

**RESOLUCIÓN SOBRE LA COMUNICACIÓN DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U. SOBRE EL CIERRE DE DOS CENTRALES Y SU SOLICITUD DE CESAR DE DAR ALTAS DE SERVICIOS REGULADOS EN ELLAS.
(EXPE. OFE/DTSA/905/14/CIERRE CENTRALES)**

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez.

Consejeros

D. Eduardo García Matilla.

D. Josep María Guinart Solá.

D^a Clotilde de la Higuera González.

D. Diego Rodríguez Rodríguez.

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, p.s. Vicesecretario del Consejo.

En Barcelona, a 9 de octubre de 2014

Visto el expediente relativo a la comunicación de Telefónica de España S.A.U. sobre el cierre de dos centrales y su solicitud de cesar de dar altas de servicios regulados en ellas, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC** acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

Primero.- Solicitud de Telefónica de España S.A.U.

Con fecha 30 de abril de 2014 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) en el que comunica el cierre de dos centrales y solicita el cese de las altas mayoristas en ellas.

Segundo.- Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud presentada por Telefónica, la CNMC, con arreglo a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), procedió a la apertura del correspondiente procedimiento administrativo.

Mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2014 se comunicó dicho trámite a los interesados informándoles de que, en virtud de la solicitud de Telefónica, había quedado iniciado el correspondiente procedimiento administrativo.

Tercero.- Escrito adicional de Telefónica

Con fecha 28 de mayo de 2014 se recibe un segundo escrito de Telefónica, en el que comunica que una de las centrales anteriores supera el umbral del 25% de clientes migrados a tecnologías alternativas al par de cobre, no siendo por tanto preciso que la CNMC proceda a pronunciarse – como había solicitado en su escrito inicial – sobre la posible autorización del cierre de dicha central aun estando por debajo de los umbrales previstos en la regulación aplicable a tal efecto.

Cuarto.- Alegaciones de los operadores

Con fecha 30 de mayo de 2014 se recibe escrito de alegaciones de ORANGE ESPAGNE, S.A. sociedad unipersonal (en adelante, Orange).

Con fecha 2 de junio de 2014 se recibe escrito de alegaciones de Vodafone España S.A.U. (en adelante, Vodafone).

Con fecha 4 de junio de 2014 se recibe escrito de alegaciones de la Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (en adelante, Astel).

Con fecha 4 de junio de 2014 se recibe escrito de alegaciones de BT España Compañía de Servicios Globales de Telecomunicaciones S.A. (en adelante, BT).

Quinto.- Requerimiento de información

Con fecha 5 de junio de 2014 se envía a Telefónica un requerimiento de información sobre los valores usados para el cálculo de los porcentajes de clientes migrados a tecnologías alternativas al par de cobre.

Con fecha 12 de junio de 2014 se recibe escrito de respuesta de Telefónica.

Con fecha 26 de junio de 2014 se recibe escrito de Telefónica de corrección de errores de la respuesta al requerimiento, junto con una copia de los burofaxes enviados a los operadores comunicando el cierre de las dos centrales.

Sexto.- Informe y trámite de Audiencia

Mediante escrito de fecha 25 de julio de 2014, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la LRJPAC, se procede a dar trámite de audiencia a los interesados, enviándoles también el informe de los Servicios con la propuesta de Resolución.

Con fecha 6 de agosto de 2014 se recibe escrito de alegaciones de Vodafone.

Con fecha 29 de agosto de 2014 se recibe escrito de alegaciones de BT.

Con fecha 12 de septiembre de 2014 se recibe escrito de alegaciones de Astel.

Con fecha 12 de septiembre de 2014 se recibe escrito de alegaciones de Telefónica.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

II.1 Objeto del procedimiento

El presente procedimiento tiene por objeto el análisis de la solicitud de Telefónica de poder cesar de dar altas mayoristas de servicios regulados en las dos centrales cuyo cierre ha comunicado en el escrito, así como precisar el marco regulatorio aplicable al cierre de las centrales tal y como viene configurado en las resoluciones dictadas por la CNMC a tal efecto.

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 extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó con fecha 22 de enero de 2009 la Resolución (en adelante, Resolución de los mercados 4 y 5) 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 dicha Resolución se establecieron las condiciones que regirán en el proceso de cierre de centrales.

La Disposición Adicional Segunda, apartado 1, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, señala que la constitución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia implicará la

extinción, entre otros organismos, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, una vez constituida la CNMC 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

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 sobre la base de un modelo de negocio impulsado por un determinado marco regulatorio como es el acceso desagregado al bucle de abonado. 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.

Es en esta obligación de transparencia en la que se establecen las condiciones para el cierre de una central, en los términos siguientes:

En cuanto a la posibilidad de cierre de centrales, TESAU estará obligada a mantener el suministro de todos los servicios de acceso desagregado en una central OBA determinada, (entendiendo como tales tanto las contempladas en el listado de la OBA como las que dispongan de servicios OBA entregados o pendientes de entrega) durante un periodo mínimo de garantía de 5 años desde la comunicación, a la CMT y los operadores que hacen uso del acceso desagregado, 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 período mínimo se entenderá automáticamente extendido por dos años más

si pasado el período de garantía TESAU continúa haciendo uso de la red de pares de cobre conectada a dicha ubicación de central.

