

**Voto Particular de Inmaculada López Martínez en su condición de Consejera de la CMT a la *Resolución sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U. referidos al ejercicio 2008 (AEM 2010/606)***

En diciembre de 2007, la CMT adoptó una Resolución con el fin de adaptar el Sistema de Contabilidad de Costes (SCC) de TESAU al nuevo marco regulatorio. En mi opinión, dicha Resolución no permitía a la CMT verificar el cumplimiento de la obligación de no discriminación impuesta a TESAU en un buen número de mercados (incluidos todos los mercados de interconexión y los mayoristas de banda ancha), ya que no contemplaba implantar un mecanismo de separación contable con precios de transferencia internos (tal y como expuse en mi Voto particular a dicha Resolución), un mecanismo que, además, la propia CMT venía exigiendo desde 1999 a través del llamado “Principio de neutralidad” sin que nunca se hubiera implementado ese mecanismo, ni se hubiera reconocido, siquiera, el propio incumplimiento del principio. Por otro lado, la Resolución de 2007 tampoco permitía cumplir adecuadamente con las exigencias de mayor transparencia e información sobre los SCC exigidas en el nuevo marco regulatorio.

A su vez, en mi Voto particular a la verificación de los resultados de la Contabilidad de costes de TESAU del ejercicio 2007, expuse las razones por las que consideraba conveniente llevar a cabo una profunda reforma del propio proceso de verificación y del papel del Consejo en el mismo, además de una actualización de la *Resolución de Principios, criterios y condiciones para el desarrollo de la contabilidad de costes de 1999*, que no se cumplía en algunos de sus principios básicos (neutralidad y no compensación) y que se había quedado muy desfasada. Aunque recientemente, el 10 de junio de 2010, la CMT ha actualizado esa Resolución reconociéndose ya el incumplimiento del principio de neutralidad (y decidiendo su eliminación), el alcance de los

cambios realizados resulta, en mi opinión, insuficiente, tal y como expuse en otro Voto particular.

Por todas estas razones, he vuelto a votar contra de la decisión mayoritaria del Consejo sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de TESAU de 2008. A ello se añaden algunos otros motivos adicionales que expongo a continuación, junto con algunas sugerencias de cara al futuro.

### **1. Sobre la pérdida de información asociada a la apertura de los nuevos servicios en el SCC de TESAU**

Uno de los cambios más destacables del Sistema de Contabilidad de Costes (SCC) de TESAU de 2008, es sin duda, la apertura de la mayoría de los servicios finales impuesta por la CMT en las Resoluciones de diciembre de 2007 y julio de 2008, con lo cual, según SPV Advisors el número de servicios finales ha pasado de 88 a 146.

Esta apertura de nuevos servicios que, en principio, permitiría disponer de más información, sin embargo, ha ido acompañada de una pérdida de transparencia tanto para los posibles agentes interesados en la contabilidad regulatoria (operadores, consumidores, analistas, inversores, etc.) y, en parte, también para la propia CMT.

Esa pérdida de transparencia se pone de manifiesto, por un lado, en el capítulo III de la Resolución titulado (en línea con las Resoluciones de ejercicios anteriores) *Análisis de los resultados presentados por TESAU para el ejercicio 2008 respecto de los resultados presentados el ejercicio anterior*. La Resolución, sin embargo, no contiene el “análisis” que se anuncia ni incluye, siquiera, la comparación de los resultados del ejercicio con los del año precedente que se venía proporcionando en Resoluciones de ejercicios anteriores: se argumenta que la información de 2007 no resulta comparable con la de 2008 y que TESAU, no está obligada a proporcionar información

comparable, en virtud del cumplimiento del principio de consistencia, porque la apertura de los nuevos servicios ha venido impuesta por la CMT.

