

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN DE TELEFÓNICA S.A.U. PARA DESMONTAR TRES NODOS Y UNA CENTRAL QUE NO PRESTAN SERVICIO.

NOD/DTSA/850/15/CESE_SERVICIO_LOCALIZACIONES

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 21 de enero de 2016

Vista la solicitud formulada por Telefónica de España, S.A.U. de autorización para desmontar tres nodos y una central, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Solicitudes de Telefónica

Con fecha 26 de octubre 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 solicitó autorización para desmontar tres nodos remotos que no prestan servicio.

Con fecha 3 de noviembre de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica por el que solicitó autorización para cerrar una central que no presta servicio, sin que se trate de un paso a tecnologías de nueva generación.

Segundo.- Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA) de fecha 9 de noviembre de 2015 se notificó a Telefónica y

al resto de operadores interesados la apertura del correspondiente procedimiento administrativo para el análisis de las solicitudes formuladas.

Tercero.- Trámite de audiencia

El día 2 de diciembre de 2015 la DTSA emitió informe en el presente procedimiento y se abrió el trámite de audiencia.

Con fecha 14 de diciembre de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de Telefónica en el que manifestó su conformidad con la propuesta recogida en dicho informe.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 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*”.

En el ejercicio de su función de definición y análisis de los mercados, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones 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. Sin perjuicio de posteriores modificaciones que esta Comisión pudiera introducir, se consideran vigentes para la aprobación de este tipo de despliegues las condiciones estipuladas en la Resolución de 18 de diciembre de 2008 en el marco del expediente DT 2008/481”*.

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.2 Marco regulatorio

II.2.1 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.

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 el anexo 5 de la Resolución de los mercados 4 y 5) 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 51 centrales en distintas fases del proceso de cierre.

Ahora bien, en el marco vigente no se contempla la posibilidad de cerrar unidades menores (como nodos remotos) por cese de uso de la red de cobre (transformación NGA de la red). Sin embargo, esto puede cambiar en el marco de la tercera revisión, actualmente en curso, de los mercados 3a, 3b y 4 (antiguos 4 y 5). En efecto, el Proyecto de Medida notificado a la Comisión Europea el 18 de noviembre de 2015 se refiere, en su punto III.4.4.2.2, a la posibilidad de que Telefónica pueda llevar a cabo el cierre de nodos remotos: *“Esta situación puede ocurrir 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, que es el plazo con que Telefónica debe anunciar cambios en su red de cobre”*.

II.2.2 Marco establecido para otras modificaciones de la red de acceso de pares de cobre

Como se ha indicado, la Resolución de los mercados 4 y 5 prevé 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 darles servicio.

Ahora bien, Telefónica puede también modificar su red de acceso de pares de cobre, por ejemplo instalando nodos remotos, y la Resolución de los mercados 4 y 5 establece las condiciones bajo las que puede hacerse esta modificación.

En particular, se impuso a Telefónica 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, *“información suficiente y de carácter detallado 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”*. Y también, sin perjuicio de la mencionada obligación de informar, 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 (como es por ejemplo el caso cuando se instalan nodos remotos).

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 de cobre, siempre y cuando (i) se informe con seis meses de antelación, y (ii) se someta a autorización si afecta a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle.

II.3 Resoluciones anteriores

En la Resolución, de 29 de enero de 2015, sobre el traslado de determinadas centrales de Telefónica de España S.A.U. a nuevas ubicaciones¹, se estudió el cambio de ubicación de una serie de centrales. En todos los casos se trató de modificaciones (traslado de ubicaciones desde las que se presta servicio) en la red de acceso de cobre, pero sin que el servicio a los usuarios se pasara a prestar por medios alternativos (como FTTH).

En dicha Resolución se indicó que en varias de las centrales afectadas no se altera la arquitectura de la red dado que no se limita la capacidad de desagregación, y se concluyó que en consecuencia no era preciso autorizar por parte de la CNMC el cambio de ubicación en dichas centrales, sin perjuicio de la obligación de informar con seis meses de antelación.

En la Resolución, de 29 de octubre de 2015, sobre la solicitud de autorización de cierre de diversos nodos por parte de Telefónica², se autorizó el cierre de los nodos solicitados, bien de manera inmediata bien tras un preaviso de seis meses, en función de las características concretas de dichos nodos. Se identificaron en este procedimiento cuatro casos diferenciados dentro de los nodos solicitados: nodos que no habían llegado a prestar servicio, nodos sin clientes por migración a otro nodo, nodos con servicios minoristas y nodos sin

¹ OFE/DTSA/2211/14/TRASLADO CENTRALES

² NOD/DTSA/849/15/CIERRE NODOS

clientes por migración a FTTH. Solo en el último caso se trataba de sustitución de la red de acceso de cobre.