Para el resto de las centrales el período de garantía será de un año, aplicándosele igualmente la extensión automática prevista anteriormente si bien únicamente por el plazo de un año.

En el caso en que una central agote el período de garantía y el de extensión sin que TESAU haya dejado de usar completamente la planta de cobre, el cierre de dicha central requerirá de una autorización expresa de la CMT.

Una vez transcurrida la mitad del periodo de garantía, TESAU podrá limitar el suministro de los servicios que soliciten los operadores no presentes en la central (sin servicios de acceso desagregado entregados ni pendientes de entrega en la central) al plazo que reste por transcurrir, en su caso, del acordado como garantía de suministro con los operadores previamente presentes en la central.

Completado el período de garantía, TESAU no estará obligada a atender nuevas peticiones o ampliaciones, debiendo únicamente mantener la continuidad de las instalaciones en servicio hasta su migración completa a soluciones alternativas por el operador titular de las mismas, migración que deberá ser facilitada por TESAU y completarse en un plazo máximo de 6 meses adicionales al periodo mínimo de garantía.

Todo esto sin perjuicio de que TESAU pueda convenir con los operadores presentes en la central el cierre anticipado de la central o su mantenimiento más allá de los plazos aquí previstos.

II.4 Prerrequisitos establecidos para el cierre

La Resolución de los mercados 4 y 5 establece que el proceso de cierre de una central debe contener una cautela que indique que el proceso de transformación de la red en la central está efectivamente iniciado por parte de Telefónica:

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 cobre¹, y necesariamente deberá concretar la fecha prevista de clausura de la central.

En este contexto, se entiende por clientes conectados a la red de TESAU por medios alternativos al par de cobre, aquellos a quienes todos los servicios se le prestan mediante infraestructuras que no hacen uso del par de cobre hasta la

¹ Se considerarán clientes conectados por medios alternativos a los efectos de este cálculo tanto los clientes minoristas de TESAU como los clientes conectados mediante FTTx a los que un tercer operador diferente a TESAU les preste servicios a través de un acceso mayorista de banda ancha de acuerdo con las condiciones reguladas en el mercado 5 o cualquier otro servicio mayorista similar que TESAU ofrezca a terceros.

central. Es decir, se incluyen los clientes a quienes todos los servicios se prestan mediante accesos FTTH o desde nodos remotos; mientras que se excluyen los clientes cuyo servicio de banda ancha se presta desde nodo remoto pero el servicio telefónico utiliza el par de cobre hasta la central.

El porcentaje citado debe obtenerse de la forma siguiente: clientes minoristas de TESAU conectados por medios alternativos a la red de pares de cobre en la cobertura de la central, respecto del total de la magnitud anterior más los pares activos en la citada cobertura (tanto para servicios minoristas como mayoristas).

En el cuerpo de la Resolución se explicita la fórmula que deberá usarse para calcular este porcentaje en cada central: *“(Clientes TESAU FTTx + Clientes Acceso Indirecto FTTx) / (Clientes TESAU FTTx + Clientes Acceso Indirecto FTTx + Pares Activos Central)”*.

II.5 La comunicación de cierre de las dos centrales

En su escrito, Telefónica indica que está inmersa en un proceso de modernización de la red de acceso con el objetivo de aumentar de manera importante la cobertura de fibra. Añade que *“Este proceso está trayendo como consecuencia que las áreas cubiertas por algunas centrales de cobre estén también siendo cubiertas por centrales cabeceras de fibra, con la consiguiente duplicidad de accesos y con clientes que están migrando del cobre a la fibra para sus soluciones de comunicaciones fijas. Es precisamente bajo este escenario en el que Telefónica de España se plantea abordar un proceso ordenado de cierre de centrales de cobre, siempre bajo las premisas impuestas por la regulación vigente”*.

Telefónica plantea esta experiencia de cierre de centrales como un proyecto piloto en el que acometer por primera vez las tareas necesarias para el cierre de las centrales y *“aprender a industrializar el proceso de cierre de una central de cobre”*.

Esta primera experiencia se plantea sobre dos centrales: la central 0813009 (en Sant Cugat del Vallès) y la central 2865019 (en Torrelodones). Ambas son centrales de reducido tamaño (432 accesos totales la primera y 1.390 la segunda). Ninguna de ellas tiene bucles desagregados, y ambas tienen accesos indirectos (47 la primera y 165 la segunda) y AMLT (36 la primera y 96 la segunda). De acuerdo a Telefónica, se han escogido centrales con una distribución de la red de acceso complementaria: fundamentalmente horizontal la primera y vertical la segunda².

Telefónica comunica también que *“El cierre de estas dos centrales se producirá el 4 de mayo de 2015, y así será debidamente comunicado a los operadores afectados”*.

² Telefónica hace referencia a que en la segunda predominan los edificios de viviendas con muchas acometidas de fibra por cada caja terminal óptica situada en los edificios, mientras que en la primera estas cajas terminales sirven a pocos usuarios.

