

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME PRECEPTIVO A LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LAS ZONAS GEOGRÁFICAS Y ELEMENTOS INTEGRANTES DEL SERVICIO UNIVERSAL.

INF/DTSA/005/16/INFORME SERVICIO UNIVERSAL

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. Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo

En Madrid, a 1 de marzo de 2016

I OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

I.1 Objeto y descripción del informe

Con fecha 28 de enero de 2016 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC o Comisión) escrito de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (en adelante, SETSI) por la que se solicita, de acuerdo con el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo¹, *“informe preceptivo en el que se constate, en su caso, la zona y el elemento cuya prestación no queda garantizada por el libre mercado”*.

De conformidad con el artículo 36.1 del Reglamento del Servicio Universal, *“[L]a determinación de aquellas zonas geográficas y elementos integrantes del servicio universal en donde no queden garantizadas sus prestaciones por el libre mercado se realizará por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, previo informe preceptivo de la Comisión del Mercado de las*

¹ Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (Reglamento del Servicio Universal).

Telecomunicaciones² en que se constate la zona y el elemento cuya prestación no queda garantizada por el libre mercado”.

En consecuencia, el presente informe analizará la situación competitiva de los elementos integrantes del Servicio Universal y, en particular, en lo relativo a su componente geográfico, al objeto de identificar en qué ocasiones su prestación podría no quedar asegurada mediante los mecanismos de mercado.

I.2 Habilitación competencial

El artículo 70.2 l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) incluye entre las funciones de esta Comisión la de *“ser consultada por el Gobierno y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Igualmente podrá ser consultada en materia de comunicaciones electrónicas por las comunidades autónomas y las corporaciones locales.*

En el ejercicio de esta función, participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas”.

El presente Informe se emite, por tanto, al amparo de la mencionada competencia de realizar el informe preceptivo que ostenta esta Comisión.

II DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEL SERVICIO UNIVERSAL Y LAS ZONAS GEOGRÁFICAS QUE PODRÍAN PRESTARSE MEDIANTE MECANISMOS DE MERCADO

II.1 Introducción

De acuerdo con el Artículo 27 del Reglamento del Servicio Universal, se deberá garantizar una serie de servicios a *“todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible”.* En particular, el Servicio Universal garantiza:

- Una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija que posibilite la conexión y uso de equipos terminales para establecer comunicaciones telefónicas y de fax así como comunicaciones

² De conformidad con lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en consonancia con la Orden ECC/1796/2013, la constitución de la CNMC el pasado día 7 de octubre de 2013 ha implicado la extinción, entre otras, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Como consecuencia de ello, las referencias que se hagan a lo largo del presente escrito a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, deberán entenderse realizadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet³ (en adelante, servicio de conexión).

- Que se satisfagan todas las solicitudes razonables de prestación de un servicio telefónico disponible al público a través de la conexión a que se refiere el punto anterior, que permita efectuar y recibir llamadas telefónicas nacionales e internacionales (en adelante, STDP).
- Que se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados (en adelante, servicio de guías de abonado).
- Que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio un servicio de información general o consulta telefónica sobre números de abonados (en adelante, servicio de información telefónica).
- Que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, u otros puntos de acceso público a la telefonía vocal en todo el territorio nacional (en adelante, oferta de TUP).

A la hora de determinar si el libre mercado proporcionaría los servicios anteriores en ausencia de regulación, cabe diferenciar los elementos propiamente de conectividad incluidos en el Servicio Universal del resto de elementos. Así, la provisión competitiva de los servicios de conexión, tal y como se definen en el Reglamento, tienen una componente geográfica esencial.

El mercado está prestando estos servicios en condiciones que superan ampliamente las descritas por el Reglamento en las zonas en las que los operadores cuentan con infraestructuras suficientes de red. Por el contrario, existen zonas en las que la ausencia de las mismas hace que el mercado no provea los servicios de conexión incluidos en el Servicio Universal de forma apropiada. Estas consideraciones aplican también al STDP y a la provisión de cabinas (TUP), en la medida en que la conexión es necesaria para su prestación.

El resto de elementos incluidos en el Servicio Universal no cuentan con el componente geográfico anterior. Por este motivo, el análisis sobre la disponibilidad en condiciones competitivas de los componentes del Servicio Universal diferenciará, por una parte, la conexión a la red desde una ubicación fija del resto de servicios.

³ El apartado 1.b) del artículo 28 del Reglamento del Servicio Universal establece que la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija deberá ofrecer a sus usuarios finales *“la posibilidad de establecer comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. A estos efectos y en virtud de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la conexión a la red deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1Mbit por segundo”*.

II.2 Determinación de las zonas geográficas incluidas en el Servicio Universal

El presente apartado evalúa si el mercado sería capaz de prestar los servicios de conexión, tal y como se definen en el Reglamento del Servicio Universal, sin su inclusión en el mismo. Para ello, como se ha dicho, cabe considerar el componente geográfico que necesariamente va a determinar la cobertura de las diferentes redes de comunicaciones y, por tanto, la capacidad de los operadores para prestar de forma adecuada los servicios incluidos en este apartado del Servicio Universal.

