

Financiación del servicio universal



Antoni Elias Fusté
Catedrático de la ETSETB-UPC, Consejero de la CMT

El concepto inicial de “*Servicio Universal*” (S.U.) se lo debemos a Theodore N. Vail Director General de Bell Telephone y primer Presidente de AT&T (1885-1917). Fue Vail quien ideó la estructura en árbol de la red conmutada y diseñó la estrategia de Bell Telephone bajo el lema “Una política, un sistema, un servicio universal”, y tan importante como la invención del teléfono fue la estructura corporativa integrada Bell System, la primera red, concebida con esta intención de universalidad.

La red telefónica adquirió tanta importancia que muy pronto el Gobierno Federal de los EE.UU. vio el peligro de que una infraestructura de tanta trascendencia estuviera en unas solas manos privadas, no fue así en Europa donde las redes de telefonía enseguida se configuraron como monopolios estatales con pocas diferencias en todos los estados europeos, llegando a considerarse de forma tácita como monopolios naturales. En EE.UU., sin embargo, las leyes antitrust fueron obligando a AT&T a desprenderse de la compañía de telégrafos (1914), de su red de emisoras de radio (1926) y de sus patentes y laboratorios de investigación (1956). El 1 de Enero de 1984 AT&T tuvo que desprenderse de las compañías operadoras Bell, cuyas acciones fueron transferidas a siete holdings regionales de nueva creación, todos independientes de AT&T y entre sí. AT&T se quedó con los servicios de larga distancia para clientes de las compañías Bell pero en competencia con otras compañías que también ofrecían dichos servicios, en EE.UU. se consolidaba la interconexión de redes como único medio de que los usuarios tuvieran los mismos servicios que hasta entonces ofrecía una sola compañía.

En Europa la situación de monopolio de las redes telefónicas de cada país se mantuvo hasta finales de la década de los noventa, fue el ejemplo norteamericano junto con el

incremento de importancia de las redes, al converger en ellas voz y datos, que la U.E. se dio cuenta también de que la red era demasiado importante para que siguiera siendo única y que estuviera en unas solas manos, aunque fueran las estatales, aparte de que esta situación no encajaba con unas economías de mercado cada vez más consolidadas. La solución era liberalizar el mercado de las redes y servicios telefónicos y de datos, y para conjugar las ventajas de la liberalización con las de una red única, aparecieron tres conceptos:

- Interconexión
- Acceso
- Servicio Universal

La interconexión porque garantiza que cualquier par de usuarios, independientemente de la compañía operadora de las redes que les dan acceso, puedan establecer una comunicación, sea de voz o de datos. El concepto de “acceso” permite que cualquier ciudadano pueda elegir compañía operadora de telecomunicaciones sin depender de la propietaria de la red que le suministra físicamente dicho acceso o interconectabilidad. Finalmente, la idea de Servicio Universal (S.U.) se propone para seguir garantizando a todos los ciudadanos, independientemente de la situación de su domicilio, y en una situación de mercado liberalizado, unos mínimos de prestaciones (telefonía, Internet de baja velocidad, densidad de teléfonos públicos etc.) a un precio asequible. Prestaciones, que por otra parte, son una contribución social al estado del bienestar, y que resultan fácilmente alcanzables en una situación de monopolio estatal de la compañía operadora de las redes y servicios de telecomunicación, precisando, sin embargo, una cierta regulación en una situación de mercado.

Prácticamente toda la legislación de la U.E. y de sus estados miembros en materia

de regulación de las telecomunicaciones la han originado los tres conceptos mencionados.

La Interconexión constituye junto con Internet uno de los subsectores con más crecimiento y volumen de negocio de la industria de las telecomunicaciones. Cuantas más redes de telecomunicación se despliegan, más crece el mercado de la Interconexión, no sólo por la necesidad de interconectar las nuevas redes (telefonía móvil con telefonía fija, por ejemplo) sino también por la aparición de nuevos tipos de operadores; revendedores de excesos de capacidad, transportistas de portadores (carrier's carriers), operadores virtuales etc.