Finalmente, Telefónica solicita, en su escrito inicial, poder cesar de dar altas mayoristas de servicios regulados en las dos centrales afectadas por el cierre con fecha 16 de junio de 2014; en su escrito de alegaciones al informe de audiencia, reformula su solicitud: solicita el cese de dichas altas seis meses antes del cierre.

Telefónica indica que ese cese de altas afectaría también a sus servicios minoristas, y lo considera una medida ineludible por los problemas operativos (provisionar para poco después dar de baja) y también por los comerciales (molestias a los clientes finales).

Por tanto, a la vista de este escrito, debe examinarse su adecuación al marco establecido para el cierre de centrales y estudiarse la solicitud referente al cese de altas mayoristas.

II.6 Cumplimiento de los prerequisites para el cierre de las dos centrales

Como se ha indicado, la Resolución de los mercados 4 y 5 establece una cautela antes de que el proceso de cierre de una central pueda comenzar. Dicha cautela consiste en que una parte de los clientes en la cobertura de la central (el 25%) se conecte ya a la red por medios alternativos al par de cobre. Este porcentaje deberá calcularse mediante la fórmula “*(Clientes TESAU FTTx + Clientes Acceso Indirecto FTTx) / (Clientes TESAU FTTx + Clientes Acceso Indirecto FTTx + Pares Activos Central)*”.

Con los datos del escrito inicial de Telefónica no podían calcularse sin ambigüedades estos porcentajes, por lo que se le envió a este operador un requerimiento de información. Con los datos aportados y subsanados por el escrito de corrección de errores posterior, se comprueba que el porcentaje de clientes conectados por medios alternativos al par de cobre es de un 27,5% en la central 0813009 y de un 38,7% en la central 2865019. En ambos casos, el número total de accesos (denominador de la fórmula) incluye los accesos de fibra y de cobre, como establece la Resolución de los Mercados 4 y 5, y no solo los de cobre, como interpretan algunos operadores en las alegaciones vertidas a lo largo de este procedimiento.

Por lo tanto, en ambas centrales se alcanza el porcentaje mínimo de un 25% establecido por la Resolución de los mercados 4 y 5 como prerequisite, por lo que Telefónica puede comenzar el proceso de cierre de esas centrales.

II.7 Sobre el período de garantía aplicable

El marco descrito establece un período de garantía, que comienza con la comunicación de Telefónica, y completado el cual ésta no estará obligada a atender nuevas peticiones o ampliaciones por parte de los operadores. La Resolución de los mercados 4 y 5 establece los períodos mínimos de garantía que rigen en el proceso

de cierre de centrales, que son de cinco años para centrales OBA y de un año para las demás.

En cuanto a la duración del período de garantía en las centrales del escrito, y dado que ninguna de las dos centrales tiene accesos desagregados ni está en la lista del Anexo 5³ de la Resolución de los mercados 4 y 5, se trata en ambos casos de centrales en las que aplica un periodo de garantía de un año.

Respecto al comienzo del período de garantía, el Anexo 1⁴ de la Resolución de los mercados 4 y 5 estipula que *“TESAU estará obligada a mantener el suministro de todos los servicios de acceso desagregado en una central OBA determinada... durante un periodo mínimo de garantía de 5 años desde la comunicación, a la CMT y los operadores que hacen uso del acceso desagregado, de su voluntad de cesar la prestación de los servicios en la ubicación de la misma”*. Es decir, la comunicación a la CNMC y a los operadores (una vez cumplido el prerrequisito citado anteriormente) es el hito que da comienzo al período de garantía. Como en el presente procedimiento las dos centrales no tienen pares desagregados, si bien en el párrafo citado se menciona a los operadores que hacen uso del acceso desagregado, debe interpretarse esta disposición para el caso de centrales no OBA en las que no hay tales operadores, pero sí hay operadores que hacen uso del acceso indirecto y de AMLT. Y en este caso la mencionada comunicación deberá ir dirigida a los operadores que tienen servicios mayoristas sobre los accesos de cobre de la central a cerrar, puesto que de otro modo se les estaría ocasionando indefensión y no dispondrían del período de garantía completo si no reciben la comunicación a tiempo.

Por lo tanto, en el caso presente el período de garantía mínimo (que será de un año como se ha justificado anteriormente) comenzará en la fecha de la comunicación de Telefónica a los operadores que tienen servicios mayoristas sobre los accesos de cobre de la central a cerrar, sin que pueda considerarse que el traslado hecho por la CNMC a los operadores del escrito inicial de Telefónica sea una comunicación a estos efectos. En su escrito de corrección de errores, Telefónica pone en conocimiento de la CNMC que el día 28 de mayo de 2014 procedió a comunicar a los operadores afectados el cierre de las dos centrales objeto del presente procedimiento, adjuntando los burofaxes enviados. En ellos, comunica que el cese en la prestación de los servicios está previsto para el 28 de mayo de 2015 (es decir, un año después de la comunicación).

