

Voto Particular de Inmaculada López en su condición de Consejera de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones a la Resolución sobre la aprobación del coste neto de prestación del servicio universal presentado por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2008. (AEM 2010/1738).

Por medio de esta Resolución, el Consejo ha aprobado la determinación del Coste Neto del Servicio Universal (CNSU) correspondiente al ejercicio de 2008, coste que asciende a 75 millones de euros, lo que supone un aumento de 4 millones de euros con respecto al año anterior.

Al igual que en las tres anteriores resoluciones sobre la aprobación del CNSU (correspondientes a 2003-2005, 2006 y 2007), las razones fundamentales que me han llevado a votar en contra de esta Resolución son, por un lado, la falta de transparencia en relación al procedimiento de estimación del componente geográfico del CNSU (componente que asciende a 49 millones de euros, es decir, más de la mitad del CNSU estimado para 2008) y, por otro, la utilización de un estándar de costes (costes corrientes completamente distribuidos) que no cumple con los requisitos establecidos en el Reglamento del SU.¹

¹ Como he señalado en anteriores votos particulares, el artículo 43 del *Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios de 2005*, impone un estándar de costes incrementales a largo plazo como mecanismo para impedir que se imputen al SU costes asociados a posibles ineficiencias y excesos de capacidad del operador que preste el servicio (los costes deben calcularse suponiendo un tamaño óptimo de la planta a largo plazo y la mejor tecnología disponible), o costes asociados a la prestación de otros servicios no incluidos en el SU (como la banda ancha, u otros) y que el operador no podría evitar en caso de que dejara de prestar el SU. Por ejemplo, para la prestación del acceso a la red de telefonía pública, TESAU necesita disponer de un par de cobre que conecta el domicilio del abonado con la central local de la operadora. Ese mismo par de cobre es necesario también para prestar el acceso a Internet a través de banda ancha, un servicio no incluido en el actual SU. Por tanto, en la prestación del SU, los costes asociados a los pares de cobre se comparten con los del servicio de banda ancha. Si TESAU dejara de prestar el SU, debería seguir soportando los costes del par de cobre compartidos con la banda ancha. El coste que se ahorraría o evitaría TESAU si dejara de prestar el SU (que es coste por el que habría que compensar al operador según el Reglamento del SU) es únicamente el coste incremental, en el cual no se incluyen los costes comunes y compartidos con la banda ancha y con otros servicios.

La Ley General de Telecomunicaciones de 1998, introduce por primera vez el concepto de coste neto del servicio universal en la legislación nacional. Dicha ley, incorpora el concepto de coste incremental (o coste evitable) a largo plazo, un concepto de la contabilidad regulatoria que tiene sus orígenes en la regulación de las telecomunicaciones del Reino Unido (Véase OFTEL: Office of Telecommunications (1995), *The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the UK*, Final Report for OFTEL, Report No. 95200, Cambridge, informe basado en un estudio de la consultora Analysys). La citada ley, en su Art. 39.1 define así el CNSU: "El cálculo de dicho coste será determinado periódicamente, en función del ahorro neto que

En el caso de las obligaciones de servicio público, como es el SU, la legislación comunitaria y nacional destacan la importancia de la transparencia en la determinación de los costes de prestación del servicio por los que hay que compensar al operador designado para ello.²

el operador conseguiría si no tuviera la obligación de prestar el servicio universal. Este ahorro neto se calculará tomando en cuenta el coste que implica suministrar el servicio a los clientes a los que, bajo consideraciones estrictamente comerciales y a largo plazo, el operador no lo prestaría por no resultar rentable. A estos efectos se tendrán en cuenta en el cálculo del coste neto, por una parte, el coste incremental en que el operador incurriría al prestar el servicio a los clientes citados, en condiciones no rentables, y, por otra, los ingresos derivados de dicha actividad y los beneficios intangibles asociados a la universalidad del servicio". De acuerdo con este texto de la Ley, el Reglamento que desarrolla la Ley del 98 en lo que se refiere al SU (aprobado por Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio), en su artículo 27, 1 como un coste evitable o incremental neto a largo plazo, incorporando además el concepto de eficiencia en la prestación de servicio: *"El coste neto de prestación del servicio universal se obtendrá hallando la diferencia entre el ahorro a largo plazo que obtendría un operador eficiente si no prestara el servicio y los ingresos directos e indirectos que le produce su prestación, incrementando estos últimos con los beneficios no monetarios derivados de las ventajas inmateriales obtenidas por él, con tal motivo. Se entenderá que los costes son de prestación eficiente a largo plazo, cuando estén basados en una dimensión óptima de la planta, valorada a coste de reposición, con la mejor tecnología disponible y en la hipótesis de mantenimiento de la calidad del servicio".* El estándar de costes requerido para medir un coste definido de esta manera no puede ser un estándar de costes completamente distribuidos (estándar que sí se ha utilizado fuera de Europa, en EEUU y otros países) sino el estándar de costes incrementales a largo plazo. Aunque la Ley de 2003, actualmente vigente, en su artículo 24.1, define el concepto de CNSU de manera menos precisa que La ley de 1998 (como el "ahorro neto que el operador conseguiría si no tuviera la obligación de prestar el servicio universal"), el Reglamento de 2005, actualmente vigente mantiene una definición idéntica a la del Reglamento de 1998. (El subrayado es añadido).

² Así, el Art.3.2 de la Directiva 2002/22/CE sobre servicio universal y derechos de los usuarios, establece que «Los Estados miembros determinarán el enfoque más eficaz y adecuado para garantizar la aplicación del servicio universal, respetando los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad » El art. 12 de la misma Directiva establece que « Las cuentas y demás información en que se base el cálculo del coste neto derivado de las obligaciones de servicio universal a que se refiere la letra a) del apartado 1 serán objeto de auditoría o verificación por la autoridad nacional de reglamentación o por un organismo independiente de las partes interesadas y aprobado por la autoridad nacional de reglamentación. Los resultados del cálculo de costes y las conclusiones de la auditoría se pondrán a disposición del público. Según el art. 14: Transparencia. 1. Cuando se establezca uno de los mecanismos para compartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal contemplados en el artículo 13, las autoridades nacionales de reglamentación velarán por que los principios aplicados al reparto de los costes y los datos referentes al mecanismo aplicado se pongan a disposición del público. 2. Con sujeción a las normas comunitarias y nacionales en materia de secreto comercial, las autoridades nacionales de reglamentación velarán por que se publique un informe anual en el que se indicará el coste calculado de las obligaciones de servicio universal y se detallarán las aportaciones efectuadas por todas las empresas interesadas, así como los beneficios que puedan haber revertido en el mercado a la empresa o empresas designadas para prestar un servicio universal, en los casos en que exista un fondo en funcionamiento." Por su parte, según la Sentencia Altmark, para que una compensación a una empresa por la prestación de un servicio público no constituya ayuda estatal en el sentido del artículo 107 del TCE, es preciso que se cumplan cuatro condiciones acumulativas, entre ellas, que los parámetros para el cálculo de la compensación se establezcan de forma objetiva y transparente y que la compensación no supere "el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable". Por su parte, la Recomendación de la Comisión Europea sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes, de 19 de septiembre de 2005, que sobre este asunto señala: 12) Cuando los Estados miembros apliquen un mecanismo de compensación que suponga transferencias de carácter financiero, el anexo IV, parte B de la Directiva de servicio universal exige que dichas transferencias se efectúen de manera objetiva, transparente, no discriminatoria y proporcionada. A tal efecto, cualquier compensación recibida por el cumplimiento de obligaciones relativas a la prestación del servicio universal debe quedar debidamente consignada en los sistemas de separación contable. En cuanto a la normativa nacional, la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 establece que «El coste neto de la obligación de prestación del servicio universal será financiado por un mecanismo de compensación, en condiciones de transparencia, por todas o determinadas categorías de operadores en las condiciones fijadas en los apartados siguientes de