Para realizar este análisis, en primer lugar, se describirá la información disponible en esta Comisión para posteriormente describir la situación en los diferentes ámbitos geográficos. De forma preliminar cabe destacar que las unidades geográficas siguientes responden únicamente al análisis de la situación de mercado y de las posibilidades de prestación en ausencia de regulación por parte de los operadores. Por tanto, este análisis es independiente de la definición de las zonas rentables y no rentables que esta Comisión pueda adoptar en el marco de la metodología para la determinación del coste neto del Servicio Universal.

II.2.1 Información disponible

Esta Comisión cuenta con información geográfica relativa a las redes fijas, que obtiene a partir de un requerimiento semestral a los operadores, y que tiene por objeto determinar la situación competitiva de los mercados de banda ancha. En este requerimiento, los operadores de redes fijas aportan sus accesos telefónicos y de banda ancha sobre la red de acceso tradicional de cobre así como las redes de acceso de nueva generación (NGA) de fibra (FTTH⁴) y de cable (HFC⁵). En el caso de Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica), a esta información se añaden los accesos indirectos y desagregados de los operadores alternativos que prestan sus servicios a partir de estos servicios mayoristas.

Los operadores de redes de cable aportan los datos anteriores a nivel de calle y municipio. Telefónica aporta la información a nivel de central local asignando, posteriormente, dichos accesos a los diferentes municipios, en caso que la cobertura de la central se extienda a más de un municipio⁶.

Las estimaciones relativas a la cobertura de las redes de acceso fijas, que se presentan en las secciones II.2.2.2-II.2.2.4, se han calculado a partir del total de los accesos telefónicos fijos actualmente en servicio. Así, se ha estimado

⁴ Por sus siglas en inglés Fibre to the Home

⁵ Por sus siglas en inglés Hybrid Fibre Coaxial.

⁶ Para ello se emplean ponderadores que se obtienen a partir del número de accesos xDSL minoristas de Telefónica de cada central local y lo que representan éstos en el conjunto del municipio al que da cobertura.

que el número máximo de clientes de banda ancha actuales asciende al número total de accesos fijos, que se calcula como la suma de los accesos telefónicos de Telefónica, los accesos de los operadores de cable, los accesos FTTH de Telefónica y los operadores alternativos, más los bucles completamente desagregados y desnudos. De los anteriores, se considera que todos los accesos telefónicos de los operadores de cable, de FTTH y los bucles desagregados/desnudos contaban con cobertura de banda ancha, mientras que para los accesos telefónicos de Telefónica se ha utilizado la información de la propia compañía sobre la cobertura xDSL.

Telefónica estima la cobertura xDSL sobre los accesos telefónicos fijos en servicio con que cuenta en cada una de las centrales tomando en consideración la velocidad que el Reglamento del Servicio Universal requiere para el servicio de conexión a la red⁷. Por tanto, Telefónica considera que un acceso telefónico fijo en servicio tiene cobertura xDSL si sobre el mismo se puede prestar una conexión de datos con una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit/s.

Como la información utilizada hace referencia a los accesos fijos en servicio, no puede descartarse que un nuevo cliente⁸, en función de su localización, no cuente con el servicio de conexión acorde con el Reglamento del Servicio Universal.

Más aún, dado que la arquitectura de red no coincide, en general, con la segmentación administrativa, es necesario realizar aproximaciones ya que los operadores estructuran su información en función de su red. En este sentido, el margen de error se incrementa en la medida en que la unidad geográfica objeto de análisis se reduce.

Por último, en relación con las redes móviles, la CNMC utiliza las estimaciones de cobertura contenidas en el informe de Ministerio de Industria, Energía y Turismo relativo a la cobertura de banda ancha en España en el primer trimestre de 2015 (informe del MINETUR).

⁷ Según el artículo 28.1.b) del Reglamento del Servicio Universal “dicho valor se refiere a la velocidad global de datos del enlace de usuario de acceso a la red, comprendiendo tanto la capacidad de transporte de datos neta que ofrece el enlace a cada usuario, como las tasas de sincronización, control, operaciones, corrección de errores u otras funciones específicas del acceso. Para la tecnología ADSL esta velocidad global se corresponde con la de sincronización de los modems. En relación con cada usuario el operador designado garantizará que la citada velocidad global de datos que debe proporcionar la conexión, promediada a lo largo de cualquier periodo de 24 horas, no sea inferior a un megabit por segundo.

⁸ De acuerdo con el artículo 29.2 del Reglamento de Servicio Universal, se considerarán peticiones razonables de conexión aquellas que supongan la conexión de cualquier inmueble situado en suelo urbano o de cualquier edificación que, sin estar en suelo urbano, sea utilizada como vivienda habitual por el solicitante.

