

INFORME SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN POR LA QUE SE DESIGNA A TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. COMO OPERADOR ENCARGADO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS INCLUIDOS EN EL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES

(IPN/CNMC/042/24)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D.^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de diciembre de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el Pleno emite el siguiente informe:

TABLA DE CONTENIDO

I. OBJETO DEL INFORME.....	3
II. HABILITACION COMPETENCIAL.....	3
III. CONTEXTO REGULATORIO.....	4
IV. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA ORDEN	5
V. VALORACIÓN.....	7

I. OBJETO DEL INFORME

1. Con fecha 17 de diciembre de 2024, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) ha solicitado a la CNMC informe sobre el *“Borrador de Orden por la que se designa a Telefónica de España, S.A.U. como operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones”*, en virtud de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y en los artículos 40 y 100.2.x) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel).
2. El presente informe tiene por objeto analizar el citado borrador de Orden y manifestar el parecer de la CNMC sobre el mismo.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

3. El artículo 5.2.a) de la LCNMC¹ establece que la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión.
4. El artículo 100.2.x) de la LGTel² establece que, entre otras funciones, la CNMC será consultada por el Gobierno y el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (MTDFP) en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Asimismo, se precisa que, en el ejercicio de esta función, la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual.
5. Por otra parte, el artículo 38 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (RSU), establece que la CNMC emitirá informe previo a la designación del operador encargado de la prestación del servicio universal.
6. En aplicación de los anteriores preceptos, la CNMC es competente para elaborar el presente informe relativo al borrador de Orden remitido.

¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

² Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10757

III. CONTEXTO REGULATORIO

7. El servicio universal de telecomunicaciones es el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los consumidores con independencia de su localización geográfica, en condiciones de neutralidad tecnológica, con una calidad determinada y a un precio asequible.
8. En concreto, de acuerdo con el artículo 37.1 de la LGTel, los servicios incluidos en el servicio universal son:
 - (i) servicio de acceso adecuado y disponible a una internet de banda ancha a través de una conexión subyacente en una ubicación fija, que deberá soportar el conjunto mínimo de servicios a que se refiere su anexo III, entre los que se incluyen, entre otros, el correo electrónico, motores de búsqueda que permitan la búsqueda y obtención de información de todo tipo, herramientas básicas de formación y educación en línea, prensa o noticias en línea, adquisición o encargo de bienes o servicios en línea, búsqueda de empleo y herramientas para la búsqueda de empleo, establecimiento de redes profesionales, banca por internet, utilización de servicios de administración electrónica, redes sociales y mensajería instantánea, llamadas telefónicas y videollamadas (calidad estándar). La velocidad mínima de acceso a una internet de banda ancha está fijada en 10 Mbit por segundo en sentido descendente;
 - (ii) servicios de comunicaciones vocales a través de una conexión subyacente en una ubicación fija.
9. La normativa exige, asimismo, que los precios minoristas de los servicios incluidos dentro del servicio universal sean asequibles y no impidan a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales el acceso a los mismos. En concreto, de conformidad con el artículo 38.3 de la LGTel, todos los operadores que presten servicios de acceso a una internet de banda ancha y los servicios de comunicaciones vocales que se presten a través de una conexión subyacente en una ubicación fija deben ofrecer, a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en situaciones de explotación comercial y en condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.
10. Por ello, la designación de un operador para la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal no es óbice para que la CNMC pueda exigir, previo informe de la SETID y de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la modificación o supresión de las opciones o paquetes de tarifas ofrecidas por los operadores a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales, pudiendo exigir, a tal efecto, la aplicación de limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares.

