

**RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA EL COSTE NETO DEL  
SERVICIO UNIVERSAL PRESENTADO POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA,  
S.A.U. POR EL EJERCICIO 2014****SU/DTSA/009/16/APROBACIÓN CNSU 2014 TELEFÓNICA****SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA****Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

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

D. Diego Rodríguez Rodríguez

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

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 1 de diciembre de 2016

**I ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 4 de agosto de 2015 tuvo entrada en 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 presenta los resultados del Sistema de Contabilidad de Costes y los resultados del coste neto del servicio universal (en adelante, CNSU) correspondiente al ejercicio 2014. En dichos documentos, de carácter confidencial, se incluye un Informe de Procedimientos Acordados sobre determinados aspectos específicos del cálculo del CNSU correspondiente al ejercicio 2014 realizado por una empresa independiente contratada por Telefónica. La operadora acompaña el escrito con un *pendrive* que contiene el detalle de los cálculos en formato Excel y estudios técnicos relacionados.

**SEGUNDO.-** Con fecha 5 de agosto de 2015, la CNMC adjudicó a Axon Partners Group (en adelante, Axon) el contrato para realizar trabajos de auditoría de ciertos aspectos específicos de la contabilidad de costes correspondientes al ejercicio 2014, junto con la revisión de una serie de aspectos específicos de la propuesta de cálculo del CNSU presentada por Telefónica.

**TERCERO.-** Mediante resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 28 de abril de 2016 (en adelante, SSR), se aprobó la verificación de

los datos relativos a la declaración anual de CNSU para el ejercicio 2014 de Telefónica. En dicha resolución se requirió a Telefónica para que en el plazo de 15 días a contar desde la notificación de la resolución de la CNMC sobre la verificación del SCC presentase una nueva declaración anual de CNSU para el ejercicio 2014, incorporando los ajustes aprobados en la misma. Asimismo, se requirió información adicional relativa a la banda ancha imputada al CNSU.

**CUARTO.-** Con fecha 19 de mayo de 2016, mediante resolución de la CNMC se aprobó la verificación de los resultados de contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U. en el ejercicio 2014 en los estándares de costes históricos y corrientes.

**QUINTO.-** Con fecha 9 de junio de 2016, tuvo entrada en el Registro de la CNMC la propuesta corregida de CNSU de 2014 conforme a los cambios requeridos en la resolución de 28 de abril.

**SEXTO.-** En aplicación de lo establecido en el artículo 69.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el 22 de junio de 2016 se inició de oficio el correspondiente procedimiento con el fin de aprobar la cuantificación del CNSU presentado por Telefónica, correspondiente al ejercicio 2014.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 29 de septiembre de 2016 se hizo público el informe de los Servicios sobre la determinación del CNSU relativo a Telefónica por el ejercicio 2014, para darle trámite de audiencia y otorgando un plazo de 10 días para alegaciones.

**OCTAVO.-** Se recibieron alegaciones a dicho informe por parte de Telefónica, Vodafone de España, S.A. (Vodafone) y Orange Espagne, S.A.U. (Orange).

## **II FUNDAMENTOS JURÍDICO PROCEDIMENTALES**

### **PRIMERO.- Objeto del procedimiento**

Constituye el objeto del presente procedimiento determinar el coste neto del servicio universal incurrido por Telefónica durante el ejercicio 2014. Asimismo, se procederá a evaluar si el coste de la prestación del servicio universal ha supuesto una carga injustificada para este operador.

### **SEGUNDO.- Habilitación competencial**

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. A este respecto, 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, corresponde a la CNMC *“realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y su normativa de desarrollo”*.

Entre las funciones atribuidas a la CNMC en la referida normativa se encuentra la de aprobar el coste neto correspondiente a la prestación del servicio universal así como determinar si la obligación de prestar dicho servicio puede implicar una carga injustificada para los operadores obligados a su prestación, de conformidad con lo establecido en los artículos 24 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel de 2003), y 45 y 46 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en lo sucesivo, RSU).

Debe tenerse en cuenta, asimismo que el 11 de mayo de 2014 entró en vigor la nueva Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel de 2014), norma que viene a derogar, entre otras, la LGTel de 2003<sup>1</sup>, pero que sin embargo mantiene, en su artículo 27, la competencia de la CNMC en relación con esta materia.

En uso de la habilitación competencial referenciada procede determinar, como paso previo en el presente procedimiento, la normativa aplicable al mismo, para lo que se debe acudir a las normas de derecho intertemporal insertas en la propia LGTel de 2014. De conformidad con las mismas, la referida norma entró en vigor el 11 de mayo de 2014, si bien se reconoce, en su disposición transitoria primera, la vigencia de las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a su entrada en vigor en lo que no se opongan a la nueva Ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.

La LGTel de 2014 no prevé su aplicación a un ámbito temporal anterior a su entrada en vigor, de la misma manera que no contempla la posibilidad de ultra actividad de la LGTel de 2003, extendiendo su ámbito de aplicación a un periodo posterior a su vigencia. En el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo en relación con la irretroactividad de la LGTel de 2003 en su sentencia de 22 de julio de 2014 (recurso de casación número 2830/2011)<sup>2</sup>.

Como consecuencia de lo expuesto, y teniendo en cuenta que el presente procedimiento tiene como objeto determinar si existe coste neto en la prestación del servicio universal durante el ejercicio 2014 y evaluar, en su caso, si ello ha supuesto una carga injustificada para el operador prestador del mismo, procede la aplicación de la LGTel de 2003 para el CNSU del periodo comprendido entre 1 de enero y 10 de mayo de 2014 y la LGTel de 2014 para el resto del ejercicio 2014, así como de su normativa de desarrollo, en concreto los artículos 39 a 46 del RSU.

---

<sup>1</sup> Disposición Derogatoria Única, apartado b) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

<sup>2</sup> Especialmente en sus Fundamentos de Derecho cuarto y quinto.

En este sentido, el artículo 45 del RSU otorga a esta Comisión la competencia para aprobar la cuantificación del coste neto que, con carácter anual, presente el operador obligado.

Por su parte, el artículo 46 del RSU establece que cuando se haya apreciado un coste neto, la CNMC determinará si dicho coste implica una carga injustificada para la empresa prestadora del servicio universal.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 del RSU, la CNMC es el organismo encargado de *“definir y revisar la metodología para determinar el coste neto, tanto en lo que respecta a la imputación de costes como a la atribución de ingresos y deberá ser conforme con lo establecido en este reglamento y basarse en procedimientos y criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales”*. Mediante la resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 22 de noviembre de 2012, se aprobó la nueva metodología para el cálculo del CNSU tras la incorporación de la conexión de banda ancha (en adelante, la Metodología), aplicable a la determinación del CNSU del año 2012 y siguientes.

Por todo ello, de conformidad con los preceptos anteriores y atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y en los artículos 8.2.j) y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC aprobado por 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.

### **III FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES**

#### **III.1 ENTREGA DEL COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL**

Telefónica ha incorporado en su declaración entregada el 9 de junio de 2016, los ajustes requeridos en la resolución de 28 de abril de 2016, que suponían una reducción del coste neto propuesto inicialmente. Con la incorporación de los ajustes a su nueva propuesta, que es objeto de estudio en este procedimiento, el coste neto declarado por Telefónica por el ejercicio 2014, previo a la aplicación de beneficios no monetarios y subvenciones, es de 24,12 millones de euros.

La siguiente tabla muestra el nuevo importe de CNSU propuesto por Telefónica y el desglose de los ajustes incorporados que se derivan de las incidencias detectadas en la resolución de la SSR de 28 de abril de 2016.

**Tabla 1 Desglose de ajustes incorporados por Telefónica**

<b>Concepto</b>	<b>Importe (€)</b>
CNSU inicial propuesto por Telefónica	25.090.856
Ajustes de la resolución de verificación 9/07/15 incorporados por Telefónica en su segunda propuesta	-969.148
#1: BA satelital	-938.997
#2: Incidencias en el SCC	-30.151
<b>CNSU final propuesto por Telefónica</b>	<b>24.121.708</b>

La CNMC ha verificado que Telefónica ha incorporado de forma correcta los ajustes solicitados en la resolución de 28 de abril de 2016.

Las alegaciones recibidas durante el trámite audiencia se resumen y responden en el Anexo II de esta resolución, excepto la referida a subvenciones por su impacto en el cálculo.

### **III.2 COMPONENTES DEL COSTE DEL SERVICIO UNIVERSAL Y METODOLOGÍA PARA SU DETERMINACIÓN**

Los costes imputables a las obligaciones de servicio universal que son susceptibles de compensación están compuestos por:

- a) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal (en concreto, la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija, el servicio telefónico disponible al público y la conectividad a internet<sup>3</sup>) en zonas no rentables.
- b) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.
- c) El coste neto de la obligación de elaborar y poner a disposición de los abonados del servicio telefónico guías telefónicas.
- d) El coste neto de las obligaciones de prestar los servicios de información relativa a los números de abonados del servicio telefónico disponible al público.

#### **III.2.1 Cálculo del CNSU por «zonas no rentables»**

Telefónica fue designada en virtud de la orden ITC/3231/2011, de 17 de noviembre, como operador obligado a la prestación de los elementos y servicios integrantes del servicio universal de telecomunicaciones consistentes en el suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas y la prestación del servicio telefónico disponible al público para un período de 5 años, del 2012 al 2016.

<sup>3</sup> La conexión a internet desde una ubicación fija deberá ofrecer al usuario la posibilidad de establecer comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente no inferior a 1Mbps.

El CNSU en zonas no rentables es el componente más relevante del coste total. Se obtiene de la diferencia entre los ingresos atribuibles y los costes evitables en cada una de las zonas no rentables. Por zona se entiende el área servida por una central local más las áreas de las centrales remotas que dependen de ella.

Para incluir en el cálculo del CNSU el coste neto de una zona no rentable se tiene que cumplir un doble requisito: (1) ser no rentable considerando todos los servicios prestados en la zona y (2) ser no rentable considerando los servicios incluidos en el ámbito del servicio universal.

### III.2.1.1 Definición de zonas

Como se ha señalado, la Metodología establece que para la definición de zonas se ha de considerar el área servida por la propia central local más las áreas de las centrales remotas que dependen de ella y tienen que cubrir todo el territorio. Bajo este criterio resultan un total de 465 zonas.

De forma adicional, para el caso de las líneas que no dependen de centrales locales al prestar el servicio telefónico a través de redes inalámbricas, en la Metodología se han definido 50 zonas llamadas zonas TRAC (Telefonía Rural por Acceso Celular) cuya extensión coincide con las actuales provincias.

Teniendo en cuenta lo anterior, el número de zonas identificadas por Telefónica –y aceptadas por la CNMC– en el servicio universal asciende a un total de 515.

### III.2.1.2 Primer requisito: rentabilidad considerando todos los servicios

Una vez definidas las zonas es preciso determinar su rentabilidad. Para ello, se parte de la contabilidad de Telefónica 2014 en el estándar de corrientes. El primer ajuste es excluir los costes e ingresos que o bien no están relacionados con los servicios telefónicos (p.ej. ingresos y costes extraordinarios), o bien no se pueden asignar a zonas (p.ej. terminales o negocios internacionales). La siguiente tabla muestra estos ajustes:

**Tabla 2 Rentabilidad considerando todos los servicios  
[INICIO CONFIDENCIAL]**

<i>en millones de euros</i>	Ingresos	Costes	Margen

**[FIN CONFIDENCIAL]**

A continuación se efectúa la despromediación de costes e ingresos a zonas mediante criterios de reparto. Los criterios de reparto atienden a la naturaleza del coste o ingreso y el tipo de servicios al que están relacionados.

Del total de 515 zonas definidas 452 tienen rentabilidad positiva y 63 negativa, 50 de las cuales son zonas TRAC. Por tanto, este requisito delimita a esas 63 zonas<sup>4</sup> las que potencialmente se pueden considerar en el cálculo del CNSU.

