

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA VERIFICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL REALIZADA POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. PARA EL EJERCICIO 2019

SU/DTSA/008/21/VERIFICACIÓN CNSU 2019

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de noviembre de 2021

Visto el expediente relativo a la verificación de la declaración de coste neto del servicio universal realizada por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2019, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) acuerda lo siguiente:

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 30 de julio de 2020, la CNMC adjudicó a la empresa Axon Partners Group Consulting, S.L.U. (en adelante, Axon), el concurso convocado para realizar la revisión externa de aspectos específicos de la propuesta de cálculo del CNSU realizada por Telefónica, correspondiente al ejercicio acabado el 31 de diciembre de 2019.

SEGUNDO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios (en adelante, Reglamento o RSU), aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, modificado, entre otros, por el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, con fecha 31 de julio de 2020 Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, Telefónica) presentó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC o Comisión) la declaración de coste neto del servicio universal del ejercicio 2019 (en adelante, CNSU) relativo a la prestación de los servicios integrantes del servicio universal de telecomunicaciones para los que fue designado, a excepción de la prestación del servicio de teléfonos públicos de pago.

TERCERO.- La operadora acompaña el escrito con anexos que contienen el detalle de los cálculos en formato Excel, el Manual del Cálculo del CNSU, el Informe de Procedimientos Acordados que recoge la comprobación realizada de la declaración de CNSU por una empresa independiente contratada por Telefónica, así como estudios técnicos.

CUARTO.- Mediante escrito de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC de 17 de junio de 2021, se comunicó a la operadora el inicio del presente procedimiento para verificación externa de la declaración de CNSU realizada por Telefónica para el ejercicio 2019. Adjunto al citado escrito, se le dio traslado del Informe emitido por la entidad Axon correspondiente al trabajo de revisión del cálculo del coste neto del servicio universal del ejercicio 2019, para que efectuase las alegaciones que estimara oportunas, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP).

QUINTO.- El 7 de julio de 2021 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión un escrito de alegaciones por parte de Telefónica.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

ÚNICO.- Habilitación competencial

De conformidad con lo establecido en el artículo 70.2 h) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de las Telecomunicaciones (en lo sucesivo, LGTel), corresponde a la Comisión, entre otras, *“determinar la cuantía que supone el coste neto en la prestación del servicio universal, a que se refiere el artículo 27 de la presente Ley”*.

Dentro del Título III el artículo 27 de la LGTel establece lo siguiente:

“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia determinará si la obligación de la prestación del servicio universal puede implicar una carga injustificada para los operadores obligados a su prestación.

En caso de que se considere que puede existir dicha carga injustificada, el coste neto de prestación del servicio universal será determinado periódicamente por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de acuerdo con los procedimientos de designación previstos en el artículo 26.2 o en función del ahorro neto que el operador conseguiría si no tuviera la obligación de prestar el servicio universal.

Para la determinación de este ahorro neto la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia desarrollará y publicará una metodología de acuerdo con los criterios que se establezcan mediante real decreto”.

El correspondiente desarrollo reglamentario se efectúa en el RSU. En el artículo 45.2 de la referida norma se establece la competencia de la Comisión para la

aprobación periódica de la cuantificación del coste neto declarada por el operador prestador del servicio universal.

En definitiva, la CNMC debe aprobar anualmente la declaración sobre la estimación del CNSU presentada por el operador prestador del servicio universal y pronunciarse sobre si dicho coste representa una carga injustificada para la operadora encargada de su prestación.

El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, mediante la Orden ETU/1973/2016, de 23 de diciembre designa a Telefónica como operador encargado de la prestación del elemento del servicio universal relativo al suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija y del relativo al servicio telefónico disponible al público a través de dichas conexiones, para todos los usuarios finales y con independencia de su localización geográfica, para el período comprendido entre el día 1 de enero de 2017 y el día 31 de diciembre de 2019, ambos inclusive.

Mediante la resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 22 de noviembre de 2012, se aprobó la metodología para el cálculo del CNSU de comunicaciones electrónicas tras la incorporación de la conexión de banda ancha (en adelante, resolución de la metodología), aplicable a la determinación del CNSU del año 2012 y siguientes.

En uso de la habilitación competencial citada, la CNMC, por medio del presente procedimiento, ha sometido a verificación externa la declaración de CNSU realizada por Telefónica para el ejercicio 2019. Este procedimiento tiene por objeto verificar la información aportada por Telefónica y es un paso previo al procedimiento de determinación del CNSU para el año 2019, que se abrirá una vez realizada esta comprobación.

La presente resolución se completa con el Anexo siguiente:

«Informe de revisión del cálculo del CNSU presentado por Telefónica de España para el ejercicio 2019», encargado por la Comisión y realizado por Axon.

Finalmente, y atendiendo a lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, así como en lo dispuesto en los artículos 8.2 j) y 14.1 b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de esta Comisión, el órgano decisorio competente para la resolución del presente expediente es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III ALCANCE DE LOS TRABAJOS DESARROLLADOS EN LA REVISIÓN

La presente revisión tiene por objeto verificar el alineamiento de la propuesta de Telefónica con la resolución de la metodología, que los cálculos realizados son exactos y que las modificaciones que se hayan podido introducir, debido a las recomendaciones de la Comisión o a otras causas, están justificadas.

Los trabajos realizados por Axon relativos a la revisión de la declaración de CNSU del ejercicio 2019 presentada por Telefónica han sido previamente acordados con la CNMC con arreglo a lo siguiente:

- Revisión de la adecuación de la declaración anual del coste neto del servicio universal del ejercicio 2019, presentada por Telefónica, a la resolución de la metodología.
- Revisión del cumplimiento de los requerimientos de modificación de la CNMC resultantes de la verificación del ejercicio previo.
- La revisión hace especial hincapié en los aspectos relativos a los componentes de CNSU de mayor materialidad, es decir, al coste neto en zonas no rentables y al derivado de servicios no rentables.
- Revisión de la razonabilidad de los parámetros relacionados con los beneficios no monetarios de imagen de marca, ubicuidad y ciclo de vida.

La revisión de estos aspectos específicos tiene por fin:

- Complementar el informe de verificación del SCC (Sistema de Contabilidad de Costes) correspondiente al ejercicio 2019 realizado por Axon, para incrementar el grado de confianza de la CNMC en términos de transparencia, no discriminación, proporcionalidad y causalidad ligados al cálculo del CNSU.
- Verificar la razonabilidad y exactitud de los cálculos realizados por Telefónica.
- Análisis de aspectos relevantes identificados y estimación de los correspondientes impactos en el resultado del CNSU.

IV VALORACIÓN DE LOS DATOS PRESENTADOS POR TELEFÓNICA

Con carácter previo se señala que Telefónica no ha presentado declaración de coste neto relativo a la prestación del servicio de suministro de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago durante el año 2019.

Telefónica justifica que no presenta la memoria descriptiva del cálculo del coste del servicio de cabinas¹ en virtud de la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 868/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, de 24 de junio, que declara nula la Disposición adicional segunda del Real Decreto 1517/2018, de 28 de diciembre, por el que se modificó el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. Dicha disposición adicional segunda designaba a Telefónica como operador encargado de la prestación de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago para el año 2019.

¹ Conforme el artículo 27 (Coste y financiación del servicio universal) de la Ley General de Telecomunicaciones.

Por último, el operador señala que no renuncia a su presentación, de resultar procedente, en un momento posterior.

