

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DETERMINA EL COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS PRESENTADO POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. POR EL EJERCICIO 2019

(SU/DTSA/001/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 9 de junio de 2022

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

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	4
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	5
III. FUNDAMENTOS JURÍDICO MATERIALES	7
Primero. Componentes del coste del servicio universal y metodología para su determinación	7
Segundo. CNSU de zonas no rentables	7
A. Definición de zonas	8
B. Primer requisito: rentabilidad considerando todos los servicios	9
C. Segundo requisito: rentabilidad de los servicios incluidos en el SU	10
D. Costes por la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS (incidencia 5).....	12
E. Contrato con Telefónica Móviles para la prestación del SU en zonas TRAC	19
F. Subvenciones percibidas por Telefónica	20
G. Impacto por zonas geográficas	20
Tercero. CNSU de servicios no rentables	21
A. Tarifas especiales: Abono social.....	22
B. Servicios especiales: usuarios con discapacidades	23
Cuarto. Servicio telefónico guías telefónicas.....	24
Quinto. CNSU relativo a cabinas	24
Sexto. Coste de la auditoría.....	27
Séptimo. Cálculo de los beneficios no monetarios.....	27
A. Reconocimiento de la imagen de marca del operador.....	27
B. Ventajas derivadas de la ubicuidad.....	28
C. Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida	29
Octavo. Resumen del coste neto del SU en el ejercicio 2019 y evolución temporal.....	31
Noveno. Valoración de la existencia de carga injustificada	34
Décimo. Estimación de la carga injustificada.....	35
A. Importe del CNSU	35
B. Impacto financiero del CNSU.....	36
C. Situación competitiva del prestador	36

RESUELVE 38

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Rentabilidad considerando todos los servicios	9
Tabla 2 Lista de centrales con rentabilidad global negativa.....	9
Tabla 3 Lista de centrales con rentabilidad global negativa.....	10
Tabla 4 Distribución de los ingresos y costes relacionados con el SU entre clases de zonas ...	11
Tabla 5 Lista final de centrales con rentabilidad negativa	11
Tabla 6 Desglose entre zonas inalámbricas y convencionales	12
Tabla 7 Evolución del número de líneas LMDS	12
Tabla 8 Alternativas de coste mensual por usuario.....	16
Tabla 9 Clasificación de zonas	18
Tabla 10 Desglose entre zonas inalámbricas y convencionales	18
Tabla 11 CNSU por abono social en 2019 comparado con 2012-2018	23
Tabla 12 CNSU por servicios no rentables	24
Tabla 13 Beneficio de imagen de marca (en euros).....	28
Tabla 14 Beneficio de ubicuidad (en euros).....	29
Tabla 15 Importe del CNSU 2019.....	32
Tabla 16 CNSU Desglose por componentes (en millones de euros)	33
Tabla 17 Variación entre componentes del CNSU 2018 y CNSU 2019	34
Tabla 18 Impacto financiero CNSU	36

ÍNDICE DE IMÁGENES

Ilustración 1 CNSU por provincias.....	21
Ilustración 2 Evolución del CNSU de Telefónica 2012-2019	32
Ilustración 3 Cuota de mercado por líneas en servicio de telefonía fija.....	37

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Presentación de la declaración de coste neto

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del Reglamento del Servicio Universal (en adelante, Reglamento o RSU)¹, el pasado 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 de los integrantes del servicio universal de telecomunicaciones para los que fue designado, para el ejercicio 2019.

Segundo. Verificación de la declaración de coste neto

Mediante la resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 25 de noviembre de 2021, se aprobó la verificación de la declaración de CNSU realizada por Telefónica para el ejercicio 2019 (en adelante, resolución de verificación). En dicha resolución se requirió a Telefónica que presentara, en el plazo de 20 días a partir de su notificación, una nueva declaración del CNSU para el ejercicio 2019, incorporando las modificaciones requeridas en la misma, así como manteniendo idéntico formato y grado de desglose que en su propuesta original.

Asimismo, en cumplimiento del resuelve tercero de dicha resolución, con fecha 26 de noviembre de 2021, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) realizó un requerimiento de información a Telefónica relativo a la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS², así como a la razonabilidad de los precios del contrato con Telefónica Móviles de prestación del SU en zonas TRAC.

Tercero. Respuesta a la resolución de 25 de noviembre

Por un lado, con fecha 15 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro de la CNMC la propuesta corregida de CNSU de 2019 conforme a los cambios

¹ 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, modificado, entre otros, por el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo.

² El Sistema de Distribución Local Multipunto o LMDS (del inglés *Local Multipoint Distribution Service*) es una tecnología de conexión vía radio inalámbrica que permite, gracias a su ancho de banda, el despliegue de servicios fijos de voz, acceso a Internet y comunicaciones de datos en redes privadas.

requeridos en la citada resolución de 25 de noviembre de 2021. Y, por otro lado, con fecha 23 de diciembre de 2021 Telefónica respondió al requerimiento de 26 de noviembre de 2021.

Cuarto. Inicio del procedimiento

En aplicación de lo establecido en el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), el 5 de abril de 2022 se inició de oficio el correspondiente procedimiento con el fin de aprobar la cuantificación del CNSU declarado por Telefónica, correspondiente al ejercicio 2019. Asimismo, en el mismo escrito se hizo público el informe de los servicios para darle trámite de audiencia y otorgando un plazo de 10 días para alegaciones.

Quinto. Alegaciones al informe de audiencia

Se recibieron alegaciones a dicho informe por parte de Telefónica y Orange con fechas 28 y 29 de abril de 2022, respectivamente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero. Objeto del procedimiento

Constituye el objeto del presente procedimiento determinar si existe coste neto como consecuencia de la prestación del servicio universal de comunicaciones electrónicas durante el año 2019 y evaluar, en su caso, si ello ha supuesto una carga injustificada para el operador prestador del mismo.

El cálculo del CNSU se realiza en dos fases. En una primera etapa se revisa el cálculo que Telefónica entrega antes del 31 de julio posterior al cierre del ejercicio. Esta revisión se hace en el marco del expediente llamado de verificación por el que se comprueba que los datos numéricos de entrada son correctos y los criterios de cálculo se ajustan a la metodología aprobada por la CNMC. Para el CNSU 2019, este procedimiento se resolvió el 25 de noviembre de 2021 y la CNMC determinó que Telefónica tenía que presentar otra vez su declaración de CNSU incluyendo los impactos estimados por el auditor. Asimismo, en la resolución de 25 de noviembre de 2021 se instó a la DTSA a requerir a Telefónica la información necesaria para determinar las implicaciones de las incidencias (nº 5) y (nº 7) relativas a la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS y a la razonabilidad de los precios del contrato con Telefónica Móviles de prestación del SU en zonas TRAC, respectivamente.

La siguiente fase del cálculo del CNSU se realiza en este procedimiento, en el que se aprueba el valor definitivo del CNSU 2019 y se calculan las deducciones, entre las que destacan los beneficios no monetarios. El valor definitivo del CNSU 2019, por tanto, está sujeto a la valoración resultante de la nueva entrega corregida presentada por Telefónica y la respuesta al citado requerimiento. Por último, se determina si la prestación del CNSU ha supuesto para Telefónica una carga injustificada.

Segundo. Habilitación competencial

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

En el artículo 27.1 de la LGTel se 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”.

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, conforme a lo establecido en el artículo 46 del RSU, pronunciarse sobre si dicho coste representa una carga injustificada para la operadora encargada de su prestación.

Mediante la resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de 22 de noviembre de 2012, se aprobó la metodología vigente 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.

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 JURÍDICO MATERIALES

Primero. 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:

- 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) en zonas no rentables.
- El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.
- El coste neto de la obligación de elaborar y poner a disposición de los abonados del servicio telefónico guías telefónicas. A partir del 1 de enero de 2019 este componente se ha excluido del servicio universal (ver apartado Cuarto.).
- El coste neto de la provisión de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago.

Segundo. CNSU de zonas no rentables

El coste neto en zonas no rentables se calcula como la diferencia entre los costes evitables y los ingresos atribuibles en cada una de las zonas no rentables.