Vodafone solicita que la fecha del fin del período de garantía sea el 26 de junio de 2015, un año después del escrito de Telefónica de corrección de errores. Sin embargo, no puede considerarse, como hace Vodafone, que sea en esta fecha y no antes cuando se cumple el prerrequisito del 25% de clientes conectados a medios

³ Listado de centrales OBA.

⁴ Dicho anexo contiene las obligaciones en relación con los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado.

alternativos al cobre. En efecto, el requerimiento de información fue debido a la necesidad de interpretar correctamente los datos; con los datos aportados, se comprueba que el cálculo hecho por Telefónica era correcto.

Por lo tanto, el fin del período de garantía en las dos centrales a cerrar será, según se ha comunicado a los operadores afectados, el 28 de mayo de 2015, cumpliendo el plazo mínimo de garantía de un año establecido por la Resolución de los mercados 4 y 5 para centrales sin bucles desagregados.

En este contexto, la información sobre la fecha prevista de cierre de una central pasa a ser un dato de gran relevancia que debe estar presente en los sistemas de información mayorista (como la lista de centrales y nodos), para asegurar que los operadores que no tienen accesos mayoristas en la central (en particular, accesos indirectos) en el momento de la comunicación de cierre tengan también esta información y la puedan por tanto tener en cuenta al dar nuevas altas en esas centrales. Por ello, y en aras de garantizar que se da debido cumplimiento a las obligaciones de comunicación que según la Resolución de los mercados 4 y 5 Telefónica debe asumir en relación con el proceso de cierre de sus centrales, Telefónica deberá incorporar esta información a sus sistemas de información mayorista.

II.8 Sobre los plazos de cierre de las dos centrales

Como se ha justificado anteriormente, en las dos centrales objeto del escrito de Telefónica el período de garantía finaliza el 28 de mayo de 2015.

Extensión del período de garantía

De acuerdo al marco establecido, a este plazo se le añade 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.

Por lo tanto, en el caso del presente procedimiento, el período de garantía de un año se verá automáticamente ampliado por otro año si a su final Telefónica continúa haciendo uso de los pares de cobre de una central para sus servicios minoristas. Para su adecuado seguimiento, Telefónica deberá comunicar, en un plazo razonable antes de la finalización del período de garantía, a la CNMC y a los operadores que tienen servicios mayoristas en la central, si tendrá servicios minoristas que hagan uso de los pares de cobre (y en consecuencia, si se activa la extensión de un año).

Dado que el período de garantía es de un año, no parece proporcionado que, como solicita Vodafone, este plazo sea de cuatro meses, pues en este plazo dicha circunstancia puede no estar clara aún. Se considera que un plazo más acorde, en el que Telefónica ya debería saber con cierta seguridad si todos sus minoristas habrán migrado, es de dos meses antes del fin del período de garantía.

Plazo de guarda

Finalmente, la citada Resolución de los mercados 4 y 5 especifica que habrá un plazo máximo de guarda (tras el período de garantía) de seis meses en el que Telefónica no está obligada a atender nuevas peticiones, debiendo únicamente mantener la continuidad de las instalaciones en servicio hasta su migración completa a soluciones alternativas.

Al contrario de lo alegado por Telefónica, este plazo aplica tanto en las centrales OBA como en las no OBA (y por tanto aplica también en las del presente procedimiento), pues en dicha Resolución este plazo de guarda no se vincula con la desagregación de bucle. En efecto, en el Anexo 1 de la Resolución, que es donde se describen las obligaciones a imponer, la descripción del plazo de guarda se realiza a continuación de la descripción del período de garantía, para el que sí que se establecen diferencias entre centrales. En esta descripción se establece un único plazo de seis meses, independientemente del tipo de central.

Tampoco es correcto el argumento de Telefónica cuando afirma que en el expositivo de la Resolución de los mercados 4 y 5 (en su apartado II.4.3.4.2) no se recoge dicho plazo de guarda para centrales no OBA. En efecto, en dicho apartado se procede primeramente a identificar los elementos sobre los que se deberá decidir; y como la propia Telefónica recoge, dichos elementos son *“la unidad de red a considerar, y la duración del período de garantía y de guarda”*, habiéndose indicado allí que *“El plazo de garantía se completaría con un período adicional de guarda ...”*, sin distinción en ningún momento respecto al tipo de central. A continuación, al describir el período de garantía, se establece para su duración una distinción entre centrales OBA y no OBA. Y si bien es cierto que solo en el caso de centrales OBA se explicita la duración del período de guarda (seis meses), sin que se haga referencia a ello en el párrafo que trata de las centrales no OBA, no debe deducirse de ello que dicho plazo sea eliminado en esas centrales, pues ya ha quedado clara la intención de definir, además del período de garantía, un período de guarda adicional, como se recoge finalmente en el texto del Anexo 1.