Por otro lado, Telefónica tampoco ha presentado en su declaración el coste neto relativo al servicio de guías telefónicas porque este componente se ha excluido del servicio universal a partir del 1 de enero de 2019².

IV.1 REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS MODIFICACIONES SOLICITADAS EN LA RESOLUCIÓN DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2020

El resultado de la revisión indica que, en el ejercicio 2019, Telefónica ha cumplido dos requerimientos del total de seis establecidos por la Comisión en su resolución sobre verificación de CNSU 2018, de 17 de septiembre de 2020. Por otro lado, a criterio de Axon, Telefónica ha cumplido de forma parcial otros dos requerimientos. Y, por último, como muestra la siguiente tabla, hay dos requerimientos que no aplican en este ejercicio al referirse al servicio de Guías Telefónicas que se excluyó del SU a partir del 1 de enero de 2019.

Tabla 1 Resumen del cumplimiento de la Resolución CNSU 2018

Nº	Incidencia	Petición de la Comisión	Implementado
1	Actualización del Manual de Cálculo del CNSU	Telefónica deberá actualizar el Manual de Cálculo del CNSU para una mayor facilidad en la comprensión y revisión del proceso de cálculo del CNSU, para el ejercicio 2019 y siguientes.	Parcial
2	Criterio de reparto del ingreso reflejado "Abono STB"	Telefónica deberá calcular el impacto de la citada incidencia y ajustar el CNSU de 2018 por el importe correspondiente. Asimismo, deberá verificar que el driver de reparto para el IR "Abono STB" sea correcto para el ejercicio 2019 y siguientes.	Sí
3	Personal interno del SU Guías	Dado que el servicio de guías se excluye del SU a partir de 2019, no se requiere ninguna modificación a Telefónica. Por otro lado, la CNMC tramitará un expediente específico para determinar las implicaciones de la sobreestimación de 79.271 euros detectada para el coste neto del servicio universal del ejercicio 2017.	No aplica porque no se prestó el servicio de Guías en 2019
4	Dedicación semanal del personal interno del SU Guías	Telefónica deberá corregir el cálculo del coste asociado al personal del SU Guías de 2018. Dado que el servicio de guías se excluye del SU a partir de 2019, no se requiere ninguna modificación a Telefónica para próximos ejercicios.	No aplica porque no se prestó el servicio de Guías en 2019
5	Desdoblamiento de las zonas inalámbricas	Telefónica deberá corregir el desdoblamiento de zonas inalámbricas conforme a lo establecido en la resolución de 8 de abril de 2020, realizando el correspondiente ajuste en el CNSU 2018. Asimismo, deberá efectuar el cálculo de la misma forma para el ejercicio 2019 y siguientes.	Sí
6	Mejora en la documentación facilitada por Telefónica	Telefónica deberá incluir en el Manual de Cálculo del CNSU el detalle del ingreso asociado al servicio "980042108 SUBA Satélite" que se incorpora en el	Parcial

² En conformidad con la Resolución del Secretario de Estado para el Avance Digital, de fecha 12 de marzo de 2019.

Nº	Incidencia	Petición de la Comisión	Implementado
		ingreso reflejado "9010131 Servicio medido", para el ejercicio 2019 y siguientes.	

A continuación, se describen los dos requerimientos implementados de forma parcial:

- Actualización del Manual de Cálculo del CNSU: se requirió a Telefónica que incluyera en el Manual la descripción del proceso de imputación de ciertas cuentas en el cálculo de la rentabilidad de las zonas. Sin embargo, el Manual carece de la justificación por la que se excluyen algunas cuentas en el cálculo de la rentabilidad de las zonas. Esta incidencia no tiene efecto en los cálculos, dado que estos se realizan correctamente.
- Mejora en la documentación facilitada por Telefónica: a criterio de Axon, Telefónica no ha incluido en el Manual del CNSU el detalle completo del ingreso asociado al servicio "980042108 SUBA Satélite" conforme se requirió en la Resolución de 17 de septiembre de 2020. Esta incidencia no tiene efecto en los cálculos, dado que estos se realizan correctamente.

IV.2 COSTE NETO PRESENTADO POR TELEFÓNICA

En el presente apartado se detallan las conclusiones alcanzadas sobre los datos presentados por Telefónica y los aspectos relevantes identificados por Axon durante el proceso de verificación y valoración de la información.

En primer lugar, se muestra la evolución de los resultados del cálculo del CNSU. Para los ejercicios 2012-2018 el importe es el definitivo³ sin incluir las minoraciones por subvenciones y beneficios intangibles, mientras que para el ejercicio 2019 se muestra el cálculo presentado por Telefónica previo a la verificación:

Tabla 2 CNSU presentado en 2019 comparado con resultados anteriores (2012-18) (en millones de euros)

Partidas	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ⁴	2018	2019
Zonas no rentables	23,7	17,8	16,3	15,4	13,8	10,2	5,7	10,3
Servicios no rentables	10,5	9,6	7,9	6,9	5,9	4,6	4,4	4,8
Servicios de guías	-	-	-	-	-	0,3	0,3	-
Cabinas	0,4	1,2	1,3	2,1	4,5	6,8	6,4	NP*
Auditoría	-	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1
TOTAL	34,6	28,6	25,5	24,4	24,2	21,9	16,9	15,1

* NP: No presentado, ver apartado IV.

³ El importe definitivo incorpora, si procede, los ajustes de cálculo que se derivan del procedimiento de verificación.

⁴ El importe del CNSU 2017 está sujeto a variación en función de lo que se resuelva en el expediente SU/DTSA/013/20/MODIFICACIÓN CNSU 2017.

Además de la no presentación del CNSU relativo a los componentes de guías telefónicas y cabinas, la gran diferencia en el ejercicio 2019 es el incremento del componente de zonas no rentables causado por el aumento en 2019 de las tasas del espectro de la banda de frecuencia 3,4-3,8GHz que repercute en el coste de las zonas inalámbricas. No obstante, como se verá más adelante, durante el proceso de revisión se detectó que el importe de las zonas no rentables estaba sujeto a una corrección. Como consecuencia de dicha incidencia, se ha reducido el incremento presentado inicialmente.

IV.2.1 CNSU EN ZONAS NO RENTABLES

Desde el inicio, el coste neto en zonas no rentables ha sido el componente más relevante del CNSU. Su importe se obtiene de la diferencia entre los costes evitables y los ingresos atribuibles 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. El conjunto de las zonas tiene que cubrir todo el territorio. El número de zonas es dinámico y se adapta a las centrales que Telefónica tiene en funcionamiento. Para 2019, Telefónica ha agrupado todas las centrales en 418 zonas, que abarcan todo el territorio nacional.

Para el caso de las líneas que no dependen de centrales locales al prestar el servicio telefónico a través de redes inalámbricas, Telefónica ha presentado 50 zonas adicionales, 1 por provincia.

Las centrales locales han continuado su tendencia decreciente en 2019 y se han desmontado un total de **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** centrales respecto el ejercicio anterior. Las líneas que dependen de centrales locales también han continuado su tendencia decreciente, pasando de **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** en 2018 a **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** en 2019 (descenso del **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** con respecto a 2018). Como se ha mencionado, el número de zonas inalámbricas se mantiene en 50, aunque el número de líneas en estas zonas de acceso inalámbrico ha aumentado un **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** con respecto al ejercicio anterior, resultando en un total de **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** líneas. Esta subida viene motivada principalmente por la proliferación de los productos empaquetados de banda ancha prestada mediante acceso fijo radio en su modalidad comercial. En referencia al volumen de líneas totales contabilizado por Telefónica en 2019 este alcanza un valor de **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** líneas, que representa una reducción del **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** con respecto al ejercicio previo.