**Tabla 3 Lista de centrales con rentabilidad global negativa**  
**[INICIO CONFIDENCIAL]**

Central	Provincia

**[FIN CONFIDENCIAL]**

### III.2.1.3 Segundo requisito: rentabilidad de los servicios incluidos en el SU

Una vez determinadas aquellas zonas rentables y no rentables mediante la despromediación de la totalidad de los ingresos y costes se procede a identificar aquellos ingresos y costes atribuibles en el cálculo del coste neto del servicio universal.

Para ello, se identifican los siguientes puntos, tal y como se establece en la Metodología:

- Los costes evitables de los servicios relativos a la conexión a la red y al servicio telefónico disponible al público correspondientes a los Centros de Actividad del SCC.
- Los ingresos atribuibles a los servicios de conexión a la red y al servicio telefónico disponible al público correspondientes a las cuentas de Ingresos Reflejados del SCC.

---

<sup>4</sup> La zona [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] presentó rentabilidad ligeramente negativa [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] en la primera entrega del coste neto. Con los ajustes incorporados en la resolución de verificación (antecedente cuarto) se convirtió en zona rentable [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] al reducirse el importe de los costes que le fueron asignados.

La conexión a la red incluye tanto costes relativos a conectividad de banda ancha como conexión a la línea telefónica.

En la siguiente tabla se muestra el resultado de los cálculos incluyendo solo ingresos y costes relacionados con el SU:

**Tabla 4 Margen de los servicios relacionados con el SU**  
[INICIO CONFIDENCIAL]

<i>en millones de euros</i>	Ingresos	Costes	Margen
Servicio telefónico			
Conexión			
<b>TOTAL</b>			

[FIN CONFIDENCIAL]

Los importes de la tabla anterior incorporan los ajustes aprobados en la resolución de 28 de abril de 2016, entre los que se incluye el criterio de cálculo del coste de la capacidad satelital establecido en la resolución de 9 de julio de 2015 en la que se verificó el CNSU del año 2013.

Como resultado, de las 515 zonas iniciales, 452 no son imputables al SU por el primer requisito (margen globalidad de servicios de telecomunicaciones). De las 63 zonas imputables al SU, 54 de ellas son las que presentan déficit teniendo en cuenta el segundo requisito, esto es, los servicios incluidos en el SU (conexión a la red y de servicio telefónico disponible al público). En la siguiente tabla se muestra el desglose de ingresos y costes.

**Tabla 5 Clasificación de zonas**  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]

<i>en millones de euros</i>	Total Zonas	Zonas excluidas		Zonas deficitarias
		1 <sup>er</sup> requisito	2 <sup>o</sup> requisito	
Ingresos	[ ]	[ ]	[ ]	37,74
Costes	[ ]	[ ]	[ ]	54,00
<b>Margen</b>	[ ]	[ ]	[ ]	<b>-16,26</b>
<b>Nº Zonas</b>	<b>515</b>	<b>452</b>	<b>9</b>	<b>54</b>

De las 54 zonas que computan para el cálculo del CNSU de zonas no rentables, 50 de ellas hacen uso de las tecnologías inalámbricas (TRAC o satélite) para la prestación del SU y las 4 restantes hacen uso de tecnologías de acceso convencional (par de cobre).

**Tabla 6 Lista final de centrales con rentabilidad negativa**  
[INICIO CONFIDENCIAL]

Central	Provincia



Central	Provincia

[FIN CONFIDENCIAL]

En la tabla siguiente se muestra la diferente importancia de las zonas TRAC y NO TRAC en su contribución al CNSU.

**Tabla 7 Desglose entre zonas TRAC y NO TRAC**

<i>en millones de euros</i>	Zonas TRAC	Zonas NO TRAC	Total zonas
Ingresos	21,00	16,74	37,74
Costes	36,48	17,52	54,00
<b>Margen</b>	<b>-15,48</b>	<b>-0,78</b>	<b>-16,26</b>
Nº Zonas	50	4	54

El margen resultante para las 54 zonas es de **-16.258.924** euros. El 95,2% de este coste corresponde a las zonas TRAC.

#### III.2.1.4 Cálculo del coste de la banda ancha por medios satelitales

Los costes relativos a la prestación de la conectividad de la banda ancha por medios satélites forman parte del CNSU correspondiente a las zonas no rentables calculado en el apartado anterior.

Esta partida de costes está incluida en los costes reconocidos para las zonas TRAC (representa un 3% de los mismos) y se destaca en este apartado por presentar un método de valoración específico. Su cálculo refleja la disponibilidad de capacidad satelital que necesita Telefónica para hacer frente a solicitudes de banda ancha a 1 Mbps en zonas inaccesibles mediante otras tecnologías. El coste estimado se basa en un cálculo indirecto realizado en dos fases. En primer lugar, se parte de la relación entre el importe del pago de Telefónica a su proveedor de capacidad satelital relacionada con el SU (Hispasat) y el importe del coste de elemento de red "94212308 Acceso Específico Internet BA Satélite". La relación entre ambos importes es de 2,06.

Dado que los pagos a Hispasat son una parte de los costes necesarios para prestar BA por satélite, el coeficiente de 2,06 se aplica para contemplar el resto de costes. Este coeficiente será de aplicación más adelante.

A continuación, se hace una estimación del coste de la parte de las facturas de Hispasat vinculada al servicio universal. Es decir, se estima qué proporción de los pagos de Telefónica a Hispasat son imputables al servicio universal de banda ancha. La fórmula utilizada es la siguiente:

$$\begin{aligned}
 & \text{COSTE SU de Hispasat} = \\
 & \text{DATO 1: número de accesos satelitales de BA SU} \\
 & \quad \times \\
 & \text{DATO 2: coste del satélite Hispasat por usuario de la BA del SU (€/mes)}
 \end{aligned}$$

El DATO 1 (*número de acceso satelitales de BA SU*) utilizado es el número de usuarios de BA satelital del SU a fin de 2015 ([INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]) ajustado por un coeficiente que recoge el dimensionamiento necesario de la capacidad o conectividad de banda ancha satelital. Para 2014, la CNMC establece el coeficiente de 1,3 al tener en cuenta que la capacidad satelital disponible en ese momento debe anticipar posibles nuevas altas de usuarios y también el plazo habitual de introducción de modificaciones contractuales con los proveedores de capacidad satelital.

El DATO 2 (*coste del satélite Hispasat por usuario de la BA del SU*) es estimado por Telefónica y verificado por la CNMC. Para el presente ejercicio su importe es [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Con el ratio estimado en el paso primero y el “*COSTE SU de Hispasat*” se calcula la parte del coste del elemento de red “94212308 Acc. Específico Inet. BA Satélite” que se incorpora al CNSU. De lo anterior, el resultado estimado de coste de BA satelital para su inclusión en el CNSU 2014 alcanza los [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] euros.

La siguiente tabla muestra el detalle del cálculo:

**Tabla 8 Coste de la BA satelital  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Concepto	Importe (en euros)
(a) <i>Importe elemento de Red “Acc esp Inet BA Satélite”</i>	[ ]
(b) <i>Pago a Hispasat por capacidad de internet satelital</i>	[ ]
(A) <b>RATIO HISPASAT (a) / (b)</b>	2,06
(c) <i>Usuarios internet satélite</i>	[ ]
(d) <i>Gasto medio mensual de SUBA</i>	[ ]
(B) <b>COSTE SU de Hispasat (c) * (d)</b>	19.780
<b>Total mensual (A) * (B)</b>	<b>40.824 €</b>
<b>Total anual coste BA satelital</b>	<b>489.887 €</b>

### III.2.1.5 Consideraciones sobre las subvenciones percibidas por Telefónica

Telefónica ha aportado la siguiente relación de subvenciones cobradas en el ejercicio 2014 e imputadas a servicios incluidos dentro del ámbito del servicio universal:

**Tabla 9 Subvenciones aplicadas por Telefónica a servicios relacionados con el SU en 2014 (en euros)**

Organismo	Objeto subvención	Servicio vinculado	Año Concesión	Importe concedido
Ministerio Economía y Hacienda	Sustitución de líneas de Telefonía Rural de acceso Celular	Acceso telefónico	2011	269.610,33
Comunidad Autónoma de Madrid	Eficiencia energética	No imputable a servicios	2010	5.313,71

Organismo	Objeto subvención	Servicio vinculado	Año Concesión	Importe concedido
Xunta de Galicia	Extensión de redes troncales de alta capacidad en poblaciones con mayor demanda desatendida	Conexión ADSL	2010	859.236,03
Xunta de Galicia	Extensión de redes troncales de alta capacidad en poblaciones con mayor demanda desatendida	Conexión ADSL	2010	116.664,01

La subvención del Ministerio de Economía para la sustitución de líneas de telefonía rural de acceso celular se enmarca en la obligación de servicio universal establecido en la Directiva 2002/22/EC, consistente en garantizar que todas las conexiones a la red telefónica pública fija posibiliten a sus abonados el acceso funcional a internet. Sin duda, el proyecto se enmarcó en las obligaciones de servicio universal establecidas en el artículo 22 de la Ley 32/2003 de 3 de noviembre.

La subvención de la Comunidad Autónoma de Madrid corresponde a una línea de financiación de mejora de la eficiencia energética de la iluminación interior de un edificio en la sede de la empresa. Este tipo de proyectos ajenos al servicio de telecomunicaciones no están relacionados con las actividades incluidas dentro del Servicio Universal.

La primera subvención de la Xunta de Galicia se considera vinculada al servicio universal porque aunque la velocidad mínima ofrecida sea superior a 2 Mbps, debido a su objeto (cobertura de poblaciones con demanda desatendida) se asume que han servido para la financiación del despliegue de nuevas redes de banda ancha en algunas zonas sin cobertura anterior.

Telefónica apuntó en su escrito de 9 de junio de 2016 que es incorrecto imputar toda la subvención al CNSU porque con la misma, a criterio de la operadora, se han financiado inversiones ajenas al ámbito del servicio universal o realizadas sobre líneas que prestaban con anterioridad el SU. El criterio propuesto por Telefónica era imputar la parte de la subvención que correspondería al porcentaje de habitantes en entidades poblacionales del territorio beneficiario de la ayuda con escasa o nula cobertura telefónica.

La información de Telefónica permite identificar aquellos municipios que no contaban con líneas de cobre. Sin embargo, a criterio de la CNMC, no queda acreditado de forma suficiente que el resto de entidades poblacionales con cobertura de pares de cobre no recibieran inversiones relacionadas con el SU. En efecto, Telefónica no informó si las líneas de cobre preexistentes eran capaces o no de prestar el servicio de banda ancha incluido en el servicio universal. Dicho de otra manera, no queda demostrado que las líneas de cobre existentes permitieran prestar servicios de banda ancha de al menos 1 Mbps. Por tanto, la Dirección de Telecomunicaciones y Servicios Audiovisuales de la CNMC (en adelante, DTSA) consideró que debía minorarse la primera subvención de la Xunta en su integridad.

Con respecto a la 2ª subvención de la Xunta, Telefónica informó que se reconoció como gasto subvencionable la inversión en infraestructura de transmisión entre la red móvil y la red fija. Según Telefónica esta actividad no está incluida dentro de las correspondientes al Servicio Universal. Sin embargo, la CNMC entiende que el equipamiento de transporte es consustancial para el funcionamiento de la red de acceso a la que está conectada, como lo demuestra el hecho de que de forma expresa la red de transporte es uno de los elementos catalogados como “red de acceso subvencionable” en las bases de la convocatoria de ayuda de la Xunta. Por este motivo, la DTSA propuso minorar el importe íntegro de la subvención.

De lo anterior se derivó que el importe conjunto de las subvenciones de la Xunta de Galicia a minorar es de 975.900 euros y así se consideró en el informe de audiencia.

#### Alegaciones de Telefónica

Telefónica alega contra la minoración en el informe de audiencia de las dos subvenciones de la Xunta de Galicia.