Se dice únicamente (pág. 10) que en 2008 se produce una mejora de los “resultados” a nivel agregado en el estándar de corrientes del 44.47%. Pero no se analizan cuáles pueden ser las explicaciones -e, incluso, la relevancia- de semejante aumento en los denominados “resultados” de la contabilidad analítica, en un ejercicio en el que el mucho más familiar concepto de resultado utilizado en la contabilidad financiera, el OIBDA, apenas aumentó un 15%.

Como puede verse en la tabla 2 (*Cuentas de márgenes presentados por TESAU de los ejercicios 2007 y 2008*), que se presenta sin ningún otro comentario, para el ejercicio de 2008 la información se agrega según las nuevas categorías solicitadas por la CMT: Acceso, Trafico; Alquiler de circuitos, datos, conectividad; Banda ancha; Interconexión; Acceso al bucle de abonado; ALMT y resto mayorista; Líneas alquiladas mayoristas; y otros Servicios. Anteriormente, los agregados eran Acceso; Trafico; Alquiler de circuitos; Banda Ancha; Interconexión; y otros Servicios. Es decir, aumenta el número de agregados de 6 a 11.<sup>1</sup>

Esas categorías no corresponden a los mercados en los que la CMT ha impuesto una obligación de separación contable. Por tanto, con semejante agregación, el grado de información sobre los resultados de la contabilidad regulatoria de TESAU que se pone a disposición de los operadores alternativos y del público en general resulta de muy dudosa utilidad, y es inferior, en todo caso, al disponible en otros países europeos. Por ejemplo, en Francia, se proporciona información desagregada sobre todos los mercados a los que ARCEP ha impuesto la obligación de separación de cuentas a France Telecom, lo cual conduce a un grado de desagregación muy superior al de la Tabla 2.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Además, un buen número de servicios finales que en 2006 se recogían en un agregado y en 2007 pasan a otro diferente. Así por ejemplo, en 2008, los servicios mayoristas de banda ancha (ADSL-IP y GIGA ADSL) que en el pasado figuraban en los agregados “Banda Ancha” e “Interconexión”, respectivamente, se recogen en 2008 en el nuevo agregado “Acceso al bucle de abonado”.

<sup>2</sup>[http://www.orange.com/fr\\_FR/groupe/reseau/documentation/att00005989/Comptes\\_sepres\\_2008-061109\\_v31.pdf](http://www.orange.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation/att00005989/Comptes_sepres_2008-061109_v31.pdf)

Así, el agregado “Acceso” de TESAU se desagrega para France Telecom en varias cuentas separadas, distinguiendo el sector residencial y negocios. El agregado Interconexión se desagrega en los distintos mercados (Terminación, Originación, Tránsito). El agregado “acceso al bucle de abonado” se desagrega en los dos mercados de acceso directo e indirecto. El servicio mayorista de alquiler de la línea telefónica, dispone de su propia cuenta (sin agruparse con otras, como ocurre en el “Resto mayorista” de TESAU). Además, para cada una de esas cuentas, se proporciona información sobre los costes de capital (distinguiendo entre distintos componentes de red) y costes comunes.

En conclusión, en coherencia con las exigencias del marco regulatorio europeo de 2002, la CMT debería, en mi opinión, imponer a TESAU la obligación de proporcionar información más desagregada, incluyendo como mínimo, información sobre cada uno de los mercados en que la CMT le haya impuesto la obligación de separación contable.

Por otra parte, convendría llevar a cabo cuanto antes un análisis de la consistencia de los datos del ejercicio de 2008 proporcionados por TESAU con los de 2007, que contribuyera a asegurar que la notable transformación que representa la apertura de los nuevos servicios en el SCC de TESAU, no ha ido acompañada de cambios no solicitados, tales como modificaciones injustificadas en la imputación de ingresos y costes a los distintos servicios o irregularidades en el técnicamente complejo proceso de conciliación entre la contabilidad financiera y la contabilidad regulatoria.

