

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 2021

(SU/DTSA/010/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de julio de 2024

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 2021, 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	5
Primero. Presentación de la declaración de coste neto	5
Segundo. Verificación de la declaración de coste neto.....	5
Tercero. Inicio del procedimiento y trámite de audiencia.....	6
Cuarto. Alegaciones al informe de audiencia.....	6
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	6
Primero. Objeto del procedimiento	6
Segundo. Habilitación competencial	7
III. FUNDAMENTOS JURÍDICO MATERIALES.....	8
Primero. Componentes del coste del servicio universal y metodología para su determinación	8
Segundo. CNSU de zonas no rentables.....	9
A. Definición de zonas.....	10
B. Primer requisito: rentabilidad considerando todos los servicios.....	10
C. Segundo requisito: rentabilidad de los servicios incluidos en el SU	12
D. Revisión del CNSU de zonas no rentables	14
E. Subvenciones percibidas por Telefónica	25
F. Impacto por zonas geográficas.....	25
Tercero. CNSU de servicios no rentables.....	26
A. Tarifas especiales: Abono social	27
B. Mejora en el cálculo de los costes de Abono Social	27
C. Servicios especiales: usuarios con discapacidades.....	30
Cuarto. CNSU relativo a cabinas	31
A. Determinación de los municipios computables para el CNSU	32
B. Ingresos imputables.....	33
C. Costes imputables	34
D. CNSU relativo a cabinas.....	35
Quinto. Coste de la auditoría	36
Sexto. Cálculo de los beneficios no monetarios.....	36
A. Reconocimiento de la imagen de marca del operador	37
B. Ventajas derivadas de la ubicuidad	38

C. Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida	39
D. Beneficio no monetario por la exposición de marca en las cabinas.....	41
E. Beneficio no monetario por publicidad propia en las cabinas	50
F. Total de beneficios no monetarios.....	50
Séptimo. Resumen del coste neto del SU en el ejercicio 2021 y evolución temporal.....	51
Octavo. Valoración de la existencia de carga injusta	53
A. Aspectos legales.....	53
B. Estimación de la carga injusta	54
Noveno. Entrega de la declaración del coste neto del servicio universal del ejercicio 2023	58
RESUELVE.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Rentabilidad considerando todos los servicios (miles de euros)	10
Tabla 2 Lista de centrales con rentabilidad global negativa	11
Tabla 3 Margen de los servicios relacionados con el Servicio Universal (millones de €).....	12
Tabla 4 Distribución de los ingresos y costes relacionados con el SU entre clases de zonas... 13	
Tabla 5 Lista final de centrales con rentabilidad negativa	13
Tabla 6 Coste unitario en la zona [CONFIDENCIAL].....	15
Tabla 7 Coste unitario aprobado del servicio “Acceso RTB” en el periodo 2013-2021	16
Tabla 8 Lista final de centrales con rentabilidad negativa	16
Tabla 9 Cálculo del Abono Social desagregado por tecnología	29
Tabla 10 CNSU derivado del Abono Social en el ejercicio 2021 en comparación con los aprobados para 2012-2020	29
Tabla 11 Número de usuarios del Abono Social para el periodo 2012-2021	29
Tabla 12 CNSU por servicios no rentables	31
Tabla 13 Costes imputados a cabinas (miles de euros)	35
Tabla 14 Resultados presentados por Telefónica del CNSU relativo a cabinas para el ejercicio 2021 (miles de euros).....	36
Tabla 15 Beneficio de imagen de marca (en euros)	38
Tabla 16 Beneficio de ubicuidad (en euros).....	38

Tabla 17 Ingreso promedio de publicidad por mueble y mes, para muebles publicitables en municipios computables para el CNSU 2021 según Telefónica (euros).....	43
Tabla 18 Planta total de muebles a 31/12/2021 y muebles computables CNSU, presentada por Telefónica	47
Tabla 19 Superficie de ocupación del logo para los muebles situados en municipios computables para el CNSU según Telefónica (en m ²)	48
Tabla 20 Estimación del ingreso promedio de publicidad por mueble y mes, para muebles publicitables en municipios computables para el CNSU 2021 (euros)	49
Tabla 21 Beneficios no monetarios 2021 (en euros)	51
Tabla 22 CNSU 2021	51
Tabla 23 CNSU Desglose de componentes (en millones de euros).....	52
Tabla 24 Variación entre componentes del CNSU 2020 y 2021	53

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Evolución del número de accesos 1P (telefonía fija) del segmento residencial por operador en el periodo 2018-2023	22
Ilustración 2 Evolución del CNSU de Telefónica 2012-2021	52
Ilustración 3 Cuota de mercado por líneas en el servicio minorista de telefonía fija	56

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, con fecha 29 de julio de 2022, 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 servicios integrantes del servicio universal de telecomunicaciones para los que fue designado, para el ejercicio 2021.

La operadora acompañó 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, el informe de planta y exposición de logo en cabinas.

Segundo. Verificación de la declaración de coste neto

Con fecha 29 de julio de 2022, la CNMC adjudicó a la empresa Deloitte Consulting, S.L.U. (en adelante, Deloitte), 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 2021.

Mediante la resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 27 de julio de 2023, se aprobó la verificación de la declaración de CNSU realizada por Telefónica para el ejercicio 2021 (en adelante, resolución de verificación). En dicha resolución se requirió a Telefónica que presentara una nueva declaración del CNSU para el ejercicio 2021, incorporando las modificaciones requeridas en la misma, así como manteniendo idéntico formato y grado de desglose que en su propuesta original antes del 10 de septiembre de 2023.

Con fecha 1 de agosto de 2023, la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (en adelante, DTSA) realizó un requerimiento de información a Telefónica relativo a los costes de las líneas de Abono Social prestadas a través

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.

de fibra y de prestar el Servicio Universal en zonas no rentables considerando los ingresos y costes de las líneas prestadas sobre fibra, además de las de cobre y radio, en el cómputo del CNSU.

Con fecha 5 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el registro de la CNMC la propuesta corregida de CNSU de 2021 conforme a los cambios requeridos en la citada resolución de verificación. Posteriormente, con fecha 14 de septiembre de 2023, tuvo entrada en el registro de la CNMC la respuesta al requerimiento de información del 1 de agosto de 2023 por parte de Telefónica.

Tercero. Inicio del procedimiento y trámite de audiencia

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 marzo de 2024 se inició de oficio el correspondiente procedimiento con el fin de aprobar la cuantificación del CNSU declarado por Telefónica, correspondiente al ejercicio 2021. 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.

Cuarto. Alegaciones al informe de audiencia

Con fechas 19, 21, 22 y 31 de marzo de 2024, y 3 de abril de 2024 se recibieron alegaciones a dicho informe por parte de Lyntia Networks, S.A.U., Vodafone España, S.A.U., Orange Espagne, S.A.U, Masmovil Ibercom, S.A. y Telefónica de España, S.A.U. respectivamente. Estos tres últimos operadores solicitaron una ampliación de plazo de cinco días hábiles para presentar alegaciones el 18, 19 y 14 de marzo de 2024, respectivamente, que les fue concedida por esta Comisión.

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 2021 y evaluar, en su caso, si ello ha supuesto una carga injusta 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 2021, este procedimiento se resolvió el 27 de julio de 2023 y la CNMC determinó que Telefónica tenía que presentar otra vez su declaración de CNSU incluyendo los impactos estimados por el auditor.

La siguiente fase del cálculo del CNSU se realiza en este procedimiento, en el que se aprueba el valor definitivo del CNSU 2021 y se calculan las deducciones, entre las que destacan los beneficios no monetarios. El valor definitivo del CNSU 2021, por tanto, está sujeto a la valoración resultante de la nueva entrega corregida presentada por Telefónica.

Segundo. Habilitación competencial

De conformidad con lo establecido en el artículo 100.2.I) de la Ley 11/2022², de 28 de junio, 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 42*”.

En el artículo 42.2 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 injusta para los operadores obligados a su prestación.

En caso de que se considere que puede existir dicha carga injusta, 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 40.2 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”.

² Dado que el presente procedimiento determina el CNSU del ejercicio 2020, la normativa aplicable al presente procedimiento es la Ley 9/2014, de 9 mayo, General de Telecomunicaciones, ya que la nueva LGTel entró en vigor el 30 de junio de 2022. En todo caso, la nueva norma mantiene las competencias de la CNMC en cuanto a la determinación de coste neto, determinación de si es carga injusta y gestión del FNSU.

El correspondiente desarrollo reglamentario se efectúa en el RSU³. 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:

- a) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal (en concreto, la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas

³ La disposición transitoria primera de la LGTel, relativa a la normativa anterior a la entrada en vigor de esta ley, establece que, las normas reglamentarias en materia de telecomunicaciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley o dictadas en desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones o de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, continuarán vigentes en lo que no se opongan a esta ley, hasta que se apruebe su normativa de desarrollo.

desde una ubicación fija, el servicio telefónico disponible al público y la conectividad a internet⁴) en zonas no rentables.

- b) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.
- c) El coste neto de la 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 2021 para zonas no rentables ascendió a 11.429.052 euros.

En la resolución de verificación de la declaración presentada, la CNMC detectó dos incidencias relacionadas con el coste de las zonas no rentables. Por un lado, la incidencia (nº2) se trata de un descuadre en los importes del Ingreso Reflejado “9010152 Otras bonificaciones y descuentos” y supone un incremento del CNSU por zonas no rentables de 353.157 euros. Por otro lado, la incidencia (nº3) corresponde a un error en los criterios de reparto TTEDIMX y TTDIRE y representa una disminución del importe de CNSU por zonas no rentables en 274.233 euros.

En la nueva declaración de CNSU presentada por Telefónica se recalculan los resultados del modelo incorporando las correcciones aprobadas en la resolución de verificación señaladas en el párrafo anterior, junto a los cambios derivados de la aprobación de los resultados ajustados del SCC de Telefónica el 27 de julio de 2023, lo que supone un aumento del coste neto directo de zonas no rentables de 71.201 euros respecto al valor inicialmente presentado por Telefónica. Con la incorporación del impacto de las citadas incidencias a su nueva declaración, el coste neto relativo a zonas no rentables declarado por Telefónica para el ejercicio 2021 es de **11.500.253 euros**.

⁴ La conexión a internet desde una ubicación fija deberá ofrecer al usuario la posibilidad de establecer comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente no inferior a 1Mbit/s.

A. Definición de zonas

La metodología de cálculo del CNSU contempla dos tipos de zonas. Por un lado, las zonas convencionales o alámbricas en las 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 361.

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 411, de las cuales 361 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.

B. Primer requisito: rentabilidad considerando todos los servicios

Una vez definidas las zonas, es preciso determinar su rentabilidad. Para ello, se parte de la contabilidad de Telefónica de 2021 en el estándar de corrientes. El primer ajuste es excluir los costes e ingresos que, o bien no están relacionados con los servicios de comunicaciones electrónicas (p.ej. ingresos y costes extraordinarios), o bien no se pueden asignar a zonas (p.ej. terminales o negocios internacionales). La siguiente tabla muestra estos ajustes:

Tabla 1 Rentabilidad considerando todos los servicios (miles de euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]			
en millones de euros	Ingresos	Costes	Margen
(A) Datos de entrada SCC 2021			
(B) Cuentas excluidas del cálculo de la rentabilidad de las zonas			
(C) Coste auditoría excluido de la rentabilidad de las zonas.			
(A) – (B) – (C) Cuentas incluidas en rentabilidad de las zonas			
[FIN CONFIDENCIAL]			

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

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 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 Margen de los servicios relacionados con el Servicio Universal (millones de €)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

en millones de euros	Ingresos	Costes	Margen
TOTAL			

[FIN CONFIDENCIAL]

Los costes anteriores se distribuyen en zonas siguiendo el mismo criterio que en el apartado anterior.