Y finalmente, tampoco puede admitirse la interpretación que hace Telefónica cuando afirma que el período de guarda se justifica para facilitar las migraciones de las conexiones *“y estas no pueden ser otras que las referidas a los equipos del operador en la central que se halle cobicada”*, puesto que también las conexiones de acceso indirecto deben ser migradas a soluciones alternativas, pudiendo los operadores agotar el período de garantía haciendo un uso completo y sin restricciones de las ofertas mayoristas. Debe además tenerse en cuenta que Telefónica podría mantener conexiones minoristas sobre cobre al finalizar el período de garantía, lo cual produciría su extensión, y sin período de guarda los operadores deberían haber migrado con anterioridad sus conexiones, encontrándose con que han acelerado una migración que Telefónica finalmente no ha completado.

A mayor abundamiento, en caso de no disponer del período de guarda, los operadores que hacen uso del acceso indirecto no dispondrían del período de garantía completo para llevar a cabo sus planes en la central a cerrar, pues deberían migrar antes sus conexiones, lo cual reduce notablemente el período en que disponen de seguridad en cuanto a sus planes de captación de clientes. Si bien es cierto que la Resolución de los mercados 4 y 5 se centró en el impacto sobre los operadores con desagregación de bucle por ser mucho mayor en ellos el efecto derivado del cierre de centrales al haber inversiones en las mismas, no puede tampoco obviarse el impacto sobre los operadores con accesos indirectos en las centrales a cerrar. El derecho de Telefónica a la transformación paulatina de su red de acceso se compatibiliza así también con la seguridad que necesitan los operadores, también los de acceso indirecto.

Por tanto, salvo acuerdo en otro sentido con los operadores, transcurrido el período de garantía las dos centrales objeto del presente procedimiento deberán disponer de un plazo máximo de seis meses en el que Telefónica no está obligada a aceptar nuevas altas, pero sí a mantener las conexiones existentes hasta su migración por los operadores.

Costes de migración

Respecto a las condiciones económicas aplicables en el proceso de migración, aspecto aludido por Orange, y al contrario de lo que éste indica, no está previsto que dicha migración sea gratuita, debiendo además tenerse en cuenta que, como se ha indicado, la migración dependerá de la estrategia de cada operador, no siendo la misma en un operador que despliegue su propia red de acceso que en uno que vaya a hacer uso de servicios mayoristas sobre fibra, por lo que aplicarán los costes de migración en función de la solución alternativa elegida por el operador, sin que se aprecien paralelos, como argumenta Vodafone, con las migraciones de velocidad en accesos ADSL que se llevaron a cabo hace años, pues el cierre de una central supone un cambio en el acceso a los usuarios producto de una renovación completa de la red, y no una mera actualización de parámetros en un servicio mayorista. Por esto mismo no es válida la apreciación de Vodafone en el sentido de que haya una discriminación si la migración mayorista no es gratuita; no hay tal discriminación, pues cada operador, incluido Telefónica, afrontará los costes que procedan en función de cómo pretenda dar servicio a los usuarios, sin que haya por tanto condiciones diferentes en circunstancias semejantes.

II.9 Cese de nuevas altas en las centrales a cerrar

En su escrito, Telefónica solicita poder cesar de dar altas mayoristas de servicios regulados⁵ en las dos centrales afectadas por el cierre; la solicitud inicial menciona como fecha el 16 de junio de 2014, pero en su escrito de alegaciones al informe de

⁵ Se trata de AMLT y de los servicios de acceso indirecto ADSL-IP y GigADSL; no hay servicio NEBA-cobre en estas centrales, en caso de haberlo no habría obligación de dar nuevas altas de ADSL-IP y GigADSL.

audiencia Telefónica reformula su solicitud y solicita el cese de dichas altas seis meses antes del cierre.

Telefónica indica que ese cese de altas afectaría también a sus servicios minoristas, y lo considera una medida ineludible por los problemas operativos (provisionar para poco después dar de baja) y también por los comerciales (molestias a los clientes finales) derivados del proceso de cierre de centrales.

En sus escritos, los operadores alternativos se posicionan en contra de esta posibilidad.

Al respecto, la Resolución de los mercados 4 y 5 establece que Telefónica está obligada a mantener el suministro de todos los servicios de acceso desagregado en una central OBA durante el período mínimo de garantía de cinco años desde la comunicación de cierre, período que será de un año para el resto de las centrales (como las de este procedimiento). No hay previsión explícita relativa a otros servicios mayoristas, pero debe entenderse que también deben seguir prestándose sin restricciones, pues de lo contrario no tendría sentido la existencia del período de garantía, y ello independientemente de que Telefónica decida cesar la prestación de sus servicios minoristas.

Por consiguiente, en aplicación de las obligaciones vigentes de la Resolución de los mercados 4 y 5 no puede generalizarse un cese de los servicios mayoristas en las centrales para las que se anuncie el cierre antes de la finalización del período de garantía.

En sus escritos, Telefónica se refiere al caso particularizado de las dos centrales del presente procedimiento, donde Telefónica argumenta que se trataría de un proyecto piloto en el que se acometen por primera vez las tareas necesarias para el cierre. Sin embargo, en su escrito de alegaciones al informe de audiencia, Telefónica parece apuntar asimismo a una posible generalización de la solicitud, al indicar que *“esta medida, aunque no considerada en el análisis de mercado, tiene todo el sentido y está plenamente justificada. Esto es así, tanto para el proyecto piloto en el que se solicitó, como para recogerlo en el próximo análisis de mercado”*, añadiendo que *“Por otra parte, estas razones son válidas tanto para la solicitud que nos ocupa como para el cierre de cualquier central que se pueda acometer en el futuro, aunque la petición que realizamos se refiere sólo a las dos centrales del expediente que nos ocupa”*.