II.2.2 Cobertura por zonas geográficas

II.2.2.1 Cobertura a nivel nacional

Esta Comisión ha analizado la disponibilidad de los servicios de banda ancha en diferentes unidades geográficas. A nivel nacional se ha estimado que, a junio de 2015⁹, había en España 18,1 millones de accesos fijos de los que 17,6 millones contaban con cobertura de banda ancha. Esto supone que 445.199 accesos no contaban con cobertura, el 2,5% del total.

En los epígrafes siguientes se realizará este análisis en ámbitos geográficos inferiores al objeto de determinar si existen zonas en las que los operadores garantizan la cobertura de la totalidad de la unidad geográfica de que se trate, no siendo, por tanto, necesaria su inclusión en el ámbito del Servicio Universal.

II.2.2.2 Cobertura por Comunidades Autónomas

A nivel de Comunidades Autónomas (CCAA), la tabla siguiente muestra los accesos fijos estimados a partir del requerimiento geográfico realizado por esta Comisión así como las coberturas de banda ancha. Como se observa, las diferencias de cobertura oscilan entre el 99% de Madrid y Melilla hasta el 94 % de Galicia y Castilla y León.

Tabla 1. Número de accesos fijos y cobertura por CC.AA. (junio 2015)

Comunidad autónoma	Total accesos	Con cobertura BAF	% accesos sin cobertura BAF
Andalucía	2.510.366	2.446.233	2,6%
Aragón	574.535	550.260	4,2%
Asturias (Principado de)	427.396	410.788	3,9%
Baleares (Illes)	474.756	461.469	2,8%
Canarias	827.378	807.887	2,4%
Cantabria	221.972	215.462	2,9%
Castilla y León	947.258	890.592	6,0%
Castilla - La Mancha	622.322	597.227	4,0%
Cataluña	3.477.839	3.415.462	1,8%
Comunidad Valenciana	1.647.462	1.623.468	1,5%
Extremadura	328.877	318.594	3,1%
Galicia	952.363	895.890	5,9%
Madrid (Comunidad de)	3.319.445	3.290.108	0,9%
Murcia (Región de)	373.506	364.907	2,3%
Navarra (Comunidad Foral de)	266.677	255.719	4,1%
País Vasco	910.023	896.594	1,5%
Rioja (La)	129.001	125.780	2,5%
Ceuta	30.205	29.916	1,0%
Melilla	23.941	23.767	0,7%
Total nacional	18.065.323	17.620.124	2,5%

Fuente: CNMC

⁹ Los datos relativos a los accesos telefónicos fijos en servicio de Telefónica y la cobertura ADSL en los mismos son de diciembre de 2015.

De acuerdo con lo anterior, y tomando como zonas geográficas las CCAA, el libre mercado no estaría actualmente asegurando la prestación del servicio de conectividad de datos a cualquier usuario que lo solicitara, con independencia de su ubicación geográfica.

II.2.2.3 Cobertura a nivel municipal

El ejercicio anterior se ha repetido en el nivel municipal. En la tabla siguiente se aportan, agrupados por CCAA, el número de municipios en los que, de acuerdo con los datos disponibles, los operadores de comunicaciones electrónicas han conseguido alcanzar una cobertura de banda ancha del 100% de los accesos fijos en dicho municipio.

Así, en 501 municipios, que suponen 18.654 accesos fijos (el 0,1% del total nacional), se habría conseguido una cobertura de banda ancha del 100% de los accesos en servicio. Esta cifra varía sensiblemente en función de la CCAA de que se trate, siendo en Castilla y León donde el número de accesos en municipios completamente cubiertos es más elevado (el 0,8%) hasta otras CCAA en las que no hay ningún municipio donde los operadores hayan conseguido una cobertura de banda ancha completa.

Tabla 2. Municipios que han conseguido una cobertura de banda ancha del 100% de los accesos fijos (junio 2015)

Comunidad autónoma	Nº municipios de la CCAA	Nº municipios con 100% cobertura BAF	Nº accesos en municipios con 100% cobertura	% accesos en municipios con 100% cobertura
Andalucía	771	3	100	0,0%
Aragón	731	69	2.143	0,4%
Asturias (Principado de)	78	0	0	0,0%
Baleares (Illes)	67	0	0	0,0%
Canarias	88	0	0	0,0%
Cantabria	102	0	0	0,0%
Castilla y León	2.248	227	7.750	0,8%
Castilla - La Mancha	919	84	3.054	0,5%
Cataluña	947	16	875	0,0%
Comunidad Valenciana	542	31	1.729	0,1%
Extremadura	387	13	821	0,2%
Galicia	314	0	0	0,0%
Madrid (Comunidad de)	179	6	288	0,0%
Murcia (Región de)	45	0	0	0,0%
Navarra (Comunidad Foral de)	272	23	822	0,3%
País Vasco	251	5	408	0,0%
Rioja (La)	174	24	663	0,5%
Ceuta	1	0	0	0,0%
Melilla	1	0	0	0,0%
Total nacional	8.117	501	18.654	0,1%

Fuente: CNMC

En relación con la exclusión de los municipios anteriores del ámbito del Servicio Universal es preciso recordar que el análisis se refiere únicamente a clientes en servicio. No podría descartarse que un nuevo usuario en los municipios anteriores pudiera estar excluido de la cobertura de banda ancha.