En esta etapa del cálculo, Telefónica ha incorporado las correcciones indicadas en la incidencia número 3 de la resolución de verificación. La incidencia número 3 corregía un error en los criterios de reparto TTEDIMX y TTDIRE, que provocaba una subida relevante para el total de los costes presentados al CNSU de las zonas no rentables.

Como resultado, de las 411 zonas iniciales, 331 no son imputables al SU por el primer requisito (margen globalidad de servicios de telecomunicaciones). De las 80 zonas imputables al SU, 30 de ellas son las que presentan déficit teniendo en cuenta el segundo requisito, esto es, los servicios incluidos en el SU (conexión a la red y de servicio telefónico disponible al público). En la siguiente tabla se muestra el desglose de ingresos y costes.

Tabla 4 Distribución de los ingresos y costes relacionados con el SU entre clases de zonas

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

en millones de euros	Total Zonas	Zonas excluidas		Zonas deficitarias
		1 ^{er} requisito	2 ^o requisito	
Ingresos				47,01
Costes				58,51
Margen				-11,50
Nº Zonas	411	331	50	30

[FIN CONFIDENCIAL]

De las 30 zonas que computan para el cálculo del CNSU de zonas no rentables, todas ellas hacen uso de las tecnologías de acceso convencional (cableado) y ninguna de tecnologías inalámbricas.

Tabla 5 Lista final de centrales con rentabilidad negativa

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Central	Provincia

Este hecho da lugar a una subida muy significativa del coste neto unitario de cada zona respecto al 2020, el cual recoge el efecto final del ciclo de vida de los servicios de cobre (desmantelamiento de la red), caracterizado por pocas unidades manteniendo unos costes fijos elevados.

A modo de ejemplo, en la central de **[CONFIDENCIAL]**, tal como se observa en la Tabla 6, este hecho da lugar a una subida muy significativa del coste unitario de prestación del SU en dicha zona en 2021 respecto al año 2020.

Tabla 6 Coste unitario en la zona **[CONFIDENCIAL]**

[INICIO CONFIDENCIAL]

	2020	2021

[FIN CONFIDENCIAL]

Nótese que, mientras que el número de usuarios ha disminuido un **[CONFIDENCIAL]**%, los costes totales de esa zona han disminuido solamente un **[CONFIDENCIAL]**%. Esto provoca que los costes unitarios se disparen un **[CONFIDENCIAL]**% hasta alcanzar la cifra de **[CONFIDENCIAL]** euros/mes. No tiene sentido que **[CONFIDENCIAL]** usuarios de una zona urbana de Barcelona generen **[CONFIDENCIAL]** euros de coste por prestar el servicio de línea telefónica fija de voz. Son los últimos usuarios de cobre de esa central y serán migrados a otra solución tecnológica como la fibra o el acceso fijo radio. Se trata simplemente de un efecto contable asociado a la desaparición del cobre que no refleja una prestación eficiente del servicio universal.

Por lo tanto, el desmantelamiento de la red de cobre ha provocado una subida muy pronunciada de sus costes unitarios que causa a su vez un aumento muy importante del valor del CNSU, el cual no está justificado por unos mayores costes para Telefónica de cumplir con sus obligaciones de proveedor del servicio universal sino por su estrategia de desmantelamiento de la red de cobre. Es decir, estos costes no deben ser soportados por el resto de los operadores que contribuyen al Fondo Neto del Servicio Universal ya que son costes ajenos a la prestación del Servicio Universal.

Debido a lo anterior, se procede a calcular el coste de prestación del SU en cada una de las zonas no rentables que cumplen el primer requisito realizando un

ajuste en el coste unitario de los servicios incluidos en el SU. Se toma como referencia para el coste unitario de cada zona correspondiente al año 2021, el coste unitario de cada zona del año 2020 (el último año con valores de coste neto aprobado), manteniendo los ingresos y el número de líneas del año 2021. De esta manera, se sustituyen los costes unitarios del año 2021 presentados por Telefónica para cada zona por los de 2020. Es importante indicar que estos cálculos no se realizan para las zonas inalámbricas ya que estas no se ven afectadas directamente por la subida de los costes unitarios de la red de cobre.

La siguiente tabla muestra la evolución del principal servicio que recoge el coste de la red de cobre (Acceso RTB). Se puede observar cómo la subida del coste unitario de este servicio es significativa en el año 2021 (+22,9%) ya que, si bien es cierto que desde el año 2016 el coste unitario venía ascendiendo, lo hacía de una manera mucho más paulatina. Asimismo, el coste unitario de 2021 representa un incremento cercano al 80% desde el mínimo histórico alcanzado en 2010.

Tabla 7 Coste unitario aprobado del servicio “Acceso RTB” en el periodo 2013-2021

[INICIO CONFIDENCIAL]

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
------	------	------	------	------	------	------	------	------

[FIN CONFIDENCIAL]

Como resultado, de las 411 zonas iniciales, 331 no son imputables al SU por el primer requisito (margen globalidad de servicios de telecomunicaciones). De las 80 zonas imputables al SU, 17 de ellas son las que presentan déficit teniendo en cuenta el segundo requisito, esto es, los servicios incluidos en el SU (conexión a la red y de servicio telefónico disponible al público) con la metodología de cálculo señalada en el párrafo anterior.

De las 17 zonas que computan para el cálculo del CNSU de zonas no rentables, todas ellas hacen uso de las tecnologías de acceso convencional (cableado) y ninguna de tecnologías inalámbricas.

Tabla 8 Lista final de centrales con rentabilidad negativa

[INICIO CONFIDENCIAL para datos **sombreados]**

Central	Provincia	Número de líneas 2021 (1)	Coste Unitario 2020 (2)	Costes SU 2021 (1*2)=(3)	Ingresos SU 2021 (4)	CNSU 2021 (3-4)=(5)
TOTAL						2.490.871,19 €

[FIN CONFIDENCIAL]

Como resultado, se obtiene que el CNSU por zonas no rentables 2021 es de **2.490.871 euros** lo que supone una reducción de 9.017.105 euros respecto a valor del expediente de verificación. El valor obtenido se encuentra en línea con los valores del CNSU de años anteriores y con el decrecimiento del volumen de líneas de las diferentes zonas.

- **Alegaciones de Telefónica**

Telefónica muestra su desacuerdo con el cálculo presentado en el Informe de Audiencia para determinar el CNSU incurrido en el ejercicio 2021 ya que indica que ese cálculo se ha apartado de la metodología establecida, concretamente en dos cálculos: 1) el cálculo de las zonas no rentables y 2) el cálculo del importe del abono social (que se verá más adelante). Telefónica afirma que esto incurre en la arbitrariedad proscrita por el artículo 9.3 de la Constitución Española y vulnera el principio de seguridad jurídica en su manifestación de estabilidad y predictibilidad del marco regulador (artículo 129.4 LPCAP).

Telefónica indica que la CNMC se ha separado de los resultados que se obtienen al aplicar la metodología y no ha seguido lo verificado por las dos empresas auditoras (Deloitte y PwC⁵) que han participado en el procedimiento de verificación del CNSU.

En opinión de Telefónica, la utilización del coste unitario del año 2020 en vez del de 2021 de las zonas no rentables de 2021 es arbitraria por separarse de lo establecido en la metodología de cálculo del CNSU, carece de razonabilidad y elimina consistencia y homogeneidad a los resultados. En este sentido, afirma que los sistemas de contabilidad de costes (de donde se obtienen los datos de entrada para calcular el CNSU) tienen múltiples relaciones dentro de sí por los criterios de reparto y las cifras de costes dependen de las cuantías de los ingresos o de las cifras de planta o de ambas cifras en muchos servicios.

Telefónica insiste en que la CNMC está obligada a ceñirse, a la hora de realizar el cálculo del CNSU, a la metodología establecida al mismo tiempo que reconoce que también goza de potestad para elaborar una nueva metodología si lo encuentra necesario.

Por otro lado, Telefónica indica que si la red de cobre, gracias a un elevado número de clientes, permitió durante muchos años menores costes, también ahora, que es más ineficiente, deben considerarse los mayores costes como así recoge la contabilidad. Por ello, en este sentido, indica que no es coherente decir que *“estos costes no deben ser soportados por el resto de los operadores que contribuyen al Fondo Neto del Servicio Universal ya que son costes ajenos a la prestación del Servicio Universal”* cuando durante muchos años dichos operadores sí se han beneficiado de las economías de escala que ha generado la red de cobre.

Además, Telefónica argumenta que las decisiones de cambios tecnológicos no son fruto sólo de la decisión exclusiva de un operador, sino que en ellas confluyen diversas circunstancias y variables y vienen, incluso, impuestas por la regulación. Es más, no se muestra de acuerdo con el hecho de que la CNMC alegue esta migración para no seguir la metodología porque señala que esta la conocía, la apoyaba y era consciente de los efectos sobre los costes que generaba.

⁵ PWC fue la empresa contratada por Telefónica para revisar su declaración de CNSU

Telefónica no comparte que se trate de un “efecto contable”, sino que se trata de un coste real ya que Telefónica tiene que seguir unos procedimientos garantistas en la migración desde el cobre a otras tecnologías.

En cuanto a la naturaleza de los costes, Telefónica afirma que el grueso del coste no se corresponde con el mantenimiento y operación de cada central (OpEx), sino con las inversiones realizadas durante muchos ejercicios para poder cumplir con todas las obligaciones a las que Telefónica se encuentra sujeta (CapEx).

Por último, Telefónica contrapone dos conceptos, prestación eficiente y prestación ideal, los cuales argumenta que son importantes para este caso.

La prestación ideal es la que corresponde a un modelo teórico donde se minimizan los costes y se considera que los costes de prestación no pueden superar determinado importe por la naturaleza de los servicios ofrecidos porque históricamente siempre han tendido a la baja.

La prestación eficiente sería aquella que minimiza los costes de acuerdo con una óptica de gestión empresarial, pero tiene en cuenta la realidad del mercado y la vida de los activos, y puede dar lugar a que en algunos ejercicios el coste crezca por la evolución de los activos.

Telefónica defiende que esta prestación eficiente es la que se ajusta a la realidad y es la recogida por la contabilidad en la Resolución de la CNMC de verificación del CNSU de 2021 de 27 de julio de 2023.

- **Alegaciones de Lyntia, MásMóvil, Orange y Vodafone**

Lyntia, MásMóvil, Orange y Vodafone muestran su acuerdo con el criterio expuesto por la DTSA en el informe de audiencia en lo relativo al impacto del desmantelamiento de la red de cobre sobre el valor del CNSU. En efecto, estos operadores concuerdan expresamente con el criterio de eliminar el impacto indebido de lo que no es un coste de prestación del Servicio Universal, sino una decisión empresarial de Telefónica ajena a dicho SU.