La regulación del acceso también resulta crucial, especialmente al inicio de la liberalización y mientras se estén desplegando nuevas redes.

La primera Directiva europea sobre provisión de redes abiertas se remonta a 1990 (ONP Framework Directive 90/38/EEC) dentro de las Directivas de liberalización de las Telecomunicaciones, ya fija como uno de sus principales objetivos el de garantizar el Servicio Universal en toda la U.E. en un mercado liberalizado.

En el primer borrador de directiva europea sobre interconexión de redes de Noviembre de 1995 (COM/95/379), se promulga la interconexión de redes y su interoperabilidad a través de los principios de Provisión de Redes Abiertas (Open Network Provision, ONP) así como la previsión de asegurar el Servicio Universal.

El 29 de Julio de 1996 el Consejo de Ministros de la UE aprobó el primer borrador de Directiva de Interconexión de Redes (34/96 OJ C220/13) con el principal propósito de obligar a la interconexión de redes procurando un equilibrio de derechos y obligaciones entre los operadores de redes, de acuerdo con sus posiciones relativas en cada mercado. En esta

directiva se definía el Poder Significativo de Mercado (PSM), los principios de no discriminación y orientación de los precios a ofertar por los dominantes en función de los costes, y las reglas para financiar el coste del Servicio Universal en un entorno de mercado.

La Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 1977 constituye la normativa europea básica relativa a la interconexión de redes de telecomunicaciones, en lo que respecta a garantizar el Servicio Universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de provisión de redes abiertas (ONP,s).

En España, la Ley 11/1998, de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones, define (Art. 37 a 399) el Servicio Universal, los servicios incluidos en el mismo y la forma de evaluar su coste. Posteriormente el Real Decreto 1736/1998, de 31 de Julio, aprueba el Reglamento del Servicio Universal de telecomunicaciones, asignando (disposición transitoria 3ª) a la operadora Telefónica de España, Sociedad Anónima, la obligación de su prestación hasta el 31 de diciembre de 2005.

La nueva Directiva Europea 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de Marzo de 2002 (Directiva conocida como del Servicio Universal), redefine y clasifica el S.U., su contenido, su financiación etc.

Consecuente con esta directiva la nueva Ley General de Telecomunicaciones española, Ley32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en sus Art. 22 a 24 define el S.U., concepto, prestación y financiación.

II. Ámbito legal actual del S.U.

Según el Art. 22 de la Ley32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, se entiende por S.U. *al conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.*

En esta definición ya se aprecia que el concepto de más difícil determinación es el de "un precio asequible".

El mencionado Art. 22 sigue detallando el contenido de servicios y prestaciones que se amparan bajo el S.U., de un modo resumido:

- a) Que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública que les permita efectuar y recibir llamadas telefónicas, fax, y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet.
- b) Que se ponga a disposición de todos los

abonados al servicio telefónico disponible al público, una guía general de números de abonados y se actualice como mínimo una vez al año. También se debe poner a disposición de los usuarios un servicio de información general (se entiende que telefónico) sobre números de abonados. Todos los abonados tienen derecho a figurar en la mencionada guía general.

- c) Que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago, en todo el territorio nacional, que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios en cobertura, número de aparatos, accesibilidad a los mismos para discapacitados, etc. Y que se pueda efectuar desde ellos llamadas de emergencia 112 y otros números de emergencia españoles sin tener que utilizar forma de pago alguna.
- d) Que los usuarios finales con discapacidad tengan acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija, y acceso a las demás prestaciones del S.U. en condiciones equiparables al resto de usuarios finales.
- e) Que, cuando así se establezca reglamentariamente, se ofrezca a los consumidores que sean persona físicas, de forma transparente, pública y no discriminatoria, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso al servicio telefónico público o hacer uso de éste.
- f) Que se apliquen, cuando proceda, opciones especiales tarifarias o limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.