Pues bien, las razones aducidas por Telefónica (*“identificar todos los aspectos asociados al cierre de central tanto desde el punto de vista técnico como comercial, de forma que se puedan definir todas las implicaciones en operativas técnicas y comerciales y en los sistemas, necesidad de desarrollos e incluso entrenamiento de los recursos humanos”*) no justifican la imposición de una medida que supone una desviación respecto al marco establecido reduciendo las garantías que este marco ofrece a los operadores; las labores citadas pueden llevarse a cabo durante el período de garantía y durante el período de guarda, y Telefónica tiene la opción de

ampliar uno o ambos plazos si necesita más tiempo para adecuar sus procesos al tratarse de la primera vez que lleva a cabo un cierre de central.

Telefónica añade que *“no tiene sentido planificar el cierre de una central y continuar captando clientes ni desde el punto de vista operativo: provisionar y luego dar de baja; ni desde el comercial: molestia innecesaria al cliente y peor nivel de satisfacción”*. Sin embargo, es decisión de los operadores, que saben de la fecha prevista de cierre de la central, si asumen el riesgo comercial apuntado por Telefónica que supone dar nuevas altas en estas centrales. A lo sumo, los operadores interesados en minimizar los casos de migración podrían, a título individual, solicitar que no se les atendieran las solicitudes correspondientes a centrales pendientes de cierre. Telefónica por su parte puede ciertamente cesar de dar altas sobre cobre a sus minoristas, para evitar las molestias a sus clientes que apunta.

Por último, Telefónica indica que los seis meses sin altas en la central a cerrar contenidos en su solicitud *“se justificarían como los necesarios para que los operadores migrasen a sus clientes a otras soluciones en estas centrales y Telefónica desarrollara y sobre todo dispusiera de suficiente tiempo para poder probar los sistemas que van a permitir cerrar la central, tanto comerciales como operativos, como por ejemplo, los necesarios para rechazar peticiones de clientes sobre estas centrales”*. Pues bien, en cuanto a los sistemas que debe probar Telefónica, ésta dispone del período de garantía para ello, que puede ser ampliado; y también dispone para ello del período de guarda de justamente seis meses, como Telefónica solicita, período en que no habrá nuevas altas. Y es además el período de que los operadores disponen para migrar a otras soluciones, como la propia Telefónica indica. Por tanto, el período de guarda de seis meses previsto en la Resolución de los mercados 4 y 5 es el adecuado para cumplir los requisitos identificados por Telefónica.

Por todo ello, no se aprecian motivos para establecer una excepción al marco establecido en la Resolución de los mercados 4 y 5 en el sentido solicitado de permitir el cese de la obligación de atender las peticiones de acceso razonables en estas centrales durante el período de garantía.

II.10 Otras alegaciones

Astel y otros operadores consideran que los operadores no han recibido información sobre los planes de Telefónica para el despliegue de infraestructura de red de nueva generación. Según Astel, ésta es una obligación impuesta en la Resolución de los mercados 4 y 5, y pide que la CNMC proporcione a los operadores el plan completo que Telefónica tiene de cierre de centrales, petición que indica ya hizo en un escrito de 31 de enero de 2014.

Al respecto, el marco establecido en la Resolución de los mercados 4 y 5 es el anteriormente expuesto, y en el mismo no se contempla la distribución de un

hipotético plan completo de cierre de centrales. En este marco, el período de garantía (en particular, el de cinco años para centrales OBA) ha sido diseñado para evitar que se cierre una central nada más coubicarse un operador (como argumenta BT). Además, Telefónica ya está obligada a publicar información actualizada sobre sus centrales cabecera de fibra y su previsión a seis meses, información clave tanto para el despliegue de red FTTH como para la desagregación, pues estas centrales no serán cerradas. Dicha información está disponible mediante dos ficheros descargables⁶ en la plataforma NEON. Por tanto, con la información y las previsiones citadas, combinadas con los períodos de garantía establecidos (en los que los operadores siguen pudiendo hacer uso sin restricciones de los pares de cobre de la central), los operadores cuentan con información y con plazos suficientes para adaptarse a la evolución de la red de acceso de Telefónica.

Los operadores alternativos solicitan asimismo que se anuncie el cierre de una central seis meses antes del comienzo del período de garantía. Sin embargo, la obligación de transparencia⁷ a que hacen referencia los interesados se impone como medida de protección a los operadores que hacen uso de la desagregación de bucle, como se indica en dicha Resolución: *“Los operadores de acceso desagregado necesitan información con la antelación suficiente sobre la evolución de cada ubicación en la que están o podrían estar presentes, a fin de que dispongan de suficientes elementos de juicio a la hora de preparar sus planes de acción. Esa información sólo puede proceder de TESAU, por lo que debe imponerse una obligación de transparencia al efecto sobre las actuaciones de despliegue y migración previstas”*. Con esta medida, al menos seis meses antes de que se introduzcan cambios en la red que afecten a la desagregación de bucle (como por ejemplo la puesta en servicio de nodos remotos de interceptación de bucle) Telefónica debe comunicar dichos cambios.