Por segunda vez, la CMT ha contratado un informe a la empresa SVP Advisors para que audite ciertos aspectos del cálculo anual del CNSU correspondiente a 2008. El informe (*Revisión de aspectos específicos del cálculo del Coste neto del Servicio Universal*, de 15 de abril de 2010) explica de manera detallada algunos de los aspectos fundamentales del procedimiento de cálculo utilizado por TESAU y propone una serie de ajustes que suponen reducir el CNSU de 2008 en 1,83 millones de euros con respecto de la propuesta de TESAU, ajustes que el Consejo de la CMT ha aceptado.

Con todo, no se han resuelto, en mi opinión, los dos problemas señalados. Por una parte, la falta de transparencia continúa. El informe de SVP permite a la CMT conocer aspectos de los cálculos realizados por TESAU que antes se desconocían, pero los procedimientos utilizados no se han hecho públicos. En particular, en relación al cálculo del CNSU en zonas no rentables, el informe de SVP explica que el procedimiento utilizado por TESAU distingue dos tipos de zonas: 483 correspondientes a las centrales locales de la operadora y 50 zonas correspondientes a las provincias españolas (no se atribuyen zonas a Ceuta y Melilla), en cada una de las cuales se agrupa a los usuarios de la provincia con accesos denominados TRAC, es decir, accesos distintos al par de cobre (accesos radio mediante tecnologías TMA y GSM/GPRS, WIMAX y satélite).

Por tanto, las llamadas zonas TRAC no corresponderían a arcos de numeración de centrales locales de la red de TESAU, tal y como exige la definición de zona de la CMT establecida en su Resolución de 31 de enero de

este artículo". A su vez, el Reglamento del SU en su art. 26 sobre "Principios aplicables en la imposición de obligaciones de servicio público" establece lo siguiente: En particular, en la imposición de obligaciones de servicio público a los operadores, serán de aplicación los siguientes criterios (...) b) "Objetividad y transparencia en los métodos utilizados para determinar el operador obligado, las ayudas y financiación de la que disfrutará y el momento y condiciones en que debe producirse". A su vez, el Art. 44 del mismo Reglamento establece que "El cálculo del coste neto de la prestación del servicio universal se hallará con arreglo al artículo 43.1 y deberá basarse en procedimientos y criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionales establecidos por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones". El sistema de contabilidad de costes deberá mostrar, de una manera transparente, las principales categorías bajo las que se agrupan y las reglas utilizadas para su reparto, en especial las que se refieren a la distribución equitativa de los costes comunes y conjuntos. (El subrayado es añadido)

2002, definición ratificada después por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de julio de 2007³. Telefónica recurrió los cálculos de la CMT sobre el CNSU de 1998 y 1999 argumentando que las zonas de la metodología deberían haberse definido en relación al concepto de núcleo de demanda (áreas de un municipio servidas por una central y en caso de centrales que sirvan a más de un municipio, la consideración de ésta como zona) y no en relación a las centrales locales de la red de la operadora. El Tribunal Supremo zanjó la cuestión concluyendo que la definición de zona de la CMT era la correcta.

El informe de SVP no cuestiona las 50 zonas así definidas, pero sí pone un gran énfasis en la enorme incidencia sobre el cálculo del CNSU en zonas no rentables que tiene la distinción entre zonas TRAC y no TRAC (páginas 6-9 del informe). De hecho, la mayor parte del CNSU en zonas no rentables computado en 2008 (el 96%) se debe a los déficit de las zonas TRAC, que resultan ser todas deficitarias. De las 483 zonas definidas de acuerdo con la metodología, sólo tres resultan ser no rentables y tienen un peso muy reducido en el coste estimado (de sólo el 4%). Sin embargo, la Resolución objeto de este Voto elude esta cuestión clave.

Más allá de este asunto, existen otros aspectos importantes del cálculo del CNSU en zonas no rentables que, en mi opinión, adolecen asimismo de serios problemas de transparencia, tal y como expondré más adelante en este Voto; en particular, los relativos a la estimación de los costes correspondientes a los llamados "*Medios especiales de acceso*", costes que se estiman en 42 millones de euros y que, en mi opinión, podrían estar enormemente sobrevalorados (en un orden de magnitud de hasta varias decenas de millones de euros). La insuficiente verificación de estos costes constituye, a mi juicio, una importante limitación del informe de SVP.

³ Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2007, relativa al recurso de casación interpuesto por TESAU contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de octubre de 2004, dictada en el recurso contencioso-administrativo número 1651/2001, sobre el cálculo del coste neto del servicio universal prestado durante los años 1998 y 1999.

Por otra parte, uno de los principales objetivos del encargo realizado por la CMT a SVP Advisors, tal y como se recoge en el propio informe (pág. 1), era el de asegurar que los costes imputados al SU no incorporen costes de servicios que quedan fuera de la obligación del SU. En particular, dentro del alcance del trabajo se incluyó la revisión de los criterios de imputabilidad de costes por centros de actividad, un asunto, presumiblemente, de no poca complejidad teniendo en cuenta el estándar de costes de la contabilidad regulatoria de TESAU (completamente distribuidos en lugar de incrementales).

Pero el informe no proporciona información alguna sobre los criterios utilizados por TESAU para repartir los costes de cada centro de actividad entre el SU y el resto de servicios de la operadora. El informe reproduce meramente la tabla elaborada y remitida por TESAU a la CMT, en la que se dividen los costes totales de cada centro de actividad entre los imputables y no imputables al SU, sin proporcionar ningún tipo de información sobre los criterios que haya podido utilizar TESAU para realizar esa imputación de costes. (Tabla 4.11 del Informe de SVP, pág. 30)⁴.