El Art. 22 acaba indicando que todas las obligaciones del S.U. están sujetas al mecanismo de financiación que se establecen en el Art. 24, y que el Gobierno podrá revisar, de acuerdo con la normativa comunitaria, el alcance de las obligaciones del S.U. esto último es una precaución lógica dado que la natural evolución de los servicios de telecomunicaciones obliga a mantener una definición dinámica del alcance del S.U.

El Art. 23 regula la designación del operador u operadores encargados de prestar el S.U., previendo compromisos temporales, geográficos así como la posibilidad de realizar concursos de licitación en el caso de que haya más de un operador interesado en el suministro de determinados servicios.

La financiación del S.U. se trata en el Art. 24, otorgando a la CMT la determinación de si la prestación representa una carga injustificable a los operadores obligados a suministrar el S.U., y describe las grandes líneas de el sistema de financiación caso de que se requiera. Encarga también a la CMT la gestión del llamado *Fondo nacional del S.U.*, que se creará, en su caso, para la compensación de la carga injustificable que pueda representar la prestación del S.U. y al que contribuirán todos los agentes del sector según se especifique en un reglamento posterior.

Concepto y ámbito socio-económico de aplicación del S.U.

Fijándonos en la relación de prestaciones que legalmente definen al S.U., observamos que sólo la primera prestación (la "a" del Art. 22) se corresponde con la primitiva idea de T.S. Vail¹, las dos siguientes ("b" y "c"), son consecuencia de la realización eficaz de la primera. Siempre hay que entender que el S.U. define de forma dinámica unas prestaciones mínimas para los usuarios que por su situación geográfica, económica o personal, no sean atractivos, en una situación de mercado, para unas compañías operadoras del mismo. Naturalmente esta concepción es tan subjetiva como dinámica, por ejemplo (prestación "b"): puede que ya existan suficientes operadoras facilitando servicios de información telefónica de abonado y que, en consecuencia, resulte innecesario obligar a una operadora concreta a su prestación.

Las tres últimas ("d", "e", y "f"), e incluso parte de la tercera, se corresponden con prestaciones sociales propias de un Estado socialmente avanzado. Al respecto, las preguntas que surgen inmediatamente son: ¿Debe un sector económico, como el de las telecomunicaciones, asumir estas prestaciones sociales como una carga propia del sector?, ¿no debería ser el Estado quien mediante las políticas redistributivas del gobierno afrontase estas cargas sociales?

Estas preguntas, nunca se han planteado en otros sectores económicos siendo el Estado quien sufraga estos gastos sociales, sin ir más lejos: ¿Son acaso los laboratorios farmacéuticos quienes subvencionan los medicamentos de los pensionistas?, o ¿la

¹ Aunque probablemente Vail no pensaba en diferentes formas de financiación-compensación para la cobertura de de su sistema .

desaparición de las barreras arquitectónicas corre a cargo de las empresas constructoras?, o tal vez ¿la adaptación de un automóvil para un discapacitado lo costea la industria de la automoción?. Entonces ¿que tiene de particular el sector de las telecomunicaciones, desde el punto de vista económico, para que se le obligue a costear unas prestaciones propias del estado del bienestar en una sociedad socialmente avanzada?

Lo que si es constatable es que: lo que en otros sectores económicos se utiliza para dinamizarlos, cuando están en horas bajas, mediante la inyección de dinero público para la realización de ciertas prestaciones sociales, en nuestro sector se supone que forma parte de las premisas para operar el negocio.

Por otra parte, los usos de estos servicios, así como su evolución tecnológica, hace que constantemente tengamos que plantearnos que prestaciones debe incluir el S.U., en estos momentos, y dada la palpable sustitución de la voz fija por la móvil, no sería nada descabellado proponer que se incluya la telefonía móvil dentro del S.U., de la misma forma y dadas las potencialidades de Internet para integrar a discapacitados tanto en funciones productivas como sociales, tal vez debiéramos plantearnos como este servicio, en su modalidad “banda ancha” (mejor llamarlo alta velocidad) fuera parte de la prestación “f” para estos usuarios.