En el caso de Orange, este operador señala que Telefónica soporta unos costes estructurales ligados al desmantelamiento de su red de cobre que nada tienen que ver con la prestación del SU. Ante esto, propone que la CNMC cuente con una mínima discrecionalidad para aplicar la metodología vigente con la flexibilidad suficiente que permita garantizar que son debidamente atendidos los objetivos esenciales establecidos en el Reglamento del Servicio Universal, en particular, que el coste neto de las obligaciones del SU sea obtenido como la

diferencia entre el coste que para el operador designado tiene el operar con dichas obligaciones y el correspondiente a operar sin las mismas (artículo 39.1 del Reglamento).

Orange indica que existe algún precedente relevante en el que la CNMC ya ha tenido que valorar y mitigar este tipo de efectos indeseados. Por ejemplo, a la hora de determinar el importe del CNSU 2019, Telefónica pretendió imputar al CNSU todos los costes de espectro de la banda 3,4-3,8GHz, cuando el principal factor causante de los gastos de Telefónica en esa banda de espectro no eran los accesos de SU prestados mediante LMDS, sino la inminente prestación de servicios móviles en tecnología 5G. En este caso, la CNMC determinó que solo se justificaba atribuir al SU una parte de tales costes, determinada a partir de datos del ejercicio anterior que no estaban afectados por el efecto de los servicios 5G.

En el caso de Vodafone, este operador se muestra en desacuerdo en la imputación a unos pocos usuarios del coste de una red de cobertura nacional y en proceso de desmantelamiento por razones totalmente ajenas al SU. Este operador enfatiza que el Reglamento del servicio universal condiciona la imputabilidad del coste a la eficiencia en su prestación. Vodafone expresa que no se debería imputar coste alguno por la prestación del SU en zonas donde existe cobertura de otras redes, ya sean de Telefónica o de terceros operadores, desplegadas con o sin ayudas públicas, abiertas a la prestación de servicios comerciales. En la misma línea señala que no se debe imputar el coste por prestar el servicio universal a través de la red de cobre donde sea viable hacerlo mediante redes inalámbricas que no generan coste neto adicional en aras de cumplir el principio de neutralidad tecnológica en la prestación del SU.

Por lo anterior, Vodafone se muestra de acuerdo con el ajuste realizado por la CNMC para el cálculo del coste neto de las zonas no rentables. Al igual que Orange, Vodafone indica que la aplicación de ajustes dirigidos a adaptar el cálculo de un coste a circunstancias excepcionales que desvirtúan los resultados de aplicar directamente una metodología no constituye una novedad, tal como hizo la CNMC en los expedientes de cálculo del WACC 2022 y 2023. En estos casos la CNMC realizó un ajuste sobre la tasa libre de riesgo para tener en cuenta la situación macroeconómica vigente y que el WACC reflejase de una manera más fehaciente la situación económico-financiera internacional.

A pesar de que los 4 operadores se muestran de acuerdo con el ajuste propuesto en el Informe de Audiencia, Orange y Lyntia solicitan tomar como base de cálculo el valor del coste neto unitario de años anteriores a 2020, y no el de 2020, puesto

que señalan que el valor de 2020 ya sufrió un primer impacto del proceso de migración de la red de cobre a la de fibra. En este sentido, Orange recuerda que el proceso de desmantelamiento de las centrales de cobre de Telefónica se inició mucho antes de 2020, por lo que, aunque sea en menor medida, el coste medio por línea de 2020 ya estaría afectado por los costes fijos e ineficiencias del proceso de desmantelamiento que se pretenden mitigar.

- **Respuesta de la Sala**

En primer lugar, cabe señalar que la CNMC, al realizar el ajuste del coste unitario (utilizar el valor de 2020 en vez del de 2021), busca un mejor reflejo de lo que suponen los costes de proveer el SU. En este sentido, cabe recordar que el artículo 41.2 del RSU establece que *“El coste neto en las zonas no rentables se obtendrá hallando la diferencia entre los costes imputables debidos a su **prestación eficiente** y los ingresos atribuibles al suministro de las conexiones en dichas zonas que reviertan al prestador”*.

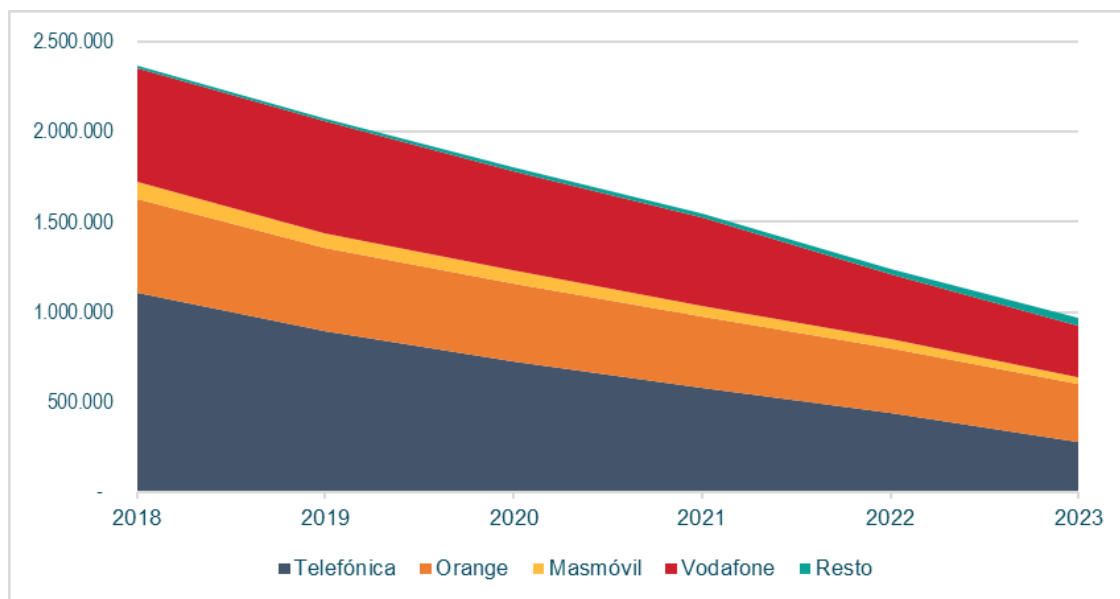
Esta Sala considera que este ajuste es necesario para mantener el espíritu de la Metodología y del RSU en cuanto al resultado que se busca calcular, **el coste de prestar de manera eficiente el SU para Telefónica**. En efecto, la subida del CNSU 2021 presentado por Telefónica respecto al valor aprobado para el CNSU 2020 (11.429.052€ frente a 3.241.434€) no se corresponde con un aumento de sus costes derivado de sus obligaciones de prestar el Servicio Universal.

De hecho, no hay constancia de un aumento de nuevos clientes atendidos con cobre (al contrario, hay menos) derivados de la obligación de cobertura universal ni tampoco de un incremento de los servicios prestados. Es decir, la prestación de los componentes del SU no se ha incrementado entre 2020 y 2021, sino al contrario, se ha reducido.

Es clave recordar que en el cálculo del SU se trata de determinar los costes de proveer las líneas de acceso telefónico y una conexión de banda ancha de 1 Mbps a los clientes no rentables para el prestador del SU. En este sentido, tal como se muestra en la Ilustración 1, el número de líneas 1P (sólo telefonía fija) provistas por Telefónica y el resto de los operadores es cada vez menor mientras el CNSU por zonas no rentables presentado en 2021 ha aumentado. En efecto, el número de líneas 1P del segmento residencial de Telefónica pasó de 726.995 en 2020 a 580.508 en 2021, lo que representa una reducción del 20,1%. Sin embargo, Telefónica plantea un coste por zonas no rentables de 11,5 millones de euros en 2021, cuando en 2020 este coste ascendió a 3,2 millones de euros. Es decir, Telefónica plantea un coste neto un 259% más alto cuando el número de líneas ha bajado un 20%. Es importante incidir en la idea señalada por

Vodafone de que estos servicios se pueden dar en las zonas menos pobladas mediante otras tecnologías más eficientes que el cobre, tal como el acceso fijo inalámbrico o incluso el satélite.

Ilustración 1: Evolución del número de accesos 1P (telefonía fija) del segmento residencial por operador en el periodo 2018-2023



Por otro lado, es cierto que dentro del SU también se incluye el acceso a banda ancha a velocidad de 1 Mbps, pero casi no existen conexiones que ofrezcan velocidades tan bajas y el coste incremental de proveer ese acceso además del servicio de voz es muy reducido.

Además, los costes del desmantelamiento de la red de cobre no son costes en los que haya incurrido Telefónica para prestar el Servicio Universal, sino costes derivados de las deseconomías de escala, que no están relacionados con la provisión del Servicio Universal. No es correcto (y, de hecho, también es lesivo para los contribuyentes al FNSU) que el desmantelamiento de la red de cobre recaiga en el coste de prestación de las últimas líneas (las que van quedando) por su efecto en el CNSU. Cabe indicar que estas deseconomías de escala no han afectado a la política comercial de Telefónica, en ningún momento ha planteado aumentar las tarifas minoristas de los últimos clientes de cobre.

Por otro lado, no hay que olvidar que el cierre de la red cobre también ha supuesto para Telefónica una serie de plusvalías que no ha incluido su declaración de coste neto. Estos ingresos adicionales se deben a operaciones de la venta del cobre y la venta de patrimonio inmobiliario debido al menor

número de centrales que se necesitan para las redes de fibra. En 2021, las operaciones relacionadas con la venta de la red de cobre supusieron para Telefónica unas plusvalías de 183 millones de euros⁶. Si se tuvieran en cuenta todos estos ingresos en la declaración del coste neto, su valor sería muy inferior. Ahora bien, la CNMC considera que contabilizar ingresos y costes en la etapa final de cierre de la red de cobre tendría como consecuencia un valor de coste neto del servicio universal distorsionado que no se ajustaría a lo previsto en el Reglamento, es decir, no recogería el coste de prestación eficiente del servicio universal. En su lugar, una decisión más proporcionada es utilizar como referencia el valor del coste unitario de los servicios de cobre en 2020, asumiendo que es la última referencia de costes razonable a los efectos de determinación del servicio universal.

Asimismo, tal como señala Vodafone, hay zonas en competencia (donde existe más de un operador con infraestructura propia para proveer los servicios incluidos dentro del SU) donde se está reconociendo CNSU. Este escenario cada vez es más importante de tenerlo en cuenta porque el contexto actual (varios operadores desplegando red de fibra y cierre inminente de cobre) es muy diferente al que se tenía cuando se aprobó el RSU: Telefónica tenía la red más extensa y era el único operador con red de cobre.

En cuanto a la alegación de Telefónica de que la CNMC no ha elaborado hasta ahora una nueva metodología, cabe indicar lo siguiente: la CNMC considera que la metodología debe utilizarse hasta la actualización del marco normativo, es decir, hasta la aprobación de la LGTel 2022, que establece novedades relevantes en el ámbito del servicio universal (en especial acceso a banda ancha a una velocidad de 10 Mbps con posibilidad de incrementar a 30Mbps y abono social prestado por diferentes operadores). Por tanto, la metodología se utilizará tanto en el ejercicio 2021 como en el 2022, que será el último en el que se utilice. Una vez conocido el alcance de la LGTel 2022, tal como apunta la propia Telefónica, en 2023 la CNMC dio comienzo al proceso de elaboración de una nueva metodología. En todo caso, esta Sala no tiene constancia de que hasta ese momento Telefónica propusiese en ningún momento la actualización o elaboración de una nueva metodología.