La información de la Tabla 1 de la Resolución objeto de este voto hace referencia a esta cuestión (pág. 6 de 39). En ella, se reflejan los costes imputables al SU correspondientes a cada uno de los centros de actividad. Esa tabla viene apareciendo en todas las Resoluciones anuales sobre el CNSU. Pero la CMT no dispone (ni ha dispuesto en el pasado) de información sobre los criterios utilizados para su confección. El informe de SVP no ha supuesto en este sentido ningún avance desde el punto de vista de la transparencia: continúa siendo imposible valorar en qué medida el reparto de costes de los distintos centros de actividad se ha realizado correctamente, un aspecto clave de cara a garantizar que no se están imputando al SU costes no correspondientes a este servicio. Ésta es, en mi opinión, otra de las principales limitaciones del informe de SVP.⁵

⁴ Una de las alegaciones de un operador, a la que se responde en la página 34 de 39 de la Resolución, hace referencia a esta cuestión.

⁵ Lo que sí analiza con detalle el informe de SVP son los criterios de despromediación geográfica utilizados por TESAU para asignar los costes imputables al SU a cada una de las zonas, aspecto sobre el cual la CMT no disponía de información en ejercicios anteriores.

Tabla 1: Costes por Centros de Actividad en el año 2008 (en millones de euros) y costes por línea y año (en euros)

COSTES POR CENTROS DE ACTIVIDAD 2008	Total Costes (mill. Euros)	Costes por línea y año (euros)
CONMUTACIÓN	115,08	8,31
TRANSMISIÓN Y TRANSPORTE	114,03	8,23
GESTIÓN DE ABONADOS	511,31	36,91
MEDIOS ESPECIALES DE ACCESO (TRAC)	42,14	3,04
RED DE ACCESO	1.771,37	127,89
<i>Acometidas</i>	404,24	29,18
<i>Resto red de acceso</i>	1.094,78	79,04
<i>Tarjeta de línea</i>	198,38	14,32
<i>Repartidor principal</i>	73,97	5,34
CABLE SUBMARINO	1,98	0,14
TOTAL DE COSTES	2.555,91	184,53
Nº DE LÍNEAS EN SERVICIO	13.851.250	

Fuente: Elaboración propia

A continuación se exponen con algo más de detalle los principales problemas de los que adolece, en mi opinión, el cálculo del CNSU en zonas no rentables de 2008 (y de ejercicios anteriores).

Problemas del cálculo del CNSU en zonas no rentables

El componente del CNSU en zonas no rentables pretende medir el coste asociado a prestar el acceso a la red telefónica pública en aquellas zonas de densidad de población y renta reducidas, mayoritariamente rurales, en las que el despliegue de red no resulta rentable económicamente.

- ***Sobre la definición de las zonas***

Como se ha señalado, el principal problema identificado a partir de los informes de SVP (que no mencioné en mis anteriores votos particulares sobre el CNSU por desconocerlo), se refiere a la definición de las zonas geográficas en las que se divide el territorio nacional. Dicha definición constituye la piedra angular de

la metodología de la CMT para el cálculo del componente geográfico del CNSU, puesto que ese coste se obtiene sumando los déficits o márgenes negativos de las zonas que resultan ser no rentables. Las zonas cuyo margen es positivo no inciden en el CNSU.

La metodología de la CMT establece que el margen, positivo o negativo, de cada zona se calcula de acuerdo con la siguiente ecuación:

Margen = Ingresos minoristas + pseudo ingresos (por terminación de llamadas en la zona – costes (de constitución y mantenimiento de la red de la zona) – pseudo costes (por terminación de llamadas originadas en la zona)

Pero para calcular el margen de cada zona, primero hay que identificar las zonas en cuestión. El concepto de zona fue definido por la CMT en la Resolución de 31 de enero de 2002, siendo más tarde ratificado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 2007. Según estableció la Resolución de 2002, la *“zona ha de abarcar todo el arco de numeración asociado a una central local. Es decir, el área servida por la propia central local más las áreas de las centrales remotas que dependen de ella.”*

En ninguna de las Resoluciones posteriores sobre el CNSU se hace referencia alguna a la posibilidad de definir las zonas de modo diferente al establecido por la Resolución de 2002. Más aún, en todas y cada una de las Resoluciones relativas a la estimación del CNSU (con excepción de la que es objeto de este voto), se ha insistido, además, en que las zonas (que se definen reiteradamente en las distintas resoluciones como las correspondientes a *“arcos de numeración de las centrales locales”*) deben ser *“geográficamente disjuntas”*, lo que ha llevado a la CMT a corregir, año tras año, las zonas propuestas inicialmente por Telefónica para eliminar las denominadas *“áreas geográficas coincidentes”*. Así por ejemplo, en la Resolución de 31 de enero de 2001, sobre el CNSU de de 2000 se dice lo siguiente:

“Asimismo, el criterio geográfico que se utilice para definir la zona, ha de ser un criterio que opere uniformemente sobre todo el territorio nacional (que es el ámbito en el que, conforme al artículo 12 del Reglamento del servicio

universal, ha de prestarse el servicio mencionado), de forma que, de la aplicación de este criterio, se pueda obtener la totalidad del territorio dividido en zonas, que serán zonas unívocas, de igual valor (en el sentido de que cada una de ellas responde al mismo criterio geográfico: cada una de ellas se corresponde con el área cubierta por una central local); ello, sin perjuicio de las implicaciones que los componentes de tipo socioeconómico determinen sobre este criterio. De acuerdo con este criterio, no podrá haber áreas geográficas comunes a varias zonas. (Pág. 25 de 36)

La obtención de zonas geográficamente disjuntas se habría conseguido, según se dice en varias Resoluciones, agregando “*los arcos de numeración que operan sobre zonas con una misma área geográfica*”. En la Resolución sobre el CNSU de 2007, se transcribe, incluso, el texto de TESAU, en el que la operadora explica cómo ha identificado las zonas aplicando los ajustes que, según la operadora venía realizando la CMT en años anteriores:

“La CMT, en la resolución del coste neto del año 2000, identifica como procedimiento más adecuado de cálculo del coste de la zona el de considerar el arco de numeración asociado a una central local, es decir, el área servida por la propia central local más las áreas de las centrales remotas que dependen de ella. Teniendo en cuenta esta definición, se alcanza en el año 2007 un total de 546 zonas.

Para la realización de esta revisión del cálculo del CNSU 2007, Telefónica de España ha seguido el criterio de la Comisión utilizado en ejercicios anteriores, relativo a agrupar aquellas centrales que se encuentran localizadas en un mismo edificio, presentando por tanto un mismo código MIGA o bien, en el caso de que estos fueran distintos, una descripción de localización similar, razón por la que el número de zonas en esta versión es inferior al de las presentadas en la versión inicial del año pasado.”

Ahora bien, tal y como se explica con detalle en el Informe de SVP Advisors la realidad es que se vienen definiendo dos tipos de zonas, que en el informe se denominan zonas TRAC y no TRAC:

- Las zonas no TRAC se definen de acuerdo con la definición de la metodología de la CMT: son las zonas que corresponden a las centrales locales de TESAU (más las áreas de centrales remotas que dependen de ella) con los ajustes antes mencionados con el fin de que resulten “*geográficamente disjuntas*”. Todas estas zonas están servidas con bucles de cobre. La práctica totalidad de estas zonas han dejado de ser deficitarias como consecuencia

del aumento de los ingresos (incluyendo la subida de la cuota de abono) y la reducción de los costes: sólo tres de estas zonas resultaron deficitarias en 2008.