Por tanto, a tenor de (i) el reducido número de accesos que podrían excluirse del ámbito del Servicio Universal (tan solo el 0,1% del total) y (ii) las limitaciones en la cobertura de las redes fijas en dichos municipios que todavía podrían persistir y que nuestro análisis no identificaría, no se podría asegurar que el libre mercado estuviera actualmente asegurando la prestación del servicio de conectividad de datos a cualquier usuario que lo solicitara, incluso en dichos municipios. En definitiva, por los motivos expuestos la CNMC no estima conveniente excluir del ámbito de la prestación del servicio universal ningún municipio.

II.2.2.4 Cobertura por entidades de población

Además del ámbito nacional, autonómico y local, es posible aportar información en términos de entidades de población. De acuerdo con estos datos, en 28.802 entidades de población (aproximadamente el 37% de un total de 77.782), los operadores contarían con una cobertura de banda ancha del 100% de los accesos fijos. En dichas entidades se situarían 396.389 accesos fijos (el 2% del total nacional).

De nuevo, como en el caso del nivel municipal y por los mismos motivos expuestos anteriormente este porcentaje resulta demasiado reducido como para excluir estas entidades de población del ámbito del servicio universal.

II.2.2.5 Cobertura de redes móviles UMTS con HSPA (3,5G)

Según el informe del MINETUR las velocidades alcanzables de acceso a Internet mediante redes UMTS actualizadas con tecnología HSPA para un determinado nivel de señal mínima¹⁰ y condiciones habituales de uso, serían en torno a 1 Mbps desde terminales móviles estándar (UE) y en torno a 2 Mbps desde terminales fijos en las dependencias del usuario (CPE). Por tanto, estas redes móviles podrían estar en disposición de satisfacer los requisitos de velocidad que establece el Reglamento del Servicio Universal.

El informe del MINETUR estima que las redes UMTS con HSPA alcanzan una cobertura del 99,7 % de los hogares españoles¹¹. Atendiendo al desglose por comunidad autónoma la cobertura varía mínimamente entre el 98,0% de Castilla y León y el 100% en Madrid. Sin embargo, el análisis por geotipo

¹⁰ Para un nivel de potencia mediana de la señal recibida en exteriores, igual o superior a -90dBm.

¹¹ El informe del MINETUR explica que la cobertura en cada entidad singular de población se ha obtenido como el mayor de los porcentajes de cobertura poblacional reportados por los operadores.

poblacional a nivel de municipio muestra que seguirían existiendo áreas geográficas donde la prestación del servicio de conexión establecido en el Reglamento del Servicio Universal no estaría garantizada por la iniciativa privada. Concretamente, en los municipios de entre 100 y 500 habitantes esta cobertura ya sería del 92% y en el caso de los municipios con menos de 100 habitantes ésta descendería hasta el 75%.

Incluso en los restantes municipios, donde la cobertura es del 100%, tampoco estaría claro que la iniciativa privada garantizara la prestación del servicio de conexión. En este sentido conviene tener presente que (i) las diferencias en cuanto al uso que los usuarios hacen de las conexiones fijas y móviles de banda ancha y la complementariedad de los dos tipos de conexiones que resultaría de las mismas y (ii) las diferencias en precio así como las estrategias comerciales de los operadores tendentes a comercializar ambas de forma conjunta ponen en cuestión que, en la actualidad, las conexiones de banda ancha fija y móvil sean realmente sustitutivas y por tanto estuviera justificado excluir zonas geográficas sobre la base de la cobertura alcanzada por las redes UMTS. Un análisis en profundidad de esta cuestión excedería en cualquier caso al ámbito y el objeto del presente informe.

Por último, con respecto a las nuevas redes móviles LTE, cabe añadir que su nivel de cobertura distaría significativamente del alcanzado por las redes UMTS, situándose todavía en el 76,3 % de los hogares españoles. Por tanto, a pesar de las mayores prestaciones asociadas a la tecnología LTE en términos de velocidad de acceso¹², teniendo presente los argumentos anteriormente expuestos no es posible identificar zonas geográficas donde la iniciativa privada asegurara por sí sola la prestación del servicio de conexión establecido en el Reglamento del Servicio Universal y por tanto debieran ser excluidas de la prestación del servicio universal.