El coste neto declarado inicialmente por Telefónica para el ejercicio 2019 para zonas no rentables ascendió a 10,3 millones de euros.

En la resolución de 25 de noviembre de verificación de la declaración presentada, la CNMC detectó tres incidencias relacionadas con el coste de las zonas no rentables: la incidencia (nº 3) relacionada con el reparto de costes de

la planta externa detallado en la Resolución de verificación del SCC de Telefónica de 21 de julio de 2021 (esta incidencia afecta tanto al cálculo del CNSU de las zonas no rentables, como al cálculo del CNSU de servicios no rentables que se detalla en el apartado Tercero. A), la incidencia (nº 5) referente a la causalidad de la imputación íntegra de la tasa del espectro, y otra incidencia (nº 7) relativa a los precios del contrato con Telefónica Móviles de prestación del SU en zonas TRAC.

En la nueva declaración de CNSU presentada por Telefónica se incorpora el impacto estimado por el auditor, aprobado en la resolución de 21 de julio, de la incidencia (nº 3) relativa al reparto de costes en la planta externa, que supone una reducción de coste neto directo de zonas no rentables de 0,85 millones de euros. Con la incorporación del impacto de la citada incidencia a su nueva declaración, el coste neto relativo a zonas no rentables declarado por Telefónica para el ejercicio 2019 es de 9,41 millones de euros.

En relación con las incidencias (nº 5) y (nº 7) previamente citadas, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC consideró oportuno recabar de Telefónica la información necesaria para determinar las implicaciones de dichas incidencias en el Coste Neto del Servicio Universal del ejercicio 2019. El análisis de la información requerida se detalla en los apartados D y E, respectivamente.

A. Definición de zonas

La metodología de cálculo del CNSU contempla dos tipos de zonas. Por un lado, las zonas convencionales o alámbricas en la que cada zona corresponde al 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. Para este ejercicio, el número de zonas que cumplen esta condición es de 368.

Por otro lado, en conformidad con la metodología, Telefónica presentó 50 zonas inalámbricas, una por provincia, para las líneas que no dependen de centrales locales al prestar el servicio telefónico a través de redes inalámbricas.

En definitiva, el número de zonas aceptadas por la CNMC en el Servicio Universal asciende a un total de 418, de las cuales 368 son zonas convencionales y 50 zonas inalámbricas.

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.

Central	Provincia
50 zonas inalámbricas	1 por provincia

[FIN CONFIDENCIAL]

C. 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, es decir:

- Los costes evitables de los servicios relativos a la conexión a la red y al servicio telefónico disponible al público.
- 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.

En esta etapa del cálculo, Telefónica ha incorporado la corrección indicada en la incidencia número 3 de la Resolución de 25 de noviembre, la cual requería una reducción de 0,66 euros del coste unitario de la cuota mensual de abono. Este ajuste implica una reducción en 0,22 millones de euros del coste neto total por abono social y una disminución de 0,85 millones de euros del CNSU por zonas no rentables. No incluye, por tanto, la evaluación del impacto de las incidencias (nº 5) y (nº 7).

En la siguiente tabla se muestra el resultado de los cálculos incluyendo solo ingresos y costes relacionados con el SU con el ajuste anterior incorporado.

Tabla 3 Lista de centrales con rentabilidad global negativa

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

en millones de euros	Ingresos	Costes	Margen
Servicio telefónico			
Servicio de conexión			
TOTAL			

[FIN CONFIDENCIAL]

Los costes anteriores se distribuyen en zonas siguiendo el mismo criterio que en el apartado anterior. Como resultado, de las 418 zonas iniciales, 355 no son imputables al SU por el primer requisito (margen globalidad de servicios de

Tabla 6 Desglose entre zonas inalámbricas y convencionales

MM de EUR	Nº de zonas	Ingresos	Costes	Margen
Zonas inalámbricas	50	54,49	62,20	-7,71
Zonas convencionales	9	15,96	17,67	-1,70
TOTAL	59	70,45	79,87	-9,41

Como resultado de la incorporación del impacto de la incidencia 3, resulta que el CNSU de zonas no rentables (-9.414.469 euros) es el margen de las 59 zonas deficitarias. El 81,9% de este coste corresponde a las zonas inalámbricas.

D. Costes por la prestación del servicio TRAC mediante tecnología LMDS (incidencia 5)

Cuando Telefónica no puede conectar a un cliente con conexiones de par de cobre o de fibra, lo hace mediante conexiones inalámbricas. Estas conexiones pueden ser mediante accesos fijos prestados por tecnología móvil o por satélite. Hasta 2019 también utilizaba la tecnología de acceso fijo radio LMDS para prestar servicio un número reducido de usuarios. Esta solución tecnológica utilizaba la banda de frecuencias 3,4-3,8 GHz. En 2019, la tasa del espectro de esta banda de frecuencias aumento de forma muy considerable, pasando de **[CONFIDENCIAL]** euros a **[CONFIDENCIAL]** millones de euros, debido a su uso previsto para la tecnología 5G.

Asimismo, a principios de 2019 Telefónica estaba finalizando el proceso de migración de la tecnología LMDS a otras tecnologías, de tal forma que el número de conexiones de esta tecnología en 2019 fue muy bajo, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 7 Evolución del número de líneas LMDS

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

	2017	2018	1T 2019	2T 2019	3T 2019	4T 2019
Líneas LMDS a final de periodo						

[FIN CONFIDENCIAL]

A pesar de que el incremento de la tasa se debía a su potencial uso para la tecnología 5G, cuestión ajena a la prestación del servicio universal, Telefónica imputó toda la tasa del espectro de la banda de frecuencias 3,4-3,8 GHz en su declaración inicial del CNSU 2019, lo que conducía a costes unitarios por usuario LMDS desproporcionadamente elevados.

Por estos motivos, en la Resolución de 25 de noviembre de 2021, la Sala de Regulación consideró que se debía profundizar en el análisis del coste de prestación del servicio mediante la tecnología LMDS y el plazo de migración a

otras tecnologías alternativas disponibles en 2019 e incluso con anterioridad. La Sala también señaló que había que aclarar 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. Para ello instó a la DTSA a realizar un requerimiento de información a Telefónica. El requerimiento se emitió con fecha 26 de noviembre de 2021.

De la respuesta del operador se puede confirmar que la migración de clientes LMDS a otras tecnologías es un proceso previo al año 2019 que se acentúa en la segunda mitad del 2018, coincidiendo en el tiempo con la modificación del valor de la tasa del espectro. De hecho, durante los ejercicios 2018 y 2019 Telefónica no realizó nuevas altas de líneas LMDS porque este producto se encontraba cerrado comercialmente.

Por otro lado, la migración de los clientes LMDS del servicio universal se produjo en su práctica totalidad (98%) a soluciones de tecnología móvil. El 2% restante migró a accesos de fibra o de satélite.

Con relación a los costes unitarios de las diferentes soluciones, el operador manifiesta que, aunque disponga de la planta de cada una de las tecnologías inalámbricas, en el marco de la metodología de costes del SU, no puede indicar el coste medio mensual de cada una de ellas por el origen agrupado y común de los costes que alimentan los centros de actividades. Por tanto, según Telefónica, no se disponen de datos para valorar la racionalidad económica para cada tipo de solución tecnológica.

Asimismo, según el operador, la prestación de los distintos elementos del Servicio Universal se basa en el principio de neutralidad tecnológica, optando por la tecnología más acorde en cada circunstancia. Esto es, en primer lugar, se prioriza la prestación con redes fijas de cobre o fibra. Si esto no es posible, se recurre en segundo lugar, a la prestación de accesos fijos de radio utilizando tecnologías de telefonía móvil (4G, UMTS o GSM). Si tampoco es posible, se recurre a la tecnología satelital, dado que el LMDS se dejó de ofrecer comercialmente en el año 2018.

Por ello, Telefónica afirma que sólo recurría a la tecnología LMDS donde se había desplegado previamente dicha tecnología que era en poblaciones de menos de 5.000 habitantes en el 70% de los casos y, principalmente, en unas provincias determinadas.