- Zonas TRAC: estas zonas se definen agrupando a los usuarios de cada una de las provincias españolas que acceden a la red de telefonía pública con tecnologías alternativas al par de cobre, esto es, mediante acceso celular (TMA y GSM), satélite o acceso fijo inalámbrico. Son 50 zonas de ámbito provincial que, de algún modo, se solapan con las diversas centrales locales de cada provincia. Por tanto, difícilmente cabría concluir que son geográficamente disjuntas con las zonas no TRAC.

En efecto, las zonas TRAC no se determinan en función de criterios geográficos o socioeconómicos aplicados de manera coherente. Son meras agrupaciones provinciales de usuarios con accesos mediante tecnologías TRAC, usuarios que pueden estar localizados en zonas geográficas y socioeconómicas muy diferentes dentro de cada provincia. De hecho, en cada zona, se mezclan usuarios de zonas remotas y/o con niveles de renta relativamente reducidos de la provincia con usuarios que viven en zonas urbanas de esa misma provincia y/o con rentas más elevadas.⁶

⁶ En relación a este asunto la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 2007 señala lo siguiente: "Las razones que a juicio la parte actora determinan la ilegalidad de la actuación administrativa vienen concretadas en los puntos que a continuación exponemos. El primero de ellos se refiere a la determinación de las zonas no rentables a efectos de la determinación del coste neto. El componente geográfico del coste neto del Servicio Universal viene identificado como zonas en las que, atendiendo a razones exclusivamente comerciales un operador eficiente no las cubriría a un precio asequible (artículo 24.1 del R.S.U). Telefónica ajusta la definición de zona a la estructura de la red haciéndola coincidir con la de núcleo de demanda, que se define como el área de un municipio servido por una central telefónica o, en su caso, el municipio, cuando el área de la central es mayor que el municipio. Telefónica -señala la recurrente- podría decidir invertir en el municipio donde está la central y no hacerlo en el que está alejada. Frente a este criterio vinculado a la estructura de la red del operador la Comisión objetiviza el concepto de zona definiéndola en la Resolución impugnada como "demarcación geográfica de prestación de servicios", por ello rechaza la metodología propuesta por Telefónica. Pues bien, dejando aparte las posibles valoraciones técnicas del sistema propuesto por Telefónica, que a este Tribunal no corresponde señalar como la más adecuada, el Tribunal considera que los criterios adoptados por la Comisión, que le llevan a rechazar la propuesta de Telefónica, son los que se ajustan a la legalidad vigente, pues el artículo 24 del R.S.U. vincula "especialmente" la definición de zona no rentable (lo que no quiere decir que no se puedan tomar en consideración otros componentes como la estructura en la red) al nivel de desarrollo económico, al grado de dispersión y densidad de la población y al carácter de la zona como rural o insular" y además el artículo 12 vincula la delimitación de los servicios que se incluyen en el ámbito del servicio universal a la cohesión económica y social, y a la igualdad territorial "en todo el territorio nacional". La vinculación de las zonas únicamente a la red podría apartar el servicio prestado de los objetivos indicados legalmente.

En cualquier caso, la definición de las 50 zonas TRAC no tiene relación con áreas correspondientes a centrales locales de TESAU y, en consecuencia, no encaja en la definición de zona de la CMT.

Como ya se ha señalado, la trascendencia de la creación de estas zonas no es menor: como se refleja en el cuadro del Anexo de este Voto, la mayor parte del CNSU en zonas no rentables computado desde 2003 por la CMT se debe a los déficit de las zonas 50 zonas TRAC, que resultan ser todas deficitarias. En particular, para 2008, el 96% de CNSU en zonas no rentables se debe a las llamadas zonas TRAC. El restante 4% corresponde a las zonas correspondientes a centrales locales.

En ninguna de las Resoluciones de la CMT se ha reconocido ni explicado la existencia de esas zonas TRAC definidas de esa manera. Más bien, al contrario, en todas las Resoluciones sobre el cálculo del CNSU (exceptuando la que es objeto de este voto), se han descrito los ajustes realizados por parte de la CMT a las propuestas de zonas de TESAU, justificando esos ajustes en la

De ahí que la no aprobación de la propuesta de Telefónica sea ajustada a Derecho.(...)En relación con el motivo de impugnación fundado en la improcedencia de las zonas deficitarias determinadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por infringir el artículo 24 del Reglamento del Servicio Universal , la Sala de instancia declaró:«[...] En la normativa de telecomunicaciones no existe una definición de zona, limitándose el artículo 24 del RSU a pautar la obligada consideración del elemento geográfico y socioeconómico para definir las mismas. Así el citado precepto se refiere en sus apartados primero y segundo al componente geográfico y al elemento socioeconómico, respectivamente, en los siguientes términos "... se considerarán zonas no rentables las demarcaciones geográficas de prestación de los servicios que un operador eficiente no cubriría a precio asequible, atendiendo a razones exclusivamente comerciales. (...) A los efectos de la consideración de una zona como no rentable, se tendrá especialmente en cuenta su nivel de desarrollo socioeconómico, el grado de dispersión y densidad de población y su carácter de rural o insular. En todo caso, tendrán la consideración de zonas no rentables aquellas en las que los costes directos de la prestación del servicio sean superiores a los ingresos facturados por los mismos a los usuarios de la zona". Conectando el anterior precepto con el artículo 27 del RSU, resulta que el concepto de zona responde a una división del territorio nacional coherente geográfico y socio económicamente, coherencia que exige partir de una estructura de red que desplegaría un operador eficiente. Telefónica sigue manteniendo que "...lo razonable es tomar en consideración la estructura y dimensión de la red del operador prestador de los servicios y no la de un operador hipotético e inexistente, como pretende hacer la CMT. (...) Tal argumento esgrimido por Telefónica, supone desconocer la obligada consideración establecida en LGT y en el RSU de emular la prestación del servicio universal por un " operador eficiente " y que estuviese basado en una dimensión óptima de la planta, al margen, por tanto, de que la red esté amortizada, de la razones históricas del operador dominante, de los fondos y subvenciones obtenidos a tales efectos. Estructura de red que puede o no coincidir con la estructura de red de Telefónica, pero que la normativa sectorial impone tener en cuenta, como la CMT ha hecho».

necesidad de obtener zonas geográficas disjuntas⁷. Al llevar a cabo, año a año, dichos ajustes, aparentemente, no se habría detectado la existencia de esas 50 zonas (existencia que, al parecer, se remonta muy atrás en el tiempo), o bien, no se habría reparado en que esas 50 zonas de ámbito provincial no encajan en la metodología impuesta por la propia CMT.