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.

La tabla siguiente muestra un mayor detalle del cálculo del coste neto de dicha componente tal y como ha sido presentado por parte de Telefónica.

Tabla 3 Zonas no rentables según tipología de zona en el ejercicio 2019

[INICIO CONFIDENCIAL]

millones de euros	Todas las zonas	Zonas excluidas por 1º requisito	Zonas excluidas por 2º requisito	Zonas deficitarias SU
Ingresos				
Costes				
Margen				
Nº de zonas				

[FIN CONFIDENCIAL]

Puede observarse que del total de las zonas definidas por Telefónica (418), la mayoría (355) no son imputables al SU porque en el ejercicio 2019 presentan superávit teniendo en cuenta la totalidad de los servicios (1^{er} requisito), tanto minoristas como mayoristas. De las 63 zonas restantes, 59 de ellas son las que presentan también déficit teniendo en cuenta el 2º requisito, esto es, únicamente los servicios de conexión a la red –incluyendo la conectividad de la banda ancha– y de servicio telefónico disponible al público. Asimismo, de las 59 zonas que han computado para el cálculo del CNSU de zonas no rentables, 50 de ellas hacen uso de las tecnologías inalámbricas para la prestación del servicio universal y las 9 restantes hacen uso de tecnologías de acceso convencional (par de cobre).

Tabla 4 Resumen de la propuesta de Telefónica para las zonas no rentables que computan al CNSU en ejercicios 2017, 2018 y 2019

[INICIO CONFIDENCIAL]

	MM de EUR	Nº de zonas	Ingresos	Costes	CNSU	CNSU promedio
	Zonas TRAC					
2017	Zonas NO TRAC					
	TOTAL					
	Zonas TRAC					
2018	Zonas NO TRAC					
	TOTAL					
	Zonas TRAC					
2019	Zonas NO TRAC					
	TOTAL					

[FIN CONFIDENCIAL]

La rentabilidad de una zona mide el efecto conjunto de todas las líneas sin menoscabo de que alguna de las líneas pudiera ser lucrativa para Telefónica.

La subida en 2019 del CNSU de zonas no rentables se debe, principalmente, a un aumento del número de zonas no rentables, y a que el CNSU promedio tanto en las zonas TRAC como las No TRAC ha incrementado. El mayor aumento de costes que ingresos es la causa de esta evolución del CNSU promedio.

Asimismo, a nivel de Centro de Actividad (CA), gran parte del aumento del coste asociado a zonas no rentables proviene del coste del acceso, tanto de cables de pares como de LMDS⁵. Mientras que el aumento en los accesos de cables de pares viene producido por un reparto de la planta externa incorrecto detallado en la Resolución de verificación del SCC de Telefónica de 21 de julio de 2021, el aumento en los accesos LMDS viene producido por un aumento en el coste de las tasas del espectro. Las citadas incidencias se describen en el apartado IV.3 de la presente resolución.

Revisión de la imputación de la tasa del espectro radioeléctrico

Axon ha verificado que más del 80% del aumento del CNSU en zonas no rentables se debe a la mayor tasa del espectro radioeléctrico por el cambio en la atribución de la banda entre 3,4-3,8 GHz, utilizada hasta 2019 por Telefónica para la prestación de accesos inalámbricos con la tecnología LMDS (*Local multipoint distribution service*). Las órdenes ETU/1033/2017 y ETU/416/2018

⁵ LMDS (del inglés *Local Multipoint Distribution Service*) es una tecnología de conexión vía radio inalámbrica que permite el despliegue de servicios fijos de voz, acceso a Internet y comunicaciones de datos en redes privadas. Esta es una de las tecnologías de acceso radio que Telefónica ha utilizado para prestar el servicio universal a clientes no accesibles mediante su red de cobre tradicional.

aprueban el nuevo Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, y atribuye el espectro en la banda de 3,4-3,8 GHz a Servicios de Comunicaciones Electrónicas, con el objetivo de usarlo para el despliegue de la tecnología 5G. Además, se establece que las autorizaciones existentes en esta banda para el servicio fijo punto a punto deberán migrar a otras bandas de frecuencias atribuidas a dicho servicio.

En 2018 la tasa abonada por dicho espectro ascendió a **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** euros, mientras que en 2019 el importe ascendió a **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** euros, por lo que ha aumentado **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**. Este incremento se traslada al CA 921801158 - Accesos de banda estrecha LMDS y VSAT⁶ que, en consecuencia, ha aumentado **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** millones de euros su coste en 2019, desde los **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** millones de euros en 2018 hasta los **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** millones de euros en 2019. Dado que este CA se imputa a zonas TRAC, el aumento de tasas se traslada íntegramente al CNSU.

La operadora ha confirmado que dicha banda de espectro⁷ se emplea para dar servicio a usuarios que acceden a servicios de telefonía y banda ancha con velocidades de 256 Kbps, 512 Kbps, 1 Mbps y 2 Mbps en zonas TRAC mediante la tecnología LMDS. La evolución de dichos usuarios a lo largo del ejercicio ha sido conforme a la siguiente tabla:

Tabla 5 Evolución mensual del número de líneas LMDS en 2019

[INICIO CONFIDENCIAL]

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se observa en la tabla anterior, el número de líneas LMDS se reduce drásticamente desde el mes de enero a junio. A partir de julio de 2019, el número de líneas LMDS es negligible.

Como se ha visto, el notable incremento en 2019 de la tasa del espectro de la banda de 3,4-3,8 GHz se debe a un uso previsto para servicios 5G. Esta cuestión, a la que se une la ausencia de un volumen significativo de usuarios en gran parte del año cuestiona la causalidad de la imputación al CNSU del importe íntegro de la tasa del espectro radioeléctrico. Este aspecto se analiza con más detalle en el apartado IV.3.

⁶ Este CA ha tenido un aumento inferior que el sufrido por la tasa porque incluye otras partidas, como, por ejemplo, el acceso por bucle radioeléctrico IBB que ha disminuido en **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** euros con respecto al ejercicio anterior.

⁷ Telefónica utiliza los sistemas de acceso inalámbrico fijo (LMDS/FWA) en la banda de frecuencias de 3.400 a 3.600 MHz.

Revisión del contrato con Telefónica Móviles para zonas TRAC

En las zonas TRAC Telefónica subcontrata la red de acceso fijo-radio de ámbito nacional de Telefónica Móviles para poder satisfacer las demandas de los usuarios del SU de telefonía.

En las 50 zonas inalámbricas, Telefónica presta servicios propios del SU y servicios comerciales, en ambos casos mediante la red inalámbrica de Telefónica Móviles. Por este motivo, la relación entre ambas empresas se concreta en un contrato con dos categorías de precios diferentes:

- Precio del Acceso Fijo-Radio Regulado: para la prestación del SU.
- Precio del Acceso Fijo-Radio Comercial: para la prestación del servicio de acceso a datos de alta velocidad, el servicio fijo de voz, así como servicios empaquetados en zonas donde Telefónica no dispone de red propia desplegada al efecto.

Al igual que en años anteriores, Axon concluye que las condiciones económicas acordadas entre Telefónica y Telefónica Móviles en ambos contratos responden de forma razonable a las condiciones del mercado minorista actual. Sin embargo, cabe señalar dos observaciones relevantes. Por un lado, si se comparan con las condiciones económicas establecidas generalmente en contratos entre operadores y OMV, las tarifas del contrato con Telefónica Móviles son superiores. A este respecto, cabe señalar que los usuarios TRAC son líneas que se sirven en zonas especiales donde los costes de prestación de servicios son mayores que el promedio nacional.