Por último, el operador informa que las frecuencias 3440-3460 y 3540-3560 MHz se destinaron en 2018 y 2019 exclusivamente a la prestación de soluciones de conectividad sobre LMDS incluidos dentro del SU. Asimismo, las pruebas piloto de 5G se hicieron en las bandas superiores asignadas a Telefónica Móviles.

En base a la respuesta de Telefónica y lo constado en la resolución de 25 de noviembre de 2021 acerca de la tasa del espectro, esta Comisión tiene en cuenta las siguientes consideraciones para tomar la decisión del valor de la tasa del espectro que se puede computar al CNSU 2019:

- La Metodología vigente de cálculo del CNSU reconoce la tasa del espectro como un coste susceptible a computar en el CNSU.
- La decisión del Ministerio sobre el incremento del importe de la tasa del espectro para la banda 3,4-3,8GHz se debe a causas completamente ajenas al SU: recoger el nuevo valor por el despliegue de la tecnología 5G, por tanto, la naturaleza de este coste no corresponde a ningún servicio incluido en el SU.
- Una imputación del total del importe de la tasa resulta en unos valores desproporcionadamente elevados de coste unitario de prestación del servicio telefónico mediante tecnología LMDS.
- Lo anterior enlaza con el carácter evitable de este coste. Según la metodología, no se deben computar como costes aquellos que realmente la compañía mantendría, aunque hubiese dejado de prestar los servicios de conexión a la red y STDP.

A nivel teórico, sin la utilización de la red LMDS, Telefónica seguiría pagando por la tasa del espectro, con lo cual no sería un coste evitable.

En conformidad con la metodología 2012, la cuenta 921801158 Accesos de banda estrecha LMDS y VSAT se reparte a los costes del servicio universal. Sin embargo, tal y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el importe de la tasa del espectro en 2019 incorpora un valor económico muy superior al que correspondería, precisamente, a accesos de banda estrecha LMDS y satélite.

Por otro lado, es cierto que Telefónica sí utilizó la banda de 3,6 GHz para prestar accesos LMDS en el marco del servicio universal, si bien en un número muy inferior al de años anteriores y principalmente en los tres primeros meses del año, al estar finalizando el proceso de migración de los accesos LMDS a otras tecnologías, en especial a la red móvil.

• **Alegaciones de Telefónica**

Telefónica subraya que, de acuerdo con la metodología, y como ha señalado el consultor encargado por la CNMC, es correcto imputar al CNSU el coste de las tasas del espectro por el que se presta el servicio TRAC mediante tecnología LMDS.

Con respecto al informe de la DTSA, Telefónica se muestra conforme con el criterio de evitabilidad de costes. Sin embargo, considera que sería aplicable a partir del ejercicio 2020, que es el momento a partir del cual ya no se prestan elementos del SU en esta banda del espectro y, por tanto, no ha presentado estos costes en su declaración del CNSU 2020.

Telefónica señala la necesidad del pago de la tasa para poder seguir prestando el servicio TRAC a través de tecnología LMDS, recalca que el incremento de las tasas ha sido por motivos fuera de su control y no ha usado dicha banda para otras actividades (5G). En consecuencia, Telefónica entiende que este coste sí debería trasladarse al CNSU para el ejercicio 2019.

Telefónica destaca la periodicidad anual e indivisible de la tasa del espectro y contrargumenta el análisis de coste mensualizado del Informe de Audiencia. Además, durante los primeros meses el número de usuarios es todavía significativo y el ritmo de migración de los clientes está sujeto al cumplimiento de unas garantías que pueden ralentizar el proceso. De hecho, en la Resolución de 25 de noviembre de 2021 se señaló la mitad del ejercicio como fecha realmente significativa a partir de la cual no habría prácticamente clientes y, por tanto, costes en opinión de Telefónica.

Por todo ello, propone imputar el valor íntegro de la tasa (**[CONFIDENCIAL]** euros) para reflejar completamente la realidad de los costes sufridos durante la prestación del CNSU durante el ejercicio 2019. Subsidiariamente, propone considerar la mitad del importe de este año que alcanzaría la cifra de **[CONFIDENCIAL]** euros.

- **Alegaciones de Orange**

Orange comparte el criterio de la CNMC por el que es descontado del coste de zonas no rentables el incremento del importe de la tasa del espectro para la banda 3,4-3,8GHz correspondiente a 2019. Sin embargo, considera que la propuesta de la CNMC debería ir más allá, no admitiendo siquiera la imputación de una parte de la tasa. Por un lado, señala que el grueso de la migración de clientes LMDS a otras tecnologías se ha producido en la segunda mitad de 2018, y, por otro, que el número de líneas LMDS de Telefónica se reduce drásticamente durante el primer semestre de 2019, siendo en el segundo trimestre ya totalmente negligible.

Orange manifiesta que la tasa del espectro es un coste ineficiente y que computarlo al SU significaría repercutirlo a otros operadores que a su vez ya se vieron afectados por el incremento de la tasa, en el caso de aquellos que hubieran adquirido bandas de esa frecuencia.

Así, señala que para Telefónica el coste de la tasa del espectro para la banda 3,4-3,8GHz en 2019 debe ser considerado no evitable en su integridad, puesto que ya tenía reservada esa banda de frecuencias para su despliegue de 5G. Asimismo, considera que el hecho de que en los primeros meses del año quedara una reducida base de clientes del SU no supuso ningún tipo de coste incremental y Telefónica no contaba con ningún incentivo para liberar dicha banda de los servicios LMDS del SU.

- **Respuesta de la Sala**

En primer lugar, cabe responder a Telefónica que la CNMC no pone en cuestión la posibilidad de imputar la tasa del espectro en el servicio universal. De hecho, es lo que se ha realizado en ejercicios anteriores a 2019 y en el propio 2019 se propone imputar una parte de esta. La cuestión por dirimir es la razonabilidad de imputar toda la tasa del espectro en 2019, cuando esta ha aumentado más de 8 veces con respecto a 2018 por su uso previsto para la tecnología 5G, cuando parece que había soluciones alternativas a la tecnología LMDS y cuando a principios en 2019 estaba finalizando un proceso de migración de esta tecnología a otras.

La siguiente tabla presenta el coste mensual por usuario de la tasa del espectro en el ejercicio 2018 frente a las alternativas propuestas por Telefónica (esto es, la imputación íntegra del valor de la tasa en 2019 o, subsidiariamente, la mitad de dicho importe) y la alternativa propuesta en el Informe de Audiencia.

Tabla 8 Alternativas de coste mensual por usuario

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

	2018		2019	
	Tasa 2018	Tasa 2019	½ Tasa 2019	Propuesta CNMC
Tasa del Espectro (€)				
Usuarios medios mes LMDS				
Coste mensual/usuario (€)				

[FIN CONFIDENCIAL]

La tabla anterior muestra que el coste mensual por usuario de la tasa del espectro resultante de las dos propuestas planteadas por Telefónica no es razonable. Imputar toda la tasa resultaría en costes unitarios mensuales cercanos a los **[CONFIDENCIAL]**, y la mitad cerca de **[CONFIDENCIAL]**.

De hecho, incluso la propuesta de los servicios recogida en el Informe de Audiencia representa una subida muy significativa del coste unitario respecto al

2018 ([**CONFIDENCIAL**]%) que sin duda recoge el efecto final del ciclo de vida del servicio LMDS, caracterizado por pocas unidades manteniendo unos costes fijos elevados. La propuesta de Telefónica de imputar la totalidad de la tasa del espectro implica un incremento anual desmesurado ([**CONFIDENCIAL**]%) del coste unitario.

Con respecto a la alegación de Telefónica sobre la inevitabilidad de la tasa del espectro en 2019, esta Sala considera que no puede cubrir el importe íntegro de la tasa porque el incremento de la tasa que responde al 5G supera claramente el ámbito del LMDS y del servicio universal. De hecho, este incremento ha sido transversal y ha afectado a varios operadores tal y como señala Orange.