Con respecto a la primera subvención, de importe de 859.236,03 euros, relativa a la extensión de redes troncales de alta capacidad en poblaciones con mayor demanda desatendida, Telefónica afirma que se ha financiado, en parte, despliegue de nuevas redes de banda ancha en algunas zonas con cobertura anterior. El operador también alega que existían poblaciones donde había líneas de cobre que permitían la conexión del servicio ADSL con una velocidad de bajada de 1 Mbps tal y como establece el Servicio Universal.

Con el fin de estimar el porcentaje de afectación de la subvención al SU, Telefónica identifica el número de entidades de población que no contaban con líneas de cobre. En la siguiente tabla se muestra el resultado:

**Tabla 10 Entidades poblacionales sin cobertura previa  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Organismo	Total subvencionadas	Sin cobertura anterior	%
Población	[ ]	[ ]	9,85%

Por tanto, un 9,85% de la población potencialmente beneficiaria de la subvención no tenía cobertura de par de cobre y, en consecuencia, no tenía acceso al SU mediante dicha tecnología.

De las entidades de población que sí disponían de pares de cobre, Telefónica ha informado de las cajas de pares de cobre cuyas líneas que eran aptas para ofrecer una velocidad de bajada de 1 Mbps. En la siguiente tabla se muestra el resultado.

**Tabla 11 Entidades poblacionales con tipología cobertura  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Organismo	Total subvencionadas	Con cobertura anterior	Aptitud de banda ancha 1Mbps	%
Entidades poblacionales	[ ]	[ ]	N/A	N/A
Población	[ ]	[ ]	N/A	N/A
Cajas de pares	[ ]	[ ]	[ ]	57,30%

El siguiente paso propuesto por Telefónica es aplicar el porcentaje de cajas de pares (57,30%) que permiten ofrecer velocidades de bajada de 1 Mbps al porcentaje de población con cobertura previa (90,15%)<sup>5</sup>. De esta manera Telefónica estima en 51,66% (90,15% x 57,30%) la población con líneas aptas para prestar el servicio de banda ancha de 1Mbps.

**Tabla 12 Porcentaje de aptitud de las cajas**

Población	% de pares con aptitud a 1Mbps	% Total población	Afectación al CNSU
<b>En poblados con cobertura (90,15%)</b>	* (sí) 57,30% =	<b>51,66%</b>	No minora CNSU (0%)
	* (no) 42,70% =	<b>38,49%</b>	Sí minora CNSU (38,49%)
<b>En poblados sin cobertura (9,85%)</b>		<b>9,85%</b>	Sí minora CNSU (9,85%)
<b>Porcentaje total de afectación al CNSU</b>			<b>48,34%</b>

Por último, Telefónica suma el porcentaje de población sin pares de cobre (9,85%) al porcentaje de población con pares de cobre no aptos para presta banda ancha de 1 Mbps (38,49%), alcanzándose una cifra del 48,34%, que representaría la parte de la subvención destinada a zonas sin acceso previo a los servicios incluidos en el SU.

Por todo lo anterior, Telefónica propone que solo se minore la subvención de la Xunta en un 48,34%, esto es, 415.355 euros frente a los 859.236 euros que figuran en el informe de audiencia.

Respecto a la segunda de las subvenciones por importe de 116.664 euros, Telefónica se reitera en sus argumentos previos al informe de audiencia: las redes de transporte construidas con la subvención no constituyen o forman parte de lo que se imputa al Servicio Universal. Telefónica insiste en que en esta subvención es fácil distinguir entre acceso y transporte, dado que Telefónica acudió en una UTE, integrada por Telefónica Móviles y Telefónica de España, encargándose Telefónica Móviles del acceso y Telefónica de España del transporte. El operador entiende, por tanto, que no se puede imputar esta subvención anteriormente mencionada al Servicio Universal, ya que se estarían imputando ingresos y costes de actividades que no forman parte del mismo.

### Respuesta de la CNMC

En relación con la ayuda de 859.236,03 euros, la CNMC ha verificado que Telefónica ha atendido la petición incluida en el informe de audiencia de

<sup>5</sup> Este dato se calcula sustrayendo al 100% el porcentaje de población en poblados sin cobertura (9,85%)

justificar la aptitud de los pares para determinar el criterio de afectación de la subvención al CNSU. Es decir, Telefónica estima que el 51,66% de la población objeto de la ayuda ya contaba con conexiones de banda ancha de al menos 1 Mbps (recordemos que el objeto de la ayuda era conseguir conexiones de banda ancha de al menos 2 Mbps). Por este motivo, la CNMC incorpora dicho dato en el cálculo.

En consecuencia, el importe a minorar de la subvención de la Xunta de Galicia es el 48,34% del total de la subvención (859.236,03 euros), lo que resulta en 415.355 €.

Con respecto a la segunda alegación de Telefónica, cabe señalar que el objeto de la ayuda de 116.664,01 euros también era proporcionar velocidades de banda ancha por encima de 2Mbps. Dado que Telefónica no ha aportado información sobre los pares o población que ya disponían de banda ancha a 1 Mbps, la CNMC se reitera en sus argumentos del informe de audiencia, por lo que el importe de esta ayuda debe minorarse de forma íntegra.

En conclusión, el importe a minorar del CNSU por el ejercicio de 2014 queda cuantificado en 801.629 euros, que es la suma de las subvenciones cobradas en 2014 y que están total o parcialmente vinculadas al SU. Este importe se minorará del coste neto por zonas no rentables por el ejercicio 2014.

**Tabla 13 Subvenciones a minorar en el SU en 2014 (en euros)**

Organismo	Objeto subvención	Importe concedido	% Minoración	Importe a minorar
Ministerio Economía y Hacienda	Sustitución de líneas de Telefonía Rural de acceso Celular	269.610,33	100%	269.610,33
Comunidad Autónoma de Madrid	Eficiencia energética	5.313,71	0%	0
Xunta de Galicia	Extensión de redes troncales de alta capacidad en poblaciones con mayor demanda desatendida	859.236,03	48,34%	415.354,70
Xunta de Galicia	Extensión de redes troncales de alta capacidad en poblaciones con mayor demanda desatendida	116.664,01	100%	116.664,01
			<b>TOTAL</b>	<b>801.629 €</b>

En suma, el CNSU por zonas no rentables, tras minorar las subvenciones anteriores, queda cuantificado en 15.457.295 euros.

### **III.2.2 Valoración del CNSU por la prestación de servicio a usuarios con discapacidad, clientes con tarifas especiales y prestación de los servicios de información y guías**

En el ejercicio 2014 Telefónica no ha presentado en sus resultados un coste neto derivado del servicio de guías, por lo que no se incorpora este concepto en el cálculo del CNSU.

Otro de los costes susceptibles de compensación es el coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales, recogidas en los artículos 33, 35 y 42 del RSU. En consecuencia, procede calcular dichos costes.

#### III.2.2.1 Usuarios con discapacidad

Conforme a la Metodología, son susceptibles de ser calificados como servicios no rentables los que deban prestarse a usuarios que tengan discapacidades que impliquen una barrera de acceso al servicio o un uso más oneroso de éste que el de un usuario sin discapacidad. Asimismo, son costes recuperables los costes adicionales necesarios en el caso de abonados que necesiten de medios especiales para su acceso al servicio o una utilización más onerosa del servicio.

En particular, se computa como el coste extra en que incurre Telefónica por prestar servicios a colectivos tales como:

- Personas con discapacidad visual: emisión de facturas en braille, facturas con letras grandes, etc.
- Personas con discapacidad auditiva: las llamadas destinadas a estos usuarios pasan por un centro de intermediación que adapta la señal sonora de tal forma que pueda ser convertida en una señal escrita.
- Bonificación a estos colectivos de las diez primeras llamadas al mes al servicio de información telefónica 11818<sup>6</sup>.

Telefónica no declara, como en ejercicios anteriores, coste neto asociado a los servicios especiales prestados a personas con discapacidad auditiva.

La propuesta de coste neto de Telefónica cuantifica el coste de emitir facturas en Braille en 11.839,21 euros, el coste de emitir facturas en letras grandes en 428,75 euros y el coste por la bonificación en servicios de información telefónica (11818) en 3.764,18 euros. La CNMC está de acuerdo con la propuesta de coste realizada por Telefónica puesto que se ha comprobado que los parámetros utilizados por el operador son correctos.

En consecuencia, el coste total imputable a este elemento del servicio universal prestado por Telefónica, derivado de la prestación de servicios a usuarios con discapacidad, queda cuantificado como sigue:

#### **Tabla 14 CNSU por usuarios con discapacidad (cifras en euros)**

<b>CNSU de los usuarios con discapacidad</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Importe</b>
--	----------------------	----------------

---

<sup>6</sup> La bonificación consiste en la gratuidad de las diez primeras llamadas mensuales al 11818. Desde enero de 2012 se excluyó el 11818 del SU, pero se mantuvo esta bonificación a estos clientes en las llamadas al número del servicio comercial de Telefónica (11822).

CNSU de los usuarios con discapacidad	Beneficiarios	Importe
Facturas en Braille	1.349	11.839,21
Facturas en letras grandes	2.171	428,75
Bonificación 11818	781	3.764,18
Personas discapacidad auditiva	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>4.301</b>	<b>16.032</b>

### III.2.2.2 Usuarios con tarifas especiales

Conforme a la Metodología aplicada por esta Comisión, tendrán la consideración de servicios no rentables los solicitados por clientes o grupos de clientes, a los que un operador eficiente no se los prestaría a precio asequible atendiendo a razones comerciales, bien por disfrutar de tarifas especiales, bien por su alto coste, incluido el de su acceso. En particular, son susceptibles de ser calificados como servicios no rentables los que deban prestarse a los colectivos de pensionistas y jubilados cuya renta familiar no exceda del indicador que, conforme al artículo 35.2.a) 1.º, establezca la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. En conformidad con la Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio, por la que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social, para tener derecho al abono social de telefonía, la pensión mensual percibida no puede sobrepasar el IPREM<sup>7</sup> multiplicado por 1,2.

A este respecto, Telefónica informa del coste neto que soporta por aplicar tarifas especiales a determinados usuarios. Estas tarifas consisten en una bonificación del 95% en la cuota de abono y del 70% en las cuotas de alta e instalación.

Para este tipo de usuarios, y en conformidad con la Metodología, Telefónica calcula el CNSU como la diferencia entre el coste de prestación del servicio y la tarifa que carga a este tipo de clientes, multiplicada por el número de clientes de este tipo<sup>8</sup>.

En el ejercicio 2014 la planta media de Telefónica con abono social ascendió a **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. En cambio, Telefónica no ha declarado nuevas altas de abono social por lo que no cuantifica coste asociado al 70% de descuento en la cuota de alta e instalación.

Durante todo el año 2014 la tarifa de la cuota de abono fue 14,38€/mes, por tanto, la cuota de abono bonificada (descuento del 95%) representó 0,72€/mes. El coste unitario de la cuota mensual aprobado en la resolución del SCC 2014 de Telefónica (antecedente número 4) es de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN**

<sup>7</sup> El IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) en 2014 fue 532,51€/mes.

<sup>8</sup> Cuota de conexión = altas x (cuota conexión bonificada - coste servicio conexión)  
Cuota de abono =  $\sum_{mes} líneas \times (cuota abono bonificada - coste servicio de abono)$



**CONFIDENCIAL**]. La diferencia entre el coste unitario aprobado y la cuota bonificada que pagan los usuarios es el coste neto que se estima por usuario.