Por otro lado, los precios de los servicios de voz y acceso no se han actualizado desde el año 2016, lo que refleja un comportamiento diferente a la evolución del mercado. Entre el 2016 y el 2019 según datos de CNMC Data⁸ el ingreso medio por minuto aire de tráfico nacional ha disminuido un 23,9%.

Del total de pagos entre Telefónica y Telefónica Móviles (**[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**) la parte imputable al SU es un 7,0% (**[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**) a través del servicio Acceso RTB.

Por tanto, dada la relevancia de este contrato en el resultado del CNSU, a criterio de esta Sala la conclusión de Axon sobre la razonabilidad de los precios del contrato genera dudas, en especial, acerca de la alineación con la evolución del mercado y con los precios mayoristas de los servicios homogéneos. Este aspecto se analiza con más detalle en el apartado IV.3.

⁸ <http://data.cnmc.es>

IV.2.2 CNSU DE SERVICIOS NO RENTABLES

Los servicios no rentables son los solicitados por clientes o grupos de clientes, a los que un operador no se los prestaría a un precio asequible. Concretamente, consisten en la prestación de los servicios de conexión y de telefonía a precios no rentables o a un elevado coste por las características de los usuarios (jubilados y pensionistas, usuarios con discapacidad).

Los servicios no rentables se dividen en dos componentes:

- Tarifas especiales que reducen el ingreso y el margen de beneficio del operador.
 - o Abono social: reducción en las cuotas de conexión y abono del servicio de conexión a la red a los jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del indicador determinado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. De 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 IPREM⁹ multiplicado por 1,2.
 - o Usuarios invidentes o con graves dificultades visuales: reducción de ingresos por la franquicia en las llamadas al servicio de consulta 118AB¹⁰.
 - o Usuarios sordos o con graves dificultades auditivas: reducción de ingresos por las llamadas realizadas o recibidas desde terminales de telefonía de texto. Esta reducción de ingresos deriva del plan especial de precios para las llamadas que se realicen desde cualquier punto del territorio estatal al Centro de intermediación telefónica para personas sordas y que consiste en un precio igual al de una llamada metropolitana.
- Elevado coste de prestación o acceso al servicio para usuarios con discapacidades mediante terminales especiales y facturas e información en sistema Braille o en letras grandes o bien en un formato electrónico accesible.

Entre los componentes de los servicios no rentables destaca por su relevancia económica el abono social que representa el 99,9% del coste neto (4,80 millones de euros) por servicios no rentables. La tabla siguiente muestra la evolución del coste por este concepto desde 2012:

⁹ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) fijado para el año 2019 era 537,84 euros mensuales. Por tanto, el umbral para 2019 ascendía a 645,41€.

¹⁰ Franquicia de 10 llamadas mensuales al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado 11822.

Tabla 6 Propuesta de CNSU derivado del abono social en el ejercicio 2019 en comparación con los aprobados para 2012-2018

CNSU derivado del abono social (Miles de euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Descuento cuota conexión	71	-	-	-	-	-	-	-
Descuento cuota de abono	10.462	9.584	7.847	6.930	5.875	4.544	4.421	4.798
TOTAL	10.532	9.584	7.847	6.930	5.875	4.544	4.421	4.798

Las fórmulas aplicadas para el descuento total derivado de la reducción en las cuotas de conexión y abono del servicio de conexión a la red son:

$$\text{Descuento conexión} = \text{Altas} \times (\text{Cuota conexión bonificada} - \text{Coste servicio conexión})$$

$$\text{Descuento abono} = \sum_{\text{Mes}} \text{Líneas} \times (\text{Cuota abono bonificada} - \text{Coste servicio de abono})$$

El número de clientes acogidos al abono social (número de líneas promedio) en 2019 son **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, que representa una reducción del **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**% con respecto al ejercicio previo.

Para el cálculo del coste por cliente **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** se parte del coste unitario del servicio de Acceso RTB en el estándar de costes corrientes del SCC **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** y se sustrae el precio mensual de la cuota de abono bonificada (0,72€)¹¹.

El coste neto derivado del abono social presentado por Telefónica ha aumentado un 8,5% de 2018 a 2019. Este aumento se debe principalmente al aumento del coste de la cuota mensual de acceso **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, que compensa la reducción en el número de usuarios (**[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**%) que se benefician de este servicio. Dado que el importe de la cuota de abono bonificada ha permanecido estable entre 2018 y 2019, la mayor bonificación por línea se debe al mayor coste del servicio de abono en 2019 en comparación con el año anterior.

La ausencia de nuevas contrataciones de esta tarifa es el motivo de la inexistencia de coste asociado a “Descuentos a la cuota de conexión”, circunstancia que se produce desde 2013.

¹¹ La cuota de abono mensual de líneas individuales asciende durante el ejercicio 2019 a 14,379€, a este importe se le aplica la bonificación del 95%, por lo que la cuota de abono bonificada para los abonados a este plan es de 0,719€.

Por otra parte, en la rúbrica de servicios no rentables, también se incluye el coste de la prestación de servicios a usuarios con discapacidad¹² presentado por Telefónica, que asciende a un total de 5.393 euros en el ejercicio 2019.

Axon ha detectado una incidencia con impacto en el coste del servicio de abono, que se detalla en el apartado IV.3.

IV.2.3 COSTE DE LA AUDITORÍA

Telefónica encarga una auditoría interna para el cálculo del CNSU. El coste de esta auditoría no se reparte a servicios, sino que se contabiliza por separado. Por este motivo, en la Tabla 13 resumen del CNSU se incluirá el coste de la auditoría específica sobre el CNSU (61.660€) realizada por PwC.

IV.2.4 REVISIÓN DE LOS BENEFICIOS NO MONETARIOS

El RSU dispone que corresponde a la CNMC establecer el procedimiento para cuantificar los beneficios no monetarios derivados de la prestación del servicio universal. El mismo reglamento establece que el cálculo del coste neto tendrá en cuenta los beneficios, incluidos los beneficios no monetarios, que hayan revertido al operador designado para la prestación del servicio universal.

En este sentido, la resolución de la metodología determina qué beneficios intangibles o no monetarios han de ser considerados y define de forma exhaustiva las metodologías específicas para su determinación.

Para el caso de Telefónica, la Comisión establece las siguientes categorías de beneficios intangibles:

- **Reconocimiento de la imagen de marca del operador:** estima el impacto que la prestación del SU tiene en la imagen de marca del operador que presta este servicio.
- **Ubicuidad:** derivada de la cobertura geográfica y demográfica del operador. Este beneficio se produce cuando usuarios de zonas no rentables se mudan a zonas rentables y siguen contratando sus servicios con él por cualquier motivo.
- **Ciclo de Vida:** se debe al hecho de que un cliente no rentable puede convertirse en rentable con el transcurso del tiempo. Se trata de un beneficio ligado a líneas de zonas no rentables susceptibles de pasar a ser rentables con el tiempo sin cambiar de ubicación.

Telefónica ha presentado a la Comisión aquellos parámetros necesarios para el cálculo de los beneficios no monetarios que se extraen de sus sistemas internos.