II.4 Solicitud de Telefónica de cerrar tres nodos

Telefónica indica que tiene instalados tres nodos sin servicio de banda ancha³ (solo permiten ofrecer el servicio telefónico) y que no dan servicio a clientes minoristas ni mayoristas, pues los clientes fueron concentrados en otras centrales, desde las que se presta ahora el servicio. Para optimizar su red, considera necesario y razonable el desmontaje de estos tres nodos, y añade que el cierre de estos nodos será comunicado con la antelación de seis meses establecida en el marco regulatorio.

Se trata por lo tanto de una modificación de la red de acceso de cobre, sin paso a NGA. En consecuencia, es de aplicación el marco citado: preaviso de seis meses, y autorización si el cambio afecta a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle.

En este caso particular, los pares de cobre de dichos nodos dependen ahora de tres centrales, de modo que estos nodos ya no son necesarios.

En cuanto a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, ésta no se ve afectada. La desagregación de los pares de las áreas atendidas por estos nodos es posible mediante una ubicación distante de los equipos del operador alternativo (al no existir espacio para la ubicación de equipos en el propio nodo), posibilidad que seguirá existiendo en las respectivas centrales de las que dependen los pares actualmente.

Por lo tanto, el desmontaje de los tres nodos puede realizarse conforme a lo previsto a la Resolución de los mercados 4 y 5, que admite que Telefónica lleve a cabo modificaciones en la arquitectura de su red de acceso de cobre, siempre y cuando se informe con seis meses de antelación (no siendo necesaria autorización previa por no afectar a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle).

II.5 Solicitud de Telefónica de cerrar una central

Telefónica considera necesario proceder al cierre de la central telefónica ubicada en Zamayón (Salamanca, código MIGA 3712012), en la cual no existen actualmente clientes mayoristas ni minoristas, pues los accesos de esta

³ Tipo 1 de los cuatro tipos de nodos remotos que instala Telefónica, descritos en la Resolución, de 31 de julio de 2008, sobre la modificación de la OBA por los efectos de la introducción de nodos de acceso en el subbucle de par de cobre (DT 2007/709). Los nodos del tipo 2 son los nodos que ofrecen banda ancha mientras que la telefonía es ofrecida desde la central ya existente, los nodos del tipo 3 ofrecen banda ancha y telefonía en zonas de nueva construcción sin central; y los nodos del tipo 4 ofrecen servicio VDSL compatible con el servicio de banda ancha ofrecido desde la central.

central pasaron a depender de un nodo (instalado en virtud de la autorización general establecida en la Resolución DT 2008/481). La central cuyo cierre se solicita atendía a 38 líneas, sin posibilidad de disponer de servicio ADSL.

En este supuesto se trata también de una modificación de la red de acceso de cobre, sin paso a NGA, siendo de aplicación el marco citado: preaviso de seis meses, y autorización si el cambio afecta a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle.

Como en el caso anterior, no se ve afectada la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, pues la central ya no presta servicio desde que los accesos pasaron a depender del nodo mencionado.

II.6 Conclusión

En los dos casos, Telefónica solicita el cierre (o cese del uso y con ello de las obligaciones de acceso) de elementos de red debido a modificaciones en su red de acceso de pares de cobre, pero sin que los usuarios a los que atendían dejen de estar conectados a la red de Telefónica mediante pares de cobre, es decir, no se trata de un paso a NGA.

Por ello, es de aplicación la previsión recogida en el vigente análisis de mercados de banda ancha, que admite que Telefónica lleve a cabo modificaciones en la arquitectura de su red de acceso de cobre, siempre y cuando (i) se informe con seis meses de antelación, y (ii) se someta a autorización si afecta a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle.

Como se ha indicado, en los dos supuestos no hay afectación a la posibilidad de hacer uso del servicio de desagregación de bucle, por lo que estrictamente no sería necesario solicitar autorización a esta Comisión.

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

RESUELVE

Primero.- Telefónica puede proceder al desmontaje de los nodos indicados a continuación, con un preaviso de seis meses de antelación a los operadores.

Nodo (Atlas)	MIGA	Provincia
BALO.	2462011	León
ESLR.	2468004	León
PNRD.	3711007	Salamanca

Segundo.- Telefónica puede proceder al desmontaje de la central ubicada en Zamayón (Salamanca, código MIGA 3712012), con un preaviso de seis meses de antelación a los operadores.

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.