II.2.2.6 Conclusiones

Se han detectado municipios o entidades de población en las que aparentemente los operadores habrían cubierto la totalidad de los accesos fijos allí situados con redes de acceso fijo.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que: (i) en términos de municipios y, especialmente, en entidades de población, el margen de error incurrido como consecuencia de las aproximaciones necesarias para vincular las unidades administrativas con la arquitectura de red de los operadores podrían jugar un papel importante en las conclusiones alcanzadas y (ii) las distorsiones en la competencia que supone mantener las zonas anteriores en el ámbito del

¹² El informe del MINETUR estima que las velocidades alcanzables de acceso a Internet mediante redes LTE para el nivel de potencia en exteriores de -90 dBm, 10 Mhz de ancho de banda y condiciones habituales de uso, serían en torno a 3 Mbps desde terminales móviles estándar (UE) y en torno a 9 Mbps desde terminales fijos en las dependencias del usuario (CPE).

Servicio Universal son mínimas, dado el reducido número de accesos afectados.

Por estas razones no puede excluirse ninguna zona geográfica, con independencia de la unidad geográfica que se considere, de la prestación del servicio universal. La inclusión de las tecnologías móviles en el análisis tampoco modificaría estas conclusiones.

Las conclusiones anteriores son de aplicación al STDP que está íntimamente ligado al servicio de conexión. En lo que respecta a la oferta de TUP las particularidades de la demanda de este servicio y la dinámica seguida en los últimos años aconsejan realizar un análisis específico, que se expone en la siguiente sección.

II.3 Oferta de TUP

Actualmente el operador prestador del servicio universal de cabinas, Telefónica Telecomunicaciones Públicas (en adelante TTP), gestiona el **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de las cabinas en dominio público¹³, lo cual es un indicador de la ausencia de iniciativa privada en la prestación de este servicio.

En los últimos años el uso de los servicios de telefonía desde las TUP ha disminuido de manera drástica. A partir de la información disponible para el periodo comprendido entre 2012 y 2014¹⁴, se constata que el tráfico anual se redujo en más de un **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**. Así durante el año 2014 este tráfico apenas habría superado los **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** millones de minutos cuando en el año 2012 prácticamente alcanzaba los **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** millones de minutos.

El descenso de tráfico se ha registrado en todos los tipos de llamadas, **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**.

¹³ Mediante la orden ITC/3232/2011, de 17 de noviembre, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio designó a TTP como operador encargado de la prestación del elemento del servicio universal asociado al suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, para un período de 5 años, del 2012 al 2016.

¹⁴ Información disponible de los procedimientos de Auditoría de CNSU de Telefónica Telecomunicaciones Públicas, 2012-2014.

Gráfico 1: Tráfico desde las TUP (en millones de minutos)

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente: CNMC

FIN CONFIDENCIAL]

El ingreso medio por cabina también habría disminuido notablemente en 2014 con respecto al año anterior. Frente a un ingreso mensual por cabina de [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL] en 2013, en 2014 éste habría descendido hasta [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL] euros, lo que supone una caída de [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL] en un año. Por comunidades, en 2014 el ingreso unitario por cabina más bajo se registraría en la [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

Se observa una correlación positiva entre el ingreso medio unitario por cabina en 2013 y la reducción interanual en dicho ingreso unitario registrada en 2014. Este resultado mostraría que las mayores reducciones se habrían producido en aquellas comunidades donde el ingreso por cabina era mayor.

Por tanto, a la vista de esta dinámica del mercado queda claro que la caída en el consumo de estos servicios afecta de manera general a todas las comunidades, siendo más acusada en aquéllas donde el ingreso unitario por cabina era más elevado. Este resultado podría indicar una mayor convergencia entre los patrones de consumo entre las diferentes comunidades¹⁵.

Gráfico 2: Ingreso unitario mensual por TUP en 2013 y reducción interanual entre 2014 y 2013

[INICIO CONFIDENCIAL]

Fuente: CNMC

FIN CONFIDENCIAL]

Esta contracción de la demanda se ha traducido en una retirada de las cabinas por parte de Telefónica en los últimos años. Así, en 2014 Telefónica retiró [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL] cabinas de manera que a finales de ese año el número de cabinas ascendía a [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]; un [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL] menos que el año anterior. Esta reducción se produjo en todas las comunidades autónomas, siendo [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

En todo caso, conviene destacar que en 2014 Telefónica retiró cabinas de forma relativamente homogénea en todo el territorio. El siguiente gráfico muestra que el número de cabinas retiradas en una comunidad (estimado como porcentaje sobre el total de cabinas retiradas) en 2014 es directamente proporcional al número de cabinas en la comunidad (estimado como porcentaje sobre el total de cabinas en España en 2013).

¹⁵ [INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL].

Gráfico 3: Porcentaje de cabinas en cada CC.AA. en 2013 y porcentaje de la reducción anual de cabinas en 2014 en cada CC.AA.