¹² Incluye servicios de tarifas especiales (servicios para usuarios ciegos, servicios para usuarios sordos) y los servicios de acceso para personas con discapacidad (facturas en braille, facturas con letras grandes, bonificación de llamadas al servicio 11822).

En el presente procedimiento no se ha determinado el importe de los beneficios no monetarios y la labor de revisión ha consistido en evaluar la razonabilidad de los parámetros y de los cálculos presentados por Telefónica y su correspondencia con lo solicitado por la Comisión en la resolución de la metodología. El importe de los beneficios no monetarios se calculará en la resolución de determinación del coste neto.

IV.2.4.1. REVISIÓN DEL BENEFICIO NO MONETARIO DE IMAGEN DE MARCA, UBICUIDAD Y CICLO DE VIDA

Telefónica ha presentado a la Comisión todos los parámetros necesarios para el cálculo de los beneficios no monetarios por imagen de marca, ubicuidad y ciclo de vida, que se extraen de sus sistemas internos. Durante la revisión de los mismos, Axon ha detectado algunas incidencias en la revisión del SCC que afectan de forma relevante al margen medio total por línea y, por tanto, impactan en el cálculo del CNSU. Dichas incidencias se tratarán con detalle en el apartado siguiente.

IV.3 ASPECTOS RELEVANTES IDENTIFICADOS SOBRE EL CÁLCULO DEL CNSU

En términos generales, la metodología empleada por Telefónica para la estimación del CNSU en el ejercicio 2019 mantiene los criterios aprobados en la metodología vigente para el cálculo del coste neto del servicio universal.

Sin embargo, tras los trabajos de revisión se han detectado ciertos aspectos del cálculo realizado por Telefónica que son cuestionados por Axon por tratarse de errores, aspectos mejorables o cuestionables de acuerdo con los criterios establecidos en el RSU, la resolución de la metodología, así como en las resoluciones emitidas hasta el momento por la CNMC.

1. Actualización del Manual de Cálculo del CNSU

Tal y como se ha comentado en el apartado IV.1, Telefónica identifica las cuentas que son imputadas de forma parcial en el cálculo de la rentabilidad de las zonas. Sin embargo, no ha actualizado el manual para incluir “la justificación por la que se excluyen ciertas cuentas de manera parcial en el cálculo de la rentabilidad de las zonas” como se solicita en la Resolución del 17 de septiembre de 2020. Telefónica comenta que no se ha efectuado la mejora de la documentación por falta de tiempo y que la realizará en ejercicios siguientes.

Respuesta 1: Telefónica deberá actualizar el Manual de Cálculo del CNSU para una mayor facilidad en la comprensión y revisión del proceso de cálculo del CNSU, para el ejercicio 2020 y siguientes.

2. Mejora en la documentación facilitada por Telefónica

Telefónica debe presentar en el Manual de Cálculo del CNSU el detalle del ingreso asociado al servicio “980042108 SUBA Satélite” que se está incorporando en el ingreso reflejado “9010131 Servicio medido”, puesto que cumple con el objetivo de facilitar la comprensión del modelo para su correspondiente análisis.

Respuesta 2: Telefónica deberá incluir en el Manual de Cálculo del CNSU el detalle del ingreso asociado al servicio “980042108 SUBA Satélite” que se incorpora en el ingreso reflejado “9010131 Servicio medido”, para el ejercicio 2020 y siguientes.

3. Reparto de la planta externa

Durante los trabajos de revisión del SCC 2019 de Telefónica, Axon ha identificado una incidencia en el reparto de costes de la planta externa hacia los servicios de acceso y transporte, así como en la división de costes entre cables de fibra y cobre. El criterio de reparto de costes de planta externa se basa en la longitud de cable instalado en la red para cada tipo de tecnología diferenciando entre acceso y transporte.

Axon ha constatado que la desagregación realizada de los costes de planta externa entre los portadores de fibra y cobre no contabiliza los kilómetros de la nueva red de acceso de distribución, por lo que el reparto presentado infravalora los costes de la planta externa de la nueva red de fibra en favor de la red de cobre.

En el marco del expediente de revisión del SCC 2019 de Telefónica, la Sala de Regulación de la CNMC ha validado la corrección del error realizada por Telefónica y, por tanto, se han podido calcular los costes correctos de los servicios afectados.

Dado que esta incidencia impacta en el coste de los servicios de acceso de cable de pares y fibra óptica, tiene un impacto material en los resultados del CNSU presentado en julio de 2020.

Alegaciones de Telefónica

Telefónica manifiesta que facilitó a Axon una nueva estimación del reparto de planta externa corrigiendo la incidencia detectada, que se ha utilizado para estimar el impacto de esta incidencia en los resultados del SCC.

Telefónica reconoce que esta incidencia, a su vez, afecta tanto al cálculo del CNSU de las zonas no rentables, como al cálculo del CNSU de servicios no rentables. A su vez, el operador afirma que, con la información suministrada,

Axon ha podido realizar un nuevo cálculo del CNSU tal y como consta en el informe de revisión.

Dado que estos impactos se han podido calcular con la información recopilada durante el proceso de revisión, Telefónica solicita que no se le requiera presentar una nueva propuesta de coste neto del servicio universal para el ejercicio 2019, en la que incorpore los ajustes numéricos del auditor, manteniendo idéntico formato y grado de desglose que en su propuesta original. Telefónica fundamenta su petición con el principio de proporcionalidad, recogido en el artículo 4.2 del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración:

«2. Las obligaciones específicas que se impongan de acuerdo con el apartado anterior se basarán en la naturaleza del problema identificado, serán proporcionadas y estarán justificadas en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 3 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. Dichas obligaciones se mantendrán en vigor durante el tiempo estrictamente imprescindible.»

Respuesta de la Sala

El cálculo realizado por Axon para la estimación del impacto del cambio en los porcentajes de reparto de coste de planta externa recoge el impacto directo que se deriva de la modificación de dichos porcentajes. En cuanto a los efectos indirectos en este caso no son significativos. Un ejemplo de efectos indirectos son los que se pudieran generar en el reparto de otros costes que emplean como referencia los resultados del reparto de la planta externa.

Así, en la Resolución de verificación del SCC 2019 de Telefónica de 21 de julio de 2021 esta Sala consideró que para efectos del 2019 validaba la estimación de Axon del impacto de esta incidencia en los márgenes de los servicios. En consistencia con esta decisión, se estima la alegación de Telefónica por la que no se requiere procesar de nuevo el SCC 2019 para corregir. En consecuencia, para la nueva presentación de los resultados del CNSU 2019, se puede incluir los ajustes del SCC 2019 aprobados en la resolución de 21 de julio sin necesidad de reprocesar todos los Excel del SCC.

Por tanto, se valida la estimación de esta incidencia en el CNSU que incluyó Axon en su informe de revisión. Cabe señalar que esta incidencia afecta tanto al cálculo de las zonas no rentables como al coste neto de los servicios no rentables.

Tal y como consta en el informe de Axon, la corrección de este error en el reparto de planta externa reduce el margen negativo de las zonas no TRAC en un 33%, pasando de los 2,55 millones de euros presentado inicialmente a 1,70 millones de euros, y reduciendo el coste neto del servicio universal en 0,85 millones de euros.