Este análisis resulta tanto más conveniente cuanto que, según advierte SPV Advisors al comienzo de su informe de *Revisión del Sistema de Contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U del ejercicio 2008*, con fecha de 29 de marzo de 2010 (en el Capítulo 2 titulado *Identificación y clasificación de la información disponible*), TESAU ha proporcionado para el ejercicio 2008 una información muy escasa sobre los consumos de componentes de red por cada servicio final, en comparación con la proporcionada en ejercicios anteriores. Así, según el auditor, a pesar de que el SCC cuenta en 2008 con 146 servicios finales, TESAU sólo ha proporcionado información de “72 servicios que

*representan un coste del orden de 555 millones de euros” (...) En el informe correspondiente a 2007, en cambio, se detallan todos los servicios del SCC (82 servicios), los cuales representan un coste del orden de 4.096 millones de euros, que concilian con el total de los costes de red en el estándar de corrientes.”*

El auditor concluye recomendando a la CMT que *“TESAU corrija estos informes y reenvíe los archivos a la Comisión, de modo que aparezcan todos los servicios del SCC y todos los componentes de red (con el mismo grado de detalle que contienen los informes 3.1 y 3.B) de modo que concilien el total de costes y volúmenes con los resultados generales del SCC bajo ambos estándares y de acuerdo con el formato que se venía utilizando”*. En la Resolución objeto de este Voto, se incluye esta recomendación del auditor. Pero hará falta, además, completar esa información con un análisis que permita hacer conclusiones sobre la consistencia de los datos proporcionados en 2007 y 2008, análisis del que hubiera sido deseable disponer previamente a la aprobación de los resultados de 2008.

## **2. Sobre los incumplimientos de los principios de consistencia y no compensación.**

TESAU ha modificado en 2008, sin previo aviso, el cambio de criterio de valoración a corrientes de los conductos. Como advierte el auditor en su informe, en la resolución de verificación de la contabilidad de costes de 2005 se autorizó a TESAU a valorar a corrientes los conductos y arquetas de los nuevos desarrollos urbanísticos (PAUs y similares) de modo similar al resto de la planta, es decir, valorándolos al coste de reposición de dichos activos a precios de mercado, e incluyendo los costes de ingeniería civil, por más que el esquema de colaboración típico de dichos desarrollos urbanísticos consiste en que TESAU se encarga de cubrir los costes de materiales de los conductos y arquetas y el constructor se hace cargo de la ingeniería civil. Ahora TESAU propone modificar ese criterio para no incorporar los costes de demolición y

reposición de pavimento para las canalizaciones correspondientes a la red de acceso.<sup>3</sup>

Señala el auditor en su informe que esta modificación, *“representa un incumplimiento de principio de consistencia, al no haberse notificado en la documentación aportada junto al SCC”* y que *“resulta en una variación muy relevante del valor del inmovilizado bruto de la cuenta de canalizaciones”* con un impacto muy elevado en varios de los costes de varios servicios regulados, especialmente en el caso del alquiler bucle desagregado, la cuota mensual del ALMT o los distintos servicios de enlace a cliente (impacto estimado por SPV entre el 5-9% del coste total de dichos servicios).

En relación a este asunto, de entrada, la Resolución debería haber reflejado este incumplimiento señalado por el auditor en su informe.

En relación al principio de consistencia, la Resolución de Principios de 1999 establece lo siguiente:

*Los principios contables así como los criterios de valoración, temporalidad y asignación que se propongan, ajustados a lo dispuesto en esta resolución, han de ser mantenidos entre años. En el caso de que, previa autorización de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, existan cambios de criterio que tengan un efecto significativo en la información presentada, habrá de procederse a la aplicación simultánea, durante un ejercicio, del doble juego de criterios anteriores y posteriores, mostrando las diferencias resultantes en las determinaciones de los costes finales.*

En cumplimiento de ese principio, TESAU debería haber pedido autorización para el cambio que se proponía realizar, y una vez que le hubiera sido otorgada dicha autorización, debería haber procedido a calcular los costes con el doble criterio que se exige en la Resolución de Principios de 1999.