En cuanto a la migración de clientes, 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 consiguiente, no sería causal reconocer el importe íntegro de la tasa. No obstante, la migración de clientes de LMDS a otras tecnologías estaba sujeta a una serie de plazos y garantías por lo que tampoco parece razonable no aceptar ningún importe de la tasa como plantea Orange.³

Por todo lo anterior, la CNMC considera adecuado computar a efectos del servicio universal la cantidad anual que correspondería al uso del LMDS, esto es, extrayendo el incremento de la tasa derivado de incorporar el valor económico de su futuro uso con redes 5G. Para obtener el importe de la tasa del espectro sin el valor correspondiente al 5G, se usará el último valor anual previo al incremento de la tasa debido al uso previsto para 5G.

En base a lo anterior, con el fin de poder dar cumplimiento a la metodología 2012 de cálculo del CNSU y al artículo 43.1 del RSU⁴ cabe reconocer como coste computable de la tasa del espectro para 2019 el mismo importe que el abonado en 2018, [**CONFIDENCIAL**] euros. La diferencia (7,79 millones de euros) hasta alcanzar 8,68 millones de euros no se distribuirá a zonas para la estimación del CNSU, lo que causa un menor coste imputable.

³ Según declara Telefónica, las garantías del proceso de migración generan unos significativos costes de gestión (llamadas del 1004, cartas certificadas, burofaxes, visitas a los hogares, logística de recogida y entrega de equipos, instalación de dichos equipos).

⁴ Según este artículo el coste neto de prestación del servicio universal se obtendrá hallando la diferencia entre el ahorro a largo plazo que obtendría un operador eficiente si no prestara el servicio y los ingresos directos e indirectos que le produce su prestación. Y se entenderá que los costes son de prestación eficiente a largo plazo cuando estén basados en una dimensión óptima de la planta, valorada a coste de reposición y con la mejor tecnología disponible.

Como consecuencia del menor coste computado, las zonas excluidas por el 2º requisito por tener margen positivo aumentan en 17 (de 4 a 21) y todas ellas son zonas inalámbricas. A su vez, las zonas deficitarias disminuyen de 59 a 42 y el margen de -9,41 a -2,25 millones de euros, según se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 9 Clasificación de zonas

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

en millones de euros	Total Zonas	Zonas excluidas		Zonas deficitarias
		1er requisito	2º requisito	
Ingresos				48,79
Costes				51,04
Margen				-2,25
Nº Zonas	418	355	21	42

[FIN CONFIDENCIAL]

En la tabla siguiente se muestra la diferente importancia de las zonas inalámbricas y convencionales en su contribución al CNSU.

Tabla 10 Desglose entre zonas inalámbricas y convencionales

MM de EUR	Nº de zonas	Ingresos	Costes	Margen	%
Zonas inalámbricas	33	32,83	33,38	-0,55	24%
Zonas convencionales	9	15,96	17,67	-1,70	76%
TOTAL	42	48,79	51,04	-2,25	100%

Al comparar la tabla anterior con los importes iniciales (Tabla 4), se observa que el ajuste de -7,79 millones en la imputación de la tasa del espectro tiene un impacto en el CNSU de -7,17 millones de euros. Además, también se observa que la aportación de las zonas inalámbricas corresponde a 24% del CNSU por zonas no rentables, lo que marca un punto de inflexión con respecto ejercicios anteriores, donde las zonas inalámbricas representaban más del 90%. Esto se debe a dos fenómenos, por un lado, las zonas inalámbricas han incorporado nuevos clientes de productos comerciales gracias a la expansión de las redes 4G a zonas rurales. Por otro lado, las zonas convencionales reflejan un empeoramiento de márgenes debido al incremento de los costes de acceso de las líneas de cobre.

En conclusión, derivado de la corrección de la incidencia 5, el CNSU finalmente computable por el componente de zonas no rentables se tiene que ajustar en -

7.166.258 euros. Por tanto, el CNSU 2019 por zonas no rentables tras la valoración de todas las incidencias es de 2.248.210 euros.

E. Contrato con Telefónica Móviles para la prestación del SU en zonas TRAC

Del mismo modo, en la resolución de 25 de noviembre de 2021, la Sala de Supervisión Regulatoria consideró necesario profundizar en la razonabilidad de los precios del contrato con Telefónica Móviles de prestación del SU en zonas TRAC. Con dicho objeto, se instó a la DTSA a realizar un requerimiento de información a Telefónica con fecha 26 de noviembre de 2021.

En la respuesta al citado requerimiento el operador manifiesta que el coste unitario de prestación de servicios en zonas TRAC es muy superior al existente en otro tipo de zonas de cobertura de la red de Telefónica Móviles, no solo por tratarse de zonas orográficamente complicadas y con menor demanda potencial de clientes, sino también por los costes adicionales derivados de los requisitos de disponibilidad y calidad específicos asociados a la prestación del servicio universal. Por ello, el operador declara que no ha considerado oportuno para el año 2019 la modificación de las condiciones vigentes desde 2016.

Asimismo, según el operador, estos mayores costes de red asociados al despliegue en zonas dispersas y a los compromisos de disponibilidad y calidad más estrictos justifican la existencia de una cuota recurrente de **[CONFIDENCIAL]** para cada cliente TRAC de la red UMTS (3G). Además, Telefónica informa que dicha cuota no ha variado desde 2012 debido a las economías de escala decrecientes de esta red 3G, cuyo coste unitario por cliente aumenta debido al traspaso de gran parte del tráfico de datos cursados por dichos clientes a 4G.

Por otro lado, el operador informa que el contrato comercial con Telefónica Móviles está ligado a servicios que exceden las propias características del SU. Adicionalmente al servicio telefónico básico y servicio de banda ancha, se incluyen servicios empaquetados, así como todo el tráfico 4G ofrecido sobre el acceso fijo radio. Por tanto, el operador afirma que el reparto del importe total de dicho contrato entre los tráficos de voz y datos responde al mayor crecimiento de consumo de datos que se produce en los servicios empaquetados y, en particular, de los accesos prestados sobre tecnología 4G. En este sentido, el coste incremental se reduce conforme se consume una mayor cuantía de datos. En lo que respecta al servicio de voz, cuyo exceso sobre la franquicia de minutos se factura a **[CONFIDENCIAL]** céntimos euro/minuto, Telefónica señala que se presta exclusivamente sobre tecnología 3G y, por tanto, una vez superada la

franquicia se considera que el precio debe ser consistente con el fijado para el servicio TRAC al ser ambos provistos sobre una solución técnica menos eficiente (3G) y, dado el creciente uso del 4G, con menores economías de escala.

Por último, Telefónica manifiesta que no puede indicar el total de ingresos facturados en 2019 por los conceptos de abono mensual, tráfico telefónico y datos diferenciando entre contrato regulado y contrato comercial.

Tras el análisis de la información requerida y lo constatado en la resolución de 25 de noviembre de 2021 acerca del citado contrato, los servicios de esta Comisión consideran necesario que, para el ejercicio 2020 y siguientes, salvo justificación en contrario, Telefónica alinee los precios con la evolución decreciente del mercado minorista (donde el ingreso medio de telefonía móvil por minuto aire se sitúa en 2020 en 2,48cts de euro) y con los precios mayoristas de los servicios homogéneos. En caso de no ser posible la actualización del marco contractual, se insta a Telefónica a proponer un reparto más causal al CNSU de los pagos vinculados a dicho contrato.

- **Alegaciones de Orange**

Orange considera necesario materializar la propuesta de la CNMC para que sean alineados los costes de las líneas TRAC con las constatables evoluciones decrecientes de los ingresos en los mercados minorista y mayorista de telefonía móvil. En tal sentido, resulta imprescindible aplicar a los pagos vinculados al contrato entre ambas partes un reparto más causal.

- **Respuesta de la Sala**

En efecto, la CNMC coincide en que se actualice el contrato a la evolución del mercado, por lo que ha instado a Telefónica a realizar dicha actualización a partir del ejercicio 2020 y siguientes.