Pues bien, el cierre de una central (con coubicación o sin ella) afecta a la desagregación de bucle, pero en este caso, los plazos del período de garantía del cierre de centrales (cinco años o un año) ya son mayores de seis meses, de modo que el período de garantía ya asegura que el cambio en la red se conozca con más de seis meses de antelación, puesto que antes de finalizar el período de garantía no hay cambios en la red, y los operadores pueden hacer uso de los servicios mayoristas hasta ese momento. Un preaviso adicional de seis meses sobre el aviso de un año (o de cinco años) implicaría que el período de garantía fuera en realidad

⁶ Se trata del Fichero de relación centrales colectoras fibra/centrales cobre (RelacionCentralesColectorasFibra.xls) y del Fichero de previsión de cobertura de fibra (PrevisionCoberturaFibra.xls).

⁷ Según dispone la Resolución de los mercados 4 y 5, *“TESAU deberá suministrar a los operadores alternativos que utilizan los servicios mayoristas de referencia y a la CMT 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. La información que suministre TESAU deberá incluir también los efectos sobre la red de acceso de pares metálicos y su impacto sobre los operadores que hacen uso de la misma. Esta información incluirá, en particular, la información sobre sus planes de despliegue de nodos remotos de acuerdo con lo previsto en la Resolución de 31 de julio de 2008 relativa al expediente DT 2007/709”*.

de un año y medio (o cinco y medio), plazo que en ningún momento viene contemplado por la Resolución de los mercados 4 y 5. Finalmente, y en contra de lo que parece apuntar BT, tampoco aplicaría este plazo de seis meses adicional solicitado sobre el plazo de cinco años de garantía si la central a cerrar tuviera coubicación.

Los operadores indican también que el cierre afecta a un número de clientes reales sin que exista previsión de Telefónica sobre las condiciones para su migración/provisión sobre otros servicios mayoristas. Astel considera que se deben prever condiciones especiales que garanticen que se pueda hacer una migración equivalente a la que aplicará Telefónica a sus clientes en la central; en particular, considera que para NEBA FTTH 10M deberían ser aplicadas las condiciones económicas de NEBA cobre para los clientes migrados.

Como se ha indicado, la Resolución de los mercados 4 y 5 reconoce que la red de acceso de Telefónica está sometida a un proceso de transformación hacia una red NGA, y una consecuencia de este proceso es el cierre de centrales. En dicha resolución se establecen también los servicios mayoristas que permitirán a los operadores competir; estos incluyen servicios mayoristas sobre el mercado 4 (acceso a la infraestructura de obra civil de Telefónica) complementado con el acceso a las verticales⁸ de Telefónica (acceso simétrico a las verticales de cualquier operador, y por ello también de Telefónica) así como servicios mayoristas sobre el mercado 5 (acceso indirecto sobre los accesos FTTH de Telefónica), disponiendo además los operadores de otros servicios regulados como puede ser la ORLA (oferta de referencia de líneas alquiladas terminales, concebida para conexiones de empresas).

El producto al que migren los operadores, y con ello los costes, va a depender de la estrategia de cada operador, habiendo por ejemplo operadores que hagan uso de NEBA FTTH y otros que hagan uso de su propia red de acceso (como es el caso de Telefónica). En el caso de que un operador quiera hacer uso de NEBA sobre los accesos FTTH de Telefónica en esa central, afrontará unos costes, establecidos recientemente⁹, que están basados en los costes de producción, y como allí se indicó, *“el precio de los accesos FTTH conforme a la Resolución de los mercados 4 y 5 deberá permitir la recuperación de los costes incluyendo la prima de riesgo que corresponda; permitir a los operadores alternativos replicar las ofertas minoristas de Telefónica; asegurar los incentivos económicos suficientes para asegurar el desarrollo de redes alternativas; y asegurar la coherencia de las tarifas de los*

⁸ Resolución, de 12 de febrero de 2009, por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios y se acuerda su notificación a la Comisión Europea (MTZ 2008/965). La Resolución de 30 de mayo de 2013 relativa a la revisión de la metodología para el análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica (MTZ 2012/2259) procederá a reemplazar la metodología aprobada en el año 2007 una vez la CNMC declare, de conformidad con lo previsto en la Resolución de 30 de mayo de 2013, la finalización del periodo transitorio en virtud del cual resulta también por el momento aplicable la Resolución de 26 de julio de 2007 junto con la citada Resolución de 30 de mayo de 2013.

⁹ Resolución, de 30 de enero de 2014, por la que se revisan los precios de los servicios mayoristas de banda ancha GigADSL, ADSL-IP y NEBA (DT 2011/739).

diferentes servicios mayoristas". No tiene sentido por tanto desvirtuar en este procedimiento las consideraciones que en dicha Resolución se hicieron, como sería el caso si se aceptara la propuesta de Astel de establecer un precio especial para los accesos FTTH en las centrales a cerrar.