Sea como fuere, el Consejo de la CMT no ha aprobado nunca ninguna Resolución modificando la definición de la Resolución de 2002 y explicando la existencia de las 50 zonas TRAC, cuya inclusión en el procedimiento de estimación del CNSU en zonas no rentables tiene, como ya se ha mencionado, un enorme impacto.

- ***Sobre el cálculo del margen de las zonas***

Según la metodología de la CMT, el margen de cada zona se calcula restando de la suma de ingresos y pseudo-ingresos, los costes y pseudo-costes.

Los ingresos de cada zona se calculan sumando los ingresos por alta y por cuota de abono de los usuarios de cada zona y los ingresos por tráfico generados por dichos usuarios. Tal y como se desprende del informe de SVP, los ingresos se vienen calculando igual en las zonas TRAC y no TRAC.

Sin embargo, en el caso de los costes (y, en menor medida, en el caso de los pseudo-costes y pseudo-ingresos) está mucho menos claro en qué consistiría la transposición de la metodología de la CMT a las zonas TRAC, ya que dicha metodología no está pensada para operadoras de ámbito provincial que

⁷ En la Resolución de 15 de Julio de 2010, que requirió a TESAU realizar una serie de ajustes en el cálculo del CNSU recomendados por SVP Advisors en su informe, se alude a las zonas TRAC en varios párrafos que hacen referencia a aspectos de dicho informe, en el cual se identifica la existencia de Zonas TRAC y no TRAC. Y en la Resolución objeto de este Voto, en respuesta a las alegaciones de un operador, se menciona la existencia de unas "zonas virtuales" en la declaración anual del coste neto (y, al parecer, se justificaría su inclusión en la metodología de estimación aun cuando dicho cambio no haya sido nunca aprobado por el Consejo de la CMT); en dichas "zonas virtuales" se agruparía a "los clientes a los que se presta el servicio universal mediante tecnologías inalámbricas (...) al objeto de limitar la distorsión que produce la inclusión de estos en la red, en especial si tenemos en cuenta su reducido número." (pág. 37 de 39).

emplean exclusivamente tecnologías TRAC, sino para las eventuales operadoras locales sustitutas, que despliegan una red local⁸.

Así, centrándonos en los costes cabe recordar que la metodología de la CMT exige atribuir a cada una de las zonas identificadas los siguientes tipos de costes correspondientes a los centros de actividad de la contabilidad regulatoria de TESAU (mediante criterios de despromediación geográfica que no se especifican en la metodología):

- Red de acceso
- Gestión de abonados
- Conmutación
- Transmisión y transporte
- Y medios especiales de acceso

En efecto, en relación a esta cuestión la Resolución de 2001 estableció lo siguiente:

“Los costes en que incurriría la eventual operadora serían aquellos inherentes a la constitución, mantenimiento y gestión que configura la red local que habrá de desplegar en la zona de referencia, los cuales (...) serían los correspondientes a centros de actividad que constituyen la red de acceso, gestión de abonados, centros de actividad de conmutación,

⁸ En relación a los pseudo ingresos, cabe señalar que en la Resolución de la CMT de 15 de julio de 2010, en la que se pide a TESAU que incorpore los ajustes sugeridos por el auditor, se explica que TESAU tiene un Pdl con TME en cada provincia, en el cual TME entrega el tráfico de entrada y salida de los usuarios TRAC de la provincia a TESAU. Este Pdl es, normalmente, una central CSD o Nodal, por lo que el tráfico de entrada para los usuarios TRAC se valora a precio de Interconexión de tráfico simple, que es más elevado que el precio de terminación local aplicado a las zonas TRAC. Por tanto, la aplicación de la metodología de la CMT a las zonas TRAC conduciría a una infravaloración de los pseudo ingresos obtenidos en esas zonas con respecto a los realmente obtenidos por TESAU de los usuarios TRAC, presionando presiona a la baja sobre los márgenes de estas zonas. En cuanto a los pseudo costes, estos se calculan a partir de los volúmenes de tráfico de salida por ámbito (llamadas metropolitanas, provinciales, interprovinciales, internacional, red inteligente y fijo y móvil) desde la zona con destino a otras zonas, valorados a sus correspondientes precios de interconexión. Esto implica que gran parte del tráfico metropolitano de voz de las zonas TRAC se registrará como de ámbito simple al tener que ser conmutado desde el nivel de Nodal o CSD. En cuanto, al tráfico de Internet, la CMT en su Resolución sobre el CNSU de 2007, optó por valorar el tráfico mediante una ponderación de los minutos que terminan en el ámbito local y en el resto de ámbitos de interconexión, tomando como referencia el patrón de tráfico metropolitano. En el caso de las zonas TRAC, al ser entregado el tráfico en una central Nodal o CSD, no se necesitaría su conmutación a un ámbito superior, por lo cual, el patrón de interconexión del tráfico metropolitano para estas zonas no resulta representativo.

centros de actividad de transmisión y transporte y medios especiales de acceso." (El subrayado es añadido)

Así pues, de acuerdo con la metodología de la CMT, una vez identificadas las zonas (áreas correspondientes a las centrales locales y sus centrales remotas asociadas), se deben asignar a cada una de ellas los costes de *constitución, mantenimiento y gestión* de la *red local*, a partir del dato agregado del centro de actividad correspondiente de la contabilidad de costes de TESAU, incluidos los costes relativos a "Medios especiales de acceso", que serían los correspondientes a la conexión y acceso de usuarios TRAC.

En otras palabras, de acuerdo con la metodología de la CMT, los costes asociados a los llamados "Medios especiales de acceso" no son sino un componente más de los costes de la red local de la operadora sustituta, en cuyo despliegue en la "zona de referencia" puede combinar el par de cobre con tecnologías TRAC para lograr la máxima eficiencia.

Por tanto, según la metodología de la CMT habría que imputar a cada una de las zonas (áreas correspondientes a las centrales locales) identificadas de acuerdo con dicha metodología, (y mediante algún procedimiento de despromediación geográfica), el coste asociado al centro de actividad "Medios especiales de acceso". Una forma razonable de hacerlo sería asignar los usuarios TRAC a la zona correspondiente a la central local más próxima. Los costes del centro de actividad "Medios especiales de acceso" se podrían repartir entre cada una de las zonas en proporción al número de usuarios TRAC asignados a cada zona.

Pero el método que viene aplicando TESAU (sin que el Consejo de la CMT lo haya cuestionado porque ni siquiera lo ha advertido), en lugar de asignar a cada zona los costes de los llamados *Medios especiales de acceso*, parte de la creación de un nuevo tipo de zonas de ámbito provincial agrupando a los usuarios de tecnologías TRAC por provincias; y calcula el margen de cada una de estas 50 zonas adicionales aplicando la misma fórmula que la metodología de la CMT establece para calcular el margen de las zonas identificadas

correctamente, es decir, según la propia metodología. O sea, los costes que TESAU imputa a cada una de las zonas TRAC incluyen los cinco componentes que establece la metodología de la CMT: Red de acceso, Gestión de abonados, Conmutación, Transmisión y transporte y Medios especiales de acceso. Quizás no esté de más insistir que todos estos costes no son los de la red *local* de la eventual operadora sustituta, a los que se refiere la metodología de la CMT.