Los incumplimientos reiterados, y de gran calado, en materia de contabilidad de costes no pueden salir gratis para quien los practica: deberían ir acompañados

---

<sup>3</sup> En relación a este asunto, conviene recordar que en esta misma Resolución se impone a TESAU la obligación de incorporar entre los servicios finales del SCC, y a partir de 2010, el servicio mayorista de acceso a conductos (que está orientado a costes, según la obligación impuesta en el Mercado 4).

de penalizaciones proporcionadas a la gravedad del incumplimiento. De otro modo, es difícil que puedan desaparecer.

Sin embargo, en la Resolución objeto de este Voto lo que se concluye es que *“No es necesario realizar ningún ajuste si bien, para futuros ejercicios, cambios de esta trascendencia deben ir acompañados de una notificación y justificación previa”*, con lo cual, además de tolerarse el incumplimiento para el ejercicio de 2008 (lo que representa un incumplimiento de la todavía vigente Resolución de Principios de 1999), se impone a TESAU una obligación de cara a 2009 que no resulta coherente con lo que establecido recientemente por el Consejo, en la *Resolución de 2 de Junio de 2010, sobre la actualización de los Principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de la contabilidad de costes*, que mantuvo la exigencia del principio de consistencia de la Resolución de 1999 con algunas modificaciones, quedando la nueva redacción de este principio de la siguiente forma:

*“Los principios contables así como los criterios de valoración, temporalidad y asignación que se propongan han de ser mantenidos entre años. Cuando se introduzcan cambios de criterio no requeridos por la CMT que tengan un efecto superior al 2% en el coste o ingreso de cualquiera de los servicios regulados, se deberá proceder a la aplicación simultánea, durante un ejercicio, del doble juego de criterios anteriores y posteriores, mostrando las diferencias resultantes en la determinación de los costes, ingresos y márgenes.”*

Así pues, de acuerdo con la Resolución de 2 de junio de 2010, que debe entrar en vigor a partir del ejercicio contable de 2009, en los casos en que los efectos sobre ingresos y costes de un cambio de criterio introducido a iniciativa de TESAU superen el umbral del 2%, no hará falta notificación ni justificación alguna, en contraste con lo que se pide en la Resolución objeto de este voto; pero sí se exigirá la aplicación del doble juego de criterios, cosa que la Resolución objeto de este Voto no requiere.

En suma: el Consejo deberá corregir la incoherencia de estas dos Resoluciones, aclarando en qué consiste el principio de consistencia.

Otro incumplimiento del principio de consistencia en 2008 es el relacionado con el cambio de criterio (sin autorización del Consejo de la CMT) en la contabilización de las promociones comerciales de los servicios de banda ancha (ADSL e Imagenio), pasándose a considerar las promociones como un coste comercial, en lugar de computarse minorando los ingresos, como se venía haciendo.

Además de una inconsistencia, este cómputo no cumple con el principio de no compensación, principio que, en la Resolución actualizada, de junio de 2010, ha mantenido su redacción prácticamente inalterada respecto a la Resolución de Principios de 1999:

*El tratamiento de costes e ingresos en la contabilidad de costes deberá mantener separados ambos conceptos sin compensaciones entre ellos. Especialmente, los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios deberán valorarse a precios de catálogo de la operadora, separando contablemente las bonificaciones, descuentos o minoraciones de carácter comercial.*

Al igual que lo ocurrido con el principio de neutralidad, el principio de no compensación ha venido incumpléndose sistemáticamente en el pasado, sin que este incumplimiento se reconociera por ninguno de los auditores, ni en ninguna de las Resoluciones de la CMT.

Conviene recordar que el principio de no compensación es la principal herramienta de la contabilidad de costes para ayudar a detectar, *ex post*, posibles estrechamientos de márgenes en los servicios minoristas (incluidos los de banda ancha) a través de los descuentos y promociones. Como ha señalado la CE en su último informe de implementación, el asunto de las promociones de TESAU es actualmente una de las cuestiones regulatorias más candentes en el mercado minorista español de banda ancha.