F. Subvenciones percibidas por Telefónica

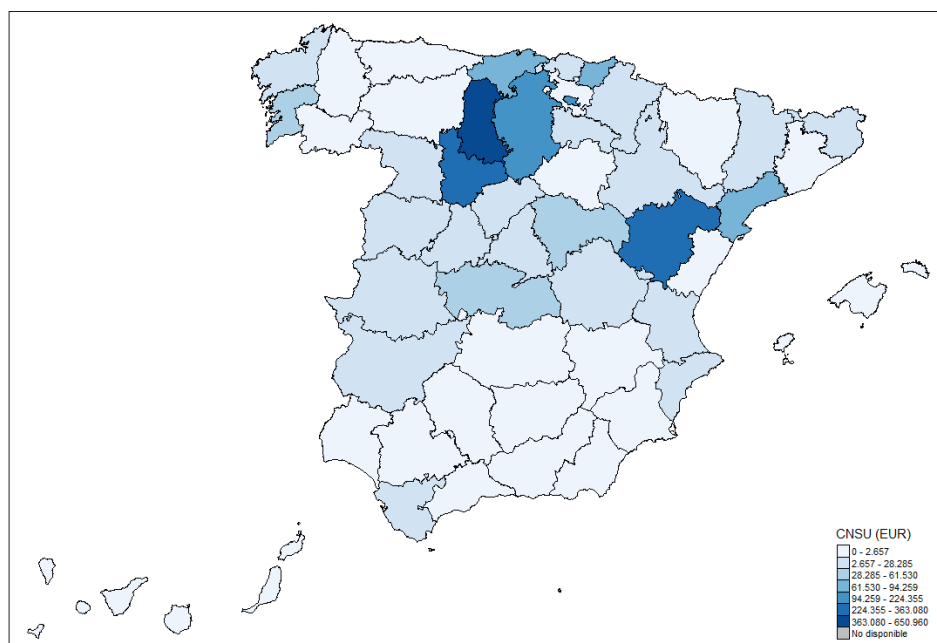
Telefónica manifiesta que en el ejercicio anual terminado a 31 de diciembre de 2019 no ha recibido cobros ni ha devuelto importe alguno procedente de subvenciones relacionadas con servicios incluidos en el SU. Por tanto, en este ejercicio no se minorará ningún importe del CNSU en concepto de subvenciones.

G. Impacto por zonas geográficas

Con respecto a la distribución geográfica del componente de zonas no rentables del CNSU, en la siguiente ilustración se observa un importe superior a 200.000

euros en 4 provincias (Palencia, Teruel, Valladolid y Burgos) junto con un número elevado de provincias con un importe inferior a los doce mil euros.

Ilustración 1 CNSU por provincias



Tercero. 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 que incluye el SU se dividen en dos componentes, abono social y servicios a usuarios con discapacidad:

- El abono social consiste en una reducción del 70% en la cuota de alta y del 95% en la cuota de abono del servicio de conexión a la red telefónica fija 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 IPREM⁵ multiplicado por 1,2.

- Los servicios a usuarios con discapacidad son los siguientes:
 - Usuarios invidentes o con graves dificultades visuales: reducción de ingresos por la franquicia en las llamadas al servicio de consulta 118AB⁶.
 - 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.
 - Servicios 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.

A. Tarifas especiales: Abono social

Entre los componentes de los servicios no rentables destaca por su relevancia económica el abono social que representa el 99,9% del coste neto (4,58 millones de euros) por servicios no rentables.

Se ha podido comprobar que Telefónica ha incorporado en su nueva declaración de 15 de diciembre de 2021 el impacto estimado por el auditor de la corrección de la incidencia (nº 3) de la planta externa. Dicha corrección reduce el coste unitario de la cuota mensual de abono de **[CONFIDENCIAL]** euros, y, por consiguiente, el coste por cliente, que pasa de **[CONFIDENCIAL]** euros/mes. En consecuencia, el impacto estimado supone una reducción de 0,22 millones de euros de coste neto total por abono social, desde los 4,80 millones de euros presentados por Telefónica hasta los 4,58 millones de euros declarados tras la incorporación de la corrección de la citada incidencia.

La tabla siguiente muestra la evolución del coste por este concepto desde 2012:

5 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€.

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

Tabla 11 CNSU por abono social en 2019 comparado con 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	4.578
TOTAL	10.532	9.584	7.847	6.930	5.875	4.544	4.421	4.578

Para el cálculo del coste por cliente ([**CONFIDENCIAL**] euros/mes) se parte del coste unitario del servicio de Acceso RTB en el estándar de costes corrientes del SCC ([**CONFIDENCIAL**]€) y se sustrae el precio mensual de la cuota de abono bonificada (0,72€)⁷.

El coste neto derivado del abono social presentado por Telefónica ha aumentado un 3,6% de 2018 a 2019. Dado que la tarifa de la cuota de abono bonificada ha permanecido estable entre 2018 y 2019, este aumento se debe principalmente al aumento del coste de la cuota mensual de acceso (de [**CONFIDENCIAL**] euros/mes), que compensa la reducción en el número de usuarios ([**CONFIDENCIAL**]%) que se benefician de este servicio.

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.

B. Servicios especiales: usuarios con discapacidades

El coste de la prestación de servicios a usuarios con discapacidad presentado por Telefónica asciende a un total de 5.393 euros en el ejercicio 2019. La partida principal son las facturas en Braille, que ascienden a 4.563 euros. Telefónica no ha presentado coste por el servicio a personas con discapacidad auditiva.

• Total CNSU por servicios no rentables

La siguiente tabla muestra el resumen del CNSU por la prestación de servicios no rentables.

⁷ La cuota de abono 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 que se le queda a los abonados a este plan es de 0,719€.

Tabla 12 CNSU por servicios no rentables

(cifras en euros)	2019
Descuento cuota conexión	-
Descuento cuota de abono	4.578.291
CNSU Abono social	4.578.291
Facturas en Braille	4.563
Facturas en letras grandes	517
Bonificación 11822 personas invidentes	314
Personas discapacidad auditiva	-
CNSU Servicios a usuarios con discapacidad	5.393
TOTAL	4.583.684

Cuarto. Servicio telefónico guías telefónicas

A diferencia de lo ocurrido en ejercicios anteriores, Telefónica no 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 2019⁸.

Quinto. CNSU relativo a cabinas

En la entrega inicial de la declaración del CNSU que Telefónica realizó en fecha 31 de julio de 2020 no presentó 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 justificó la no presentación del cálculo del coste del servicio de cabinas⁹ 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

⁸ En conformidad con la Resolución del Secretario de Estado para el Avance Digital, de fecha 12 de marzo de 2019.

⁹ Conforme el artículo 27 (Coste y financiación del servicio universal) de la Ley General de Telecomunicaciones.

públicos de pago para el año 2019. Es decir, la Sentencia del TS anulaba la designación de Telefónica como prestador de cabinas en el ejercicio 2019.

Con fecha 1 de febrero de 2021 la DTSA requirió a Telefónica el coste incurrido en la prestación del servicio de cabinas en el ejercicio 2019. El propósito del requerimiento fue cubrir la necesidad de disponer de la serie temporal continua del CNSU de Cabinas a efectos de validación y verificación de posteriores declaraciones, así como para fines estadísticos.

- **Alegaciones de Telefónica**

Telefónica manifiesta que el resuelve segundo de la Resolución de 25 de noviembre de 2021 obligaba a presentar la declaración de coste neto del Servicio Universal para el ejercicio 2019 para su posterior determinación.

En el escrito de Telefónica por el que daba cumplimiento a dicho resuelve segundo se incluyó la declaración completa del CNSU de cabinas. Por tanto, el operador considera que se debería haber incluido los costes de la prestación del elemento del servicio universal de cabinas que ascienden a 3.651.911,35 euros, así como en el epígrafe de beneficios no monetarios, la adición de los beneficios no monetarios por la exposición de marca en las cabinas que alcanzan los 2.472.967 euros.