Asimismo, es importante resaltar, tal como lo han hecho Orange y Vodafone, que existen precedentes en la adaptación de una metodología existente de la CNMC para obtener unos resultados más acordes con las circunstancias en las que se

⁶ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/06/24/companias/1656095698_336176.html

aplica, como los casos citados de la tasa del espectro en el CNSU 2019⁷ o del WACC 2022⁸ y 2023⁹. Además de los casos citados por Vodafone y Orange, cabe añadir la metodología del test de replicabilidad económica, en especial en su cuarta revisión. A continuación, se comentan brevemente los diferentes ajustes realizados.

Tal como ha indicado Orange, en la determinación del CNSU 2019, esta Comisión concluyó que no se podía imputar al CNSU todos los costes de espectro de la banda 3,4-3,8GHz, cuando el principal factor causante de los gastos de Telefónica en esa banda de espectro no eran los accesos de SU prestados mediante LMDS, sino la inminente prestación de servicios móviles en tecnología 5G. Por ello, determinó que solo se justificaba atribuir a la provisión del SU una parte de esos costes, aquellos que no estaban afectados por el efecto de los servicios 5G, mediante la toma de los datos del año anterior.

Además, en los expedientes del WACC 2022 y WACC 2023 esta Comisión realizó un ajuste sobre la tasa libre de riesgo (uno de los parámetros que conforman el WACC) respecto a lo señalado en la metodología para el cálculo del WACC para tener en cuenta la situación macroeconómica vigente y que el WACC reflejase de una manera más fehaciente la situación económico-financiera internacional. En este sentido, la Comisión Europea apoyó la adaptación de la metodología por parte de la CNMC para conseguir resultados más eficientes. Telefónica no solo apoyó la actuación de la CNMC, sino que incluso solicitó que el ajuste planteado por CNMC fuera mayor.

⁷ 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 APROBACIÓN CNSU 2019). https://www.cnmc.es/sites/default/files/4181540_0.pdf

⁸ Resolución por la cual se aprueba la determinación de la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes del ejercicio 2022 de los operadores de comunicaciones electrónicas declarados con poder significativo de mercado y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores de Comunicaciones Electrónicas. (WACC/DTSA/008/22: WACC 2022). <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4525505.pdf>

⁹ Resolución por la cual se aprueba la determinación de la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes del ejercicio 2023 de los operadores de comunicaciones electrónicas declarados con poder significativo de mercado y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores de Comunicaciones Electrónicas. (WACC/DTSA/009/23 WACC 2023). <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5200262.pdf>

Asimismo, en la cuarta revisión de parámetros del test de replicabilidad¹⁰, fue la propia Telefónica quién planteo una forma específica de computar el coste de sus promociones, no prevista en la metodología, debido a la casuística derivada del estado de alarma debido a la pandemia COVID-19. La CNMC aceptó la propuesta de Telefónica.

Es decir, las metodologías de la CNMC dictan la forma de realizar determinadas cuestiones, pero a la vez la CNMC debe aplicarla de forma lo suficientemente flexible como para abordar determinadas situaciones no previstas cuando se diseñaron, como se ha visto en los ejemplos anteriores que Telefónica conoce perfectamente.

En cuanto a aplicar el coste unitario de años anteriores a 2020 tal como proponen Orange y Lyntia, esta Sala considera que ese fue el último ejercicio donde la evolución de los costes unitarios y del coste neto del servicio universal se puede considerar consistente con la prestación eficiente del servicio.

Por lo tanto, por todas las razones expuestas, esta Sala considera que el ajuste realizado para el cálculo de las zonas no rentables (tomar como referencia para el coste unitario de cada zona correspondiente al año 2021, el coste unitario de cada zona del año 2020, manteniendo los ingresos y el número de líneas del año 2021) es necesario para que el resultado refleje de una manera eficiente y consistente con el Reglamento del Servicio Universal los costes de proveer el SU por parte del prestador, Telefónica.

E. Subvenciones percibidas por Telefónica

En el ejercicio anual terminado a 31 de diciembre de 2021 Telefónica 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.

F. Impacto por zonas geográficas

Con respecto a la distribución geográfica del componente de zonas no rentables del CNSU se observa un importe superior a 250.000 euros en 5 provincias (Burgos, Cantabria, Navarra, Palencia y Teruel) junto con 9 provincias con un

¹⁰ Resolución por la que se aprueba la cuarta revisión de parámetros del test de replicabilidad económica de telefónica (OFMIN/DTSA/003/21)
<https://www.cnmc.es/expedientes/ofmindtsa00321>

importe inferior a los 250.000 mil euros (A Coruña, Baleares, Granada, León, Lleida, Lugo, Madrid, Málaga y Zaragoza).

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 IPREM¹¹ multiplicado por 1,2.
- Los servicios a usuarios con discapacidad son los siguientes:
 - o Usuarios invidentes o con graves dificultades visuales: reducción de ingresos por la franquicia en las llamadas al servicio de consulta 118AB¹².
 - 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

¹¹ El Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) fijado para el año 2021 era 564,90 euros mensuales. Por tanto, el umbral para 2021 ascendía a 677,88€.

¹² Franquicia de 10 llamadas mensuales al servicio de consulta telefónica sobre números de abonado 11822.

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, de acuerdo con el valor aprobado en la resolución de verificación, representa el 99,8% del coste neto (4,33 millones de euros) por servicios no rentables.

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€)¹³.

Posteriormente, el coste por cliente se multiplica por la planta media anual de clientes del Abono Social en el año 2021 ([**CONFIDENCIAL**]) para obtener el coste neto por servicios no rentables (4.330.808 euros).

B. Mejora en el cálculo de los costes de Abono Social

Tal como se señaló en la incidencia número 7 de la resolución de verificación, dentro del cálculo del Abono Social se tienen en cuenta los costes del servicio 9800111 Acceso RTB y sus líneas, concretamente, para el cálculo del coste unitario de la cuota mensual. Dado que la tarifa de Abono Social se ofrece tanto a través de servicios de cobre como de radio y de fibra, esta Comisión consideró que se podría tener en cuenta para el cálculo del Abono Social los costes y el número de líneas de este servicio desagregados por tecnología. Esta mejora tiene como objetivo que el coste del acceso medio unitario refleje en mayor medida la realidad de la base de clientes actual y el coste neto efectivo soportado por el operador.

En este sentido, en el punto 4 del requerimiento hecho a Telefónica por la DTSA el 1 de agosto de 2023 se solicitaba a la operadora que proporcionase el

¹³ La cuota de abono de líneas individuales asciende durante el ejercicio 2021 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€.

desglose de clientes del Abono Social en función de la tecnología con la que se presta el servicio.

En su respuesta al requerimiento, Telefónica proporcionó la información solicitada, incluyendo el coste unitario de acceso de cada una de las tres tecnologías utilizadas (cobre, fibra y radio).

Esta información permite realizar un cálculo más preciso del coste de proveer a cada cliente el Abono Social teniendo en cuenta la tecnología a través de la cual se presta el servicio. El servicio 9800111 Acceso RTB sólo tiene en cuenta los costes de la red de cobre y de radio, pero no los de fibra, por lo que a los clientes del Abono Social provistos a través de fibra se les imputaba el coste del servicio de Acceso RTB correspondiente a los costes de la red de cobre y radio.

Por lo tanto, para calcular el CNSU derivado del Abono Social se multiplica la planta media anual del Abono Social de cada tecnología (cobre, fibra y radio) por el respectivo coste del acceso medio unitario de cada una de esas tecnologías para el año 2021.

En el caso de los clientes del Abono Social prestado a través de cobre no se considera adecuado utilizar el coste del acceso medio unitario del año 2021 ya que tal como se ha comentado con anterioridad, en el apartado de zonas no rentables, aquel recoge el efecto final del ciclo de vida de los servicios de cobre (desmantelamiento de la red), caracterizado por pocas unidades manteniendo unos costes fijos elevados.

Por ello, esta Sala considera que se debe emplear el coste del acceso medio unitario del año 2020, el último año con valores de coste neto aprobado que se considera razonable, para el cálculo del Abono Social de los clientes de cobre. Sin embargo, al no disponer para el año 2020 de los costes del servicio de Acceso RTB desglosados por tecnología se asume que el coste del acceso medio unitario del año 2020 de cobre ha seguido la misma variación entre los años 2020 y 2021 que el servicio Acceso RTB, el cual recoge los costes de la red de cobre y radio conjuntamente.

El Acceso RTB fue un ([CONFIDENCIAL]) inferior el año 2020 ([CONFIDENCIAL]) con respecto al 2021 ([CONFIDENCIAL]). Por otro lado, el coste del acceso medio unitario del cobre ([CONFIDENCIAL]) en 2021, por lo que si se aplica la misma relación entre ejercicios el coste del acceso medio unitario del cobre para 2020 ascendería a ([CONFIDENCIAL]).

En la siguiente tabla podemos observar los cálculos para obtener el CNSU derivado del Abono Social:

Tabla 9 Cálculo del Abono Social desagregado por tecnología

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

	Coste medio acceso (€)	Cuota abono bonificada (€)	(1) Coste medio – Cuota abono (€)	(2) Planta media anual	Coste Neto (€) = (1)*(2)
Cobre					
Fibra					
Radio					
TOTAL				239.226	3.516.897

[FIN CONFIDENCIAL]

Por lo tanto, se observa una reducción de 813.911 euros respecto al valor aprobado en la resolución de verificación.

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

Tabla 10 CNSU derivado del Abono Social en el ejercicio 2021 en comparación con los aprobados para 2012-2020

CNSU derivado del Abono Social (Miles de euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Descuento cuota conexión	71	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Descuento cuota de abono	10.462	9.584	7.847	6.930	5.875	4.544	4.421	4.578	4.258	3.517
TOTAL	10.532	9.584	7.847	6.930	5.875	4.544	4.421	4.578	4.258	3.517

Por otro lado, la ausencia de nuevas contrataciones netas 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. En este sentido, se puede observar en la siguiente tabla cómo el número de usuarios del Abono Social ha venido decreciendo en los últimos años.

Tabla 11 Número de usuarios del Abono Social para el periodo 2012-2021

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Número de usuarios del Abono Social	84.348	77.147	62.933	57.879	50.060	36.674	31.282	27.705	24.323	19.936

- **Alegaciones de Telefónica**

Telefónica alega que la CNMC se ha separado de la metodología de cálculo del CNSU en dos puntos.

Por una parte, indica que la CNMC ha distinguido por primera vez el coste del acceso medio unitario de los clientes de cobre, radio y fibra en vez de emplear un único coste para todos los clientes. Por otra parte, indica que la CNMC ha empleado el coste del acceso medio unitario del año 2020 en vez del de 2021 para los clientes de cobre, debido al efecto del desmantelamiento de la red indicado en el apartado del CNSU de zonas no rentables, mientras que sí ha utilizado los costes medios de acceso correspondientes al año 2021 para los accesos provistos a través de las otras tecnologías: fibra y radio.

- **Respuesta de la Sala**

Esta Sala considera que se ha mejorado el cálculo del CNSU del Abono Social al separar los clientes por tecnologías ya que los costes de acceso de cada una de las tecnologías son diferentes y así se obtiene un coste más preciso del coste de proveer el abono social para Telefónica, al tener en cuenta mediante qué tecnología se presta el abono social, especialmente en un contexto en el que los costes de prestación de cada una de las tecnologías son muy diferentes.