[INICIO CONFIDENCIAL

Fuente: CNMC

FIN CONFIDENCIAL]

La comparativa europea procedente de los últimos datos del Eurobarómetro de 2014¹⁶ muestra que, al igual que sucede en el resto de países de la UE, el uso de las TUP en España es bajo. El porcentaje de los consultados que responden que nunca lo han utilizado se sitúa en la media europea, esto es, el 88%. Ahora bien, el porcentaje de los consultados que en España responden que sí han utilizado las TUP es del 12%, situándose por encima de la media europea, que es del 8%, y siendo solo superado por Portugal (18%) y Austria (17%).

El uso de las cabinas está en claro retroceso con una fuerte disminución en el tráfico cursado y una reducción en los ingresos superior a la disminución de la oferta de TUP. La consecuencia ha sido un incremento del coste de este componente del servicio universal, que en 2014 asciende a **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de euros¹⁷ mientras que en 2012 y 2013 fue de 0,4 y 1,2 millones de euros, respectivamente.

Conviene tener presente que el coste neto aprobado relativo a cabinas no incluye ni los municipios con más cabinas de las requeridas según el Reglamento del Servicio Universal¹⁸ ni los municipios con menos de 1.000 habitantes. En estos últimos, Telefónica Telecomunicaciones Públicas (TTP, operador prestador del servicio universal de cabinas) no ha justificado la necesidad de las cabinas conforme a lo requerido en el Reglamento. Se observa que en los últimos ejercicios TTP está llevando a cabo la desinstalación de cabinas para adecuarse al mínimo requerido, lo que indica la baja rentabilidad del servicio.

En resumen, dado que se trata de un servicio en declive y de baja rentabilidad, no es posible identificar zonas geográficas donde la iniciativa privada asegurara por sí sola la prestación del servicio de universal de cabinas tal y como se establece en el Reglamento.

¹⁶ E-Communications and Telecom Single Market Household Survey. Publication: March 2014. Fieldwork: January 2014.

¹⁷ Dato provisional en proceso de revisión.

¹⁸ El artículo 32.1 Reglamento del Servicio Universal establece que “se considerará oferta suficiente la existencia, con una distribución geográfica razonable, de, al menos, un teléfono público de pago y uno más por cada 3.000 habitantes en cada municipio de 1.000 o más habitantes y de un teléfono público de pago en cada uno de los municipios de menos de 1.000 habitantes en los que esté justificado sobre la base de la existencia de una distancia elevada a facilidades similares, la baja penetración del servicio telefónico fijo, la falta de accesibilidad del servicio telefónico móvil o la elevada tasa de población flotante”.

No obstante, ante la importante disminución de la demanda de ese servicio y el incremento en los costes de su prestación, la CNMC sugiere al Ministerio que evalúe la conveniencia de mantener la prestación de este servicio como componente del servicio universal. Sirva de ejemplo, en este sentido, que recientemente en Francia ha decidido excluir el servicio de TUP del Servicio Universal, lo que permitirá a Orange la desinstalación de las mismas. Además conforme al Eurobarómetro de 2014 este mismo servicio fue retirado en Estonia a finales de 2010.

II.4 Determinación de los elementos integrantes del Servicio Universal

Una vez determinado que el servicio de conexión no puede ser garantizado en todo el territorio nacional sin una regulación específica al respecto, cabe ahora analizar el resto de servicios incluidos en el ámbito del Servicio Universal que, como se ha dicho, no cuenta con el componente geográfico anterior.

II.4.1 Servicio de guías de abonados

De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento del Servicio Universal, la guía telefónica deberá ser gratuita y podrá entregarse *“en formato electrónico en lugar de la edición impresa, (...), siempre que incluya en dicha entrega formularios e indicaciones claras en forma impresa para la solicitud de la edición impresa. En caso de mediar solicitud por parte del abonado, dentro de los 30 días siguientes a la entrega de la guía electrónica, la empresa designada deberá entregar a dicho abonado la edición impresa en un plazo de 30 días, contados a partir de la recepción de la solicitud”*.

A partir de los últimos datos disponibles sobre el uso de las guías de abonado correspondientes al Eurobarómetro de 2010 se constata que este servicio de guías de abonados en papel es utilizado nunca o como máximo una vez al año por prácticamente el 80% de los consultados. En el caso de las guías de abonados *on line* este porcentaje sería ligeramente inferior (77%).

Tabla 3: Uso de los servicios de consulta según tipo de soporte en España

	Guía de abonado en papel	Guía de abonado on line	Servicios de información telefónica
Más de una vez al mes	0%	5%	2%
Alrededor de una vez al mes	2%	4%	4%
Cada 2-3 meses	7%	9%	8%
Dos veces al año	10%	5%	9%
Una vez al año	5%	3%	4%
Menos de una vez al año	22%	7%	15%
Nunca	52%	67%	58%
No sabe/No contesta	2%	0%	0%

Fuente: Eurobarómetro 2010

Si bien no se disponen de datos actualizados, a priori no sería esperable constatar que su uso hubiera aumentado en los últimos años, más bien al contrario. La información disponible a partir de los datos de costes de Telefónica parecería confirmar esa hipótesis.

