

Voto particular de Inmaculada López Martínez, en su condición de Consejera de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a la Resolución sobre la propuesta de sistema de contabilidad de costes incrementales a largo plazo de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2010/1157)

Las razones que me han llevado a votar en contra de esta Resolución son las siguientes:

1. La Resolución no va a permitir que el estándar de costes incrementales que presente TESAU sirva para computar el coste del Servicio Universal.

El objetivo de esta Resolución, según se señala en su página 8 *"es revisar el modelo de sistema de costes incrementales presentado por TESAU en 2006 y 2007 para determinar los requisitos y modificaciones al mismo de forma que TESAU presente un nuevo modelo en un plazo de tiempo determinado"*.

Ahora bien, ¿para qué va a utilizar la CMT este nuevo estándar de costes, una vez que TESAU presente el nuevo modelo siguiendo las indicaciones de esta Resolución?

Esta es la cuestión fundamental, pero nada se dice al respecto en la Resolución. En mi opinión, el principal motivo (si no el único) por el que la CMT tiene que dotarse con urgencia de un estándar de costes incrementales a largo plazo para la contabilidad de TESAU radica en el marco regulador vigente para el cómputo del coste del servicio universal (SU), según el cual, dicho cómputo debe realizarse mediante un estándar de costes incrementales a largo plazo, según establece el artículo 43.1 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. En ese artículo, en tanto no se modifique, se establece que los costes que se computen deberán ser *"de prestación eficiente*

a largo plazo" para lo cual deberán basarse "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 de servicio.¹"

Sin embargo, el sistema de incrementales que presente TESAU en cumplimiento de esta Resolución no parece que pueda servir para calcular los costes de SU en conformidad con el Reglamento del SU, ni para el ejercicio 2008, aún pendiente de computar, ni para los siguientes².

En efecto, tal y como se señala en distintos documentos del grupo de reguladores independientes europeos (IRG) sobre el estándar de incrementales, una de las decisiones fundamentales, si no la primordial, que debe adoptar el regulador al diseñar este estándar de costes es definir los incrementos de manera apropiada de acuerdo con el propósito que se persiga: los incrementos deben ser *fit for purpose*.³

Como se menciona en la Resolución, TESAU, en su propuesta de 2006, definió únicamente dos incrementos: el total de servicios de interconexión y el total de servicios de tráfico. Ahora bien, tal y como advierte el documento citado del IRG, dos incrementos de esa naturaleza (al margen de que no respondan a los servicios más relevantes en el actual marco regulatorio, tal y como señala la

¹ En mi opinión, tal y como he señalado en varios Votos particulares en materia de contabilidad de costes, una de las principales modificaciones que requeriría el actual Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU para cumplir con las exigencias del actual marco regulatorio y que aportaría mayor valor añadido, es el estableciendo de un mecanismo de separación contable con precios de transferencia internos que permitiera verificar el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación que la CMT ha impuesto a TESAU en varios mercados, incluidos los mercados mayoristas de Interconexión, banda ancha (4 y 5) y segmentos terminales de líneas alquiladas. Ahora bien, varios reguladores que han introducido este mecanismo de manera reciente lo han implantado combinándolo con un sistema de costes corrientes completamente distribuidos, no con un sistema de incrementales, incluyendo el regulador francés ARCEP y el regulador irlandés, por considerarlo más adecuado. Por tanto, en mi opinión, el principal motivo para implementar este nuevo estándar para la contabilidad de TESAU es el artículo 43 del Reglamento del SU, que regula el cálculo del Coste Neto del SU, sin perjuicio de que el nuevo estándar pueda utilizarse para otros propósitos como herramienta adicional que complementa el actual sistema de costes históricos y corrientes completamente distribuidos.

² Según la Resolución, la disponibilidad del modelo de incrementales que en la misma se prevé se demora hasta el ejercicio contable de 2010.