Además, en la fecha de aprobación de la metodología vigente (2012), no se contempló la red de fibra para dar Abono Social y, por ende, se ajusta el cálculo a la realidad actual.

Por otra parte, en coherencia con el cálculo del CNSU de zonas no rentables es pertinente que también se tome el coste unitario del año 2020 para los accesos de cobre ya que el coste unitario de 2021 está influenciado sustancialmente por el efecto del desmantelamiento de la red de cobre y presenta unos valores no razonables, tal como se explicó en el apartado del CNSU de zonas no rentables.

C. Servicios especiales: usuarios con discapacidades

El coste de la prestación de servicios a usuarios con discapacidad presentado por Telefónica asciende a un total de 10.170,90 euros en el ejercicio 2021. La partida principal son las facturas en letras grandes, que ascienden a 6.310,75 euros. El resto del importe (3.860,15 euros) corresponde a la emisión de facturas en Braille (3.773,28€) y la bonificación de las 10 primeras llamadas al servicio de información 11822 (86,87€). Telefónica no ha presentado coste por el servicio a personas con discapacidad auditiva.

En lo que respecta a las facturas en letras grandes, en 2021 se contabilizaron un total de 2.323 clientes, para los que se emitieron un total de 16.472 facturas. Por lo tanto, el coste por factura ha sido de 0,38€.

En cuanto a las facturas en Braille, en 2021 se contabilizaron un total de 203 clientes, para los que se emitieron un total de 2.741 facturas. Por lo tanto, el coste por factura ha sido de 1,38€.

Total CNSU por servicios no rentables

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

Tabla 12 CNSU por servicios no rentables

(cifras en euros)	2021
Descuento cuota conexión	-
Descuento cuota de abono	3.516.897
CNSU Abono Social	3.516.897
Facturas en Braille	3.773
Facturas en letras grandes	6.311
Bonificación 11822 personas invidentes	87
Personas discapacidad auditiva	-
CNSU Servicios a usuarios con discapacidad	10.171
TOTAL	3.527.068

Cuarto. CNSU relativo a cabinas

Para la comprensión de la información que se presenta a continuación, es necesario especificar que el término empleado de “cabina” equivale a “línea telefónica” o “terminal telefónico” y que se diferencia del término “mueble” o “soporte”, que se refiere a la estructura donde se ubica una o más cabinas.

En la resolución de verificación solo se identificó un error documental, por lo que el importe del CNSU cabinas de la entrega de 5 de septiembre de 2023 coincide con la declaración original cuyo importe, previo a la aplicación de beneficios no monetarios, es de 3.885.496 euros.

Este ejercicio es el último para el que se calcula el CNSU relativo a cabinas porque la designación de Telefónica como operador obligado finalizó el 31 de diciembre de 2021. En consecuencia, a partir de esa fecha la prestación del

servicio de cabinas será ajena a las obligaciones del SU y no cabrá reconocimiento de coste neto.

A. Determinación de los municipios computables para el CNSU

Según lo establecido en el artículo 32.1 del RSU, todo municipio con más de 1.000 habitantes deberá tener al menos una cabina instalada y, además, se tendrá que instalar una cabina adicional por cada 3.000 habitantes¹⁴. En el mismo artículo se cita que para aquellos municipios con menos de 1.000 habitantes en los que esté justificado bajo las bases de “*distancia elevada a facilidades similares, baja penetración del servicio telefónico fijo, falta de accesibilidad del servicio telefónico móvil o elevada tasa de población flotante*” también deberá existir una cabina telefónica.

De acuerdo al número de cabinas instaladas y al margen de beneficio de cada municipio, se clasifican los municipios en las siguientes categorías:

- No computables para el cálculo del CNSU: incluye los municipios que cuenten con más cabinas de las estrictamente requeridas por el artículo 32.1 del RSU.
- Computables para el cálculo del CNSU: incluye los municipios con un número de cabinas ajustado a lo establecido por el artículo 32.1 del RSU. Según el resultado de ingresos y costes, los municipios se dividen en dos clases:
 - o Rentables: municipios que presentan un margen positivo.
 - o No Rentables: municipios que presentan un margen negativo.

A continuación, se presenta el resultado obtenido de la identificación de municipios computables para el CNSU relativo a cabinas:

Tabla 13 Municipios y cabinas computables para el cálculo del CNSU relativo a cabinas presentado por Telefónica

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Clasificación Municipio	Nº Municipios	Nº Cabinas
Computable SU	2.718	
- Rentable	0	
- No rentable	2.718	
No computable SU	5.413	

¹⁴ Por ejemplo, un municipio con 3.001 habitantes ya requeriría una segunda cabina.

- Nº cabinas > requerido	
- Municip. < 1.000 hab con cabinas	
- Sin cabinas	
Total	8.131

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se observa en la tabla anterior, un total de 2.718 municipios que comprenden un total de **[CONFIDENCIAL]** cabinas son computables para el cálculo del CNSU. La totalidad de estos municipios resultan no rentables y, por tanto, imputables al CNSU relativo a cabinas.

B. Ingresos imputables

Según la resolución de la metodología se consideran imputables los ingresos directamente relacionados con las cabinas, como la recaudación, recargo, publicidad y servicios añadidos. Actualmente los ingresos de los teléfonos públicos de pago se limitan únicamente al tráfico cursado en los mismos y a la publicidad instalada en los muebles.

Se han imputado las siguientes categorías de ingresos:

- Ingresos de tráfico: incluye el pago de servicios en cabinas, tanto en efectivo como con tarjetas.
- Ingresos de publicidad: ingresos facturados por la publicidad en los muebles de las cabinas.

A continuación, se presentan los ingresos imputados a cabinas antes y después de la verificación, en comparación con años anteriores:

Tabla 14 Ingresos imputados a cabinas (miles de euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Categorías de ingresos	2018	2019	2020	2021
Tráfico				
Publicidad				
Total	4.693	2.754	424	296

[FIN CONFIDENCIAL]

El total de ingresos imputables al servicio universal de cabinas es de **296 mil euros**. Esto significa una disminución del 30% respecto a los ingresos imputados en el ejercicio 2020, debido a la progresiva reducción del tráfico cursado en los teléfonos de uso público y la eliminación de publicidad de terceros.

C. Costes imputables

Según el RSU se consideran imputables a teléfonos públicos de pago los costes de instalación, mantenimiento, encaminamiento de tráfico saliente y gestión eficiente de los mismos.

Las categorías de coste presentadas por Telefónica son las siguientes:

- Puesta a disposición: aunque se mantiene la nomenclatura anterior procedente del contrato de “puesta a disposición de la planta de cabinas en vía pública” entre TTP y Telefónica, en esta categoría de coste se recoge la valoración a costes corrientes de los activos de cabinas en el SCC de Telefónica.
- Cuotas y tráfico: se trata de los importes repercutidos en el SCC como concepto de abono por línea y tráfico telefónico medido.
 - o Cuotas: la cuota de línea se corresponde principalmente con los costes asociados al acceso de los cables de cobre, la acometida de cobre, y el acceso telefónico básico en la central.
 - o Servicio medido de tráfico: corresponde a los costes en los que incurre Telefónica por el tráfico de voz en las cabinas. Se corresponde con los importes repercutidos en el SCC en función de los tráficos por ámbito cursados en cada municipio, y su valoración a coste en función del coste unitario obtenido para cada tipo de tráfico en el SCC de Telefónica.
- Participación extranjera servicio automático de salida: Se trata de los importes facturados por operadoras extranjeras en concepto de interconexión internacional, y se imputan a todos los municipios en función de los minutos cursados de tráfico internacional.
- Gastos de interconexión: Son los importes facturados por operadores nacionales por los costes de interconexión de las llamadas realizadas desde los teléfonos de uso público, y se imputan a municipios en función de los minutos nacionales cursados ponderados por su precio de interconexión regulado.
- Cánones pagados a Ayuntamientos: pagos a ayuntamientos como canon para la explotación publicitaria de las cabinas en vía pública.
- Subcontratas y otros gastos de contratas: gastos asociados a las subcontratas que se encargan de la recaudación de fondos, mano de obra, conservación y mantenimiento, etc.
- Materiales: materiales consumidos en el mantenimiento y conservación de la planta de cabinas en vía pública.

- Tributos: incluye la tasa CRTVE y la Tasa de Operadores.
- Auditoría: pago por la revisión del cálculo del CNSU relativo a cabinas.
- Transporte de fondos: costes asociados al transporte de los fondos recaudados en las cabinas.
- Personal asociado al negocio de cabinas: se trata de la retribución del personal propio (plantilla de Telefónica) asignado al negocio de cabinas.
- Otros gastos: Recoge una serie de gastos indirectos repercutidos a todos los servicios en el SCC de Telefónica.

A continuación, se presentan los costes imputados a cabinas:

Tabla 13 Costes imputados a cabinas (miles de euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Categorías de coste	2018	2019	2020	2021
Puesta a Disposición				
Cuotas y trafico				
Cuotas de línea				
Servicio medido				
Participación extranjera Salida				
Gastos de interconexión				
Canon a Ayuntamientos				
Subcontratas				
Otros gastos de contrata				
Materiales				
Tributos				
Auditoría				
Transporte de fondos				
Gastos de personal				
Otros gastos				
Total	11.483	6.403	3.907	4.316

[FIN CONFIDENCIAL]

El total de costes imputables al servicio universal de cabinas es de **4.316 miles de euros**, lo que significa un incremento del 10% respecto a los costes imputados en el ejercicio anterior, debido principalmente al incremento del coste del servicio medido. Este servicio presentó en 2020 un valor atípico como consecuencia de las medidas de restricción de la movilidad adoptadas para hacer frente a la Covid-19.

D. CNSU relativo a cabinas

El coste neto directo final es el margen por municipio en función de los ingresos atribuibles y costes imputables calculados anteriormente. El CNSU relativo a

cabinas es la suma de los costes netos directos de cada municipio no rentable de los computables. El resultado del cálculo de CNSU relativo a cabinas presentado por Telefónica para el ejercicio 2021 es el siguiente:

Tabla 14 Resultados presentados por Telefónica del CNSU relativo a cabinas para el ejercicio 2021 (miles de euros)

Municipio (miles de EUR)	Nº Municipios	Ingresos	Gastos	Margen	Coste Neto
No computable CNSU	5.413	7,2	141,3	-134,2	-
Computable CNSU	2.718	289	4.174,6	-3.885,5	3.885,5
Rentable	0	0	0	0	-
No rentable	2.718	289,1	4.174,6	-3.885,5	3.885,5
Total	8.131	296,3	4.315,9	-4.019,6	3.885,5

Como puede observarse en la tabla anterior, Telefónica presenta **2.718 municipios no rentables** imputables al servicio universal relativo a cabinas con un coste neto total de **3.885.496 euros**. Los servicios de la Comisión consideran la declaración de CNSU de Telefónica conforme a los requerimientos de la resolución de verificación.

Quinto. Coste de la auditoría

Telefónica encarga dos auditorías del CNSU separadas, una para cabinas y otra para el resto de los componentes. El coste de la auditoría del CNSU de cabinas está incluido en los costes repartidos a cabinas, como se refleja en la Tabla 13. Sin embargo, el coste de la auditoría sobre el resto de los componentes 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 2021 (62.146€) realizada por PwC.