La introducción de las 50 zonas TRAC no resulta inocua: en la medida en que los usuarios TRAC tienden a tener unos ingresos inferiores a la media y unos costes superiores, su agrupación en las llamadas zonas TRAC facilita que el margen de estas zonas pueda resultar negativo; si los usuarios TRAC se asignaran a las centrales locales más próximas, los márgenes negativos de los usuarios TRAC tenderían a diluirse dentro de la zona al verse compensados por los del conjunto de los demás usuarios. Esta parece ser una de las razones que explicaría el hecho de que la inmensa mayoría de las 53 zonas no rentables de 2008, sean zonas TRAC (50). De las 139 zonas no TRAC que eran deficitarias en 2000 (Véase la tabla del Anexo), en 2008 ya sólo quedaban 3. Sin embargo, el número de zonas TRAC deficitarias ha permanecido invariable año tras año. En suma: la introducción de esas 50 zonas al margen de la metodología establecida tiene, aparentemente, un impacto crucial en la estimación del CNSU en zonas no rentables.

Por otra parte, de acuerdo con la metodología, todos los costes asociados a usuarios TRAC deberían estar recogidos en un único centro de actividad de la contabilidad de costes de TESAU: el denominado “medios especiales de acceso”. Sin embargo, en el procedimiento utilizado, los costes asociados a usuarios TRAC proceden también de otros centros de actividad (Red de acceso, Gestión de abonados, Conmutación, Transmisión y transporte), destacando en particular por su volumen los correspondientes al epígrafe “Red de acceso”, sobre los SVP tampoco ha llevado a cabo ningún tipo de verificación con motivo de la realización del informe.

Dado que TESAU viene prestando el SU a usuarios TRAC subcontratando este servicio a otras empresas (a Telefónica Móviles para el caso las tecnologías TMA y GSM y a otras empresas para las tecnologías LMSD y VSAT), resulta llamativo que la prestación del SU también que la propia TESAU incurra en costes adicionales a los del *Outsourcing* asociados a la utilización de activos de su red de acceso, y por un importe tan elevado como el que se registra en las correspondientes cuentas de la contabilidad de costes de TESAU; en particular, los correspondiente a Acometidas (máxime si los pagos a otras empresas en concepto de *outsourcing* incluyen los correspondientes a las cuotas de alta de los usuarios TRAC) y otros activos de “Red de acceso”, activos respecto de los cuales a esta Consejera no le consta que la CMT disponga de información que permita aclarar su identidad y justificación, carencia que se debería subsanar, teniendo en cuenta su fuerte impacto en la estimación del CSNU en zonas rentables.

El informe de SVP no analiza esta cuestión, que tampoco ha sido objeto de una revisión específica en ninguno de los informes de auditoría de la contabilidad regulatoria de TESAU; ni en los realizados por la propia empresa SVP en los dos últimos ejercicios (de 2007 y 2008), ni en ninguno de los anteriores realizados por otras empresas.

En definitiva, para la estimación del CNSU, la CMT debería disponer de información adecuada (más allá de las cifras proporcionadas por TESAU) sobre los costes asociados a los usuarios TRAC, que incluyen no sólo los 42 millones de Medios especiales de acceso (que se analizan con más detalle a continuación), sino también los de Red de acceso (de especial relevancia dado su elevado coste registrado en la Contabilidad de TESAU), Gestión de abonados, Conmutación y Transmisión y transporte. Sin embargo, ni las auditorías anuales de la Contabilidad de TESAU, ni los informes de SVP sobre la estimación del CNSU permiten a la CMT subsanar esta falta de información.

Los problemas de falta de información hubieran podido corregirse de haberse seguido la Recomendación de la Comisión Europea en materia de Contabilidad de costes, de 2005 (Véase la nota pie de página 1), en la cual se advierte de la

importancia de registrar adecuadamente en el sistema contable de TESAU los ingresos que la operadora pueda recibir como compensación por el cumplimiento de las obligaciones relativas a la prestación del SU.

Pero esa Recomendación no se ha seguido. De hecho, en la Resolución de verificación de la contabilidad de TESAU de 2008, aprobada por el Consejo el pasado mes de junio, se optó por ir en la dirección contraria, al aceptar la propuesta de TESAU de contabilizar en el ejercicio de 2008 los ingresos netos provenientes del SU correspondientes a 2003, 2004 y 2005 en la cuenta de *Servicios no relacionados con la actividad de telecomunicaciones*; una cuenta que, en teoría, y como indica su denominación, está únicamente destinada a recoger los ingresos y costes de servicios no relacionados con la actividad de telecomunicaciones (obviamente, éste no es el caso del SU de telecomunicaciones), para dejarlos al margen de las exigencias de la contabilidad regulatoria.⁹

- ***Sobre los Medios especiales de acceso***

TESAU viene prestando el SU a usuarios TRAC subcontratando este servicio a otras empresas: a Telefónica Móviles para el caso las tecnologías TMA y GSM y a otras empresas (Iberbanda) para las tecnologías LMSD/Wimax.

En el centro de actividad de la Contabilidad regulatoria de TESAU correspondiente a *Medios especiales de acceso* se computan parte de los costes en que incurre TESAU por la prestación del SU a usuarios TRAC (no la totalidad de los costes, como se ha explicado anteriormente: únicamente los correspondientes a los servicios subcontratados a otras empresas). En la Tabla 2 de la Resolución se recoge la evolución de estos costes desde 2003.

⁹ Una explicación más extensa de esta cuestión puede encontrarse en mi Voto particular a la citada Resolución de la CMT, de 23 de junio de 2010.

Total costes (millones de euros)						
	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008
Medios especiales de acceso (TRAC)	63,09	35,80	27,46	37,99	53,17	42,14
% de variación		-43,26%	-23,30%	38,35%	39,96%	-20,75%

Tabla 2: Evolución de la partida de TRAC en la propuesta del CNSU (cifras en millones de euros)

La distribución de usuarios TRAC por tecnologías ha cambiado mucho en los últimos diez años. A efectos expositivos, cabría distinguir tres etapas:

- Hasta 1998, el mayor peso correspondía a los usuarios de la tecnología móvil analógica que llegaron a alcanzar una cifra en torno a 300.000 usuarios. El servicio lo prestaba Telefónica Móviles (TME), el operador móvil de Telefónica, a través de la red Moviline en condiciones de servicio público, mediante una concesión. Por tanto, todos los activos de esa red eran propiedad de TME.
- En 1998 se produce la liberalización completa de las telecomunicaciones, que pasan a ser considerados servicios de interés general. TME deja de ser responsable de la prestación del servicio de acceso mediante tecnología analógica. La responsabilidad recae en adelante en TESAU, el operador fijo de Telefónica, al encargarse a este operador la prestación del servicio universal.
- En la Ley General de Telecomunicaciones de 2003 se establece que el acceso funcional a Internet forme parte del SU, lo que lleva al Ministerio de Industria a establecer un plan para migrar a los usuarios de la tecnología TRAC analógica a GSM/GPRS. Inicialmente se planeó acabar la migración en 2004, pero la fecha tope se fue posponiendo de modo que, en 2008, quedaban aún varios miles de abonados sin migrar y sin acceso funcional a Internet.