Con la introducción de la conectividad de banda ancha a 1 Mbit/s en el año 2012, el Ministerio puso en funcionamiento el procedimiento de licitación para la prestación por un operador u operadores del servicio universal por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2016. Por otro lado, la CMT desarrolló de una nueva metodología de cálculo del coste neto a aplicar a partir del Coste Neto de 2012 para contemplar esos cambios.

Esta metodología introduce la obligación al prestador del servicio universal de dividir el servicio de guías en la contabilidad regulatoria en dos nuevos servicios: (i) guías del servicio universal y (ii) resto de guías. Todo ello motivado por el hecho de que no todas las guías editadas por Telefónica se deben a la obligación del servicio universal.

Pues bien, Telefónica no ha presentado el coste neto correspondiente al servicio de guías de abonado para los ejercicios 2012 y 2013.

Al objeto de mostrar la dinámica seguida por el servicio de guías de abonado, se consideran los ingresos y costes imputables al servicio de guías correspondientes a los ejercicios 2010 y 2014. Así, tomando como referencia la cuenta de ingreso de la contabilidad de Telefónica “*comercialización de páginas blancas y guías*” y la principal partida de costes, procedente del centro de actividad “*gestión de guías*”, se constata que han pasado de estar en torno a los **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** en el ejercicio 2010, en el que Telefónica debía entregar la guía en formato papel a los abonados al servicio telefónico básico, a los más recientes **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]** de euros en el ejercicio 2014¹⁹, en el que la guía del servicio universal en formato papel se presta bajo petición.

La notable reducción en el coste no sólo muestra la mejora en la eficiencia en la prestación bajo petición del servicio de guías de abonados sino también el declive del mismo. No parece realista pensar que un operador fuera a prestar voluntariamente dicho servicio a cualquier usuario que así lo solicitara o lo que es lo mismo que el libre mercado garantizara su prestación.

En todo caso, dado su bajo nivel de demanda, también cabría replantearse la conveniencia de seguir exigiendo que dicha prestación se imponga con carácter obligatorio como parte del contenido de las obligaciones de servicio

¹⁹ Dato provisional en proceso de revisión.

universal. Nuevamente, cabe destacar que en Francia se ha excluido este servicio del servicio universal.

II.4.2 Servicio de información telefónica

El servicio de número de consulta de abonado que estaba incluido en el Servicio Universal y que prestaba Telefónica por designación, el 11818, dejó funcionar como tal, el 1 de enero de 2012. La CMT procedió en diciembre de 2011 a la cancelación de esta numeración corta (11818) asignada a Telefónica, ya que la SETSI había cesado la designación del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado como un elemento del Servicio Universal. Un Informe previo de la CMT²⁰ indicaba que los números de consulta (118) se ofrecían en competencia y que había en el mercado muchos operadores con variedad tarifaria²¹.

En relación a la actividad relativa a los servicios de información telefónica, los datos recogidos para el Informe Anual 2014 muestran una importante caída en el tráfico cursado a números de información. Frente a los más de 58 millones de minutos que se cursaron en 2011, el tráfico correspondiente a 2014 apenas superó los 22 millones de minutos. Esta reducción de más del 60% en el tráfico ha ido acompañada de una reducción del 50% en términos de ingresos durante ese mismo periodo: de 63,1 millones de euros en 2011 a 31,4 en 2014. Este importante declive en la prestación de los servicios de información telefónica explicaría la disminución en el número de proveedores, que habría pasado de 32 en 2010 a 18 en 2014.

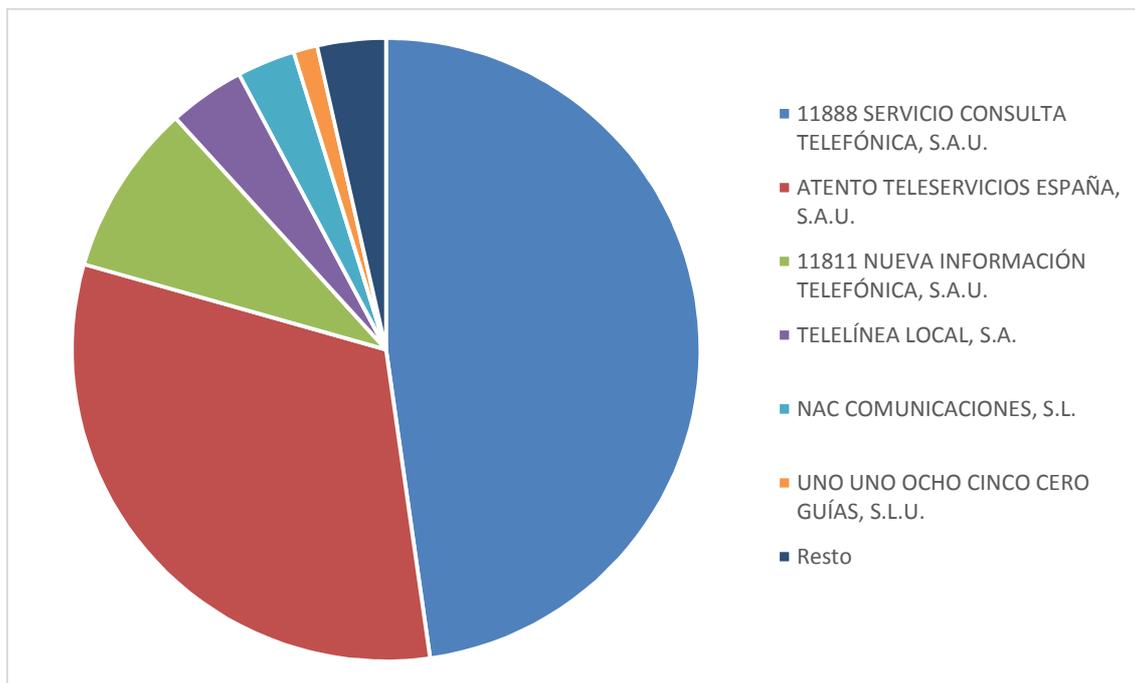
El siguiente gráfico muestra la distribución del tráfico cursado en 2014 por estos proveedores. Como se puede observar, tres proveedores suman el 88% del tráfico cursado y, a diferencia de 2010, ninguno de ellos pertenece a Telefónica²².