Tolerar incumplimientos sistemáticos de semejante calibre en el ámbito de la contabilidad regulatoria, sin ningún tipo de penalización o coste para la operadora (como ha venido ocurriendo, sobre todo, con los incumplimientos de principios clave como los de no compensación, consistencia y de neutralidad), más allá de privar a la CMT de los mecanismos más potentes de la contabilidad

para prevenir estrechamientos de márgenes y subvenciones cruzadas anticompetitivas, debilita el propio proceso de verificación anual de los resultados, erosionando su credibilidad y condicionando negativamente la percepción de ese proceso y la actitud ante el mismo de los distintos agentes implicados: los auditores, TESAU, sus competidores y la propia CMT.

En esta Resolución, el regulador acepta el incumplimiento del principio de no compensación en 2008 (con el argumento de que la práctica de este año respecto de los incumplimientos de ejercicios precedentes supone una “mejora”), y limitándose a instar a TESAU a que lo cumpla en el próximo ejercicio, para lo cual *“deberá asociar las promociones comerciales a una nueva cuenta de ingresos (minoradora) con el mismo nombre, en lugar de asociarlas a una cuenta de partida de costes”*.

Quizás no esté de más advertir que lo que se está haciendo aquí no es introducir una nueva obligación, sino imponer a TESAU, para el ejercicio 2009, una obligación que es, básicamente, la misma que ya tiene impuesta desde la Resolución de Principios de 1999.

### **3. Sobre la contabilización de los ingresos netos asociados al Fondo del Servicio Universal**

Otra importante novedad del SCC de 2008 es que, por primera vez, y por iniciativa de TESAU, se ha procedido a contabilizar los ingresos netos obtenidos por la prestación del Servicio Universal de Telecomunicaciones (los correspondientes a los periodos de 2003 a 2005), de lo cual se hace eco la Resolución en la página 22 de 67.

Para efectuar dicha contabilización, se elige, nada más y nada menos, que la cuenta de *Servicios no relacionados con la actividad de las telecomunicaciones*: dar acceso a la red telefónica pública en cualquier parte del territorio nacional ¿no es una actividad relacionada con las

telecomunicaciones? ¡Pero si el Servicio Universal es el núcleo duro de las telecomunicaciones en Europa!

Tan grotesca contabilización, que dejaría perplejo a cualquier ciudadano medianamente informado de este país, ha superado sin mayores escollos el proceso de verificación de la contabilidad regulatoria llevado a cabo por el regulador, con el apoyo de dos informes de auditoría (o, con mayor precisión, de “procedimientos acordados”): *some food for thought*.

La cuenta de *Servicios no relacionados con la actividad de telecomunicaciones* forma parte del agregado *Otros servicios* (Tabla 1), que incluye un grupo de cuentas que quedan fuera de la contabilidad regulada, de modo que contabilizar los ingresos netos derivados del Servicio Universal de periodos anteriores en dicha cuenta no tiene, en la práctica, ningún impacto sobre las cuentas de ingresos, costes y márgenes de los servicios del SCC que caen dentro del ámbito de la regulación.

La Resolución objeto de este Voto no hace referencia a ninguna posible objeción o comentario al respecto que pudiera haber suscitado dicha contabilización en el informe de auditoría encargado por TESAU. El auditor SPV, por su parte, sí se ha pronunciado en su informe, concluyendo que dicha contabilización cumple con el principio de causalidad impuesto por la CMT puesto que se trata de ingresos netos “*asociados a ejercicios anteriores.*” (de 2003 a 2005), y por tanto no sería causal computarlos en una cuenta del sistema correspondiente a 2008.