**Tabla 15 Importe total del CNSU: cuota de abono asociada al abono social [DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Líneas (Q)	Coste servicio - tarifa bonificada (P)	Cuota de abono anual (PxQ)
[ ] líneas anualizadas	[ ]	7.846.752 €

### III.3 CÁLCULO DE LOS BENEFICIOS NO MONETARIOS

De conformidad con el artículo 40.3 del RSU y el procedimiento establecido por esta Comisión en la Metodología para cuantificar los beneficios no monetarios obtenidos por el operador, en su calidad de prestador de un servicio universal de telecomunicaciones, se tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes categorías de [potenciales generadores de beneficios no monetarios:

1. Mayor reconocimiento de la marca del operador, como consecuencia de la prestación del servicio.
2. Ventajas derivadas de la ubicuidad.
3. Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida.
4. Ventajas comerciales derivadas del acceso a todo tipo de datos sobre el servicio telefónico.

En el apartado 3 de la Metodología de 22 de noviembre de 2012 se establece el método de cálculo de los beneficios no monetarios que utiliza la CNMC para su determinación en este procedimiento.

Telefónica ha aportado los parámetros necesarios para su cálculo que se desarrolla en los siguientes apartados. Estos parámetros fueron verificados en la resolución de 28 de abril de 2016.

En el Anexo I a esta resolución se desglosa el detalle de los parámetros utilizados en el cálculo de cada beneficio no monetario.

#### III.3.1 Reconocimiento de la imagen de marca del operador

Se trata de estimar el impacto que la prestación del SU tiene en la imagen de marca del operador que presta este servicio. El cálculo del beneficio obtenido por el refuerzo de la imagen de marca se realiza de la siguiente manera:

$$Beneficio_{ImagenMarca} = N^{\circ}Líneas_{OpSUexc} \times \%UsuariosFieles \times MargenLínea$$

Donde,

$N^{\circ}L\underline{ineas}_{OpSUexc}$ : es el número de líneas del operador prestador del SU (líneas de telefonía y líneas de telefonía con banda ancha) que están en exclusiva con este operador.

De conformidad con la Metodología, la definición de porcentaje de usuarios fieles es el porcentaje de los usuarios que estando en exclusiva con el operador prestador del SU han comunicado en una encuesta *ad hoc* que son fieles al operador prestador debido al SU.

Durante el mes de junio de 2013 la empresa Ikerfel por encargo de la CMT realizó una encuesta a 1.500 clientes exclusivos de Telefónica que arrojó un resultado de 1,9% de clientes fieles por causa del servicio universal. Este porcentaje fue establecido en la resolución de la CNMC de 21 de mayo de 2015 de aprobación del CNSU correspondiente al ejercicio 2012. La cifra de 1,9% fue el porcentaje de los entrevistados que cumplen las condiciones iniciales (cliente exclusivo de Telefónica que no esté en proceso baja/cambio) conocen todos los componentes del SU, conocen que Telefónica es el operador designado y declaran que ese hecho ha influido en su decisión de ser cliente de Telefónica.

Durante el mes de noviembre de 2015 GFK realizó una encuesta entre 1.500 clientes exclusivos con resultado de fidelidad del 2,6%. En el anexo III se detalla la ficha técnica de la encuesta y las preguntas realizadas.

La CNMC considera que se debe usar la encuesta más cercana al ejercicio de referencia (2014) para captar el dato de fidelidad más representativo. Dado que ambas encuestas están próximas (años 2013 y 2015), se tendrán en cuenta ambos resultados ponderados en función del mes de realización de cada encuesta.

El punto temporal equidistante entre ambas encuestas es el mes de agosto de 2014, por lo que se pondera 8 meses (66,67%) al resultado de la encuesta de Ikerfel y 4 meses (33,33%) a la de GFK. Por tanto, el porcentaje de usuarios fieles que se utiliza (2,13%) es el resultante de la anterior ponderación aplicada a ambas encuestas. La siguiente tabla muestra el cálculo del beneficio de imagen de marca.

**Tabla 16 Beneficio imagen de marca**

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

Beneficio	$N^{\circ}L\underline{ineas}_{OpSUexc}$	%_Usuarios_fieles	Margen_total_medio_por_l\underline{inea}	Importe
Imagen de Marca =		X	X	=

**[FIN CONFIDENCIAL]**

En definitiva, el beneficio no monetario derivado de la imagen de marca en el ejercicio 2014 se estima en **5.726.819** euros.

### **III.3.2 Ventajas derivadas de la ubicuidad**

La ubicuidad es el beneficio no monetario derivado de la cobertura geográfica y demográfica del operador prestador del SU. Este beneficio se produce cuando usuarios del operador de zonas no rentables se mudan a zonas rentables y siguen contratando sus servicios con él por el hecho de que el operador presta servicios en todo el territorio nacional y tiene mayor capilaridad de red.

La fórmula para estimar el beneficio de ubicuidad es:

$$L1 \times \text{Margen\_medio\_por\_línea\_1} + L2 \times \text{Margen\_medio\_por\_línea\_2}$$

Donde,

L1: Número de líneas de solo el servicio telefónico fijo del operador prestador del SU que pasan de zonas no rentables a zonas rentables.

L2: Número de líneas del servicio telefónico fijo y banda ancha del operador prestador del SU que pasan de zonas no rentables a zonas rentables.

La siguiente tabla muestra el cálculo del beneficio que asciende a 28.649€.

**Tabla 17 Beneficio de ubicuidad (en euros)**

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

Beneficio	L1	Margen medio L1	L2	Margen medio L2	Importe
Ubicuidad =	X	+	X	=	

**[FIN CONFIDENCIAL]**

### **III.3.3 Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida**

Este potencial beneficio intangible se refiere al hecho de que un consumidor, que al inicio no es rentable, podría convertirse en rentable en el transcurso del tiempo debido a un cambio en su patrón de consumo o debido a cambios de precios en la parte de precio fija (cuota de abono). En particular, en la Metodología se considera la conversión de un cliente a rentable mediante la contratación del servicio de banda ancha.

Por tanto, la fórmula para estimar el beneficio de ciclo de vida es:

$$B^0 \text{ Ciclo\_de\_vida} = L' \times \text{Margen\_medio\_por\_línea BA}$$

Donde,

L': Número de altas potenciales de banda ancha sobre líneas con solo telefonía del operador prestador del SU.

El margen medio del servicio de BA por línea se estima por la diferencia entre el margen de línea de telefonía y BA **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** y el margen de línea solo de telefonía **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** tal y como se muestra en las tablas del Anexo I. Dado que esta diferencia es negativa **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, el resultado de este cálculo es negativo. Por tanto, no es necesario estimar el resto de parámetros ( $L'$ ), ya que el beneficio por ciclo de vida será cero.

### **III.3.4 Ventajas comerciales por publicidad y exposición de marca en cabinas de uso público**

#### **Beneficio por publicidad propia en cabinas**

Las cabinas públicas generan ingresos para el operador prestador del SU por el alquiler de espacio para publicidad propia o de terceros. Los ingresos derivados de la publicidad de terceros constituyen un ingreso monetario explícito y, por tanto, ya se tiene en cuenta en la valoración del coste neto por la prestación de la oferta de teléfonos públicos de pago. Sin embargo, también ha de considerarse la publicidad propia, puesto que a través del espacio que utiliza en sus propias cabinas, se ahorra pagar a otras empresas para que publiciten sus productos.

La CNMC considera que el beneficio no monetario de publicidad en cabinas solo aplica en el caso de que la publicidad entre las operadoras del grupo al que pertenece el prestador del SU de teléfonos públicos de pago no esté sujeta a condiciones comerciales o de mercado. La publicidad propia en las cabinas se rige por un acuerdo que establece contraprestaciones monetarias entre la empresa que presta el servicio (Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U., en adelante TTP) y las empresas del grupo Telefónica. Dado que las empresas del grupo Telefónica se publicitan en las cabinas abonando los importes correspondientes por este servicio a TTP, no hay un beneficio no monetario asociado a la publicidad propia en cabinas.

#### **Beneficio por la exposición de marca en las cabinas**

El beneficio no monetario de la exposición de la marca se corresponde con el beneficio de mostrar el logo del grupo Telefónica en las cabinas incluidas en el servicio universal. Este beneficio se calcula como el ingreso equivalente que el grupo Telefónica tendría que abonar para exhibir un anuncio del tamaño del logo en las cabinas.

Conforme a lo establecido en la Metodología en relación al beneficio no monetario de exposición de marca en cabinas, éste se debe repartir entre todas las empresas del grupo. De esta forma, a Telefónica se le debe aplicar la parte proporcional en función de su porcentaje de ingresos con respecto al total de ingresos del grupo Telefónica en España. Según la información de Cuentas Anuales del ejercicio 2014, los ingresos totales de Telefónica de España,

S.A.U. ascienden a 7.686 millones de euros y los ingresos del Grupo Telefónica en España a 13.099<sup>9</sup> millones de euros, por lo que la imputación será del 58,63% del beneficio no monetario de exposición de marca en cabinas.

En base a los cálculos realizados en el expediente de la CNMC SU/DTSA/008/16/APROBACIÓN CNSU 2014 TTP de determinación del CNSU presentado por Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U. por el ejercicio 2014, el beneficio no monetario se calcula como producto del ingreso promedio por publicidad en cabina de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros/m<sup>2</sup>/año, por el área útil de exposición del logo *Telefónica* de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** metros cuadrados, obteniendo un valor final de beneficio no monetario que asciende a **205.910 euros**. El desglose del cálculo realizado en el SU/DTSA/008/16/APROBACIÓN CNSU 2014 TTP se muestra en el Anexo de este informe. La siguiente tabla muestra el cálculo del beneficio para Telefónica.

**Tabla 18 Beneficio publicidad en cabinas**

Beneficio	Beneficio global	Ingresos Telefónica en el grupo	Importe
Publicidad y exposición de marca en cabinas =	205.910 € X	58,63%	= 120.725 €

En consecuencia, la estimación de los beneficios intangibles realizada por esta Comisión es:

**Tabla 19 Beneficios no monetarios 2014 (en euros)**

Beneficios no monetarios	Importe
Por imagen de marca	5.726.819
Por ubicuidad	28.649
Por ciclo de vida	0
Por exposición de marca en teléfonos de uso público	120.725
<b>TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS</b>	<b>5.876.193</b>

<sup>9</sup> Informe de Auditoría, Cuentas Anuales e Informe de Gestión de Telefónica, S.A. y su grupo de empresas, correspondientes al ejercicio 2014, página 26.