Coste del S.U.

La determinación del coste neto total que puede representar a la, o las, compañías operadoras la prestación del S.U., comporta el cálculo de los costes que representan las distintas prestaciones descritas por el Art.22 de la nueva LGTel.

Para estimar el coste de la primera prestación, la “a”, resulta imprescindible definir el concepto de “zona de prestación”. Entre el tamaño mínimo de esta zona, que sería un usuario, y el tamaño máximo que sería todo el país, hay que determinar el paso de discretización en función de algún criterio, pues si bien es cierto que van a existir usuarios “no rentables”, también resulta incontestable que el país entero si es rentable. El tamaño de la zona influye pues de forma decisiva en la determinación del coste.

Para la fijación del tamaño de la zona, se pueden barajar criterios geográficos, político-sociales (municipios, provincias, comunidades autónomas), técnicos (concentradores, centrales locales, ...) etc. En la determinación del tamaño de la zona la CMT acordó con Telefónica², siguiendo un criterio mixto, que la unidad mínima de discretización (zona) era la

correspondiente a la zona geográfica que abarca los domicilios de los abonados cuya numeración está comprendida dentro del arco de numeración de una central local que es la que les suministra el servicio telefónico de voz y datos, siempre que forme una zona geográfica disjunta, eso quiere decir que, por ejemplo, las grandes ciudades con más de una central local constituyen una única zona. Con esta definición en España se tienen 537 zonas.

Una vez determinadas las zonas se evalúan los costes inherentes a la constitución y explotación de la red local que sirve a cada zona, en el Reglamento del SU³ se establecen los costes que hay que computar. Para valorar los costes asociados a los tráficos que utilizan, para completarse, medios externos a la red local de origen, se consideran los pagos de Interconexión en que incurriría una supuesta “operadora local substituta” al utilizar la red nacional por terminar llamadas que se inician en la zona de referencia y acaban en otras. Este tratamiento se implementa realizando una matriz de tráfico cruzado entre las zonas definidas y valorando el coste de interconexión de los minutos que salen de cada zona a los precios medios de Interconexión de cada año.

Para el cálculo de los ingresos de cada una de las zonas, se tienen en cuenta, también según el Reglamento del SU, lo facturado a los abonados de cada zona por cuotas de conexión y abono y por tráfico y, adicionalmente también se consideran los ingresos por tráfico de entrada y terminación en la red de cada zona, teniendo en cuenta los eventuales pagos de Interconexión que otras zonas realizarían por terminar llamadas en la zona de referencia.

Por diferencia entre los ingresos y costes de cada zona, se calcula el margen de beneficio o pérdida (ingresos menos costes), por la prestación del Servicio Universal en cada una de las zonas, que obtiene la operadora encargada de la prestación del Servicio.

La suma de márgenes negativos obtenida de este modo, constituye la cifra propuesta de “Coste Neto del Servicio Universal por Zonas no Rentables”.

Por lo que respecta a la prestación “b”, aparte de que la estimación de su coste es inmediata hay que decir que su aplicación resulta rentable por lo que su contribución al coste total del S.U. es negativa. La prueba más evidente de esta aserción es que desde mayo de este año los servicios de información telefónica sobre abonados ya se prestan en régimen de competencia para

todo el territorio español. También existen diferentes guías de abonados impresas, aunque no para todas las provincias. Puede que en una próxima definición del alcance de las prestaciones del S.U., esta obligación “b” desaparezca.

En referencia a la prestación “c”, el artículo 15 del último Reglamento de SU⁴ establece que “se deberá garantizar la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago”. Además especifica que en cada municipio “deberá existir, al menos, un teléfono público de pago, y uno más por cada 1.500 habitantes”. Por otra parte, el artículo 26 establece que “será objeto de compensación al operador la prestación por éste del servicio telefónico, mediante teléfonos públicos de pago cuando se le imponga como obligación y dicho servicio no pueda ser prestado en los términos establecidos en este reglamento, sin incurrir en un coste neto”. No obstante, Telefónica en cálculo del coste neto del S.U. correspondiente al ejercicio de 2001 (último ejercicio realizado al respecto) no propone coste alguno a incluir dentro del Coste Neto del Servicio Universal, por dar una oferta de teléfonos públicos de pago en los términos recogidos en los artículos 15 y 26 del Reglamento del Servicio Universal.