Sexto. 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:

1. Mayor reconocimiento de la marca del operador, como consecuencia de la prestación del servicio.
2. Ventajas derivadas de la ubicuidad.
3. Valoración de los clientes o grupos de clientes, teniendo en cuenta su ciclo de vida.
4. Exposición de marca en cabinas telefónicas.
5. Publicidad propia en cabinas telefónicas.

Telefónica ha aportado los parámetros necesarios para el cálculo de los beneficios no monetarios. Estos parámetros fueron comprobados en la resolución de verificación. Sin embargo, cabe recordar que tal como se señala en la Resolución de verificación del CNSU 2021 que “*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 presentados por Telefónica. El importe de los beneficios no monetarios se calculará en la resolución de determinación del coste neto*”.

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,

- *N_{Líneas_{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 encuesta¹⁵.
- *Margen_{Línea}*: 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 de comunicaciones electrónicas relacionados con el SU tal como se muestra en su fórmula de cálculo:

$$Margen_{total_medio_por_linea} = \frac{Margen_{98002\ Acceso} + Margen_{98002\ Tráfico} + Margen_{98004\ Banda\ ancha}}{(N^{\circ}\ total_lineas_promedio)}$$

La siguiente tabla muestra el cálculo del beneficio de imagen de marca para el ejercicio 2021:

¹⁵ 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.

Tabla 15 Beneficio de imagen de marca (en euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]

Beneficio	NºLíneas_ OpSUexc	%_Usuarios_ fieles	Margen_total_ medio_por_línea	Importe
-----------	----------------------	-----------------------	----------------------------------	---------

[FIN CONFIDENCIAL]

Dado que, en 2021, la variable *margen anual medio por línea* tiene valor negativo según los criterios de la Metodología, de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL], en 2021 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:

$$L1x Margen_medio_por_línea_1 + L2x Margen_medio_por_línea_2$$

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 por ubicuidad, que resulta en un valor negativo, y, por lo tanto, no hay beneficio intangible por ubicuidad.

Tabla 16 Beneficio de ubicuidad (en euros)

[INICIO CONFIDENCIAL]

Beneficio	L1	L2	Importe
-----------	----	----	---------

[FIN CONFIDENCIAL]

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 2021 **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, el resultado de la fórmula de cálculo del beneficio del ciclo de vida también es negativo. Por tanto, en 2021 no hay beneficio intangible por el ciclo de vida de los clientes.

- **Alegaciones de Orange y Vodafone**

Orange indica que la CNMC debe cuestionarse los resultados obtenidos para la determinación de los beneficios no monetarios por no estar representando el efecto que se pretende modelar en la metodología.

Orange considera que el hecho de que los beneficios no monetarios por imagen de marca, ubicuidad y ciclo de vida sean igual a 0 revela un fallo de la metodología ya que Telefónica se beneficia positivamente de las ventajas que se persigue cuantificar en el apartado de beneficios no monetarios, y particularmente en el de reconocimiento de la imagen de marca. Es más, incide en que el beneficio por reconocimiento de la imagen de marca debe forzosamente ser positivo para el prestador del SU ya que una cuantificación negativa del mismo significaría que los resultados de Telefónica se verían perjudicados por la captación y/o fidelización de clientes ligados a dicho reconocimiento de la prestación del SU.

Además, Orange considera que, al igual que para el CNSU de zonas no rentables, los costes no evitables (fijos) no deberían ser tenidos en cuenta a efectos de valorar los márgenes por línea que son utilizados para el cálculo de los beneficios no monetarios. El operador razona que, en la medida que los beneficios no monetarios son estimados como un margen por línea multiplicado por un número de líneas 'beneficiarias', en el cálculo de dicho margen por línea no cabría incluir costes fijos, puesto que estos no influirán en el valor aportado por el beneficio no monetario en sí mismo, para diferentes números de líneas beneficiarias.

De la misma manera, Orange solicita a la CNMC que excluya los servicios de TV del cálculo de los beneficios no monetarios por imagen de marca y por ubicuidad, con el objetivo de obtener una estimación más razonable y objetiva de tales compensaciones en línea con lo solicitado en la audiencia del CNSU 2020.

Subsidiariamente, en caso de que la CNMC decida seguir incluyendo los servicios de TV en el cálculo del margen medio por línea utilizado para la estimación de los beneficios no monetarios, Orange considera que dicha decisión debería ir acompañada por la inclusión, dentro del mismo margen por línea, de los márgenes de los servicios móviles ya que argumenta que estos se comercializan conjuntamente con el resto de los servicios minoristas, de igual manera que los servicios de TV.

Por último, Orange solicita la revisión urgente de la metodología de determinación del CNSU, especialmente para el cálculo de los beneficios no monetarios.

Por su parte, Vodafone muestra su desacuerdo en que no exista ningún tipo de beneficio intangible por la prestación del servicio universal y, en consecuencia, solicita que se analicen alternativas para su cálculo. Concretamente, considera que es necesario efectuar un ajuste en el cálculo de los beneficios no monetarios o que se realice con una metodología alternativa ya que afirma que la metodología vigente no puede convertirse en un fin en sí misma si fallan sus resultados.

- **Respuesta de esta Sala**

En primer lugar, el hecho de que los beneficios no monetarios por imagen de marca, ciclo de vida y ubicuidad sean igual a 0 viene determinado por que la rentabilidad de las líneas en este periodo es negativa. En épocas de mayores márgenes, los beneficios intangibles asociados a la imagen de marca, ciclo de

vida y ubicuidad son mayores. En épocas de menor rentabilidad, disminuyen hasta llegar a ser cero, como ocurre en este ejercicio.

Por otro lado, esta Sala no considera adecuado que se modifique la manera de calcular el margen medio por línea ya que para calcular el margen de una línea es necesario tener en cuenta todos los costes e ingresos, incluidos los fijos a pesar de que es cierto que estos costes no varían según el número de líneas beneficiarias.

En lo relativo a la exclusión del margen de los servicios de televisión del cálculo del margen medio por línea, tal como solicita Orange, tal como se señaló en la Resolución de determinación del CNSU 2020, esta Sala se muestra en desacuerdo ya que los servicios minoristas ligados a la conexión fija deben ser incluidos en el cálculo. En este sentido, parece evidente que los servicios de televisión (excepto el servicio TV OTT, el cual está excluido del margen medio por línea) cumplen esa condición ya que se ofrecen a través de una conexión fija compartida con otros servicios, como los de banda ancha. Además, estos servicios se ofrecen de manera empaquetada con los servicios de banda ancha por parte de los operadores.

Cabe aclarar que la metodología excluye los servicios móviles prestados por Telefónica Móviles del cálculo del margen medio por línea, tal como solicita Orange en sus alegaciones.

En todo caso, cabe indicar que la CNMC se encuentra en proceso de elaboración de una nueva metodología de cálculo del CNSU en el que se actualizará la metodología de cálculo de los beneficios no monetarios y donde Orange y Vodafone podrán plantear sus propuestas.

D. Beneficio no monetario por la exposición de marca en las cabinas

El beneficio no monetario de la exposición de la marca se corresponde con el beneficio de mostrar el logo del Grupo Telefónica en las cabinas computables en el CNSU. Este beneficio se calcula como el ingreso equivalente que el Grupo Telefónica tendría que abonar para exhibir dicho logo en las cabinas.

Telefónica obtiene este importe realizando los pasos siguientes:

- Cálculo del precio medio por mueble y metro cuadrado
- Obtención del área útil para la exposición del logo
- Cálculo del beneficio no monetario

Cálculo del precio medio por mueble y metro cuadrado

Telefónica extrae de los sistemas internos de información y de la aplicación de publicidad los ingresos publicitarios asociados a cada mueble y el tiempo que estos han tenido publicidad instalada. En base a esta información, calcula el ingreso promedio por mueble por mes de ocupación, es decir, obtiene el valor promedio que se paga por mes de publicidad en cada mueble.

Dicho cálculo se realiza para las tipologías de municipio para las que Telefónica oferta diferentes preciaros, en función de la población de cada municipio y otros criterios de categorización. En particular, diferencia los siguientes tipos de municipios:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

A continuación, se muestran los valores promedio obtenidos de ingresos de publicidad por mueble y por mes y por tipo de municipio, para los muebles publicitables en municipios computables para el CNSU, según Telefónica:

Tabla 17 Ingreso promedio de publicidad por mueble y mes, para muebles publicitables en municipios computables para el CNSU 2021 según Telefónica (euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Clase del municipio	Facturación promedio por mueble y mes (euros)	Muebles publicitables CNSU	Facturación total mensual (euros)
Especial Clase			
Extra Clase			
Primera Clase			
Segunda Clase			
> de 10 mil hab.			
de 1 a 10 mil hab.			
TOTAL (mensual)			
TOTAL (anual)			

[FIN CONFIDENCIAL]

De acuerdo con la información proporcionada por Telefónica, para el ejercicio 2021 no se habría recibido factura alguna por publicidad en los **[CONFIDENCIAL]** muebles computables para el CNSU. Por lo tanto, el importe medio de facturación neta para los municipios computables al CNSU, correspondería a un importe de 0 euros por mes y de 0 euros por año, considerando que los soportes estuviesen ocupados durante todo el año.

Una vez obtenido el ingreso promedio por mueble y año, es necesario obtener el área publicitable en los muebles para poder obtener el ingreso promedio por metro cuadrado y año. Para el ejercicio 2021, Telefónica ha aportado el siguiente valor de área publicitable: **[CONFIDENCIAL]** m²/mueble.

Obtención del área útil para la exposición del logo

Según Telefónica la evolución temporal de las “marcas comerciales” de Telefónica ha sido la siguiente¹⁶:



De 1984 a 1993



Telefónica

De 1993 a 1998

Telefónica

De 1998 a 2010



De 2010 a 2017



De 2017 a 2020



Desde 2020

Actualmente, la “marca comercial” de Telefónica es *Movistar*. *Telefónica* se mantiene como la “marca institucional”.

Telefónica asegura que no existen muebles con el logo actual de la marca comercial *Movistar*, solo tienen presencia en las cabinas los tres primeros logos.

Telefónica ha utilizado la misma metodología que en años anteriores para estimar el área de exposición del logo, realizando un estudio técnico detallado sobre el inventario de planta y dimensionamiento de los logos por cada tipo de mueble. De forma equivalente a los ejercicios 2012-2020, para el ejercicio 2021, solo se tiene en cuenta la superficie ocupada por la marca institucional *Telefónica*, sin considerar los logos antiguos de marca.

Los tipos de muebles existentes en el ejercicio 2021 eran los siguientes:

¹⁶ Las fechas de presencia de las distintas marcas en las cabinas difieren de las indicadas por el tiempo necesario de implantación en las mismas.

- Soporte múltiple, de 1, 2 o 3 cabinas.