³ Véase por ejemplo, *Principles of implementation and best practice regarding FL-LRIC cost modelling*, The Independent Regulators Group, 24 November 2000. La cuestión esencial de los incrementos y servicios del modelo de incrementales de TESAU se trata ya muy avanzada la Resolución, en las páginas 33 y ss.

Resolución) difícilmente pueden considerarse *fit for purpose* puesto que el coste incremental que se obtiene como output del modelo tiene un nivel de agregación excesivo. Por consiguiente, en general hará falta definir incrementos con un nivel de agregación menor, teniendo en cuenta, en todo caso, que cuanto más desagregados y reducidos sean los incrementos, más complejo resultará el modelo. Por tanto, será necesario encontrar un equilibrio adecuado pero que permita, en todo caso, un nivel de desagregación suficiente de modo que el modelo sea capaz de obtener como output los costes incrementales que quiera, o deba, computar el regulador.

En otras palabras, la definición del número y tipo de incrementos del modelo habrá de hacerse teniendo en cuenta para qué se piensa utilizar ese modelo.

Si el modelo de incrementales a largo plazo debe servir para calcular los costes de los componentes del servicio universal que preste TESAÚ y cumplir, así, con los requerimientos del Reglamento del SU, entre los servicios del modelo (para los cuales se calcularán cuentas de márgenes con costes incrementales e ingresos) deberían incluirse los servicios asociados a la prestación de los distintos componentes del servicio universal. Por su parte, los incrementos del modelo deberían definirse de modo que los output del sistema permitan al operador (y a la CMT) obtener los costes incrementales a largo plazo de los componentes del SU que el operador preste, pero nada de esto se hace en la Resolución.

El Reglamento del SU distingue los siguientes componentes del servicio universal (servicios que, en el pasado, han venido licitándose conjuntamente y prestándose por un único operador, TESAÚ):

- a) El coste (neto de ingresos) de las obligaciones de prestar el servicio universal en zonas no rentables.
- b) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio universal a usuarios con discapacidad o con necesidades sociales especiales.

- c) El coste neto de las obligaciones de prestar el servicio telefónico mediante teléfonos públicos de pago en los términos del artículo 32.
- d) El coste neto de la obligación de elaborar y poner a disposición de los abonados del servicio telefónico las guías telefónicas a las que se refiere el artículo 30.
- e) y el coste neto de las obligaciones de prestar los servicios de información relativa a los números de abonados del servicio telefónico disponible al público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.

En suma, el estándar de incrementales previsto no contempla el servicio universal, ni ninguno de sus componentes, entre los servicios definidos en el modelo, y los incrementos del modelo tampoco están definidos con este propósito. El modelo, por tanto, no permitirá calcular los costes imputables a la prestación del servicio universal en conformidad con el citado Reglamento.⁴

2. Sobre el cumplimiento del Reglamento de Régimen Interior

El Reglamento de Régimen Interior de la CMT, en su artículo 10.1, establece que a los miembros del Consejo, para poder preparar sus decisiones, les corresponde:

- a) Recibir, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información*

⁴ El Reglamento, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones, establece que la compensación por la prestación del SU se calcule como el ahorro neto que conseguiría el operador si dejara de prestar el servicio. Así por ejemplo, en el caso del primero componente del SU (acceso a la red telefónica pública), el ahorro neto se debería calcular como el coste incremental (neto de ingresos) asociado a la prestación de ese servicio. En dicho coste incremental no se incluyen los costes en que incurre el operador por prestar servicios de acceso a Internet mediante banda ancha, ni otro tipo de servicios. Si el operador deja de prestar el servicio universal, no por ello deja de prestar, por ejemplo, el servicio de banda ancha, por tanto, no podrá evitar el coste asociado al bucle de cobre que llega hasta el domicilio de los usuarios de banda ancha. Por tanto, compensar al operador con el coste incremental (neto de ingresos) permite cumplir con el requisito de que la compensación a dicho operador no sea excesiva por incluir costes (comunes y conjuntos) atribuibles en parte a servicios como la banda ancha, u otros, que no estén inducidos en el servicio universal. El artículo 43.1 del reglamento establece que el coste se compute como el coste "a largo plazo que obtendría un operador eficiente que no prestara el servicio...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."