Cabría plantearse, entonces, si no sería más acorde con el principio de causalidad (y con el marco regulador europeo y nacional) contabilizar esos ingresos netos de TESAU en el mismo ejercicio a partir de cuya información ha de calcularse el Coste Neto del Servicio Universal (aunque ello exigiera hacer ajustes retroactivos, como se hace, en Francia, con la contabilidad regulatoria de France Telecom), de cara a garantizar que las compensaciones por la prestación del SU no incluyan costes asociados a otros servicios; y para asegurar también que los costes de los servicios mayoristas regulados (que

utiliza el regulador como input para fijar los precios de esos servicios) no incorporen costes atribuibles a la prestación del Servicio Universal por los que TESAU ya recibe la compensación correspondiente.

Ni el auditor en su informe, ni la CMT en la Resolución hacen referencia a la *Recomendación de la Comisión Europea sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes*, de 19 de septiembre de 2005, que sobre este asunto señala lo siguiente:

*(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. (Subrayado añadido)*

En cumplimiento de esta Recomendación, el sistema contable de France Telecom, incorpora los ingresos netos del servicio universal correspondientes a cada ejercicio. En el documento sobre Separación Contable de 2008, publicado por France Telecom<sup>4</sup> aparece la cuenta del SU a nivel agregado, distinguiendo entre los ingresos de dicha cuenta los beneficios no monetarios, la contribución al Fondo del SU de los operadores alternativos y la propia contribución de France Telecom; y entre los costes, se incluyen las tarifas sociales y la perecuación geográfica (es decir, el acceso asequible y en las mismas condiciones en todo el territorio nacional). El saldo de esa cuenta debe ser cero, denotando que las compensaciones por la prestación del SU no pueden exceder a los costes asociados a su prestación.

Ni el auditor en su informe, ni la Resolución objeto de este voto, examinan tampoco el grado de adecuación de la contabilización propuesta por TESAU a los requerimientos del *Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios*, de abril de 2005, para analizar cuáles deberían ser los cambios requeridos en el SCC de TESAU para cumplir con dicho Reglamento, el cual,

---

<sup>4</sup> [http://www.orange.com/fr\\_FR/groupe/reseau/documentation/att00005989/Comptes\\_sepres\\_2008-061109\\_v31.pdf](http://www.orange.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation/att00005989/Comptes_sepres_2008-061109_v31.pdf) Página 17.

en su artículo 43.1, exige que los costes correspondan al estándar de costes incrementales a largo plazo (los costes que se computen deben ser costes “*de prestación eficiente a largo plazo (...) basados en una dimensión óptima de la planta, con al mejor tecnología disponible y en la hipótesis de mantenimiento de la calidad del servicio*”, y que, en su Artículo 44.2 impone condiciones en materia de transparencia y en relación a los criterios de imputación de los costes para asegurar que los asociados a la prestación del SU se imputen a “*aquellos servicios que son causa de que se incurra en ellos*” (Art. 44.4).

Como conclusión, dado que los ingresos netos procedentes del SU se computan por primera vez en el SCC de 2008, y no siendo ésta una cuestión menor, la contabilización realizada hubiera requerido, en mi opinión, un tratamiento más extenso y transparente que el realizado en esta Resolución, que permitiera extraer conclusiones sobre los cambios que sería preciso implementar en el SCC de TESAU para que la contabilización de los ingresos netos asociados al Fondo del SU se ajuste a los requerimientos de la Directiva de Acceso, al Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, de abril de 2005, así como a la Recomendación de la CE en materia de separación contable y contabilidad de costes de 2005.

#### **4. Sobre las obligaciones de información sobre el SCC.**

Como he señalado en otros votos particulares, la falta de transparencia asociada a la escasa información disponible sobre el SCC de TESAU (para el público en general, e incluso para el propio regulador) constituye en mi opinión, una de las principales limitaciones del sistema.

La información publicada sobre el SCC de TESAU se reduce, básicamente, a la siguiente:

- Las Resolución de Principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes de 1999, modificada y completada

mediante la resoluciones de verificación anual, así como las decisiones sobre las vidas útiles del inmovilizado y sobre el WAAC, incluyendo la resolución de diciembre de 2007 sobre su metodología. A ello se añaden la actualización de la Resolución de Principios de 2010 y la Resolución sobre el estándar de incrementales de 2006.