En cuanto al impacto sobre el coste neto de los servicios no rentables, la corrección del reparto erróneo del estudio de planta externa reduce el coste unitario de la cuota mensual de abono. Por tanto, reducirá el coste total del abono social de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 7 Impacto de la corrección de la incidencia de la planta externa sobre el coste de la cuota de abono (en euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]

Concepto	Presentado	Corregido	Var. ABS	Var. (%)
Planta media anual clientes con Abono social				
Cuota de abono bonificada				
Coste unitario cuota mensual				
Diferencia				
Coste Abono social				

[FIN CONFIDENCIAL]

El coste neto total por abono social se reduce en 0,22 millones de euros desde los 4,80 millones de euros presentados por Telefónica hasta los 4,58 millones de euros estimados tras corregir la incidencia.

El impacto conjunto sobre el CNSU de la incidencia detectada supone una reducción de 1,07 millones de euros (-7,09%) del valor presentado por Telefónica y se resume en la siguiente tabla:

Tabla 8 Impacto total de la corrección de la incidencia de la planta externa

Concepto (millones de euros)	Presentado	Corregido	Var. ABS	Var. (%)
Zonas no rentables	10,26	9,41	0,85	-8,25%
TRAC	2,55	1,7	0,85	-33,33%
NO TRAC	7,71	7,71	-	-
Servicios no rentables	4,80	4,58	0,22	-4,58%
Total CNSU	15,06	13,99	1,07	-7,09%

Respuesta 3: Para el ejercicio 2020 y siguientes, Telefónica deberá presentar el cálculo del CNSU incluyendo la corrección del cómputo de kilómetros canalizados de la nueva red de acceso. Para 2019, Telefónica debe incorporar el impacto estimado por el auditor.

4. Recomendación acerca del reparto de planta externa eliminando los cables en desuso

Durante los trabajos de revisión del reparto de la planta externa detallado en el “Estudio de asignación de costes de la infraestructura de planta exterior” Axon

ha observado que los kilómetros de pares incluyen tanto los cables de pares que están actualmente en uso como los que (total o parcialmente) se han dejado de utilizar por la migración de los usuarios a otras tecnologías (por ejemplo, fibra).

A criterio de Axon, la contabilización de los cables que ya no están siendo utilizados por la operadora estaría sobrevalorando el coste de la planta exterior asignado a los servicios de cobre frente al coste asignado a la fibra. A este respecto, la Resolución de verificación del SCC de Telefónica de 21 de julio de 2021 ha emitido la siguiente recomendación para el año 2020 y siguientes que mejoraría la causalidad del reparto:

«Se recomienda que, en los siguientes ejercicios, Telefónica suprima del reparto de planta externa aquellos activos de cable de pares que estén en desuso, particularmente los de aquellas centrales en las que los servicios ya se prestan mediante fibra óptica, o bien realizar un reparto de las infraestructuras de planta externa imputadas al acceso en función de los accesos en servicio de cada tipo.»

Respuesta 4: Para el ejercicio 2020 y siguientes, Telefónica debe incorporar en el CNSU la mejora relativa a la eliminación de los cables en desuso en el reparto de la planta externa en línea con lo establecido en la Resolución del SCC de 21 de julio de 2021.

5. Causalidad de la imputación íntegra de la tasa del espectro

En el informe de Axon de revisión del CNSU 2019 se apunta a que el principal motivo de aumento del CNSU en zonas no rentables con respecto al ejercicio anterior es el incremento de la tasa del espectro que Telefónica paga por la banda 3,4-3,8 GHz que tiene asignada.

El valor de la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico se fija en los presupuestos generales del estado. El valor de la tasa aplicable en la liquidación correspondiente a 2019 se estableció en Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

Dicha tasa por reserva de dominio público radioeléctrico se calcula mediante la expresión:

$$T = [N \times V] / 166,386 = [S \text{ (km}^2) \times B \text{ (kHz)} \times F \text{ (C}_1, \text{C}_2, \text{C}_3, \text{C}_4, \text{C}_5)] / 166,386$$

En donde:

T = importe de la tasa anual en euros.

N = número de unidades de reserva radioeléctrica (URR¹³) calculado como el producto de S x B, es decir, superficie (S) en kilómetros cuadrados de la zona de servicio, por ancho de banda (B) reservado expresado en kHz.

¹³ La unidad de reserva radioeléctrica (URR) es un patrón convencional de medida, referido a la reserva, durante el periodo de un año, de un ancho de banda de 1 KHz sobre una superficie de 1 Km².

V = valor de la URR, determinado mediante la función F (C_1, C_2, C_3, C_4, C_5) que es el producto de los cinco coeficientes C_i , establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones.

Tal y como establece la Ley General de Telecomunicaciones, para la fijación del importe a satisfacer en concepto de esta tasa por los sujetos obligados, en los presupuestos de 2018 se tuvo en cuenta el valor de mercado del uso de la frecuencia reservada y la rentabilidad que de él pudiera obtener el beneficiario. Dado que la banda 3,4-3,8GHz se usará para el despliegue de la tecnología 5G, su valor económico se ve alterado.

En consecuencia, para captar el nuevo valor económico del espectro, con respecto a la ley de presupuesto de 2017 se incrementó el coeficiente C_5 ¹⁴ que recoge el valor económico derivado del uso o aprovechamiento del dominio público reservado que pasó de 0,00093 en la liquidación de la tasa en 2018 a 0,0119 en la liquidación de 2019. Es decir, la tasa del espectro en la banda 3,4-3,8GHz se ha multiplicado por 12,8 de 2018 a 2019. Cabe señalar que los otros cuatro coeficientes C_i de la Tasa no tuvieron variación.

En el informe de Axon se señala que se ha verificado que más del 80% del aumento del CNSU 2019 en zonas no rentables se debe a la mayor tasa del espectro radioeléctrico. Tal y como se explicó anteriormente, las tasas abonadas tuvieron un aumento de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros, alcanzando un importe total en 2019 de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** euros.

Por otro lado, se observa que el volumen de clientes a quienes se les presta servicio mediante la tecnología LMDS en la banda del espectro 3,4-3,8 GHz es muy reducido en el segundo semestre del 2019 según se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 9 Evolución mensual de número de líneas LMDS en 2019

[INICIO CONFIDENCIAL]

Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

[FIN CONFIDENCIAL]

¹⁴ Este coeficiente considera los aspectos de relevancia social de un determinado servicio frente a otros servicios de similar naturaleza desde el punto de vista radioeléctrico. También contempla el relativo interés económico o rentabilidad del servicio prestado, gravando más por unidad de anchura de banda aquellos servicios de alto interés y rentabilidad frente a otros que, aun siendo similares desde el punto de vista radioeléctrico, ofrezcan una rentabilidad muy distinta y tengan diferente consideración desde el punto de vista de relevancia social.

Alegaciones de Telefónica

En su escrito, en primer lugar, Telefónica manifiesta que todos los clientes de LMDS disponían de un acceso que permitía los servicios de telefonía y el acceso con una velocidad de descarga de 1 Mbps.

En segundo lugar, Telefónica señala que, dado que las tasas se giran al principio de cada año, cuando se aprobó la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, las tasas de 2018 ya estaban giradas y pagadas, por lo que el nuevo importe de la tasa comenzó a aplicarse en el ejercicio 2019. Además, Telefónica recalca que las tasas siempre se giran por todo el importe anual con independencia de que su uso se limite a una serie de meses.

En tercer lugar, el operador enfatiza que el LMDS estaba desplegado en la banda 3,4-3,8 GHz que es una banda que pasa a estar destinada al despliegue de 5G. Este uso más valioso de la banda explica la subida de la tasa de dicho espectro realizada por la Administración Pública. Y, al mismo tiempo, implica que Telefónica debía realizar el cierre del LMDS para poder disponer de esa frecuencia y poder desplegar el 5G con tiempo suficiente.