Asimismo, señala que la CNMC dentro de la adjudicación que realiza todos los ejercicios para la revisión de la contabilidad de costes de Telefónica de España, así como de ciertos aspectos específicos del coste neto del servicio universal, no excluyó el elemento de cabinas, como puede verse tanto en el anuncio de licitación (BOE núm. 154, 1 de junio de 2020) como en el anuncio de formalización de contratos (BOE núm. 248, 17 de septiembre de 2020) ni en el propio texto de la resolución de adjudicación de contrato de la propia CNMC de 30 de julio de 2020, por lo que entiende que la CNMC ha aprovechado la entrega que realizó en febrero de 2021 para que la empresa encargada de la revisión, Axon Partners Group Consulting S.L.U., la analizase, revisase, y verificase la misma.

- **Respuesta de la Sala**

En primer lugar, cabe señalar que fue la propia Telefónica quién no presentó en fecha 31 de julio de 2021 la declaración de coste neto relativo a la prestación del servicio de cabinas durante el año 2019 en base a la sentencia del TS que declaraba nula su designación como operador encargado de dicha prestación.

Con fecha 26 de noviembre de 2021 la DTSA requirió a Telefónica el coste de la prestación del servicio a efectos estadísticos y para disponer de la serie temporal continua del CNSU de Cabinas a efectos de correcta validación de posteriores declaraciones. Por ello, la respuesta de Telefónica con el coste incurrido no ha seguido el proceso habitual de verificación del coste neto vía expediente y posterior Resolución del Consejo. Por consiguiente, el coste incurrido por el servicio de cabinas no ha sido verificado por esta Comisión.

Según Telefónica, el resuelve segundo de la resolución daba cabida a la presentación de todo el CNSU, incluyendo cabinas, para su posterior determinación. Sin embargo, el alcance de dicho resuelve se limitaba a los componentes del SU que eran objeto de verificación en dicho expediente, entre los cuales no estaba el componente cabinas porque no había sido declarado en ningún momento por el operador.

En referencia a la inclusión del componente cabinas en el contrato de revisión adjudicado a la empresa consultora Axon, cabe señalar que la tramitación del contrato y resolución de la adjudicación se completó con anterioridad a la fecha entrega (31 de julio de 2020) de Telefónica de su declaración del CNSU 2019, por lo que la CNMC no tenía confirmación de cuál sería la decisión de Telefónica a raíz de la resolución del TS antes citada. Asimismo, como Telefónica conoce, la CNMC contrata anualmente a diferentes empresas que proporcionan un servicio de soporte a la Comisión en las tareas de verificación de las contabilidades y del coste neto del servicio universal, pero la verificación en sí compete al Consejo de la CNMC. En este caso, la labor realizada por Axon se enmarca en el contexto de dar soporte a CNMC en el análisis de la información presentada por Telefónica sobre el coste del ejercicio 2019 en la prestación de cabinas, que como se ha dicho la CNMC requirió a efectos estadísticos y para disponer de la serie temporal continua para facilitar la verificación de ejercicios posteriores.

Además, el hecho que la designación de Telefónica para la prestación del servicio de cabinas se haya declarado nula en el ejercicio 2019 por el Tribunal Supremo, tiene implicaciones jurídicas cuyo análisis excede el objeto de este expediente.

En todo caso, en atención a las alegaciones de Telefónica, esta Comisión valorará la conveniencia de tramitar la apertura de expediente(s) para proceder a la verificación y determinación del coste incurrido en la prestación del servicio de cabinas en el ejercicio 2019.

Sexto. Coste de la auditoría

Como cada año, Telefónica ha encargado a PwC una auditoría del CNSU previa a la entrega a la CNMC. El coste de esta auditoría no se reparte a servicios del SU, sino que se contabiliza por separado. Por este motivo, en la tabla resumen del CNSU se incluirá como concepto diferenciado el coste de la auditoría específica sobre el CNSU (61.660€).

Séptimo. Cálculo de los beneficios no monetarios

De conformidad con el artículo 40.3 del RSU y la metodología se tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes categorías de potenciales generadores de beneficios no monetarios:

- Mayor reconocimiento de la marca del operador, como consecuencia de la prestación del servicio.
- Ventajas derivadas de la ubicuidad.
- Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida.
- Exposición de marca en cabinas telefónicas¹⁰.
- Publicidad propia en cabinas telefónicas¹⁰.

Telefónica ha aportado los parámetros necesarios para el cálculo de los beneficios no monetarios. Estos parámetros fueron comprobados en la resolución de verificación.

A. 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:

$$Beneficio_{ImagenMarca} = N_{Líneas_{opSUexc}} \times \%_{UsuariosFieles} \times Margen_{Línea}$$

Donde,

¹⁰ Como se detalla en el apartado III.Quinto. , en el ejercicio 2019 Telefónica no presentó declaración de coste neto relativo al servicio de cabinas, por lo que en este procedimiento no se deducirán beneficios por exposición de marca y publicidad propia en cabinas telefónicas.

- *NLíneas_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.
- *%UsuariosFieles*: Porcentaje de los usuarios que estando en exclusiva con Telefónica, le son fieles debido al SU. Se mide mediante una encuesta¹¹.
- *MargenLínea*: Margen anual medio por línea de Telefónica. Se calcula a partir del SCC en el estándar de costes corrientes del ejercicio e incluye los servicios relacionados con el SU.

La siguiente tabla muestra el cálculo del beneficio de imagen de marca para el ejercicio 2019.

Tabla 13 Beneficio de imagen de marca (en euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Beneficio	NºLíneas_OpSUexc		%_Usuarios_fieles		Margen_total_medio_por_línea		Importe
Imagen de Marca		X	2,60%	X		=	
=							

[FIN CONFIDENCIAL]

Dado que, en 2019, la variable *margen anual medio por línea* tiene valor negativo según los criterios de la Metodología, de [CONFIDENCIAL]€, en 2019 no hay beneficio intangible por imagen de marca.

B. 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:

¹¹ Durante el mes de noviembre de 2015, por encargo de la CNMC, GFK realizó una encuesta entre 1.500 clientes exclusivos de Telefónica que arrojó un resultado de 2,6% de clientes fieles por causa del servicio universal. La cifra de 2,6% 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.

$L1 \times \text{Margen_medio_por_línea_1} + L2 \times \text{Margen_medio_por_línea_2}$

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 se estima en **[CONFIDENCIAL]** euros.

Tabla 14 Beneficio de ubicuidad (en euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

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

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se desprende de la tabla anterior, el resultado de la fórmula de cálculo del beneficio de ubicuidad es negativo. Por tanto, en 2019 no hay beneficio intangible por ubicuidad.

C. 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. 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:

$$B^{\circ} \text{Ciclo_de_vida} = L' \times \text{Margen_medio_por_línea BA}$$

Donde,

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

Este parámetro L' recoge el número de usuarios que, siendo clientes de Telefónica y teniendo únicamente el servicio telefónico fijo, se dan de alta en el servicio de banda ancha.

Dado que en 2019 **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, el resultado de la fórmula de cálculo del beneficio del ciclo de vida también es negativo. Por tanto, en 2019 no hay beneficio intangible por el ciclo de vida de los clientes.

- **Alegaciones de Orange**

Orange considera que la estimación de beneficios no monetarios nulos para el ejercicio 2019 revela un fallo de la metodología por cuanto que es evidente que, en mayor o menor medida, Telefónica se beneficia positivamente de las ventajas que se persigue cuantificar. De hecho, Orange afirma que los tres BNM deberían ser positivos según están definidos en la metodología.

Por consiguiente, Orange argumenta que la CNMC propone aceptar una evolución difícilmente creíble, caracterizada por un brusco descenso en los dos últimos años hasta anularse, a pesar de la ausencia de circunstancias objetivas que justifiquen dicha evolución.

Por tanto, Orange propone que la CNMC fije una cota inferior de los BNM a partir de los valores de anteriores ejercicios. Y, alternativamente, en lugar de usar márgenes medios en las fórmulas de BNM, propone el uso de diferencias de margen entre Telefónica y resto de operadores.