- Soporte adosado



- Soporte cubierto



- Cabinas A, de Antiguas



- Liebre



- Semicabinas y Otros



En la tabla siguiente se muestra la planta total de muebles instalados a 31 de diciembre de 2021, así como los muebles situados en municipios computables para el CNSU:

Tabla 18 Planta total de muebles a 31/12/2021 y muebles computables CNSU, presentada por Telefónica


[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Telefónica ha calculado la superficie de ocupación del logo en municipios computables para CNSU 2021 con información detallada de (i) número de cristales serigrafiados con logo por tipo de soporte, y de (ii) la superficie de cada tipo de logo en cada tipo de cristal, todo ello, teniendo en cuenta tanto los cristales laterales como los cristales de la corona del soporte, así como los cristales laterales desinstalados. A continuación, se muestra dicha ocupación:

Tabla 19 Superficie de ocupación del logo para los muebles situados en municipios computables para el CNSU según Telefónica (en m²)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Tipo de mueble	logo	logo	logo
		 <i>Telefónica</i>	
Adosado			
Múltiple 1			
Múltiple 2			
Múltiple 3			
Cubierto			
Cabina A			
Liebre			
Semicabina			
Otros			
TOTAL			

[FIN CONFIDENCIAL]

Según se observa en la tabla anterior, la superficie de ocupación del logo *Telefónica* es de **[CONFIDENCIAL]** m² en los muebles situados en municipios computables para el CNSU.

- **Estimación inicial del BNM por exposición de logo de la DTSA**

Por último, Telefónica calcula el beneficio no monetario como producto del ingreso promedio obtenido de 0 euros por año y metro cuadrado, por el área útil de exposición del logo de **[CONFIDENCIAL]** m², presentando un valor final de beneficio no monetario por exposición de marca de 0 euros. El valor cero de ingreso promedio se debe a que Telefónica dejó de comercializar espacios publicitarios en cabinas en 2020.

Como se indicaba en la resolución de verificación, en el presente expediente se debe determinar cómo dicha circunstancia impacta en el cálculo del beneficio no monetario por exposición de marca. En este sentido, este beneficio no monetario no desaparece por el hecho de que Telefónica haya dejado de comercializar espacios publicitarios en cabinas, porque la exposición de logo sigue teniendo un valor. Según se establece en la resolución de la metodología de cálculo del CNSU, se podrá estimar el beneficio no monetario en función del precio de mercado de un anuncio de un determinado tamaño. Ante la falta de dicha información en el ejercicio 2021, se considera adecuado tomar como estimación

del precio los utilizados en la resolución del CNSU 2020¹⁷, corregido por la evolución del índice de precios del sector ‘servicios de publicidad’ publicado por el INE para el período 2020-21 (-7,97%)¹⁸. Esta corrección se realiza teniendo en cuenta la especial volatilidad de los precios de publicidad entre 2020 y 2021, probablemente, debida a los efectos de la pandemia del Covid-19, mientras que la evolución entre 2019 y 2020 fue más reducida (-0,91%). Con este ajuste resulta el siguiente precio medio de **[CONFIDENCIAL]** euros por mueble y año:

Tabla 20 Estimación del ingreso promedio de publicidad por mueble y mes, para muebles publicitables en municipios computables para el CNSU 2021 (euros)

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Clase del municipio	Facturación promedio en 2020	Facturación promedio mueble mes	Muebles publicitables CNSU	Facturación total mensual
Especial Clase				
Extra Clase				
Primera Clase				
Segunda Clase				
> de 10 mil hab.				
de 1 a 10 mil hab.				
TOTAL (mensual)				
TOTAL (anual)				

[FIN CONFIDENCIAL]

Asimismo, se toma la superficie de publicidad promedio por mueble facilitada por Telefónica para el ejercicio 2021 de **[CONFIDENCIAL]** m²/mueble. Para calcular el ingreso promedio por metro cuadrado debe dividirse **[CONFIDENCIAL]** euros por mueble y año entre **[CONFIDENCIAL]** m²/mueble, obteniendo un valor final de **[CONFIDENCIAL]** euros/m²/año.

Por último, se calcula el beneficio no monetario como producto del ingreso promedio obtenido de **[CONFIDENCIAL]** euros/m²/año, por el área útil de exposición del logo *Telefónica* de **[CONFIDENCIAL]** metros cuadrados,

¹⁷ El importe utilizado en la Resolución del CNSU 2020 provenía de los datos facilitados por Telefónica de ingreso de publicidad/mes y tipología para los municipios computables, en el ejercicio 2019, último ejercicio con datos reales.

¹⁸ Se ha utilizado la media de los índices trimestrales de 2020 y 2021: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=28482>

obteniendo un valor final de beneficio no monetario que asciende a 2.141.650 euros.

Conforme a lo establecido en la resolución de la metodología en relación con el beneficio no monetario de exposición de marca en cabinas, este se debe repartir entre todas las empresas del grupo. De esta forma, a Telefónica se le debe aplicar la parte proporcional en función de su porcentaje de ingresos con respecto al total de ingresos del Grupo Telefónica en España. Según la información de Cuentas Anuales del ejercicio 2021, los ingresos totales de Telefónica ascienden a 7.673,78 millones de euros y los ingresos del Grupo Telefónica en España a 12.417 millones de euros¹⁹, por lo que la imputación sería del 61,80%, esto es, **1.323.446 euros**.

E. Beneficio no monetario por publicidad propia en las cabinas

El beneficio no monetario por publicidad propia se corresponde con el coste que se ahorraría Telefónica o empresas del Grupo Telefónica al utilizar el espacio publicitario de las cabinas para publicitar sus productos.

Desde el ejercicio 2018 Telefónica ha decidido eliminar toda publicidad propia de las cabinas, por tanto, Telefónica no presenta beneficio no monetario por publicidad propia.

F. Total de beneficios no monetarios

Como resultado de los cálculos anteriores, la estimación de los beneficios no monetarios realizada por esta Comisión es:

¹⁹ Informe de Auditoría, Cuentas Anuales e Informe de Gestión de Telefónica, S.A. y su grupo de empresas, correspondientes al ejercicio 2021, página 27, <https://statics.telefonica.com/es/informes-financieros/2021/Memoria-Anual-Consolidada/>

Tabla 21 Beneficios no monetarios 2021 (en euros)

Beneficios no monetarios	Importe
Por imagen de marca	-
Por ubicuidad	-
Por ciclo de vida	-
Por la exposición de marca en las cabinas	1.323.446
Por publicidad propia	-
TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	1.323.446

Séptimo. Resumen del coste neto del SU en el ejercicio 2021 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 2021, deducidos los beneficios no monetarios o intangibles, asciende a (cifras en euros redondeados a la unidad):

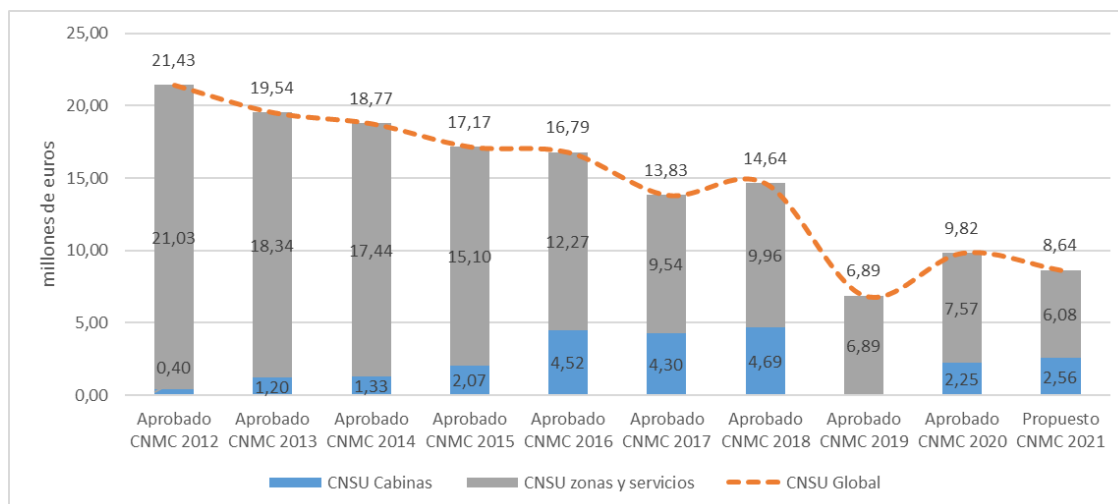
Tabla 22 CNSU 2021

Componentes CNSU	Importe en euros
Coste neto en zonas no rentables	2.490.871
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	10.171
Coste neto derivado de usuarios con Abono Social	3.516.897
Coste neto derivado de cabinas	3.885.496
TOTAL COSTE ANTES DE SUBVENCIONES	9.903.435
Menos: Subvenciones percibidas	-
TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO	9.903.435
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	1.323.446
Más: coste de la auditoría interna del SU de Telefónica	62.146
COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL 2021	8.642.135

A efectos informativos se incluye la evolución del CNSU²⁰ de Telefónica aprobado en los últimos años, una vez descontados los beneficios no monetarios, junto con el CNSU propuesto por Telefónica en su declaración correspondiente al ejercicio 2021.

²⁰ 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.

Ilustración 2 Evolución del CNSU de Telefónica 2012-2021



A continuación, se compararán las principales magnitudes del CNSU.

Tabla 23 CNSU Desglose de componentes (en millones de euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CN Zonas no rentables	17,77	16,26	15,40	13,80	10,18	5,68	2,25	3,24	2,49
Minoración Subvenciones	-0,26	-0,80	-0,01	-	-	-	-	-	-
CN Tarifa social	9,58	7,85	6,93	5,88	4,54	4,42	4,58	4,26	3,52
CN Usuarios con discapacidad	0,01	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Guías	-	-	-	-	0,22	0,26	-	-	-
Cabinas	1,20	1,33	2,07	4,52	6,10	6,44	-* ²¹	3,38	3,89
Minoración beneficios no monetarios	-8,78	-5,88	-7,24	-7,48	-7,29	-2,24	-	-1,13	-1,32
Coste de la auditoría	-	-	-	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
CNSU	19,54	18,77	17,17	16,79	13,83	14,64	6,89	9,83	8,64

El CNSU en 2021 ascendió a 8,64 millones de euros, lo que representa una disminución de 1,19 millones de euros respecto de 2020.

La siguiente tabla muestra los principales aspectos que han causado las diferencias del coste neto sin cabinas entre 2020 y 2021.

²¹ La Sentencia del TS n.º 868/2020 anuló la designación de Telefónica como operador encargado de la prestación de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago para el año 2019, por lo que el CNSU 2019 no incorpora el coste de dicha componente.

Tabla 24 Variación entre componentes del CNSU 2020 y 2021

Coste neto 2020 (importes en euros)	9.827.480
Diferencias coste neto zonas TRAC 2021 vs 2020	-
Diferencias coste neto zonas NO TRAC 2021 vs 2020	-750.563
Diferencias minoración subvenciones 2021 vs 2020	-
Diferencia componente zonas no rentables	-750.563
Diferencias por importe cuota de tarifa social 2021 vs 2020	-741.034
Diferencias por importe alta tarifa social 2021 vs 2020	-
Diferencias por importe usuarios con discapacidad 2021 vs 2020	1.696
Diferencia por guías 2021 vs 2020	-
Diferencia componente tarifas especiales	- 739.338
Diferencia por cabinas 2021 vs 2020	502.549
Diferencia componente cabinas	502.549
Diferencia minoración imagen de marca 2021 vs 2020	-
Diferencia minoración ubicuidad 2021 vs 2020	-
Diferencia minoración ciclo de vida 2021 vs 2020	-
Diferencia minoración publicidad propia 2021 vs 2020	-
Diferencia minoración exposición de marca 2021 vs 2020	-197.993
Diferencia por beneficios no monetarios	-197.993
Diferencia por coste de auditoría	-
Coste neto 2021 (importes en euros)	8.642.135

La variación más relevante del ejercicio 2020 al 2021 ha sido la disminución del coste neto en el componente de zonas no rentables y en el de tarifa social. Por otro lado, el aumento del componente de cabinas y del de usuarios con discapacidad han sido los únicos que han aumentado en 2021 respecto a 2020.