En este sentido, Telefónica explica que había planificado en marzo de 2018 el apagado del LMDS y el traslado de estos clientes hacia otras tecnologías¹⁵ para el tercer trimestre de 2019. Telefónica informa que la migración no es un proceso sencillo por la dispersión de los clientes, el entorno rural y la necesidad de cambio de equipos en domicilio. Además, según Telefónica, existió cierta resistencia al cambio en algunos clientes, lo que requirió reiterados intentos de comunicación (teléfono, carta y burofax).

Cabe señalar que al ser usuarios del SU no se puede cancelar la prestación del servicio sin ofrecer una alternativa, y dados los condicionamientos anteriores, Telefónica afirma que el proceso de migración se retrasó hasta final del año 2019, a pesar de que su interés era haberlo anticipado. De hecho, Telefónica señala como perjuicio que durante la migración debió tener encendida la tecnología LMDS y no pudo hacer pruebas de 5G en dichas zonas.

En cuarto lugar, Telefónica manifiesta que, en los cálculos del CNSU de 2020, no va a incluir los costes del espectro de la banda de 3,5 GHz al no existir ya ningún cliente de LMDS en dicho ejercicio.

Por último, Telefónica concluye que es correcta la opinión de Axon sobre que se debe incluir el importe total de las tasas del espectro de la banda de 3,5 GHz para el cálculo del CNSU por el servicio prestado para los clientes LMDS, porque su pago es independiente del número de usuarios que la utilicen y porque el

¹⁵ La tecnología LMDS se usaba en zonas en las que no se podía llegar con tecnologías cableadas (cobre o fibra) sea por la dificultad de las canalizaciones o por la distancia a central. Telefónica afirma que la migración se ha realizado principalmente a tecnologías radio (3G/4G).

retraso en el apagado se ha producido por el cumplimiento de las obligaciones requeridas por ser prestador de las obligaciones del Servicio Universal.

Respuesta de la Sala

En primer lugar, cabe aclarar que la función del consultor en el expediente, en este caso, Axon, es verificar que los costes están correctamente imputados en función del servicio prestado. Es en ese marco donde debe valorarse el comentario de Axon sobre la razonabilidad en el reparto realizado por Telefónica de los costes de la tasa de espectro de la banda de 3,4-3,8 GHz. Axon únicamente constata que efectivamente la tasa de reserva del espectro ha aumentado y que Telefónica ha prestado servicio a clientes del servicio universal mediante la tecnología LMDS en dicha banda, lo cual es correcto.

No obstante, corresponde a la CNMC evaluar la razonabilidad de imputar al servicio universal el coste de una tasa del espectro que multiplica por 12,8 el importe de años anteriores. Además, el coste de la tasa en 2019 refleja el valor de esa banda del espectro para usos diferentes de los cubiertos por el servicio universal, en concreto para el desarrollo de la tecnología 5G con carácter nacional.

Por un lado, con respecto a la posibilidad de la migración de usuarios con LMDS a otras tecnologías antes de 2019, la perspectiva en el mercado de que la banda de 3,4-3,8 GHz se pudiera emplear para el 5G es bastante anterior al ejercicio 2019. Prueba de ello es el cambio de precios en la Ley General de Presupuestos de 2018, que a su vez está alineado con la identificación de las tres bandas preferentes de 5G en Europa realizada por el Radio Spectrum Policy Group (RSPG) de la UE en 2013¹⁶:

«The RSPG considers the 3400-3800 MHz band to be the primary band suitable for the introduction of 5G -based services in Europe even before 2020, noting that this band is already harmonised for mobile networks, and consists of up to 400 MHz of continuous spectrum enabling wide channel bandwidth. This band has the possibility to put Europe at the forefront of the 5G deployment.»

Por tanto, no es admisible asumir que se produjo retraso en la migración de los clientes LMDS a otras tecnologías exclusivamente por las dificultades inherentes a este tipo de procedimientos.

Por otro lado, el incremento del coste de la tasa del espectro se sustenta a motivos totalmente ajenos al CNSU (despliegues de redes 5G) por lo que no hay relación entre el valor pagado de la tasa (despliegue de redes celulares de nueva generación) y los componentes incluidos en la prestación del SU (cobertura geográfica de servicios de telefonía básica y de banda ancha de hasta 1 Mbps).

¹⁶ Véase el documento “*Opinion on spectrum related aspects for next-generation wireless systems (5G)*” https://rspg-spectrum.eu/wp-content/uploads/2013/05/RPSG16-032-Opinion_5G.pdf

Este aspecto se manifiesta con total claridad si ponemos en relación el importe de la tasa satisfecho por Telefónica en 2019 y el volumen de clientes a los que se presta servicio con la banda de 3,4-3,8 GHz. Cabe recordar la importancia de que el importe que se apruebe para el CNSU se ajuste a criterios de eficiencia y de evitabilidad del coste porque ese importe sirve de base para la creación del Fondo Nacional del Servicio Universal. En consecuencia, el coste que se reconozca computable en este expediente afectará a las contribuciones al Fondo que hagan el resto de los operadores del sector.

Con respecto a lo anterior, si se considera el coste unitario de la tasa del espectro por trimestre en la siguiente tabla se observa que conforme decrece el número de usuarios el coste de prestación aumenta considerablemente. Por ejemplo, en el cuarto trimestre solo se facturaron **[INICIO CONFIDENCIAL [FIN CONFIDENCIAL]** usuarios del SU en esa banda de espectro. Al estimar el coste unitario de la tasa del espectro durante el cuarto trimestre, el resultado de coste medio mensual por línea carece de sentido (**[INICIO CONFIDENCIAL [FIN CONFIDENCIAL]**) para el servicio incluido en el SU: acceso a los servicios de telefonía y el acceso con una velocidad de descarga de 1 Mbps. Esta misma conclusión sería aplicable a trimestres anteriores.

Tabla 10 Coste unitario de la tasa del espectro por trimestre

[INICIO CONFIDENCIAL]

	I	II	III	IV	Total
Facturas emitidas a clientes					
Coste mensual /usuario (€)					

[FIN CONFIDENCIAL]

En base a lo anterior, esta Sala considera que debe profundizar en el análisis de esta cuestión. En particular, cual hubiera sido el coste de prestación del servicio a esos clientes con tecnologías alternativas disponibles en 2019 e incluso con anterioridad. Esta cuestión conlleva a una segunda pregunta acerca de la idoneidad del plazo de migración tecnológica de LMDS a otras soluciones.

Otro aspecto que cabría aclarar es si en 2019 se ha utilizado el conjunto de la banda 3,4-3,8 GHz para la tecnología LMDS o solo parte de ella. Asimismo, el operador en sus alegaciones ha reconocido que también ha utilizado la banda 3,4-3,8 GHz para usos ajenos al SU, como son las pruebas de la tecnología 5G

En conclusión, esta Sala considera que necesita más información para decidir sobre la razonabilidad de la imputación de costes de la tasa del espectro para la prestación de servicios LDMS. Por tanto, la DTSA deberá requerir a Telefónica la información necesaria para decidir esta cuestión en el expediente de determinación del coste neto del ejercicio universal.

Respuesta 5: Para el ejercicio 2020 Telefónica no podrá imputar ningún coste por la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS. Para 2019, la DTSA deberá requerir información adicional a Telefónica de cara a la fijación de los costes definitivos por la prestación de este servicio en la Resolución de determinación del coste neto del servicio universal.