IV. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA ORDEN

11. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 38 del RSU, mediante la Orden de 6 de febrero de 2023 de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se designó a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica) como operador encargado de la prestación de los elementos del servicio universal mencionados en el apartado anterior hasta las cero horas del día 1 de enero de 2025. Por tanto, el próximo 31 de diciembre de 2024 finaliza el plazo de la designación citada.
12. Teniendo en cuenta lo anterior, y a efectos de garantizar que se puedan satisfacer todas las solicitudes razonables de acceso a los servicios integrantes del servicio universal en todo el territorio nacional a partir del 1 de enero de 2025, en las condiciones de accesibilidad, asequibilidad y calidad definidas en la normativa, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40.1 de la LGTel, el MTDFP ha de designar uno o más operadores para que satisfagan todas las solicitudes razonables de acceso a los servicios integrantes del servicio universal y garanticen su prestación eficiente en todo el territorio nacional.
13. El sistema de designación, de acuerdo con el artículo 40.2 de la LGTel, debe sujetarse a los principios de eficiencia, objetividad, transparencia y no discriminación, sin excluir a priori la designación de ninguna empresa y, en todo caso, ha de contemplar un mecanismo de licitación pública para la designación de operador u operadores encargados de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal.
14. A tal efecto, el MTDFP inició, el 29 de noviembre de 2024, una consulta pública con el objetivo de constatar el interés, por parte de algún operador de comunicaciones electrónicas, en que se convocara formalmente una licitación pública para la designación de operador u operadores encargados de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones en las anualidades 2025 y 2026. Juntamente con esta consulta, se publicó el *“Borrador de orden por la que se convoca la licitación pública para la designación de operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones y se aprueban el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas”*.
15. Finalizado el plazo de dicha consulta pública en fecha 16 de diciembre de 2024, ningún operador de comunicaciones electrónicas ha expresado su intención de participar en la licitación. Como consecuencia de ello, la finalidad del borrador de Orden es proceder a la designación directa de Telefónica como operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal mediante el procedimiento previsto en el artículo 38 del RSU, que resulta aplicable en todo aquello que no se oponga a lo establecido en la LGTel, en virtud de lo dispuesto en su disposición transitoria primera.

16. En concreto, dicho precepto reglamentario permite la designación directa de Telefónica, al ser la última entidad designada para la prestación de los elementos del servicio universal, en virtud de la Orden ministerial de 6 de febrero de 2023 referenciada.
17. El borrador de Orden Ministerial se estructura en una exposición de motivos y nueve artículos relativos a (1) la designación del operador encargado de la prestación y determinación del elemento o servicio que debe prestar; (2) ámbito territorial; (3) duración de la designación; (4) condiciones de prestación; (5) derechos del operador designado: coste neto y su compensación; (6) extinción de la designación; (7) instrucciones para adaptar la operativa y los sistemas de gestión del operador designado; (8) aplicabilidad; y (9) recursos.
18. Como principales aspectos del proyecto de Orden cabe destacar el mantenimiento del servicio de acceso adecuado y disponible a una internet de banda ancha a través de una conexión subyacente en una ubicación fija a una velocidad mínima 10 Mbit por segundo en sentido descendente y 1 Mbit por segundo en sentido ascendente. Se prevé, no obstante, que en el caso de que esta velocidad mínima sea proporcionada por una conexión subyacente basada en redes de cobre, la velocidad mínima de acceso será de 800 Kbit por segundo en sentido ascendente.
19. El proyecto de Orden también establece un volumen máximo de datos de 45 GB/mes en el caso de que se usen tecnologías inalámbricas o por satélite para proveer el servicio de acceso a una internet de banda ancha.
20. Este servicio ha de soportar el conjunto mínimo de servicios del anexo III de la LGTel y se prestará junto a los servicios de comunicaciones vocales a través de la conexión subyacente.
21. Se mantiene, asimismo, el régimen aplicable a la asequibilidad del servicio universal (ver apartado cuarto.5 del proyecto de Orden), de conformidad con la regulación prevista en la LGTel (artículo 38 y disposición transitoria sexta). Por un lado, se establecen determinadas obligaciones al operador designado, y se prevé que la CNMC supervisará, en coordinación con el MTDFP y con el Ministerio de Consumo, la evolución y el nivel de la tarificación al público de los servicios incluidos en el servicio universal, bien sean prestados por todos los operadores o bien sean prestados por el operador designado, en particular en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas. Asimismo, la CNMC podrá, previo informe de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa y de la SETID, exigir la modificación o supresión de las opciones o paquetes de tarifas ofrecidas por los operadores a los consumidores con rentas bajas o con necesidades sociales especiales. Además, se prevé la vigencia del abono social y los planes de precios existentes en la actualidad, establecidos en los acuerdos aplicables de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en

tanto no se apruebe reglamentariamente otro régimen distinto, en aplicación de la disposición transitoria sexta de la LGTel.

22. Por último, la designación se realiza para un período de dos años, comenzando a las 0 horas del día siguiente a la notificación de la Orden que finalmente se apruebe y finalizando a las 0 horas del 1 de enero de 2027 (artículo tercero del borrador de Orden).