Para el conjunto de prestaciones de carácter social “d, e y f” la estimación del coste consiste en la extracción práctica de los apuntes de contabilidad de los siguientes conceptos:

- Usuarios Discapacitados.
Se computa como el coste extra en que incurre Telefónica por prestar servicios a colectivos tales como:
 - *Personas con discapacidad visual:* Facturas en Braille, facturas con letras grandes, etc.
 - *Personas sordas:* Consiste en que las llamadas destinadas a estos usuarios, pasan por un centro de intermediación que adapta la señal sonora de tal forma que pueda ser convertida en una señal escrita.
- Usuarios con Tarifas Especiales.
En el mismo sentido, el artículo 25 del actual Reglamento de SU aclara que tendrán

² Operadora encargada de prestar el S.U. hasta diciembre de 2005

³ A la espera del nuevo Reglamento correspondiente a la nueva LGTel, en el anterior Reglamento computaban a los efectos: red de acceso, conmutación, transmisión y transporte, medios especiales de acceso y gestión de abonados

⁴ Reglamento que desarrolla la anterior Ley 11/1998, de 24 de Abril, General de Telecomunicaciones

consideración de "servicios no rentables los solicitados por clientes o grupos de clientes, a los que un operador eficiente no se los prestaría a precio asequible atendiendo a razones comerciales". Además en este mismo artículo se manifiesta que "son susceptibles de ser calificados como servicios no rentables los que deban prestarse a usuarios que tengan discapacidades que impliquen una barrera de acceso al servicio o un uso más oneroso del mismo que un usuario sin discapacidad y a los colectivos de pensionistas y jubilados cuya renta familiar no exceda del salario mínimo interprofesional".

Telefónica de España, S.A.U. considera que: "...son usuarios a quienes por circunstancias sociales específicas, se ve obligada a aplicar unas cuotas de abono y de conexión especiales, menores que las que aplica al resto de los clientes.⁵ En concreto, Telefónica aplica por imperativo legal a estos usuarios una bonificación del 95% en la cuota de abono y del 70% en las cuotas de alta e instalación."

Para este tipo de usuarios, se calcula el coste neto del servicio universal como la diferencia entre la tarifa que aplica al resto de los usuarios y la tarifa que carga a este tipo de clientes, multiplicada por el número de clientes de este tipo y ajustada por un factor de elasticidad.

Beneficios competitivos por la prestación del S.U.

A nadie se le escapa que la prestación del S.U., aparte de los costes que pueda representar, también lleva implícita una serie de ventajas comerciales, de reconocimiento de marca, importancia de la red etc. Que de alguna manera hay que estimar y ponderar por su contribución negativa al coste neto total del S.U. En este sentido, el artículo 29 del actual Reglamento del Servicio Universal, en el apartado 2, establece "...la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones establecerá el procedimiento para cuantificar los beneficios no monetarios obtenidos por el operador, en su calidad de prestador de un servicio universal de telecomunicaciones. En dicha valoración se tendrán en cuenta, como mínimo, las siguientes categorías de potenciales generadores de beneficios no monetarios:

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

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en función de las condiciones del mercado, podrá incluir otras categorías de generadores de beneficios no monetarios.

De alguna manera, bajo este concepto se trata de evaluar "la importancia de la red" según la expresión de la llamada "ley de Metcalff" que atribuye la importancia de una red de una forma proporcional al cuadrado del número de accesos (usuarios)⁶: $I = _N^2$

Así, y sólo para la prestación de acceso "a", se podría evaluar la pérdida de importancia de la red (pl) como: $pl = _N^2 - _(N-nSU)^2$ donde nSU serían los usuarios del S.U., naturalmente para su traducción a un valor contable en euros habría que determinar la constante de proporcionalidad (podría ser $_$) y estimar los ingresos que estos usuarios proporcionan a la operadora, el gasto mínimo de estos usuarios viene determinado en el último párrafo del apartado anterior.