En la actualidad, la inmensa mayoría de usuarios TRAC, disponen de un acceso radio mediante tecnología GSM/GPRS. Le siguen a gran distancia, los

usuarios con accesos LMDS/Wimax, satélite y tecnología analógica TMA, por este orden.

Como muestra la tabla 2 de la Resolución, en 2008 los costes asociados al *outsourcing* del SU ascendieron a un total de 42 millones de euros, la mayor parte de los cuales correspondieron a los pagos realizados a TME en contraprestación por los servicios prestados a usuarios mediante tecnología GSM/GPRS y, en menor medida, por los prestados mediante tecnología analógica. El *outsourcing* del SU prestado mediante LMDS representó una mínima parte del total de esos costes.

El hecho de que sea una empresa del grupo Telefónica (TME) la que presta a TESAU esos servicios de *outsourcing* del SU con un impacto tan elevado en el CNSU en zonas no rentables, aconsejaría poner un especial énfasis en verificar que los precios fijados por TME a TESAU por los servicios prestados cumplen con lo estipulado en el Reglamento del SU. Sin embargo, SVP no entra en esta cuestión en su informe. En efecto, en su artículo 44, dicho Reglamento establece lo siguiente:

“Al evaluar los costes en que incurriría el operador por estar obligado a la prestación del servicio universal, éste tendrá en cuenta una tasa razonable de los capitales invertidos en su prestación”.

Aunque es TESAU la operadora obligada a prestar el SU, TME (perteneciente al mismo grupo empresarial) lo hace indirectamente, a través del *outsourcing* y, por tanto, no parece aceptable que se calculen los costes del SU a partir de los precios que hayan podido acordar TME y TESAU, sin verificar si esos precios permiten a TME obtener un beneficio extraordinario, y trasladan a TESAU unos costes que luego TESAU recupera a través del fondo del SU gracias a la aportación de otros operadores.

Esto es lo que ha ocurrido en 2008 y viene ocurriendo en años anteriores. Las condiciones de la prestación por TME de los servicios necesarios para que TESAU provea el servicio fijo de voz y datos sobre GSM/GPRS se recogen en

un contrato firmado por TESAU y TME en 2003, contrato cuyo contenido la CMT desconocía por completo hasta el pasado mes de julio.

Pues bien, entre las condiciones acordadas en dicho contrato, se encuentran unas tarifas que, de entrada, han venido siendo completamente opacas excepto para TESAU y TME, incluyendo para la propia CMT hasta este ejercicio de 2008. Pero además (y dejando al margen las serias objeciones que plantea, en mi opinión, la estructura tarifaria, que no es objeto de ningún comentario u observación en el informe de SVP), no se ha hecho ninguna comprobación que permita dilucidar en qué medida los niveles de los precios fijados para los distintos servicios de voz y datos se aproximan a los costes que refleja la contabilidad regulatoria de TME para servicios equivalentes, costes que incorporan una tasa de rentabilidad razonable para los capitales invertidos: el WAAC de TME. Esta información sí está disponible para la CMT y pudiera haberse puesto a disposición de SVP.

De hecho, en mi opinión, esta partida de costes podría estar enormemente sobrevalorada; y ello, sin ni siquiera tener en cuenta que los costes medios de la contabilidad analítica de TME, son costes corrientes completamente distribuidos y no costes incrementales¹⁰.

La otra gran partida de los *Medios especiales de acceso*, correspondiente a los servicios prestados mediante tecnología analógica también podría estar, en mi opinión, muy sobrevalorada. Como mínimo, las explicaciones proporcionadas por SVP a mis peticiones de aclaración de su informe y las aclaraciones al respecto de la propia Telefónica permitirían concluir que los costes correspondientes a esta partida cuenta no están adecuadamente justificados.

¹⁰ Un operador (pág. 31 de 39) alude a esta cuestión en una de sus alegaciones (que no se contesta en la Resolución) en el sentido de que, de acuerdo con el Reglamento del SU, los costes que deberían computarse serían los incrementales. Si TME dejara de prestar el servicio de *outsourcing* del SU, los costes que se ahorrarían serían únicamente dichos costes incrementales pues TME, para prestar sus otros servicios (que son el principal objeto de su negocio) debería seguir incurriendo en todos los demás costes fijos y demás costes comunes y compartidos con los servicios de *outsourcing* a TESAU. Por ejemplo, si TME dejara de prestar indirectamente el SU a través del *outsourcing* a TESAU, no podría ahorrar los costes fijos asociados a las estaciones base que dan cobertura a los usuarios TRAC.

Estos costes corresponderían a la compensación a TME por mantener activas sus estaciones base mediante tecnología analógica durante el proceso de migración de los usuarios de esta tecnología a la tecnología GSM/GPRS, que permite acceso funcional a Internet, servicio incluido desde 2003 en el SU.

A priori, cabría esperar una evolución de esta partida descendente en el tiempo, al compás del progresivo trasvase de usuarios a la red GSM de TME. Sin embargo, sorprendentemente, en 2008, esa partida de costes, en lugar de disminuir, aumenta ligeramente con respecto a 2007; evolución que resulta todavía más sorprendente a la vista de la reducción experimentada por el número de estaciones bases activas de tecnología analógica que se produjo en 2008, de acuerdo con los datos proporcionados a esta consejera por SVP.

El aumento de esta partida de costes en 2008 se explicaría, según TESAU, por el ascenso de precios de la energía y por retardos en las facturaciones entre TESAU y TME. Y es que la mayor parte del coste de esa partida se explica por los pagos que TME debe hacer a TESAU en contraprestación por el alquiler de espacio y por la utilización de energía en dichos espacios, a unos precios que, de nuevo, acuerdan entre sí TESAU y TME, y que resultan totalmente opacos, puesto que no han sido objeto de ningún tipo de verificación; lo mismo ocurre con las cantidades (de energía y espacio).¹¹