- La relación de los servicios finales del SCC, que recoge la tabla 1 de esta Resolución.
- Y la información contenida en la Tabla 27 de esta resolución (que corrige los datos de la Tabla 2 ya mencionada), con un excesivo nivel de agregación, como se ha señalado anteriormente, y sin aportar información alguna sobre la distribución de los costes del capital y los costes comunes.

Esta es, básicamente, toda la información disponible para los operadores y consumidores españoles y para todo aquel que aspire conocer la contabilidad regulatoria del operador histórico español. El resto de la información que debe proporcionar TESAU por mandato de la CMT no es pública:

- El Manual Interno de Contabilidad de costes, que incluye una descripción muy incompleta del SSC, el plan de cuentas y los motivos de cargo y abono.
- Y una multitud de estudios e informes técnicos y extracontables.

A ello se añaden una serie de documentos elaborados a iniciativa de TESAU, en particular, las llamadas “Notas de Auditoría” (a las que se alude en el apartado 24 del epígrafe VI.2 de la Resolución (pág. 57), aludiendo a las notas 3, 4 y 5 como si fueran *common knowledge*, cuando en realidad son documentos que manejan sólo un reducidísimo número de personas dentro de TESAU, las empresas auditoras y la CMT. La información que contienen esas notas es de gran importancia, en particular, la referente a los criterios de

valoración de los activos a corrientes, asunto que, como señala el auditor SPV en su informe, no meramente técnico, sino que entra de lleno en el ámbito de la política regulatoria.

Por tanto, los criterios y el contenido de esas “Notas” deberían ser definidos en sus aspectos esenciales por la CMT (aclarando, entre otras cuestiones, las posibles distinciones en la valoración de los activos de la red de acceso y del resto de la red); y, además, toda esa información debería, en buena parte hacerse pública, con las salvedades asociadas, en su caso, al respeto de la debida confidencialidad. Los criterios contenidos en esas “Notas”, no deben poder modificarse a voluntad de TESAU, como viene ocurriendo, sino que deberían estar recogidos en un documento, ya sea el Manual Interno de Contabilidad de Costes de TESAU (MICC) u otro, diferente, cuyo contenido, en todo caso, venga determinado por la CMT, en contraste con lo que se propone en la Resolución objeto de este Voto, que continua dejando a Telefónica decidir el contenido de los criterios de esas notas y aceptando que esa información no se haga pública.

El problema en este ámbito, no es que Telefónica incumpla sus obligaciones en relación a la información que debe poner a disposición del público y de la CMT sobre su sistema de contabilidad de costes, sino el hecho de que la CMT no le haya impuesto apenas obligaciones a la operadora. Tomando como referencia las mejores prácticas de otros reguladores europeos, se debería llevar a cabo una reflexión para determinar cuáles deben ser las obligaciones de información de TESAU en materia de contabilidad de costes, es decir, qué informes y documentación debe necesariamente remitir a la CMT todos los años y cuáles de estos informes deberían hacerse públicos para dotar a la contabilidad regulatoria de la máxima transparencia posible y, como mínimo, para responder a las exigencias del artículo 44 del Reglamento de 2005, sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, en relación a la transparencia sobre los métodos de atribución de los costes.

De acuerdo con el Anexo de la Recomendación de la CE sobre separación contable y contabilidad de costes de 2005, la información sobre el SCC de TESAU que se debería incluir, como mínimo, además de toda la actualmente disponible, descripciones suficientemente completas de las metodologías de costes (completamente distribuidos e incrementales), y de las metodologías de imputación de costes, así como los informes de auditoría, salvando la información que pueda considerarse confidencial. El ERG, en su posición común sobre criterios para aplicar la Recomendación de la CE en materia de separación contable, recomienda también que se publique una lista con los elementos de red, actualizada anualmente en función de la evolución de la red de TESAU.