Por otra parte, Vodafone solicita que no se autorice a Telefónica a iniciar el proceso de cierre de ninguna central hasta una vez realizado el nuevo análisis de los mercados 4 y 5. Sin embargo, como la propia Vodafone señala, el régimen de cierre de centrales constituye una medida que requiere especialmente de estabilidad y certidumbre, y por ello sería contraproducente no aplicar el régimen existente y previsto en la Resolución de los mercados 4 y 5. Por esto mismo no procede imponer condiciones adicionales, como la solicitada por Vodafone de que se informe a los operadores de los productos minoristas que Telefónica tiene intención de comercializar en las áreas cubiertas por las centrales cuyo cierre se comunica.

Finalmente, los operadores alegan la falta de replicabilidad económica de los servicios que Telefónica preste a los clientes situados en el área de cobertura de las centrales afectadas por el cierre, una vez que éste haya tenido lugar. A este respecto, los operadores consideran imprescindible una modificación de la metodología para el análisis ex-ante de las ofertas comerciales de Telefónica que establezca un análisis de replicabilidad diferenciado para los productos comercializados en las áreas de cobertura de las centrales afectadas.

Al respecto, debe indicarse que la metodología¹⁰ que define el test de replicabilidad considera un nivel de agregación único y nacional, de manera coherente con el análisis de los mercados 4 y 5, que definió ambos mercados como mercados de ámbito geográfico nacional y que tampoco segmentó geográficamente las obligaciones impuestas a Telefónica en tanto operador con PSM. Por tanto, la solicitud de los operadores es contraria a lo establecido en la metodología. Las cuestiones relativas a la replicabilidad planteadas por los operadores podrían ser objeto de tratamiento específico en un marco adecuado para ello, pero exceden el alcance del presente procedimiento.

Por último, BT expone su preocupación acerca de una oferta de Telefónica de un nuevo servicio de voz sobre fibra que comercializa al mismo precio que ofrecía el servicio equivalente prestado sobre la red telefónica conmutada. En el escrito del operador se cuestiona la falta de cumplimiento de la regulación ya que la oferta no ha sido comunicada a la CNMC y considera que *"Telefónica ya está estrechando los márgenes de sus competidores, en lo que se refiere a esos clientes de servicios solo de voz sobre fibra"*. Esta Comisión recuerda a BT que todos los productos del catálogo comercial de Telefónica son sometidos al test de replicabilidad, y que en el caso de que considere que un producto ofrecido por Telefónica no cumple con la

¹⁰ Resolución, de 26 de julio de 2007, por la que se aprueba la metodología ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica (MTZ 2006/1486 y sus sucesivas actualizaciones).

regulación ex -ante de ofertas comerciales éste puede presentar una denuncia. En ese caso, la CNMC analizará su adecuación a la regulación vigente.

III CONCLUSIONES

En conclusión, en las dos centrales objeto del presente procedimiento, a partir de la notificación de Telefónica a los operadores comienza un período de garantía de un año en el que Telefónica está obligada a mantener el suministro de todos los servicios mayoristas, y que finaliza el 28 de mayo de 2015. El período de garantía de un año se verá ampliado por otro año si a su final Telefónica continúa haciendo uso de los pares de cobre de una central para sus servicios minoristas. Telefónica deberá comunicar, en un plazo de dos meses antes de la finalización del período de garantía, a la CNMC y a los operadores que tienen servicios mayoristas en las centrales a cerrar, si prevé mantener servicios minoristas que hagan uso de los pares de cobre (y en consecuencia, si se activa la extensión de un año).

Finalizado el período de garantía comienza un período de guarda de seis meses, en el que Telefónica no está obligada a atender nuevas peticiones, debiendo únicamente mantener la continuidad de las instalaciones en servicio hasta su migración completa a soluciones alternativas, migración que deberá facilitar.

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

RESUELVE

Primero.- Desestimar la solicitud de Telefónica de que cese, antes del fin del período de garantía, su obligación de dar altas de servicios regulados en las centrales cuyo cierre ha comunicado.

Segundo.- Las condiciones aplicables a las dos centrales a cerrar son las establecidas en la Resolución de los mercados 4 y 5, e incluyen un período de garantía de un año (que finaliza el 28 de mayo de 2015) y a continuación un período de guarda de seis meses.

Tercero.- Telefónica deberá comunicar, al menos dos meses antes de la finalización del período de garantía, a la CNMC y a los operadores que tienen servicios mayoristas en las centrales a cerrar, si prevé mantener servicios minoristas que hagan uso de los pares de cobre al final de dicho periodo de garantía y por tanto debe extender el mismo en un año más.

Cuarto.- Telefónica deberá incorporar en sus servicios de información mayorista (en el fichero de centrales y nodos) la información relativa a la fecha prevista de cierre (correspondiente al fin del período de garantía) de cada central cuyo cierre haya sido comunicado.

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.