### III.4 RESUMEN DEL COSTE NETO DEL SU EN EL EJERCICIO 2014 Y EVOLUCIÓN TEMPORAL

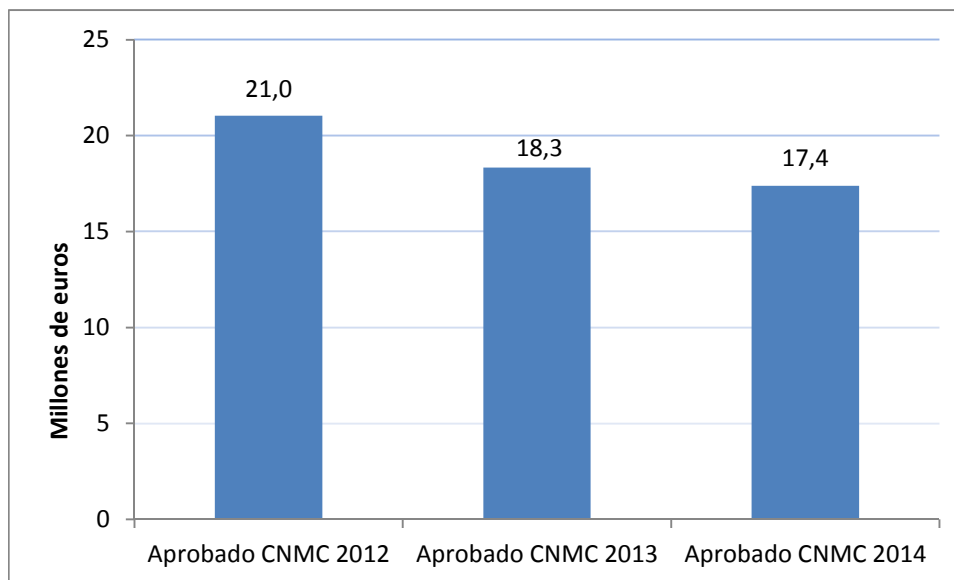
En aplicación del artículo 45.2 del RSU, en virtud del cual esta Comisión ha de aprobar la cuantificación del coste neto presentada por Telefónica se concluye que la cifra total en que esta Comisión evalúa el CNSU incurrido por Telefónica en el año 2014, deducidos los beneficios no monetarios o intangibles, asciende a (cifras en euros redondeados a la unidad):

**Tabla 20 CNSU 2014**

<b>Componentes CNSU</b>	<b>Importe en euros</b>
Coste neto en zonas no rentables (previo subvenciones)	16.258.924
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	16.032
Coste neto derivado de usuarios con tarifas especiales	7.846.752
<b>TOTAL COSTE ANTES DE SUBVENCIONES</b>	<b>24.121.708</b>
Menos: Subvenciones percibidas	801.629
<b>TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO</b>	<b>23.320.079</b>
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	5.876.193
<b>COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL</b>	<b>17.443.886</b>

### Comparativa temporal CNSU

A efectos informativos se incluye la evolución del CNSU de Telefónica aprobado en los últimos años:



El ejercicio 2014 es el tercero de aplicación de la nueva metodología de cálculo del CNSU y de la obligación de ofrecer la conectividad dentro del servicio universal. El uso de la misma metodología entre 2012 y 2014 puede permitir inferir alguna tendencia o evolución en cada uno de los componentes del SU. A continuación se compararán las principales magnitudes del CNSU. Con respecto al desglose de zonas por margen:

**Tabla 21 CNSU Desglose por zonas (margen y costes en millones de euros)**

	2012	2013	2014
Nº de zonas (total)	523	517	515
Núm. zonas no rentables TRAC	50	50	50
Margen zonas no rentables TRAC	-23,64	-17,63	-15,48
Núm. zonas no rentables NO TRAC	2	4	4
Margen zonas no rentables NO TRAC	-0,09	-0,14	-0,78
<b>CNSU por zonas no rentables</b>	<b>23,73</b>	<b>17,77</b>	<b>16,26</b>

Con respecto a los componentes de coste:

**Tabla 22 CNSU Desglose por zonas (importes en millones de euros)**

	2012	2013	2014
--	------	------	------

CN Zonas no rentables	23,73	17,77	16,26
Minoración Subvenciones	-1,47	-0,26	-0,80
CN Tarifa social	10,53	9,58	7,85
CN Usuarios con discapacidad	0,01	0,01	0,02
Minoración beneficios no monetarios	-11,78	-8,77	-5,88
<b>CNSU</b>	<b>21,03</b>	<b>18,34</b>	<b>17,44</b>

La siguiente tabla muestra los principales aspectos que han causado las diferencias del coste neto entre 2013 y 2014.

<b>Coste neto 2013 (importes en euros)</b>	<b>18.340.298</b>
Diferencia 2013 vs 2014 coste BA Satelital	(-) 75.811
Resto diferencias coste neto zonas TRAC 2013 vs 2014	(-) 2.072.449
Diferencias coste neto zonas NO TRAC 2013 vs 2014	(+) 633.551
Diferencias minoración subvenciones 2013 vs 2014	(-) 543.997
<b>Diferencia componente zonas no rentables</b>	<b>(-) 2.058.706</b>
Diferencias por importe cuota de abono de la tarifa social 2013 vs 2014	(-) 1.737.331
Diferencias por importe alta tarifa social 2013 vs 2014	(=) 0
Diferencias por importe usuarios con discapacidad 2013 vs 2014	(+) 1.402
<b>Diferencia componente tarifas especiales</b>	<b>(-) 1.735.929</b>
Diferencia minoración imagen de marca	(+) 2.789.493
Diferencia minoración ubicuidad	(+) 9.476
Diferencia minoración ciclo de vida	(+) 21.054
Diferencia minoración publicidad en teléfonos de uso público	(+) 78.200
<b>Diferencia por beneficios no monetarios</b>	<b>(+) 2.898.223</b>
<b>Coste neto 2014</b>	<b>17.443.886</b>

Las partidas que han tendido a la reducción del CNSU 2014 respecto el ejercicio anterior son la reducción de coste de las zonas TRAC (por la reducción del coste unitario de prestación de este servicio), el mayor importe de subvenciones consideradas y la reducción del coste por los descuentos de la tarifa social (debido a la disminución del número de beneficiarios de esta ayuda). En cambio, dos elementos han ido en signo contrario, el coste neto de las zonas NO TRAC y el beneficio de imagen de marca. En este último caso, explicado principalmente por la reducción del margen comercial de Telefónica.

#### **IV VALORACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UNA CARGA INJUSTIFICADA**

De conformidad con lo establecido en los artículos 24 de la LGTel de 2003 y 27 de la LGTel de 2014, la activación del mecanismo de compensación por la prestación del servicio universal requiere, en primer lugar, que el coste neto arroje un resultado positivo, tal y como ha ocurrido durante el ejercicio 2014, y que, en segundo lugar, esta Comisión determine si ese coste positivo ha supuesto una carga injustificada para el operador encargado de su prestación. Es decir, puede existir un coste neto sin que ello suponga de forma automática



la apertura del mecanismo de financiación, siendo la existencia de carga injustificada condición necesaria para la activación de dicho mecanismo.

La regulación comunitaria introduce pero no define el concepto de carga injustificada. La Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (en lo sucesivo, Directiva del Servicio Universal), solo señala la necesidad de probar la existencia de una carga injustificada para que se proceda a la financiación del coste neto derivado de las obligaciones de servicio universal, situación que, de conformidad con el Considerando 18 y el Anexo IV de la referida norma, se producirá en los casos en que quede demostrado que dichas obligaciones solo pueden cumplirse con pérdidas o a un coste neto no conforme a las prácticas comerciales normales. En la Directiva 2009/136/CE por la que se modifica la Directiva del Servicio Universal, se mantiene el concepto de carga injustificada. En la misma Directiva, dentro del ámbito del servicio universal y para las conexiones de datos a la red pública de comunicaciones desde una ubicación fija, se incorpora que deben permitir la transmisión de datos a velocidades suficientes para acceder a servicios en línea como los que se ofrecen a través de la Internet pública.

La CNMC ha de valorar para cada ejercicio si la prestación del servicio universal ha implicado una carga injustificada para su prestador, valorando, a tal efecto, si la asunción en solitario de los costes de prestación tiene una justificación razonable o no.

De acuerdo con la Metodología, el CNSU supondría una carga injustificada durante el ejercicio 2014 en función de los siguientes criterios:

- 1) Verificar si el Importe del CNSU es reducido.
- 2) Verificar el impacto financiero del CNSU al prestador.
- 3) Verificar la situación competitiva del prestador.

### **1) Importe del CNSU**

La simple existencia de un coste neto no presupone una carga injustificada. Sin embargo, un coste neto muy reducido sí implica la no existencia de la misma. Por ello cabe determinar un importe del CNSU por debajo del cual se considera inmaterial y, por tanto, no supone una carga injustificada. Las referencias de coste que aporta la Metodología con el fin de compararlo con el CNSU (realización de la encuesta, la auditoría del CNSU, personal interno de la CNMC relacionado con el mismo y los costes indirectos correspondientes) son muy reducidas al no alcanzar el 1% del valor del CNSU 2014.

Por tanto, por el importe, se considera que el CNSU 2014 implica una carga injustificada para Telefónica.

## 2) Impacto financiero del CNSU

La Metodología establece que la CNMC cada año deberá evaluar el porcentaje de impacto del CNSU sobre el resultado del ejercicio y el coste del capital para determinar si existe una carga injustificada. Asimismo evaluará este impacto en otras magnitudes como los ingresos del ejercicio o el OIBDA<sup>10</sup>.

**Tabla 23 Impacto financiero CNSU  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Indicador	Descripción	Valor
CNSU/Resultado del ejercicio	La referencia es el resultado de explotación del ejercicio 2014 de Telefónica de España (2.441 M€)	0,69%
CNSU/Coste capital propio	La referencia es el importe del año 2014 del coste de capital propio del SCC históricos [ ]	[ ]
CNSU/Ingresos negocio fijo	La referencia son los ingresos del negocio fijo en España en el ejercicio 2014 (7.376 M€)	0,23%
CNSU/OIBDA fija	La referencia es el OIBDA de Telefónica en España SAU (resultado operativo más amortizaciones 1.209,20 M€)	1,40%

De la tabla anterior se infiere que el CNSU tiene un efecto financiero en el operador en especial sobre el resultado y sobre la capacidad de reponer el capital propio.

## 3) Situación competitiva del prestador

La Metodología establece que la CNMC realizará un análisis de las variables siguientes para determinar la existencia de una carga injustificada:

- (a) Cuota de mercado de Telefónica en ingresos en el mercado de telefonía fija

La siguiente tabla muestra la cuota por ingresos del segmento minorista del mercado de telefonía fija.

**Tabla 24 Cuotas de mercado segmento minorista de telefonía fija**

Operador	Cuota 2011	Cuota 2012	Cuota 2013	Cuota 2014
Telefónica / Movistar	73,21%	71,70%	71,07%	70,97%

<sup>10</sup> OIBDA (*Operating income before depreciation and amortization*) es el resultado operativo antes de amortizaciones. Mide la capacidad de generación de beneficios que tienen las actividades corrientes excluyendo los efectos de la capitalización y los impuestos

Ono	9,46%	10,23%	9,93%	8,00%
Vodafone	4,40%	4,96%	4,72%	5,65%
Jazztel	3,42%	3,73%	4,37%	4,92%
Euskaltel	1,89%	2,05%	2,41%	2,77%
Orange	2,49%	2,46%	2,44%	2,44%
R	1,81%	1,86%	1,86%	2,09%
TeleCable	0,47%	0,51%	0,57%	0,67%
Resto	2,85%	2,51%	2,63%	2,49%
Total cuota	100%	100%	100%	100%
Ingreso total del año (MM€)	5.387,91	4.832,66	4.190,79	3.471,77

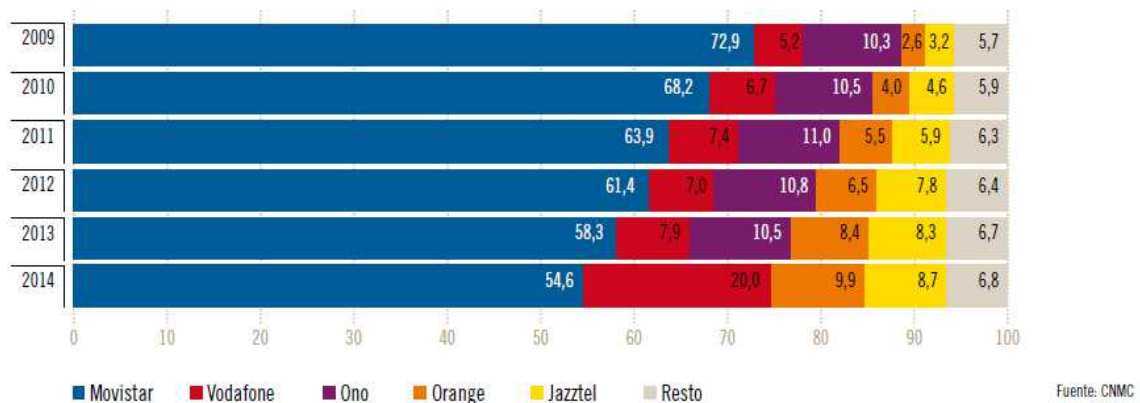
Fuente: Informes Anuales CNMC 2011-2014 <http://data.cnmc.es>

En la tabla se observa que la cuota de Telefónica es elevada aunque presenta una reducción entre los años 2011 (73,21%) y 2014 (70,97%).