A este respecto, señala además que en la resolución del 22 de noviembre de 2012 la CMT consideró razonable, con relación al beneficio en imagen de marca, la consideración de una posible corrección excepcional del valor de la encuesta mediante la aplicación de un límite superior. En opinión de Orange, es razonable corregir la valoración de dicho beneficio mediante un límite inferior, en caso de que la metodología de la encuesta ofrezca resultados muy bajos o incluso negativos como es caso del ejercicio 2019.

- **Respuesta de la Sala**

Los BNM son por definición intangibles, por lo que la metodología es un mecanismo para valorarlos en términos monetarios. La actual metodología se viene aplicando desde el año 2012 por lo que hay que ser prudentes y evitar argumentaciones finalistas que basen la bondad de la metodología en función del su resultado puntual en un año. La intención de la metodología es analizar cada año el posible beneficio que tiene Telefónica de los clientes a causa de la

prestación del SU. Bajo este enfoque, el hecho de que Telefónica tenga márgenes negativos significa que en este año no se ha producido el efecto que busca recoger la metodología.

Orange critica el cambio brusco de los BNM en los dos últimos años. Sin embargo, el operador no tiene en cuenta que el cálculo de los beneficios al ser anual recoge las circunstancias de cada año. Acerca de su evolución, cabe señalar que las fórmulas se componen de indicadores estables (líneas de usuarios, encuesta de fidelidad, penetración de la telefonía fija, tasa de migración, etc) a excepción de los márgenes por servicio, siendo este último el único sujeto a mayor volatilidad.

En este sentido, no podemos estimar la alegación de Orange dado que su aceptación significaría ajustar tanto los años con márgenes elevados como los años con márgenes reducidos.

En cuanto a la propuesta de Orange relativa a establecer unas cotas inferiores a los BNM, esta Sala entiende que sería introducir apriorismos en el cálculo y que se prefiere analizar los rangos de valor razonable de cada indicador individual. Por ejemplo, para tal fin, para estimar los usuarios exclusivos de Telefónica se consideró razonable descartar aquellos que al mismo tiempo tenían algún servicio de otra empresa en la misma línea. Otro ejemplo de análisis de razonabilidad realizado por la CNMC fue repetir la encuesta de fidelidad para validar el resultado de la primera encuesta. Sin embargo, no parece justificado modificar un margen negativo de Telefónica cuyo resultado se obtiene directamente de la contabilidad verificada

Octavo. Resumen del coste neto del SU en el ejercicio 2019 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 2019, deducidos los beneficios no monetarios o intangibles, asciende a (cifras en euros redondeados a la unidad):

Tabla 15 Importe del CNSU 2019

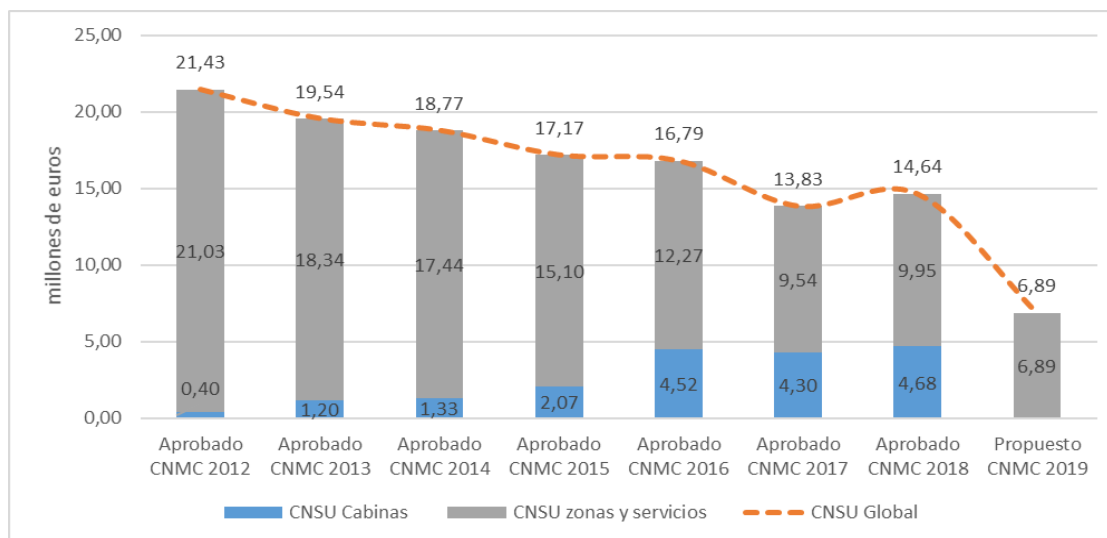
Componentes CNSU	Importe en euros
Coste neto en zonas no rentables	2.248.210
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	5.393
Coste neto derivado de usuarios con abono social	4.578.291
Coste neto derivado de cabinas	-*
TOTAL COSTE ANTES DE SUBVENCIONES	6.831.894
Menos: Subvenciones percibidas	-
TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO	6.831.894
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	-
Más: coste de la auditoría interna del SU de Telefónica	61.660
COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL 2019	6.893.554

* Ver apartado Quinto.

A. Evolución temporal del CNSU

A efectos informativos se incluye la evolución del CNSU de Telefónica aprobado en los últimos años¹², una vez descontados los beneficios no monetarios, junto con el CNSU propuesto por Telefónica en su declaración correspondiente al ejercicio 2019.

Ilustración 2 Evolución del CNSU de Telefónica 2012-2019



¹² El importe del CNSU 2017 recoge los cambios aprobados en la resolución de 16 de diciembre de 2021 por la que se revoca parcialmente la resolución de 8 de abril de 2020 de aprobación del CNSU 2017. La revocación parcial supuso disminuir el CNSU 2017 en 792.389 euros, pasando de 14,63 a 13,83 millones de euros.

A continuación, se compararán las principales magnitudes del CNSU.

Tabla 16 CNSU Desglose por componentes (en millones de euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CN Zonas no rentables	23,73	17,77	16,26	15,40	13,80	10,18	5,68	2,25
Minoración Subvenciones	-1,47	-0,26	-0,80	-0,01	-	-	-	-
CN Tarifa social	10,53	9,58	7,85	6,93	5,88	4,54	4,42	4,58
CN Usuarios con discapacidad	0,01	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Guías	-	-	-	-	-	0,22	0,26	-
Cabinas	0,40	1,20	1,33	2,07	4,52	6,10	6,44	-*
Minoración beneficios no monetarios	-11,78	-8,78	-5,88	-7,24	-7,48	-7,29	-2,24	-
Coste de la auditoría	-	-	-	-	0,06	0,06	0,06	0,06
CNSU	21,43	19,54	18,77	17,17	16,79	13,83	14,64	6,89

* Ver apartado Quinto.

El CNSU en 2019 ascendió a 6,89 millones de euros, lo que representa una disminución de 7,75 millones de euros respecto de 2018. El principal motivo que explica esta bajada es la no presentación del coste por cabinas, seguido por la disminución del CNSU en zonas no rentables.

Si aislamos el efecto de la no presentación del CNSU de cabinas, el CNSU pasó de 9,96 millones de euros en 2018 a 6,89 millones de euros en 2019, lo que representa una disminución de 3,05 millones de euros.

La siguiente tabla muestra los principales aspectos que han causado las diferencias del coste neto sin cabinas entre 2018 y 2019. En la tabla se parte del valor del CNSU en 2018 y se muestra para cada componente del servicio universal como ha variado con respecto el ejercicio anterior. Con la suma del CNSU 2018 más todas las diferencias obtenemos el CNSU 2019.