Gráfico 4: Distribución del tráfico cursado a números de información telefónica entre los diferentes proveedores

²⁰ Informe preceptivo a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información relativo a la determinación de las zonas geográficas y elementos integrantes del Servicio Universal (AEM 2011/1312)

²¹ Acuerdo de la CMT de 16 de junio de 2011 por el que aprueba el informe preceptivo a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información relativo a la determinación de las zonas geográficas y elementos integrantes del Servicio Universal (AEM 2011/1312).

²² En 2010 el número incluido en el Servicio Universal era cuarto número más llamado por los usuarios y las tres primeras posiciones eran, por este orden, para los número 11888, 11822 y 11811. En 2012 Atento adquirió a Telefónica los servicios de atención telefónica 11822 así como 11825, y 1212.



Fuente. CNMC.

Conforme a los últimos datos del Eurobarómetro²³, España se sitúa por debajo de la media europea en el uso del servicio de información telefónica. Sólo un 21% de los encuestados declaraba haberlos consultado en el último año frente al 26% de la UE. Esta opción de frecuencia de uso alcanza niveles superiores al 60% en países como Holanda (83%), Suecia (65%) y Finlandia (62%). A mayor abundamiento, el 44% declaraba no haber utilizado nunca este servicio, situándose este porcentaje de respuesta 12 p.p. por encima de la media europea. Los países donde la ausencia de uso alcanza mayores niveles son Polonia, República Checa y Luxemburgo con porcentajes superiores al 50%.

En definitiva el número de proveedores así como la distribución del tráfico siguen asegurando una prestación adecuada del servicio de información telefónica en ausencia de una regulación específica al efecto.

III CONCLUSIONES

De acuerdo con todo lo anterior, esta Comisión considera que:

- No obstante la existencia de 501 municipios en los que, en principio, parece estar asegurada la prestación del servicio de conexión, la cifra de accesos que estos municipios representan en relación con el porcentaje total de accesos del país (0,1%) permite concluir que no queda garantizado la

²³ E-Communications and Telecom Single Market Household Survey. Publication: March 2014. Fieldwork: January 2014.

prestación de dicho servicio en la totalidad del territorio nacional, tal como está definido en el Reglamento del Servicio Universal. Esta misma conclusión se considera también aplicable al STDP.

- La consideración de las redes móviles UMTS y LTE en el análisis tampoco modificaría esta conclusión en vista de las limitaciones de su cobertura y el diferente uso que los usuarios finales dan a los servicios soportados sobre ellas frente a los servicios prestados sobre las redes fijas de acceso.
- En relación con la oferta de TUP se constata que no es factible identificar áreas geográficas concretas en las que su prestación difiera significativamente del resto y que la disminución en el número de cabinas, el tráfico cursado, los ingresos unitarios por cabina se producido de manera generalizada en todo el territorio nacional. Ahora bien a la vista de esta tendencia observada y las decisiones adoptadas en otros países de la UE, sería necesario que se planteara la revisión de la conveniencia de mantener el carácter obligatorio en la prestación de este servicio como parte del contenido de las obligaciones del servicio universal.
- En relación con el servicio de guías de abonado, el coste de su provisión se ha reducido significativamente debido a que se presta bajo demanda. Dado el bajo nivel de la misma, también cabría replantearse la conveniencia de seguir exigiendo que dicha prestación se imponga con carácter obligatorio como parte del contenido de las obligaciones de servicio universal.
- En relación con el servicio de información telefónica, la dinámica competitiva muestra que los mecanismos de mercado siguen asegurando una prestación adecuada del servicio de información telefónica en ausencia de una regulación específica al efecto.