(b) Cuota de mercado en líneas y tráfico de Telefónica (considerando a los operadores de cable)

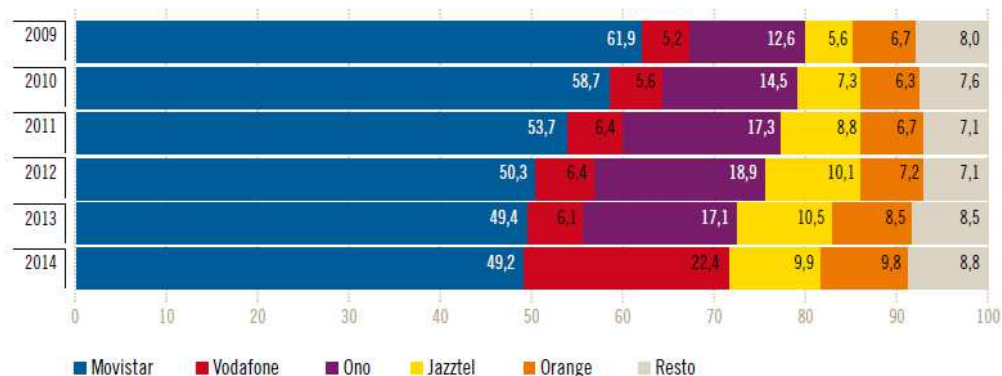
Los siguientes gráficos<sup>11</sup> muestran que la evolución de las cuotas de mercado por línea y tráfico presentan descensos sostenidos en el tiempo del porcentaje correspondiente a Telefónica/Movistar.

Cuotas de mercado por líneas de telefonía fija (%)



<sup>11</sup> Para simplificar se ha sumado el dato de ONO a los de Vodafone para todo el año 2014, aunque la compra se formalizó en julio de 2014.

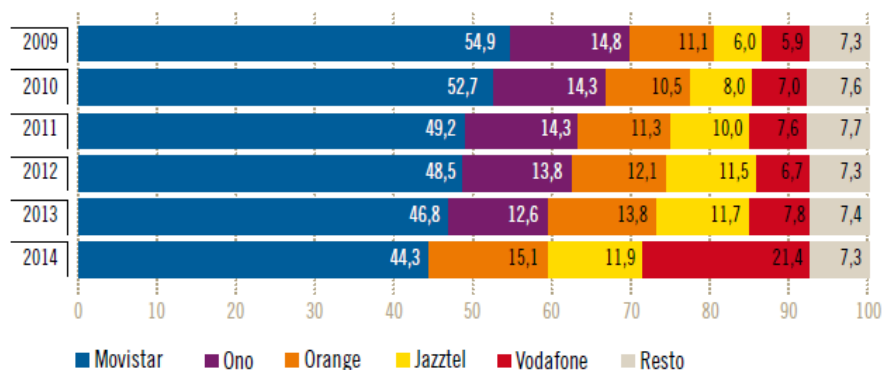
**Cuotas de mercado por tráfico de telefonía fija (%)**



**(c) Cuota de mercado de banda ancha por líneas en servicio**

El siguiente gráfico muestra como la cuota por línea de banda ancha de Telefónica de reduce año tras año.

**Distribución de las líneas de banda ancha por operador (%)**



**(d) Cuota de mercado de Telefónica en ingresos en el mercado de banda ancha**

La siguiente tabla muestra la evolución del porcentaje de la cuota de mercado por ingresos de banda ancha.

**Tabla 25 Cuotas de mercado banda ancha**

	Cuota 2009	Cuota 2010	Cuota 2011	Cuota 2012	Cuota 2013	Cuota 2014
Telefónica/Movistar	60,2%	55,2%	50,8%	44,1%	39,8%	40,5%
Vodafone	4,2%	5,1%	5,7%	5,9%	5,8%	19,8%
Ono	11,8%	13,0%	13,8%	15,2%	16,4%	-
Orange	8,3%	8,1%	9,4%	11,6%	14,8%	17,2%
Jazztel	5,8%	8,2%	9,9%	13,0%	14,9%	15,4%
Euskaltel	1,8%	2,0%	2,3%	2,2%	2,2%	2,0%
TeleCable	0,9%	1,0%	1,0%	1,2%	1,3%	1,3%
R	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,1%
Resto	5,7%	6,2%	5,6%	5,9%	3,8%	2,9%
Total Cuota	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Ingresos totales del año	3.953,9	4.010,4	3.833,8	3.659,0	3.239,3	3.344,8

Fuente: informe anual CNMC 2009-2014

Telefónica ha pasado de detentar un 60% en 2009 al 40,5% en 2014 con un descenso sostenido de 2009 hasta 2013 y un ligero repunte en 2014.

(e) Cuota de mercado de Telefónica en ingresos en paquetes conjuntos de telefonía fija y banda ancha

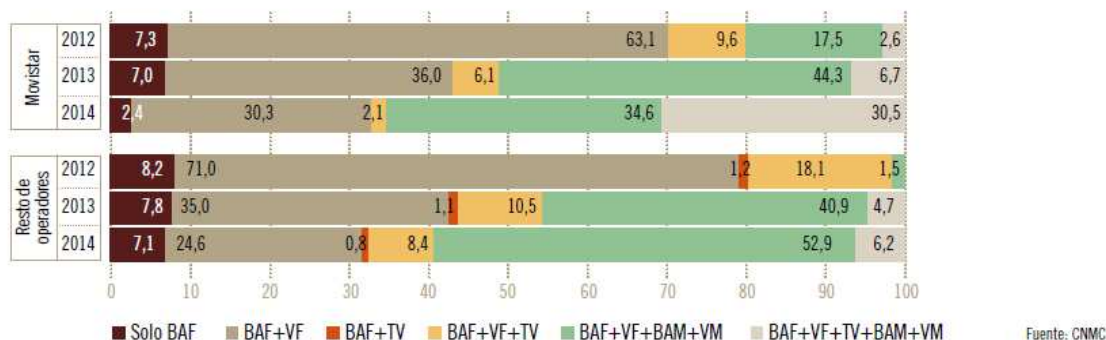
La práctica totalidad de los accesos de banda ancha<sup>12</sup> se venden empaquetados con tarifas planas de voz fija, por lo que la conclusión es idéntica a los apartados anteriores.

Con respecto a la diferente tipología de paquetes, si se compara Telefónica con el resto de operadores se observa que predomina más en Telefónica el peso de los paquetes con mayor oferta de servicios<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Al considerar los paquetes más básicos que incluyen al menos los servicios de banda ancha fija y de voz fija su porcentaje se elevó al 96,8% de las líneas frente al 96,2% de 2013.

<sup>13</sup> Descripción de los servicios: BAF (banda ancha fija); VF (voz fija); TV (televisión); VM (voz móvil) y BAM (banda ancha móvil).

**Evolución de las líneas de banda ancha por tipo de paquete y tipo de operador (porcentaje)**



De los análisis anteriores, se desprende que la situación competitiva actual del mercado no permite a Telefónica que sus clientes rentables financien el coste generado por los beneficiarios del servicio universal.

#### 4) Conclusión

Por tanto, en relación con el coste neto correspondiente al ejercicio 2014, teniendo en cuenta su importe, su impacto financiero y la evolución de la situación competitiva de Telefónica no está justificado que Telefónica deba afrontar en solitario los costes que la prestación del servicio universal le ha supuesto, por lo que se considera que el coste neto determinado en virtud del procedimiento implica para la referida operadora una carga injustificada.

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

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Determinar que el coste neto del servicio universal incurrido por Telefónica de España, S.A.U. en el ejercicio 2014 asciende a 17.443.886 euros, con el detalle de la tabla siguiente (cifras en euros):

Año 2014	Importe en euros
Coste neto en zonas no rentables (subvenciones minoradas)	15.457.295
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	16.032
Coste neto derivado de usuarios con tarifas especiales	7.846.752
<b>TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO</b>	<b>23.320.079</b>
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	5.876.193
<b>COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL</b>	<b>17.443.886</b>

**SEGUNDO.-** Reconocer la existencia de una carga injustificada para Telefónica de España, S.A.U. como consecuencia de la obligación de prestación del servicio universal en el ejercicio 2014.

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.

## ANEXO I: DETALLE PARÁMETROS DE BENEFICIOS NO MONETARIOS

### IMAGEN DE MARCA

La imagen de marca estima el impacto que la prestación del SU tiene en la imagen de marca de Telefónica. La fórmula que utiliza la CNMC intenta recoger el beneficio que genera al operador los clientes que contratan Telefónica a causa de la imagen positiva que desprende ser prestador del SU. En la resolución de 21 de mayo de 2015 de aprobación del CNSU 2012 se estableció la siguiente fórmula:

$$\text{Beneficio}_{\text{ImagenMarca}} = N^{\circ}\text{Líneas}_{\text{OpSUexc}} \times \% \text{UsuariosFieles} \times \text{MargenLínea}$$

La primera parte de la fórmula (  $N^{\circ}\text{Líneas}_{\text{OpSUexc}}$  ) recoge el número medio anual de clientes exclusivos de Telefónica, o sea, que no tienen contratado o acceso o voz o banda ancha con otro operador.

La siguiente tabla se muestra cómo se calcula el número de clientes exclusivos partiendo del total de líneas minoristas.

**Tabla 26 Líneas exclusivas**

[INICIO CONFIDENCIAL]

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Cantidad
(1) Número total de líneas medio del ejercicio	NºLíneas_STB_minoristas	
(2) Accesos Indirectos no desnudos	Nºacc_indirectos_no_desnudos	
(3) Accesos desagregados compartidos	Nºacc_desagregados_compartidos	
(4) Accesos preasignados (excluidos AMLT)	NºLíneas_preseleccionadas	
<b>NºLíneas_OpSUexc =</b>	<b>(1) – (2) – (3) – (4)</b>	

[FIN CONFIDENCIAL]

El porcentaje de usuarios fieles proviene de la encuesta encargada por la CNMC citada en el cuerpo de la resolución y el margen total medio por línea se obtiene de la contabilidad de costes de Telefónica y para el ejercicio 2014 es de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] euros anuales.

Los parámetros anteriores son los utilizados en el cuerpo de esta resolución para el cálculo del beneficio no monetario de imagen de marca.



## UBICUIDAD

Este beneficio se produce cuando usuarios del operador de zonas no rentables se mudan a zonas rentables y siguen contratando sus servicios con él por el hecho de que el operador presta servicios en todo el territorio y tiene mayor capilaridad de red.

La fórmula para estimar el beneficio de ubicuidad es:

$$L1 \times Margen\_medio\_por\_línea\_1 + L2 \times Margen\_medio\_por\_línea\_2$$

La primera parte de la fórmula recoge la estimación de usuarios que han cambiado de ubicuidad y contratan servicios de voz en la zona destino. La segunda parte trata de la estimación de clientes de telefónica que migran a zonas rentables y contratan servicios de voz y banda ancha.

Los márgenes se obtienen de forma directa de la contabilidad de Telefónica. Se muestran a continuación:

**Tabla 27 Parámetros presentados por Telefónica**  
[INICIO CONFIDENCIAL]

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Valor
Margen medio por línea 1 (telefonía)	$Margen_{medio\_por\_línea\_1}$	
Margen medio por línea 2 (telefonía y banda ancha)	$Margen_{medio\_por\_línea\_2}$	

[FIN CONFIDENCIAL]

La estimación de los clientes que mudan de ubicación se realiza en varias fases. En primer lugar, se calcula la estimación de cuantos usuarios exclusivos de Telefónica han migrado en 2014 de zonas no rentables a zonas rentables. A efectos de estos parámetros se considera zona no rentable aquella que genera CNSU por ser deficitaria al cumplir los requisitos del apartado III.2.1.