Octavo. Valoración de la existencia de carga injusta

A. Aspectos legales

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la LGTel, 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 2021, y que posteriormente esta Comisión determine si ese coste positivo ha supuesto una carga injusta 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 injusta condición necesaria para la activación de dicho mecanismo.

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

B. Estimación de la carga injusta

De acuerdo con la metodología, el CNSU supondría una carga injusta durante el ejercicio 2021 en función de los siguientes criterios:

- 1) Importe del CNSU.
- 2) Impacto financiero del CNSU al prestador.
- 3) Situación competitiva del prestador.

Importe del CNSU

La simple existencia de un coste neto no presupone una carga injusta. 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 injusta. 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 2021.

Por tanto, por el importe, se considera que el CNSU 2021 implica una carga injusta para Telefónica.

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 OIBDA²².

²² 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.

Tabla 25 Impacto financiero CNSU

[INICIO CONFIDENCIAL para datos sombreados]

Indicador	Descripción	Valor
CNSU/Resultado del ejercicio	La referencia es el resultado del ejercicio 2021 de Telefónica de España (25 M€)	34,86%
CNSU/Coste capital propio	La referencia es el importe del año 2021 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 2021 (7.674 M€)	0,11%
CNSU/ OIBDA fija	La referencia es el EBITDA de Telefónica en España SAU (resultado operativo más amortizaciones 1.371 M€)	0,63%

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

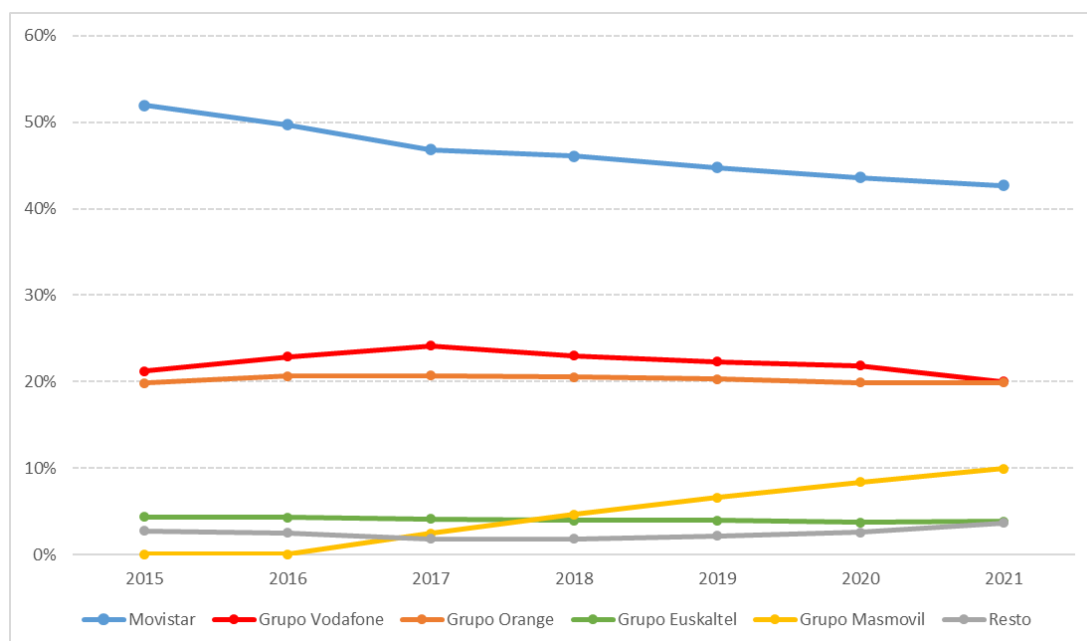
Situación competitiva del prestador

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

El siguiente gráfico²³ muestra que la evolución de la cuota de mercado por línea del servicio de telefonía fija presenta descensos sostenidos en el tiempo del porcentaje correspondiente a Telefónica/Movistar y con valores inferiores al 50% desde 2016.

²³ 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.

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



En banda ancha fija, la cuota por número de líneas de Telefónica es todavía más reducida y en 2021 fue de 34,8%.

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 2021, a juicio de los servicios de esta Comisión, teniendo en cuenta su importe, su impacto financiero y la evolución de la situación competitiva de Telefónica no está justificado que Telefónica deba afrontar en solitario los costes que la prestación del servicio universal le ha supuesto, por lo que se considera que el coste neto determinado en virtud del procedimiento implica para la referida operadora una carga injusta.

- **Alegaciones de Lyntia**

Lyntia argumenta que los dos primeros criterios señalados para valorar si se trata de una carga injusta (el importe absoluto del CNSU y su importe relativo comparado con determinadas magnitudes financieras del prestador) no permiten determinar por sí solos que se trata de una carga injusta.

De los datos del Informe de Audiencia, Lyntia señala que puede deducirse lo contrario, que la carga no tiene relevancia suficiente, ni en su magnitud absoluta ni relativa, para ser considerada injusta:

- La magnitud muy reducida del CNSU (0,11%) en relación con la facturación total del Telefónica en el “negocio fijo” (7.674 M€), permite valorar su práctica irrelevancia.
- En comparación con el OIBDA, resultado operativo más amortizaciones: 0,63%, 1.371 M€.

Por otro lado, Lyntia, no se muestra de acuerdo con la mera relación del CNSU con el resultado contable de Telefónica (34,86% de 25 M€), ya que este resultado deriva de una serie de detracciones no directamente vinculadas a la rentabilidad del negocio ordinario (impacto de decisiones extraordinarias de inversión y desinversión, cuestiones derivadas de motivos tributarios, laborales, etc.) que son irrelevantes en cuanto a la valoración del CNSU 2021. Además, señala que no es posible valorar la relación con el coste de capital, pues los datos son confidenciales.

En cuanto al tercer criterio (valoración de la situación competitiva del prestador del SU), Lyntia señala que no es correcto que dicha valoración se realice sobre la base de la comparación de las cuotas de mercado por línea (en servicio) de Telefónica con las de los demás operadores, ya que sobre tal base no es posible, a juicio de Lyntia, obtener la conclusión expresada en el Informe de Audiencia: *“la situación competitiva actual del mercado no permite a Telefónica que sus clientes rentables financien el coste generado por los beneficiarios del servicio universal”*.

En este sentido, Lyntia señala que no puede dejarse al margen la comparación de las cuotas de mercado basadas en facturación, pues la mera constatación de la reducción de la cuota de mercado, medida en “líneas en servicio”, no excluye la posibilidad de que se esté siguiendo una política de retención de la clientela con líneas de alta rentabilidad.

Lyntia concluye que en el Informe de Audiencia no se justifica que el CNSU 2021 constituya una carga injusta para Telefónica, por lo que solicita que o bien se realice un mayor análisis para justificarlo o si, por el contrario, determine que no existe tal carga injusta.

- **Respuesta de esta Sala**

Esta Sala ha valorado la carga injusta en línea con los criterios recogidos en la Metodología de 2012 en los que se tiene en cuenta, principalmente, dos factores: el peso económico y su efecto en el poder competitivo del operador.

Además, el actual marco normativo, artículo 39 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, señala que la existencia de un coste neto supone por ello una carga injustificada y que la CNMC deberá motivar cuando considera que el coste neto en la prestación del servicio universal no constituye una carga injustificada.

Por tanto, no aplica el argumento de Lyntia según el cual la CNMC tiene que justificar por qué el CNSU 2021 es una carga injusta.

La magnitud del CNSU, el hecho de que Telefónica pierda cuota de mercado año tras año o que ningún operador se presentase para el último concurso del Ministerio para optar a la adjudicación de la prestación del SU son indicadores claros de que el CNSU supone una carga injustificada. Por ello, desestimamos su alegación y confirmamos la valoración inicial.

Noveno. Entrega de la declaración del coste neto del servicio universal del ejercicio 2023

Como se ha explicado, la CNMC está trabajando en la elaboración de una nueva metodología de cálculo del coste neto del servicio universal. El objetivo de esta nueva metodología es adaptarse al nuevo marco normativo establecido por la LGTel 2022. Asimismo, la CNMC está trabajando en los trabajos de verificación del CNSU 2022, el último que se realizará conforme a la metodología vigente, sin perjuicio de las adaptaciones que deban implementarse para tener en cuenta, entre otros, las peculiaridades del fin de ciclo de la red de cobre.

En principio, Telefónica debía presentar su declaración de coste neto del ejercicio 2023 el 31 de julio de 2024. No obstante, con carácter excepcional no deberá presentar dicho coste neto en dicha fecha. Será en el expediente de la nueva metodología de cálculo del coste neto del servicio universal donde se determinará la fecha de entrega del ejercicio 2023 y siguientes.

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 2021 asciende a 8.642.135 euros, con el detalle de la tabla siguiente (cifras en euros):

Año 2021	Importe en euros
Coste neto en zonas no rentables	2.490.871
Coste neto por prestaciones a usuarios con discapacidad	10.171
Coste neto derivado de usuarios con tarifas especiales	3.516.897
Coste neto derivado de cabinas	3.885.496
TOTAL COSTE NETO APRECIADO EN EL AÑO	9.903.435
Menos: TOTAL BENEFICIOS NO MONETARIOS	1.323.446
Más: coste de la auditoría	62.146
COSTE NETO DEL SERVICIO UNIVERSAL	8.642.135

SEGUNDO.- Reconocer la existencia de una carga injusta para Telefónica de España, S.A.U como consecuencia de la obligación de prestación del servicio universal en el ejercicio 2021.

TERCERO.- Telefónica no deberá presentar la declaración de coste neto del servicio universal de 2023 el 31 de julio de 2024. En el expediente de elaboración de la nueva metodología de cálculo del servicio universal se establecerá la nueva fecha de entrega.

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

AMERICAN TOWER ESPAÑA, S.L. UNIPERSONAL

COLT TECHNOLOGY SERVICES, S.A. UNIPERSONAL

DIGI SPAIN TELECOM, S.L.

EUSKALTEL, S.A.

EVOLUTIO CLOUD ENABLER, S.A.

LYNTIA NETWORKS, S.A.U.

MASMOVIL IBERCOM, S.A. (en nombre propio y de LYCAMOBILE, SL)

ORANGE ESPAGNE, S.A. UNIPERSONAL

ORANGE ESPAÑA COMUNICACIONES FIJAS, S.L. UNIPERSONAL
ORANGE ESPAÑA VIRTUAL, S.L. UNIPERSONAL
PEPEMOBILE, S.L.
R CABLE Y TELECOMUNICACIONES, S.A.U.
REDEIA INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN, S.A. (en nombre
de RED ELÉCTRICA INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN, S.A.)
RETEVISION I, S.A.U.
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
TELEFONICA MOVILES ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL
VANTAGE TOWERS, S.L. UNIPERSONAL
VODAFONE ESPAÑA, S.A. UNIPERSONAL (en nombre propio y de
VODAFONE ENABLER ESPAÑA, SL)
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.