6. Márgenes de los Beneficios No Monetarios

Con fecha 21 de julio de 2021 se aprobó la Resolución de verificación del SCC de Telefónica en la que se incluían una serie de modificaciones en los márgenes de los servicios con respecto a los datos presentados inicialmente por el operador. Derivado de lo anterior, los valores de los parámetros que se utilizan para el cálculo de los beneficios intangibles se deben actualizar a los valores definitivos de márgenes del SCC de Telefónica.

Respuesta 6: Telefónica debe presentar los valores actualizados de los parámetros utilizados en el cálculo de los beneficios intangibles, para el ejercicio 2019 y siguientes.

7. Revisión del contrato con terceros para la provisión del SU

En el informe de Axon de revisión del CNSU 2019 se constata que las tarifas unitarias en la prestación de los servicios en el contrato “regulado” son las mismas que en el ejercicio 2018.

En efecto, los importes del contrato regulado no se actualizan desde 2016. Mientras que la evolución de los precios del mercado minorista presenta una evolución decreciente, tal y como refleja la siguiente tabla:

Tabla 11 Ingreso medio de telefonía móvil por minuto aire (cts de euro)

[INICIO CONFIDENCIAL]

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Evolución del mercado¹⁷								
Nacional Saliente								
Nacional Entrante								
Contrato TME								
Nacional Saliente								
Nacional Entrante								
Precio medio E+S								

[FIN CONFIDENCIAL]

A criterio de esta Sala, los precios del contrato entre Telefónica de España y Telefónica Móviles reflejan una falta de actualización y adaptación a la realidad

¹⁷ Fuente: <http://data.cnmc.es>

del mercado, máxime si se tiene en cuenta que se ha comparado precios minoristas del mercado con tarifas de prestación de servicios mayoristas.

Se hace constar que mientras que el precio mayorista comercial de referencia (terminación + originación) estaría en torno al doble del valor de la terminación en 2019 (0,67 cts de euro por minuto), los precios recogidos en el contrato son superiores. En parte esta diferencia se podría explicar por el hecho que los usuarios TRAC se sirven en zonas especiales donde los costes de prestación de servicios son mayores que el promedio nacional.

Para evaluar la razonabilidad de los precios del contrato de prestación de este servicio, esta Sala considera necesario contar, por un lado, con la información del número de usuarios (en porcentaje y en absoluto) de este contrato TRAC en municipios con cobertura exclusiva de Telefónica Móviles y, por otro lado, los ingresos facturados en 2019 a dichos clientes por los conceptos de abono mensual y tráfico telefónico.

Respuesta 7: Para el ejercicio 2020 y siguientes Telefónica debe actualizar los precios del contrato con Telefónica de España. Para 2019, la DTSA realizará un requerimiento con el objetivo de poder profundizar en la razonabilidad de las tarifas del contrato.

IV.4 RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES EN EL CÁLCULO DEL CNSU

La siguiente tabla muestra el resumen de las modificaciones.

Tabla 12 Resumen de las modificaciones

#	Título de la incidencia	Conclusión de la CNMC	Impacto
1	Actualización del Manual de Cálculo del CNSU	Telefónica deberá actualizar el Manual de Cálculo del CNSU para una mayor facilidad en la comprensión y revisión del proceso de cálculo del CNSU, para el ejercicio 2020 y siguientes.	No
2	Mejora en la documentación facilitada por Telefónica	Telefónica deberá incluir en el Manual de Cálculo del CNSU el detalle del ingreso asociado al servicio "980042108 SUBA Satélite" que se incorpora en el ingreso reflejado "9010131 Servicio medido", para el ejercicio 2020 y siguientes.	No
3	Reparto de la planta externa	Para el ejercicio 2020 y siguientes, Telefónica deberá presentar el cálculo del CNSU incluyendo la corrección del cómputo de kilómetros canalizados de la nueva red de acceso.	Sí
4	Recomendación acerca del reparto de planta externa eliminando los cables en desuso	Para el ejercicio 2020 y siguientes, Telefónica debe incorporar en el CNSU la mejora relativa a la eliminación de los cables en desuso en el reparto de la planta externa en línea con lo establecido en la Resolución del SCC de 21 de julio de 2021.	No en 2019
5	Causalidad de la imputación íntegra de la tasa del espectro	Para el ejercicio 2020 Telefónica no podrá imputar ningún coste por la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS. Para 2019, la DTSA deberá requerir información adicional a Telefónica de cara a la fijación de los costes definitivos por la prestación de este servicio en la Resolución de determinación del coste neto del servicio universal.	Pendiente de valorar

#	Título de la incidencia	Conclusión de la CNMC	Impacto
6	Márgenes de los Beneficios No Monetarios	Telefónica debe presentar los valores actualizados de los parámetros utilizados en el cálculo de los beneficios intangibles, para el ejercicio 2019 y siguientes.	Sí, en los Beneficios No Monetarios
7	Revisión del contrato con terceros para la provisión del SU	Para el ejercicio 2020 y siguientes Telefónica debe actualizar los precios del contrato con Telefónica de España. Para 2019, la DTSA realizará un requerimiento con el objetivo de poder profundizar en la razonabilidad de las tarifas del contrato.	Pendiente de valorar

V PUBLICIDAD DE LOS RESULTADOS

Con los ajustes indicados en el cuerpo de la Resolución, la declaración del CNSU del ejercicio 2019 quedaría como sigue:

Tabla 13 Ajustes a aplicar en la declaración anual del CNSU 2019

Partidas de CNSU directo (euros)	Presentado Telefónica 2019	Incidencia Planta externa	Corregido Verificación 2019
Zonas no rentables	10.261.263	846.790	9.414.473
Prestaciones a usuarios con discapacidad	5.393	0	5.393
Usuarios con tarifas especiales	4.797.962	219.671	4.578.291
Coste Auditoría	61.660	0	61.660
TOTAL	15.126.278	1.066.461	14.059.817

La cifra verificada de CNSU para 2019 es de 14.059.817€. Sin embargo, en el proceso de determinación del CNSU 2019 se podrán incorporar nuevos ajustes en función de la información que aporte Telefónica en virtud del resuelve tercero de esta resolución.

Por tanto, el valor definitivo del CNSU 2019 que se aprobará en la consiguiente resolución de determinación estará sujeto a la nueva entrega corregida que realizará Telefónica y la respuesta al requerimiento.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que los datos y cálculos presentados por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2019 sobre el coste neto del servicio universal en general son conformes a la metodología de cálculo establecida por la resolución de esta Comisión de fecha 22 de noviembre de 2012, excepto en lo que se refiere a los puntos reseñados en el apartado IV.3 de la presente resolución.

SEGUNDO.- Requerir a Telefónica de España, S.A.U. que aplique en su declaración anual de coste neto del servicio universal para el ejercicio 2019, las modificaciones referidas en el apartado IV.3 de la presente Resolución. Telefónica deberá presentar en el plazo de 10 días a partir de la notificación de la presente Resolución, su propuesta de coste neto del servicio universal para el ejercicio 2019, en la que incorpore dichos ajustes numéricos, manteniendo idéntico formato y grado de desglose que en su propuesta original. Asimismo, deberá aplicar las modificaciones referidas en el apartado IV.3 de la presente Resolución en los próximos ejercicios.

TERCERO.- Instar a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual a requerir a Telefónica de España, S.A.U. la información necesaria para determinar las implicaciones de las incidencias 5 y 7 en el Coste Neto del Servicio Universal del ejercicio 2019.

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.