**Tabla 28 Parámetros presentados por Telefónica**  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Valor
(1) Líneas del operador en zonas no rentables	$N^{\circ}total\_líneas\_OpSU\_znr$	[ ]
(2) Accesos indirectos (no desnudos), desagregados compartidos en zonas no rentables y líneas preasignadas (sin AMLT)	$N^{\circ}acc\_indirectos\_znr$ $N^{\circ}acc\_desagregados\_znr$ $N^{\circ}acc\_AMLT\_znr$ $N^{\circ}líneas\_preseleccionadas\_znr$	[ ]

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Valor
Líneas <u>exclusivas</u> del operador en zonas no rentables (1)-(2)	NºLíneas_OpSUexc_znr	[ ]
Tasa de migración (%) <sup>14</sup>	T	1,32%
Usuarios exclusivos migrados de zonas no rentables a rentables	NºLíneas_migradas = NºLíneas_OpSUexc_znr x T	[ ]

**[FIN CONFIDENCIAL]**

No todos los usuarios de Telefónica que migran contratan los servicios telefónicos en su nueva ubicación. Para la estimación de L1 y L2 se ha tenido en cuenta los usuarios exclusivos migrados de zonas no rentables a rentables (ver tabla anterior), las cuotas de mercado en líneas del servicio telefónico fijo de Telefónica en el segmento residencial de línea de Telefónica para el año 2014 (Ct)<sup>15</sup> y el porcentaje de hogares con telefonía fija sobre el total de hogares (P)<sup>16</sup>.

**Tabla 29 Contrataciones de línea telefónica por usuarios migrados  
[DATOS CONFIDENCIALES ENTRE CORCHETES]**

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Valor
Usuarios exclusivos migrados de zonas no rentables a zonas rentables	NºLíneas_migradas	[ ]
Porcentaje de hogares con telefonía fija sobre el total de hogares	P	78,20%
Cuota de mercado en líneas del servicio telefónico fijo en el segmento residencial	Cuota_OpSU_residencial (Ct)	48,19%
Usuarios migrados que contratan una línea telefónica fija	Base <sub>líneas</sub> = NºLíneas <sub>migradas</sub> x PxCuota_OpSU_residencial	[ ]

La identificación de aquellos usuarios que deciden contratar o bien solo el servicio telefónico fijo o bien el servicio telefónico fijo y de banda ancha resulta de multiplicar el número de usuarios que contratan línea telefónica fija y el porcentaje de líneas que tienen, en cada caso, solo el servicio telefónico fijo en zonas rentables o el servicio telefónico fijo y de banda ancha. Este cálculo se presenta en la siguiente tabla:

<sup>14</sup> Estadística del Instituto Nacional de Estadística (INE) de migración desde municipios de menos de 10.000 habitantes hacia las principales capitales de provincia y ciudades de más de 100.000 habitantes.

<sup>15</sup> Fuente: CNMCDData (<http://data.cnmc.es/>)

<sup>16</sup> Este parámetro ha sido extraído del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI).

**Tabla 30 Usuarios migrados por tipo de servicio contratado**  
**[INICIO CONFIDENCIAL]**

Parámetro	Nomenclatura Metodología	Valor
Usuarios migrados que contratan una línea telefónica fija	Base <sub>líneas</sub>	
Porcentaje de líneas que tienen solo el servicio telefónico fijo en zonas rentables	Ct <sub>1</sub>	
Porcentaje de líneas que tienen servicio telefónico fijo y banda ancha en zonas rentables	Ct <sub>2</sub>	
L1: Líneas de personas que han migrado de zona y que deciden contratar solo el servicio telefónico fijo	Base <sub>líneas</sub> x Ct <sub>1</sub>	
L2: Líneas de personas que han migrado de zona y que deciden contratar el servicio telefónico fijo y de banda ancha	Base <sub>líneas</sub> x Ct <sub>2</sub>	

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Los parámetros anteriores son los utilizados en el cuerpo de esta resolución para el cálculo del beneficio no monetario de ubicuidad.

## ANEXO II: CONTESTACIÓN A ALEGACIONES

### Aspectos generales del procedimiento

#### Alegaciones recibidas

Vodafone manifiesta que el servicio universal se desarrolla en un marco arcaico y obsoleto, y que la determinación del coste neto presenta deficiencias por no respetar estrictamente el principio de causalidad y existir una gran falta de transparencia en la información aportada. Por ejemplo, solicita conocer el margen por línea (€/año) como se realizaba en la antigua metodología. A su vez, Orange solicita que no sean considerados como confidenciales datos que en la antigua metodología (previa al 2012) eran públicos.

#### Respuesta de la CNMC

Sobre el marco en el que se desarrolla el servicio universal, cabe recordar que viene determinado por normativa sectorial y que este procedimiento se limita al cálculo del coste neto. En referencia a las deficiencias en términos de causalidad, la CNMC no comparte esta crítica porque el 97,4% del coste calculado (zonas TRAC y tarifas sociales) se estiman por criterios de imputación directa que respetan estrictamente el principio de causalidad. El resto de componentes del coste neto se imputan conforme a una metodología que también sigue el principio de causalidad.

Con respecto a la falta de transparencia, cabe destacar que el cálculo del coste neto se realiza conforme a una metodología que fue sometida a consulta pública, de la misma forma que este expediente. La CNMC declara confidenciales aquellos datos que en principio pueden afectar al secreto comercial, sin perjuicio de que si los operadores señalan determinados datos que deberían ser público se pueda evaluar la razonabilidad de la petición.

En este sentido, en relación con la alegación de Orange, no se pueden comparar los datos públicos en la metodología antigua con los que se usan en la actualidad. Por ejemplo, los datos de márgenes de la antigua metodología eran proyecciones en las que se simulaban que las centrales telefónicas tenían unos –así llamados– pseudoingresos e pseudocostes que no reflejaban el desempeño financiero real de cada central. En cambio, la actual metodología utiliza los costes e ingresos directamente imputables a cada zona, por lo que se considera adecuado clasificarlos como confidenciales.

En línea con lo anterior y en conformidad al párrafo 78(j) de las Directrices de la Unión Europea (2013/C 25/01) para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha, se hace pública toda la información referente a las subvenciones recibidas por Telefónica. Este criterio es coherente con el seguido por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en diversos acuerdos como, por ejemplo, el informe de 16 de noviembre de 2016 relativo a la propuesta de proyecto de orden que modifica la

orden IET/1144/2013, de 18 de junio, en la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.

## **Tratamiento de las subvenciones**

### Alegaciones recibidas

Orange considera que deben descontarse del coste del servicio universal las subvenciones otorgadas a Telefónica dentro del plan de ayudas 2013-2016 para el servicio de banda ancha del Ministerio de Industria, energía y Turismo. Orange argumenta que la propuesta realizada por la CNMC es excesivamente conservadora por dos motivos principales:

- La decisión tomada no es consistente con decisiones anteriores.
- Telefónica estaría recuperando dos veces el coste: una, vía las subvenciones percibidas de extensión de la banda ancha y, otra, vía fondo de financiación del servicio universal.

Orange destaca que la Disposición Adicional única del RSU prevé la recepción de ayudas de los fondos estructurales de la Unión Europea, en cuyo caso la CNMC deberá evaluar el coste neto de la prestación con las particularidades establecidas en la concesión de dichas ayudas. A criterio de Orange, de lo anterior se deriva que la CNMC debe considerar las subvenciones recibidas por Telefónica para el cumplimiento de las obligaciones relativas al servicio universal y que el criterio que más se ajusta a la regulación del fondo nacional del servicio universal es restar la totalidad de las subvenciones recibidas.

### Respuesta de la CNMC

En base a la Metodología, la CNMC no puede minorar al CNSU las subvenciones que no tienen relación con el servicio universal. Este es el caso de las subvenciones citadas por Orange que están destinadas a acelerar la extensión de la cobertura capaz de proporcionar servicios de banda ancha de alta velocidad (superior a 30 Mbps) y de muy alta velocidad (superior a 100 Mbps) a las zonas sin cobertura actual ni prevista en un periodo de tres años. Estas velocidades son de un perfil muy diferente a la banda ancha incluida en el servicio universal (1 Mbps).

Con respecto a la imputación temporal de las subvenciones, la CNMC minorará las subvenciones cobradas en el ejercicio en curso con independencia de la fecha de concesión. En caso que se detectase que alguna subvención no se minoró en el año en curso, se procedería a realizar el ajuste pertinente.

## **Zonas TRAC**

### Alegaciones recibidas

Orange considera que no son válidos para el cálculo del CNSU los precios establecidos en el contrato celebrado entre Telefónica Móviles y Telefónica de España para el uso del TRAC. Esta retribución por la prestación de las obligaciones de servicio universal en zonas no rentables se considera adecuada como resultado de la comparación entre el precio establecido el contrato del TRAC y el ingreso promedio a nivel nacional del resto de operadores. Orange opina que dicha comparación no responde a la obligación de eficiencia en la prestación del servicio, dado que el ingreso promedio considerado supone incluir un margen que es incompatible con la noción de eficiencia señalada por el reglamento, máxime cuando las dos compañías pertenecen al mismo grupo empresarial y carecen de incentivos para establecer precios ajustados al servicio prestado, y cuando la cobertura rural de servicios móviles ha sido objeto de subvención o de compromisos adquiridos para disponer de espectro. Además, según Orange, los servicios TRAC proporcionados en zonas con despliegues móviles alternativos no deberían incorporar margen comercial alguno.

### Respuesta de la CNMC

Sobre este punto, cabe recordar que Telefónica está imputando los costes en los que incurre para proveer el servicio universal. El auditor, Axon, no ha identificado ninguna prueba objetiva de que los importes facturados entre ambas empresas estén alejados de los precios de mercado. Se considera razonable, por tanto, permitir a Telefónica recuperar los costes incurridos por sus obligaciones de prestador del SU.

En cualquier caso, es importante resaltar que los costes de provisión en zonas TRAC no pueden considerarse equivalentes al promedio del mercado ya que están centrados en zonas rurales en las que el coste será más alto que en el promedio de España. De hecho, todos los operadores, incluidos Orange, tuvieron la opción de presentarse al concurso de designación del proveedor de servicio Universal y, a priori, otro operador diferente a Telefónica podría haber resultado adjudicado si dispusiera de unos costes de provisión más eficientes,

También cabe recordar que no procede ajustar las zonas TRAC en función de las áreas de cobertura móviles de otras redes de operadores ya que el servicio universal exige unas condiciones de servicio diferenciadas y equiparables a las de las redes fijas.

## **Beneficios no monetarios**

### Alegaciones recibidas

Vodafone alerta sobre la estimación del beneficio no monetario derivado de la imagen de marca, en concreto, sobre la reducción no justificada del 33%

respecto al mismo dato en el ejercicio 2013 derivada principalmente de la variación del margen medio por línea. Vodafone considera que sin haberse producido ninguna variación metodológica, esta variación interanual del margen medio por línea resulta poco razonable, desproporcionada y ha de ser revisada.

Sobre el porcentaje de usuarios fieles a la marca del prestador del SU, Vodafone considera que debe aplicarse el resultado de la encuesta más reciente, esto es, la realizada durante el mes de noviembre de 2015 por GFK, que dio lugar a un 2,6% de clientes exclusivos fieles. De forma subsidiaria, Vodafone considera adecuado el criterio propuesto en el informe por la CNMC, según el cual se calcula el punto temporal equidistante entre las encuestas de 2013 y 2015 para estimar los resultados que tendría la encuesta en 2014.

Por su parte, Orange alega que los pronunciamientos de la Audiencia Nacional sobre el cálculo de este beneficio y la ratificación del Tribunal Supremo recogen la necesidad de que el porcentaje obtenido en la encuesta se focalice en los usuarios en zonas rentables, porque son estos usuarios los que, según el razonamiento de los tribunales, tienen la opción de cambiar de suministrador, mientras que los usuarios en zonas no rentables no podrían demostrar el “agradecimiento” al operador obligado por la prestación del servicio universal al no tener elección en su proveedor. De lo anterior, Orange alega que el margen por línea se calcule exclusivamente en las zonas rentables.