¹¹ Es decir, la situación es la siguiente: TESAU, la pata fija de Telefónica en España, externaliza los servicios de SU a su rama móvil de Telefónica, TME (empresas que actúan con una integración casi total), por lo cual deberá pagar un precio que acuerdan entre ambas por dicho servicio. Pero TME para proveer el servicio de *outsourcing* a TESAU (consistente, en este caso, en la provisión únicamente de los servicios de voz a los usuarios de la red TMA en tanto no migren a la red GSM, puesto que no se puede proporcionar acceso funcional a Internet) necesita mantener activas las estaciones analógicas, para lo cual, TME necesita alquilarle espacios y energía a TESAU; y ocurre, además, que los costes de estos alquileres a TESAU representan la parte preponderante de los costes de esta partida de *Medios especiales de acceso*. TME también necesita también alquilar espacios y energía a terceros (además de los alquilados a TESAU) pero, como se comprueba en las cifras aportadas a esta Consejera por SPV, los pagos a TESAU por estos conceptos son muy superiores a los realizados a terceros. Además el ratio de costes alquiler/energía (calculado simplemente dividiendo los pagos por alquiler entre los pagos por energía) es superior a 3 en el caso de los espacios alquilados por TESAU a TME, mientras que en el caso de los recintos de terceros, este ratio no llega a 2. Esta divergencia parece poner de manifiesto que, o bien TESAU está cobrando a TME unos precios por alquiler de espacio relativamente muy altos (y, por tanto, obteniendo unos beneficios muy elevados por un servicio ligado a la prestación del SU), o bien TME está utilizando los espacios alquilados a TESAU de manera ineficiente, alquilando a TESAU mucho más espacio del necesario, haciendo incurrir a TESAU en unos costes que ésta recuperará a través de fondo del SU. Pero ni los precios, ni las cantidades de espacio alquiladas han sido objeto de verificación alguna. Por otra parte, parece evidente que este mecanismo de compensación a TME por mantener activas sus estaciones base (del que la CMT nunca ha tenido información hasta el informe de SVP correspondiente al CNSU de 2008) no ha podido proporcionar el esquema de incentivos más adecuado para que dicha migración se produzca con la máxima celeridad a otras tecnologías: la compensación que ha obtenido TESAU a través del fondo del SU por cada usuario TRAC de la red TMA ha venido siendo

Conclusión

La estimación del CNSU en zonas rentables podría estar enormemente sobrevalorada por tres razones fundamentalmente:

- Por la propia existencia de las 50 zonas TRAC.
- Por la presumible sobrevaloración de los costes asignados a las zonas TRAC, en particular los correspondientes a Red de Acceso y Medios especiales de acceso.
- Por la utilización de estándar de costes completamente distribuidos; por un lado, porque este estándar no permite asegurar que los costes atribuidos por TESAU al SU no incorporan costes de servicios que quedan fuera del mismo (no es casual que el informe del auditor no aporte absolutamente ninguna información sobre los criterios de reparto utilizados, de modo que no resulta posible cumplir con del artículo 44.2 del Reglamento del SU); y, por otro, porque este estándar no mide los costes de un operador eficiente, suponiendo un tamaño óptimo de la planta a largo plazo y la mejor tecnología disponible.

La potencial sobrevaloración es de tal magnitud que, aparentemente, la correcta aplicación de la metodología adoptada por la CMT en su Resolución de 2001 y la adecuada estimación de los costes de los usuarios TRAC podría suponer la eliminación de la mayor parte (si no la totalidad) del CNSU en zonas rentables estimado, incluso utilizando el actual estándar de costes completamente distribuidos.

muy superior a la obtenida por los usuarios TRAC de la red GSM (en torno a 8 veces superior en 2007-2008, según cabría estimar a partir de los datos disponibles).

Más aún, en las dos últimas décadas Telefónica ha venido recibiendo subvenciones de las distintas CCAA para extender el servicio universal, especialmente cuantiosas en el caso de Galicia y otras comunidades en las que la extensión de las redes de telecomunicaciones a las zonas rurales y remotas resulta especialmente costosa; al principio, para extender el servicio de voz, más adelante, para la inclusión del acceso funcional a Internet y, más recientemente, para extender el servicio de banda ancha, aún no incluido en el SU.¹²

Con todo, más allá de cuál pueda ser el grado de sobrevaloración en la estimación del CNSU, en mi opinión, los principales problemas son los que ya señalé en anteriores votos particulares: por un lado, la propia falta de transparencia en el procedimiento del cálculo que realiza Telefónica y, por otro, el incumplimiento del Reglamento del SU en lo que se refiere a la utilización de un estándar de costes incrementales a largo plazo. Tras conocer el contenido del informe de SVP, añadiría un tercer problema: la aceptación -no explícita- por la CMT de las 50 zonas TRAC.

ANEXO

¹² Hasta el momento, para el cálculo del CNSU sólo se han tenido en cuenta las subvenciones a TESAU provenientes del FEDER. Habría que considerar, también, las provenientes de las CCAA (así como las que hubieran podido obtener, en su caso, Telefónica Móviles y otras empresas del grupo Telefónica- como Iberbanda, de la UE y de las CCAA, en relación con servicios incluidos en el SU). Pero la contabilidad regulatoria de TESAU no dispone de mecanismos que permitan identificar las subvenciones relacionadas con el SU recibidas por TESAU (ni las que hubieran podido recibir, en su caso, las empresas del grupo que le prestan los servicios de *outsourcing*).

Evolución del Coste Neto del Servicio Universal entre 2000 y 2008

Coste neto del servicio universal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coste zonas no rentables	204	148	130	106	60	55	46	43	49
Coste outsourcing TRAC	70	55	57	63	36	27	38	53	42
Subvenciones TRAC	0	0	0	0	0	0	-31	-18	-10
Nº total zonas	538	537	587	580	566	560	556	546	539
Nº zonas deficitarias	189	128	126	105	65	67	71	57	53
Tarifas especiales	64	68	70	63	62	56	49	44	36
Nº líneas abono social	659.189		525.821	442.936	405.865	359.896	319.241	284.248	223.067
Beneficios intangibles	-64	-35	-71	-54	-38	-31	-20	-16	-9
Total coste neto	268	182	110	120	84	80	75	71	75

Fuente: Resoluciones de la CMT. ¹³

¹³-Resolución de 31 de enero de 2002 de la CMT sobre "la estimación del coste neto de la prestación del Servicio Universal en el año 2000 propuesto por Telefónica de España, SAU".

-Resolución de 3 de julio de 2003 de la CMT sobre "la estimación del coste neto del Servicio Universal en el año 2001 propuesto por Telefónica de España, SAU, de acuerdo con la metodología aprobada".

-Resolución de 25 de marzo de 2004 de la CMT sobre "la estimación del coste neto de la prestación del Servicio Universal en el año 2002 propuesto por Telefónica de España, SAU".

-Resolución de 29 de noviembre de 2007 de la CMT sobre "la estimación del coste neto de prestación del Servicio Universal en los años 2003, 2004 y 2005 propuesto por Telefónica de España, S.A.U.".

-Resolución de 12 de marzo de 2009 de la CMT sobre "la aprobación del coste neto de prestación del Servicio Universal presentado por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2006".

- Resolución de 10 de diciembre de 2009 de la CMT sobre "la aprobación del coste neto de prestación del servicio universal presentado por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2007".

Resolución de 7 de diciembre de 2010 de la CMT sobre "la aprobación del coste neto de prestación del servicio universal presentado por Telefónica de España, S.A.U. para el ejercicio 2008".