V. VALORACIÓN

23. Se estiman, en general, adecuadas y en línea con los preceptos de la LGTel y su normativa de desarrollo, las previsiones contenidas en el borrador de Orden.
24. Si bien el artículo 40.2 de la LGTel establece la necesidad de proceder a la convocatoria de un procedimiento de licitación pública con carácter previo, se considera que se han respetado los principios de eficiencia, objetividad, transparencia y no discriminación establecidos en el citado precepto a través de la consulta pública llevada a cabo por el MTDFP del borrador de Orden de licitación y de los pliegos que regirían dicha licitación. A través de dicha consulta, ningún operador ha manifestado su interés en participar en una licitación en los términos consultados. Se comparte además la urgencia del procedimiento ante la proximidad de la finalización del plazo de designación actual de Telefónica y la necesidad expresada por el MTDFP de garantizar la continuidad en la prestación del servicio universal en beneficio de los usuarios finales en todo el territorio nacional.
25. Por lo que respecta a la designación directa de Telefónica como operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal, realizada al amparo del artículo 38 del RSU, siendo esa entidad la que viene prestando los servicios actualmente en virtud de la Orden de 6 de febrero de 2023, se considera adecuado acudir al procedimiento de designación directa establecido en el referido artículo 38 del RSU, a fin de dotar de continuidad en estos momentos a la prestación del servicio universal.
26. En todo caso, y en relación con el mantenimiento de la velocidad mínima de acceso a internet de banda ancha fija, establecido en el borrador de Orden en 10 Mbit por segundo en sentido descendente, se considera procedente señalar la conveniencia de actualizar esta velocidad, en los términos previstos en el artículo 37.1.a) de la LGTel, que permite escalar dicha velocidad mínima a 30 Mbit por segundo. Resulta necesario, a juicio de esta Comisión, impulsar la normativa de desarrollo de las disposiciones de la LGTel relativas al servicio universal, tal como se solicitó al

MTDFP en el informe de esta Comisión de 24 de enero de 2023³, y en consonancia con la disposición adicional trigésima de la LGTel en la que se insta al desarrollo de las medidas adecuadas para lograr la universalización en España del acceso a internet de banda ancha a una velocidad mínima de 100 Mbit por segundo en sentido descendente. Un servicio universal de 10 Mbit por segundo no parece asumible actualmente, cuando el 93,3% del total de accesos activos de banda ancha fija en España disponían de una velocidad igual o superior a 100 Mbps a diciembre de 2023, según los últimos datos de la CNMC⁴.

27. En relación con el punto anterior, también se sugiere analizar la viabilidad de aumentar el volumen máximo de datos 45 GB/mes para la conexión de banda ancha en caso de prestación de tecnologías inalámbricas o por satélite. Cabe señalar que el programa conecta35, que también se presta por satélite, incluye un límite de 150GB/mes.
28. Por otro lado, sería conveniente, como se solicitó en los informes de 29 de noviembre de 2022⁵ y 24 de enero de 2023 -anteriormente indicado-, que el borrador de Orden definiera las condiciones en las que han de proporcionarse las velocidades de 10 Mbps, es decir, si han de garantizarse estas velocidades en cualquier circunstancia, en la mayoría del tiempo (por ejemplo, el 90% del tiempo) o bajo ciertas condiciones de ocupación de la red, o con una red al 60% de capacidad, etc.
29. Asimismo, en relación con la transparencia, cabe señalar que la información relativa al servicio universal se informa de forma dispersa y en algunos casos poco accesible en la web de Telefónica. Por ello, se sugiere incluir en la Orden de designación la obligación de publicar en la web comercial de Telefónica la información de todos los servicios incluidos en el servicio universal de forma clara y agrupada, así como el procedimiento para su posible contratación.
30. Finalmente, se considera apropiada la duración del periodo de designación de dos años, pero se entiende que la nueva norma de desarrollo de la LGTel en materia de servicio universal se tendría que desarrollar lo antes posible, sin necesidad de

³ Informe sobre el proyecto de Orden por el que se designa a Telefónica de España, S.A.U. como operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones (IPN/CNMC/003/23).

⁴ De conformidad con el [Análisis geográfico de los servicios de BA y despliegue de redes NGA en España](#) de la CNMC, de noviembre de 2024.

⁵ Informe sobre el borrador de orden por la que se convoca la licitación pública para la designación de operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones y se aprueban el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas (IPN/CNMC/047/22).

agotar dicho periodo, para que el servicio universal pueda incorporar las condiciones de calidad existentes en gran parte del territorio.