También en este ámbito, la información publicada -relativamente mucho más abundante- sobre el sistema contable de France Telecom, BT y otros operadores históricos europeos, podría constituir una buena referencia para el regulador español.

#### **5. Sobre incidencias acaecidas en este procedimiento de verificación.**

Para llevar a cabo el ejercicio de verificación de los resultados de la contabilidad de costes de TESAU (y del resto de operadores obligados a mantener un sistema de contabilidad de costes), la CMT ha venido contando en el pasado con dos informes de auditoría: un primer informe encargado por la propia TESAU, que para el ejercicio 2008 ha realizado, igual que en años anteriores, la empresa Ernst & Young; y otro encargado por la CMT a SPV Advisors.

El informe encargado por la CMT venía siendo, a lo largo de la última década, una destacada herramienta de cara a conformar la decisión colectiva del Consejo sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de TESAU. En consecuencia, se venía organizando anualmente una reunión de los

miembros del Consejo con el auditor, previa a dicha decisión, para que los Consejeros tuvieran la oportunidad de solicitar las aclaraciones que consideraran pertinentes en relación al informe.

Pero en esta ocasión, esa reunión, que tuvo lugar el 24 de marzo de 2010, se organizó sin que los Consejeros pudieran disponer del informe con antelación, lo cual, en mi opinión, limita la utilidad y cuestiona el sentido de la propia reunión, si es que el propósito de la misma es que sirva para aclarar cuestiones en relación a un documento que los Consejeros no han tenido previamente la oportunidad de conocer y revisar con el detenimiento que un informe técnico de esas características y tamaño (218 páginas) requiere. El informe del auditor se entregó a la CMT, el 29 de marzo, es decir, con posterioridad a la reunión celebrada con los miembros del Consejo.

Otra de las limitaciones del proceso de verificación de la contabilidad de TESAU de 2008 se ha debido -en mi opinión- a un cumplimiento inadecuado del artículo 10.1 del Reglamento de Régimen Interior de la CMT, el cual 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 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”.*

En esta ocasión, entre la documentación repartida al Consejo, no se han incluido documentos importantes, como el Manual Interno de Contabilidad de Costes de TESAU, o el informe de auditoría encargado por TESAU a Ernst & Young, entre otros, no encontrándose disponibles, tampoco, en el sistema de gestión de expedientes y documentación de la CMT.

Las dificultades para identificar y obtener la documentación más relevante, y para intentar recabar de los Servicios de la CMT información y aclaraciones, a mi juicio, necesarias en relación con una propuesta de Resolución

particularmente larga y técnicamente compleja, especialmente para quienes - como es el caso de quien esto suscribe- no sean especialistas en contabilidad (y teniéndolo que hacer en el periodo relativamente corto que media entre el viernes en que se repartió ese documento, y el miércoles en que se celebró en esta ocasión la reunión del Consejo) son, en mi opinión, reflejo de las limitaciones del proceso de verificación de la contabilidad de costes de TESAU (mucho más complejo que la de Abertis o la de los tres operadores móviles), tal y como se viene realizando, y a las que hice referencia en mi voto particular a la Resolución de verificación de resultados de 2007 y en el más reciente a la Resolución de actualización de la Resolución de Principios, el pasado 10 de Junio.

Para abordar todas esas limitaciones haría falta, en mi opinión, tal y como señalé en esos votos, una reforma de cierto calado. Pero este problema, en concreto, tendría fácil solución en el futuro: bastaría con ampliar el plazo con que se circula al Consejo la propuesta de Resolución elaborada por los Servicios de la CMT. Con ello, se facilitaría la elaboración de enmiendas por parte de los miembros del Consejo que lo estimen conveniente, y se evitaría que el Voto particular (que, a mi juicio, debería concebirse como un mecanismo excepcional de *last resort*) acabe convirtiéndose, en la práctica, en la única alternativa viable para proponer cambios de alguna entidad sobre las propuestas de Resolución que se elevan al Consejo.