefónica solicita que se autorice su cierre para que los clientes puedan pasar a ser atendidos por otras centrales de la red de cobre.

El cierre de estos nodos implica, como en el caso anterior, que los clientes y las respectivas áreas que actualmente atienden pasarán a estar atendidos por equipos de otras ubicaciones de central, de modo que seguirán estando disponibles para los operadores alternativos los servicios basados en la red de cobre. Por ello cabe concluir que el impacto en la capacidad de dichos operadores de acogerse a los servicios mayoristas es muy reducido, y que por tanto la solicitud de cierre de Telefónica puede ser autorizada.

El cierre de los nodos deberá ser preavisado por Telefónica con 6 meses de antelación en aplicación de su obligación de comunicar, con dicha antelación, información detallada sobre los cambios previstos en la arquitectura y propiedades de su red de acceso.

La tabla siguiente recoge el listado de los nodos remotos cuyo cierre se autoriza bajo obligación de preaviso de 6 meses:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
BURGOS	BUBU.	963007
SORIA	FUCN.	4211001
LEON	ENCD.	2462033

II.6.5 Conclusión

Conforme a lo recogido en los apartados anteriores, se ha concluido acerca de la procedencia de autorizar el cierre de un conjunto de nodos de Telefónica. Dicha conclusión es fruto del análisis de las circunstancias específicas que concurren para los nodos examinados, no pudiendo Telefónica hacerlo extensivo de forma automática a cualquier otra situación que afecte a nodos distintos de los citados, aunque las características de los mismos pudiesen ser similares. Es decir, hasta el momento en que la CNMC disponga criterios y condiciones generales en relación con el cierre de nodos remotos, cualquier actuación en dicho sentido requerirá la comunicación y aprobación caso a caso por parte de la CNMC.

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

RESUELVE

Primero.- Autorizar el desmontaje inmediato de los nodos remotos de Telefónica siguientes:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
ASTURIAS	LULL.F02	3310023
BARCELONA	ARMA.A16	831001
BARCELONA	FRV.A027	865006
LLEIDA	L.MA0162	2510010
GIRONA	OLOT.A06	1765006
BARCELONA	SESR.A26	868013
ALICANTE	BAL.F002	361010
ALICANTE	DCM.F020	366007
ALICANTE	ROMN.F01	365005
ALICANTE	SMS.F004	361007

Segundo.- Autorizar, previa comunicación de Telefónica con 6 meses de antelación, el cierre de los nodos remotos siguientes:

PROVINCIA	LOC_ATLAS	MIGA
MADRID	FN.F0129	2812024
MADRID	FN.F0144	2812024
MADRID	LS.F0265	2810042
MADRID	LS.F0326	2812023
MADRID	M.F17094	2810100
MADRID	M.F17390	2810127
MADRID	AH.F0103	2861016
BURGOS	BUBU.	963007
SORIA	FUCN.	4211001
LEON	ENCD.	2462033

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.