Se haga como se haga, no resulta nada simple la traducción en una cantidad concreta de euros los conceptos expresados en el artículo anteriormente mencionado del actual Reglamento del S.U., su estimación más ajustada seguramente se obtendría si la prestación del S.U. se hiciera mediante subasta para un período de tiempo determinado y en una zona geográfica determinada, porque serían las propias operadoras concursantes las que evaluarían estas ventajas frente a los costes. En ausencia de esta posibilidad y hasta diciembre de 2005 estas ventajas hay que estimarlas y valorarlas de acuerdo con el operador encargado de prestar el S.U.

Financiación del S.U.

Una vez establecido el coste neto del S.U., el Art. 24 de la nueva LGTel establece que la CMT determinará si la obligación de la prestación del S.U. puede implicar una carga injustificada para los operadores obligados a su prestación. En mi opinión aunque sólo sea un euro, representa una carga injustificada. Una vez se decida que es una carga injustificada hay que habilitar un mecanismo de compensación en condiciones de transparencia, dice también el mencionado artículo que: *Mediante Real Decreto se fijarán los términos y condiciones en los que se harán efectivas las aportaciones al citado mecanismo de compensación.* Las aportaciones se depositaran en el Fondo nacional del S.U. que crea la mencionada LGTel y que será gestionado por la CMT.


Llegados a este punto hay que tener en cuenta dos consideraciones:

- Quienes deben contribuir al Fondo

En proporción a qué deben contribuir

En mi opinión deben contribuir todas las compañías que operan en el sector, incluidas las de telefonía móvil y las que sólo transportan señal (carriers), y la proporcionalidad de su contribución debe de hacerse con respecto a sus beneficios netos, quedando exentas las compañías que en el ejercicio correspondiente a la evaluación del coste neto del S.U. hayan tenido pérdidas.

La nueva LGTel (Ley32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones), en su Art. 23.2 prevé mecanismos de licitación pública para todas o algunas de las prestaciones del S.U., esto abre las puertas a nuevas maneras de designación del operador encargado de la prestación del S.U. que pueden simplificar buena parte de los conceptos de estimación vistos anteriormente. Dichas licitaciones podrían realizarse además en ámbitos regionales (comunidades autónomas, comarcas etc.) de tal manera que dieran opción a participar a operadores regionales que nunca podrán acceder a concursos a nivel estatal y que sin embargo son eficientes en una determinada área geográfica, esto no resulta complicado una vez que se han determinado las 537 zonas del país y que se sabe cuales son rentables y cuales no (aunque esto también puede variar de ejercicio en ejercicio).

La licitación pública permite además ajustarse mejor a una definición dinámica de los servicios incluidos en la prestación del S.U. y si se realiza, como es de esperar, sin discriminación de tecnologías contribuye a acelerar el alcance de la situación de mercado tanto en agentes, como en tecnologías, como en competitividad territorial. 

⁵ Son considerados de abono social aquellos abonos instalados en los domicilios habituales de titulares que hayan cumplido sesenta y cuatro años, así como los abonos cuyos titulares, con edad inferior a la mencionada, estén afectados por incapacidad absoluta para ejercer todo tipo de profesión u oficio y que, en ambos casos, reúnan, además, las condiciones económicas de tener un máximo de ingresos de la unidad familiar equivalente a la pensión mínima de jubilación con cónyuge a cargo.

⁶ Realmente el economista Metcalff supo vender como propia la fórmula de la ingeniería sobre el número de enlaces necesarios (n) para conectar N usuarios entre sí: $n = (1/2)N(N-1)$ que para un número de usuarios N muy grande se aproxima a $n = (1/2)N^2$, Metcalff define la importancia de una red (I) como: $I = ?N^2$ donde N es el número de usuarios.