Tabla 17 Variación entre componentes del CNSU 2018 y CNSU 2019

Coste neto 2018 sin cabinas (importes en euros)	9.953.197
Diferencias coste neto zonas TRAC 2019 vs 2018	-4.828.914
Diferencias coste neto zonas NO TRAC 2019 vs 2018	1.392.379
Diferencias minoración subvenciones 2019 vs 2018	-
Diferencia componente zonas no rentables	-3.436.535
Diferencias por importe cuota de tarifa social 2019 vs 2018	157.319
Diferencias por importe alta tarifa social 2019 vs 2018	-
Diferencias por importe usuarios con discapacidad 2019 vs 2018	- 3.364
Diferencia por guías 2019 vs 2018	- 260.632
Diferencia componente tarifas especiales	- 106.677
Diferencia minoración imagen de marca	478.895
Diferencia minoración ubicuidad	4.674
Diferencia minoración ciclo de vida	-
Diferencia por beneficios no monetarios	483.569
Diferencia por coste de auditoría	-
Coste neto 2019 sin cabinas (importes en euros)	6.893.554

La reducción en el importe del CNSU 2019 respecto el ejercicio anterior proviene principalmente de la caída en el CNSU proveniente de las zonas TRAC y, en menor medida, por el fin de la prestación del servicio de guías. La explicación de la caída del CNSU de las zonas TRAC es que el aumento de líneas con respecto el ejercicio anterior (**[CONFIDENCIAL]%**) se nutre principalmente de clientes de servicios comerciales que, a priori, tienen márgenes positivos que compensan el déficit de las líneas de tarifas de servicios regulados.

Asimismo, cabe señalar también que dicha reducción del coste neto por zonas TRAC se ha compensado parcialmente por el efecto contrario en otros dos componentes. Por un lado, se ha incrementado el coste neto por zonas convencionales debido a un incremento de zonas deficitarias y, por otro lado, a diferencia de años anteriores, la ausencia de beneficios no monetarios —cuyo cálculo se ha visto afectado por la evolución del margen por línea de Telefónica— supone que no se minora el CNSU por este concepto.

Noveno. Valoración de la existencia de carga injustificada

A. Aspectos legales

De conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la LGTel 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 2019, y que posteriormente 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 automáticamente 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), únicamente 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 sólo 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.

Décimo. Estimación de la carga injustificada

De acuerdo con la metodología, el CNSU supondría una carga injustificada durante el ejercicio 2019 en función de los siguientes criterios:

- Importe del CNSU
- Impacto financiero del CNSU al prestador
- Situación competitiva del prestador

A. 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, trabajos del personal interno de la CNMC relacionado con el mismo y los costes indirectos correspondientes) son muy reducidas en comparación con el valor del CNSU 2019.

Por tanto, por el importe, se considera que el CNSU 2019 implica una carga injustificada para Telefónica.

B. 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 OIBDA¹³.

Tabla 18 Impacto financiero CNSU

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Indicador	Descripción	Valor
CNSU/Resultado del ejercicio	La referencia es el resultado del ejercicio 2019 de Telefónica de España (161 M€)	4,28%
CNSU/Coste capital propio	La referencia es el importe del año 2019 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 2019 (7.827,85 M€)	0,09%
CNSU/ OIBDA fija	La referencia es el OIBDA de Telefónica en España SAU (resultado operativo más amortizaciones 1.175 M€)	0,59%

[FIN CONFIDENCIAL]

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.

C. Situación competitiva del prestador

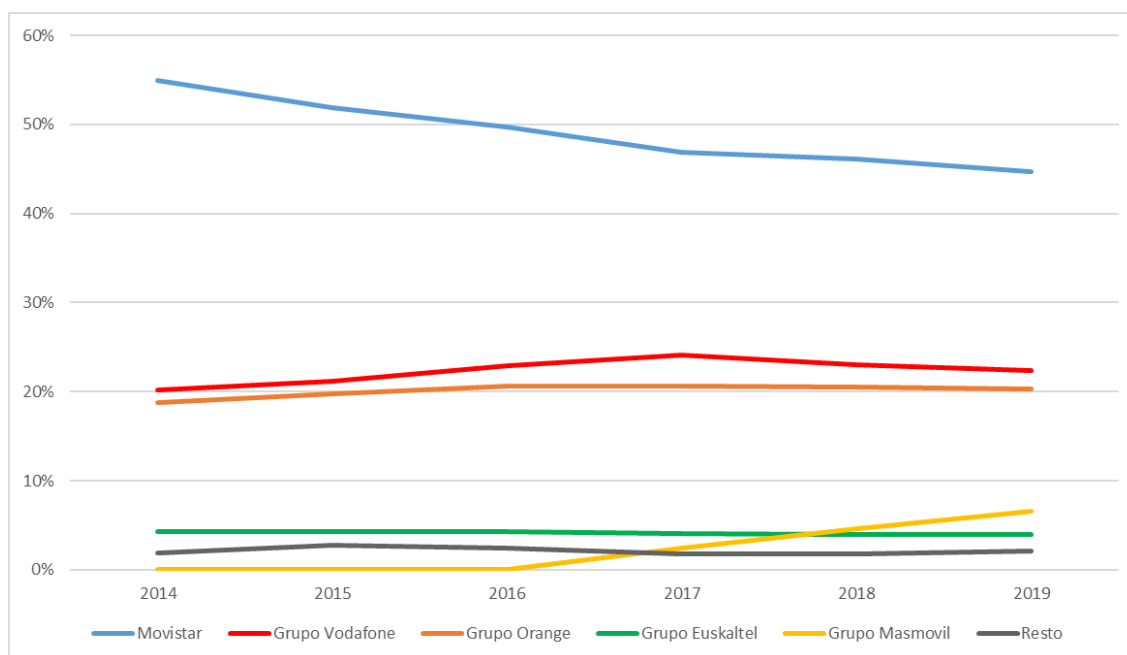
La metodología establece que la CNMC realizará un análisis de variables que describan la evolución de la posición de dominio en el mercado por parte de

¹³ 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.

Telefónica. El análisis de estas variables determinará la existencia o no de una carga injustificada.

El siguiente gráfico muestra que la evolución de la cuota de mercado por línea presenta descensos sostenidos en el tiempo del porcentaje correspondiente a Telefónica/Movistar y con valores inferiores al 50% desde 2016¹⁴.

Ilustración 3 Cuota de mercado por líneas en servicio de telefonía fija



En banda ancha fija, la cuota por número de líneas de Telefónica es todavía más reducida y en 2019 fue de 38% .

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.

Por tanto, en relación con el coste neto correspondiente al ejercicio 2019, a juicio de los servicios de esta Comisión, teniendo en cuenta su importe, su impacto

¹⁴ A efectos meramente ilustrativos se muestran las cuotas de mercado por grupos empresariales. Para todo el periodo, el Grupo Vodafone incluye Vodafone España y Vodafone Ono; el Grupo Orange incluye Orange Espagne y Jazztel; el Grupo Euskaltel incorpora Euskaltel, R Cable y Telecable de Asturias.

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, en el ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 109.2 de la LPAC,

RESUELVE

PRIMERO.- Determinar que el coste neto del servicio universal incurrido por Telefónica de España, S.A.U. en el ejercicio 2019 asciende a 6.893.554 euros, con el detalle de la tabla siguiente (cifras en euros):

Año 2019	Importe en euros
Coste neto en zonas no rentables	2.248.210
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	5.393
Coste neto derivado de usuarios con tarifas especiales	4.578.291
Coste neto derivado de guías	-
Coste neto derivado de cabinas	-
TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO	6.831.894
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	-
Más: coste de la auditoría	61.660
COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL	6.893.554

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 2019.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados:

COLT TECHNOLOGY SERVICES, S.A. UNIPERSONAL

DIGI SPAIN TELECOM, S.L.

EUSKALTEL, S.A.

EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A.

LYCAMOBILE, S.L. UNIPERSONAL
LYNTIA NETWORKS, S.A.U.
ORANGE ESPAGNE, S.A. UNIPERSONAL
ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L. UNIPERSONAL
ORANGE ESPAÑA VIRTUAL, S.L. UNIPERSONAL
PEPEMOBILE, S.L.
R CABLE Y TELECABLE TELECOMUNICACIONES, S.A.U.
RED ELÉCTRICA INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN, S.A.
RETEVISION I, S.A.U.
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELEFONICA MOVILES ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELXIUS CABLE ESPAÑA, S.L. UNIPERSONAL
VODAFONE ENABLER ESPAÑA, SL.
VODAFONE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
VODAFONE ONO, S.A. UNIPERSONAL
XFERA MÓVILES, S.A. UNIPERSONAL

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrido, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.