Orange argumenta que si el porcentaje de clientes que siguen siendo fieles se corresponde únicamente con el de las zonas rentables, el margen por el que se debería multiplicar sería también el de estas zonas rentables y no el margen a nivel global.

Por último, Orange manifiesta que está de acuerdo con incluir la encuesta de GFK realizada en el ejercicio 2015.

Con respecto a las alegaciones de Telefónica, el operador destaca que para conocer el porcentaje de usuarios fieles necesario para calcular el beneficio no monetario de la imagen de marca, CNMC no ha realizado una encuesta *ad hoc* para el ejercicio 2014 sino una media ponderada de dos encuestas.

Telefónica recuerda que ya criticó la metodología seguida por la empresa IKERFEL a la hora de realizar la encuesta para el ejercicio 2012 al considerar que las preguntas empleadas no eran preguntas objetivas, neutras y abiertas y reitera su posición crítica respecto a la realizada también por la empresa GFK.

En el caso de la encuesta de GFK, según Telefónica, se observa inducción en las preguntas correspondientes al primer bloque sobre el conocimiento de los cinco componentes del Servicio Universal.

Telefónica alega que en el Fundamento de Derecho Octavo de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2011<sup>17</sup> se afirma que:

*“Entiende la Sala que la metodología de cálculo propuesta en estos informes está mucho más justificada, en aras a la finalidad que se pretende, en atención a la naturaleza del beneficio no monetario derivado del reconocimiento de la imagen de marca del proveedor del servicio universal, que el sistema de cálculo seguido por el órgano regulador,…”.*

Telefónica afirma que las encuestas valoradas en la sentencia eran tanto la practicada por la consultora Arthur D. Little como la realizada por el perito de Telefónica (que partió de las mismas premisas). En ambos casos se realizaron preguntas objetivas, neutras y abiertas.

A criterio del operador, tanto IKERFEL como GFK optaron por realizar preguntas que, en el propio enunciado, ya contenían la respuesta y que, por tanto, eran tendenciosas e influían de forma directa en la respuesta del encuestado, incumpliendo, por tanto, las reglas básicas de la buena técnica de investigación de mercados.

El operador también alega que solo se descuenta la publicidad de marca en cabina cuando se exhiba la marca Movistar y no la marca institucional Telefónica.

#### Respuesta de la CNMC

La Metodología establece de manera clara que el margen por línea debe calcularse a partir de los márgenes totales –sin discernir zonas rentables frente a no rentables– de los segmentos de Acceso, Tráfico y Banda Ancha. Los pronunciamientos de la Audiencia Nacional y Tribunal Supremo citados por Orange hacen referencia a la metodología anterior. Y cabe resaltar, además, que para el beneficio de imagen de marca se utiliza el porcentaje de usuarios fieles entre todos los clientes exclusivos de Telefónica, sin distinguir entre zona rentable y zona no-rentable, por tanto, en coherencia, el margen por línea utilizado también tiene que ser el de todas las zonas.

Con respecto a la evolución del margen por línea, como apunta Vodafone, ha habido una reducción significativa entre 2013 y 2014. La causa es la evolución de los ingresos y costes de los servicios incluidos en el SU. En los servicios de acceso y tráfico la reducción significativa del margen se deriva de una caída de ingresos superior a la disminución de costes. En cambio, la caída del margen en el servicio de banda ancha se debe a que el incremento de costes ha sido superior al aumento de ingresos. La conjunción de estos efectos

---

<sup>17</sup> Sentencia (EDJ 2011/7204) que estimó parcialmente el recurso de Telefónica contra la resolución de la CNMC que calculó el CNSU para los ejercicios 2003- 2005.



explica la reducción del margen por línea utilizado en el beneficio no monetario de imagen de marca.

Respecto a la encuesta a utilizar (IKERFEL o GFK), la CNMC se reitera en usar una ponderación entre las dos encuestas con el fin de utilizar referencias temporales más cercanas. Y, en respuesta a Telefónica, cabe recordar que la CNMC no está obligada a realizar una encuesta anual sino cuando lo considere necesario desde un punto de vista regulatorio.

Sobre el segundo punto planteado por Telefónica (sesgo en las preguntas), la CNMC desestima la alegación por dos motivos. Primero porque el resultado de la encuesta de Ikerfel ya incluye un ajuste que corrige el posible sesgo anunciado por el operador. Y segundo, porque es falso que la encuesta de GFK incluya la respuesta en el enunciado. Al contrario, por ejemplo, para evitar cualquier respuesta inducida, en la pregunta acerca del operador designado se planteaba al encuestado una lista de operadores que se citaban en orden aleatorio. Cabe recordar que la Metodología establece que las preguntas tienen que ser sencillas, claras y no requerir conocimientos técnicos previos por parte de los encuestados. El redactado de las preguntas fue escogido tanto por Ikerfel como por GFK siguiendo la Metodología y en base a su propio criterio técnico, que entre otros aspectos, procura evitar sesgos en las respuestas.

El operador también hace una mención a la sentencia de la Audiencia Nacional. En efecto, la sentencia concluía a favor de utilizar encuestas como metodología de cálculo del beneficio no monetario de imagen de marca. Sin embargo, en ningún momento la sentencia se pronuncia al respecto de las preguntas que haya que realizar y permite, por tanto, libertad de criterio regulatorio.

De hecho, Telefónica, Vodafone y Orange son partes interesadas, por motivos opuestos, en el resultado de la encuesta, por lo que no cabe duda de que debe ser la CNMC quién encargue las encuestas. Dos empresas de reconocido prestigio, como Ikerfel y GFK, han trabajado para la CNMC en la elaboración de sendas encuestas y sus resultados son la mejor referencia disponible para conocer el porcentaje de usuarios fieles.

Telefónica también hace mención al beneficio de exhibición de marca en cabinas. El cálculo de este importe proviene de otro expediente<sup>18</sup>, por lo que no cabe analizar esta alegación de forma separada en este procedimiento. En consiguiente, la CNMC se reitera en la decisión adoptada en dicho expediente donde se desestimó esta misma alegación con el siguiente argumento:

*«En relación a la alegación de Telefónica, según se establece en la metodología de cálculo del CNSU, para el cálculo de este beneficio no*

---

<sup>18</sup> Expediente SU/DTSA/008/16/APROBACIÓN CNSU 2014 TTP de determinación del CNSU presentado por Telefónica Telecomunicaciones Públicas, S.A.U. por el ejercicio 2014.

*monetario, el logo puede ser el del operador prestador del SU o el de cualquier empresa del grupo, o de la propia matriz. Por tanto, no existe ningún motivo para sostener que sea la marca comercial Movistar y no la marca institucional Telefónica, la que genera este beneficio. La marca del Grupo se debe emplear para la valoración de este beneficio no monetario.*

*El Grupo Telefónica mantiene las dos marcas, la institucional Telefónica y la comercial Movistar. De hecho, recientemente el grupo Telefónica ha lanzado una campaña publicitaria donde se refuerza la marca Telefónica institucional, recordando que las marcas Movistar, O<sub>2</sub> y vivo son marcas de Telefónica<sup>19</sup>. Por tanto, es evidente que algún valor le aporta mantenerlas.»*

---

<sup>19</sup> <https://www.telefonica.com/es/web/sala-de-prensa/-/telefonica-lanza-una-campana-institucional-para-mostrar-su-transformacion-digital-a-traves-de-su-programa-elige-todo->

### ANEXO III: ENCUESTA IMAGEN DE MARCA 2015

En el mes de noviembre de 2015 GFK realizó por encargo de la CNMC una reedición de la encuesta a clientes exclusivos de Telefónica para estimar el grado de fidelidad causado por ser el operador designado para prestar el Servicio Universal.

A continuación se muestra la ficha técnica de la encuesta.

#### Ficha técnica

<b>Metodología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persona entrevistada: responsable o co-responsable de la contratación de servicios de telecomunicaciones en el hogar.</li> <li>• Entrevistas telefónicas asistidas por ordenador (CATI)</li> <li>• Muestreo aleatorio a clientes exclusivos de Movistar a través de la BBDD aleatoria y representativa proporcionada por CNMC con una proporción de 10 a 1 de teléfonos fijos.</li> </ul>
<b>Duración del cuestionario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 minuto 35 segundos de duración en el alcance original,</li> </ul>
<b>Universo, muestra y ámbito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares clientes exclusivos de Movistar en telefonía fija y banda ancha fija, es decir, que de esos dos servicios, los que se tengan (no han de tener forzosamente los dos) se han de tener con Movistar y con ningún otro operador.</li> <li>• Muestra: n=1.500 entrevistas</li> <li>• Ámbito nacional</li> </ul>
<b>Error muestral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Error muestral para las 1.500 entrevistas de <math>\pm 2,53\%</math> en el caso más desfavorable en que <math>p=q=50\%</math></li> </ul>
<b>Duración del trabajo de campo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del 10 al 21 de noviembre</li> </ul>
<b>BBDD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CNMC proporcionó la BBDD para poder gestionar el estudio</li> </ul>

La estructura de la encuesta sigue lo establecido en la Metodología. En primer lugar, se comprueba que el perfil del entrevistado sea el correcto: cliente exclusivo de Telefónica, no estar en cambio de operador y ser responsable de las decisiones de contratación de los servicios de telecomunicaciones.

Posteriormente, se realiza un primer bloque de cinco preguntas que tienen la finalidad de detectar el conocimiento de los derechos de los ciudadanos sobre el acceso a teléfono fijo e internet. Conforme a la metodología, las preguntas fueron sencillas y no se requería conocimiento especializado:

- 1.- *¿Sabía Ud. que los ciudadanos tenemos garantizado por ley el derecho a poder tener teléfono fijo y acceso a internet?*
- 2.- *¿Y sabía Ud. que está asimismo garantizado por ley que exista a disposición de los ciudadanos una guía telefónica?*
- 3.- *¿Y sabía Ud. que la ley garantiza que exista una red suficiente de cabinas telefónicas en todo el territorio nacional?*
- 4.- *¿Sabía Ud. que la ley garantiza que los usuarios con discapacidad pueden tener acceso al servicio con un nivel de facilidad equivalente al resto de personas?*

5.- *¿Y sabía Ud. que la ley garantiza que puedan acceder al servicio telefónico a través de tarifas más económicas?*

La respuesta esperada para acceder al siguiente bloque era que el encuestado reconociera un conocimiento de los cinco componentes del servicio universal. El porcentaje de entrevistados que cumplió ese requisito fue del 6,5%.

El segundo bloque consistió en una pregunta sobre el conocimiento del operador designado para prestar el SU:

*¿Conoce cuál de estos operadores de telecomunicaciones presta estos servicios?*

En orden aleatorio, se ofrecen al encuestado las siguientes opciones de respuesta: Vodafone, Movistar, Orange u otro operador.

La respuesta esperada para acceder al siguiente bloque era que el encuestado contestase Movistar o Telefónica. El porcentaje de entrevistados que respondió correctamente fue del 70,4% sobre los que conocían todos los componentes del servicio universal. Con respecto al total de encuestados, el resultado fue del 4,6%.

En el tercer bloque solo participaron los encuestados que conocían los cinco componentes del servicio universal y al operador designado. A ellos se les planteó una pregunta para conocer la influencia del servicio universal en la decisión de contratar los servicios de Movistar. La pregunta fue:

*¿Hasta qué punto ha influido en su decisión de ser cliente de Telefónica el hecho de que sea la compañía que ofrece estos servicios?*

Se dio a escoger entre las siguientes opciones de respuesta: mucho, bastante, poco o nada. La respuesta esperada para reconocer influencia del servicio universal en la decisión de contratación fue *mucho* o *bastante*. El porcentaje de entrevistados que respondió correctamente fue del 56,1% sobre los que respondieron a esta pregunta. Con respecto al total de encuestados, el resultado fue del 2,6%.