sobre los asuntos que figuren en dicho orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.

b) Obtener los datos, documentos e información necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Habitualmente, parte de la información sobre los asuntos del Orden del día de cada reunión del Consejo se circula a los miembros del Consejo con mayor antelación a las 48 horas mínimas. Pero la información referente a esta Resolución se circuló a los miembros del Consejo el martes, 20 de julio, por la mañana, es decir, con apenas 48 horas de antelación y, además, los dos únicos documentos puestos a disposición de los miembros del Consejo fueron la Propuesta de Resolución elaborada por los Servicios y las alegaciones de TESAU en respuesta al Informe de audiencia de los Servicios que se envió el 25 de Junio de 2010.

Sin embargo, no se puso a disposición de los miembros del Consejo (ni se alojaron en el sistema de gestión de expedientes) un conjunto de documentos esenciales, que se mencionan en los antecedentes 13, 14 y 22 de la misma y que son la base a partir de la cual se elabora la Resolución:

- El Informe de audiencia de los Servicios enviado a TESAU el 25 de Junio.
- Documentos enviados a la CMT por Telefónica en diciembre de 2006:
 - Documento descriptivo: Estándar de costes incrementales a largo plazo (LRIC). Enfoque Top-Down.
 - Propuesta de estudios técnicos para el desarrollo del nuevo estándar de Incrementales:
 - o Principios de metodología para el tratamiento del Acceso en el Modelo de Costes Incrementales.
 - o Principios de metodología para el tratamiento de Conmutación en el Modelo de Costes Incrementales.

- o Principios de metodología para el tratamiento de los Equipos de Transmisión de la Red de Transporte en el Modelo de Costes Incrementales.
 - o Principios de metodología para el tratamiento de la Planta Exterior de la Red de Transporte en el Modelo de Costes Incrementales.
- Informe Ajuste sobrecapacidad a los componentes de Red.

Documentación enviada el 7 de mayo de 2007:

- Estándar de costes incrementales a largo plazo. Enfoque *Top-Down*.
- Análisis impactos costes calculados en el modelo de costes incrementales.

Toda esa información sobre la que se elabora la Resolución resulta tanto más necesaria cuanto que el Consejo, desde la aprobación de la Resolución, sobre los Principios para el desarrollo del estándar de incrementales, en mayo de 2006, no había vuelto a debatir u obtener información adicional alguna sobre esta cuestión.

En conclusión, creo que no se ha cumplido adecuadamente con el Reglamento de Régimen Interior de la CMT en la medida en que los miembros del Consejo no han podido disponer de la información básica a partir de la cual se ha elaborado la Resolución objeto de este voto, ni siquiera con la antelación mínima de 48 horas que establece el Reglamento.

3. Razones de transparencia

Como figura en los antecedentes de la Resolución, el informe de audiencia se envió únicamente a TESAÚ, que ha sido el único agente que ha podido opinar sobre esta Resolución.

En mi opinión, por motivos de transparencia, habría sido conveniente que el modelo de costes incrementales del operador histórico español, construido sobre la propuesta de TESAÚ; se hubiera sometido a consulta pública, poniendo en discusión aspectos mucho más amplios que los considerados en el informe de audiencia y salvando la posible información de carácter confidencial.

Con ello, además de una mayor transparencia, se habría obtenido un beneficio adicional: la CMT habría podido disponer de la opinión de los operadores sobre un tema particularmente técnico y complejo, como es el desarrollo de un modelo de incrementales *top down*, y en el que el regulador español dispone de una experiencia aún muy limitada,