

Voto Particular de Inmaculada López en su condición de Consejera de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación a la

RESOLUCIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CONTABILIDAD DE COSTES PRESENTADOS POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. REFERIDOS AL EJERCICIO 2007 (AEM 2009/287).

Las razones que me llevaron a Votar en Contra de esta Resolución son, fundamentalmente las siguientes:

- En el Resuelve de la Resolución, el Consejo concluye que la aplicación del Sistema de Contabilidad de Costes de Telefónica (SCC) para el ejercicio de 2007 es “en general conforme a los criterios establecidos por la Resolución de esta Comisión de fecha de 15 de julio de 1999”, afirmación que no me es posible compartir. Creo que el SCC no cumple varios de los principios y criterios establecidos en aquella Resolución, tal y como expondré más adelante en este Voto. En concreto, no cumple el principio de Neutralidad, un principio fundamental, establecido en la Resolución de Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo de los sistemas de contabilidad de costes, de 15 de julio de 1999 (en adelante, Resolución de Principios), y cuyo incumplimiento se viene produciendo, además, de manera continuada desde la publicación de dicha Resolución.
- El ejercicio de verificación de los resultados del SCC de TESAU realizado anualmente por la CMT no incluye en su ámbito de comprobación los aspectos relacionados con la prestación del servicio universal y con el cálculo del coste neto de su prestación. Atendiendo a la Recomendación de la CE sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes, dado que la CMT ha establecido un mecanismo de financiación del Coste Neto del Servicio Universal (CNSU), el SCC de TESAU debería disponer de una cuenta separada en la que se registre adecuadamente la compensación recibida por la operadora por la prestación del SU. Esa cuenta no se creó para el SCC de 2006, ni tampoco se ha creado para el SCC de 2007.

En este Voto, expondré con más detalle estas dos razones para concluir con algunas sugerencias, con el fin, entre otros, de mejorar el mecanismo de verificación del SCC de TESAU que, en mi opinión, no ha venido funcionando adecuadamente. En el Anexo expondré algunos otros incumplimientos del SCC de TESAU de 2007 de carácter más técnico.

Discrepo, asimismo, del procedimiento con que se ha procedido para la aprobación de la Resolución objeto de este Voto, en la Sesión celebrada el 7 de mayo de 2009. Aunque el contenido de esta Resolución ya se había debatido en una sesión anterior del Consejo, en cumplimiento del Reglamento

del Régimen Interior de la CMT, creo que los Consejeros deberían haber tenido la oportunidad de plantear enmiendas a la propuesta de Resolución, lo que no ha sido posible.¹

Incumplimiento del Principio de Neutralidad

En relación a este incumplimiento, cabe señalar que el Principio de Neutralidad fue uno de los requisitos contables básicos introducidos en la Resolución de 1999 de la CMT, que estableció lo siguiente:

“7. Neutralidad

Las transferencias internas de costes, y muy especialmente las que conduzcan a la formación de los costes de los servicios de interconexión prestados a otros operadores y autoconsumidos en el proceso productivo de la operadora y de sus filiales y participadas, deberán efectuarse de forma homogénea y ser valoradas a precios de transferencia interna correspondientes al estándar de coste aplicable. Los márgenes obtenidos por ventas a terceros y ventas intragrupo deberán estar diferenciados en cuentas separadas”. (Subrayado añadido)

Como se desprende del párrafo anterior, el cumplimiento de este principio tiene dos aspectos.

Por un lado, el SCC de TESAU debe poseer cuentas de márgenes diferentes para los servicios mayoristas que la operadora presta a terceros operadores y para los prestados a empresas del grupo, incluida, entre otras, Telefónica Móviles (TM); en particular, para los servicios de Interconexión (que eran los principales servicios mayoristas para promover la competencia cuando se publicó la Resolución de 1999). De esta manera, es posible verificar si los precios de los servicios mayoristas prestados por TESAU a empresas de su mismo grupo son equivalentes a los precios cargados por el mismo servicio al resto de los operadores.

¹ De haber tenido la oportunidad habría planteado varias enmiendas; algunas quizás habrían podido ser ampliamente compartidas. Por ejemplo, en el apartado III, habría propuesto modificar el texto que dice que “TESAU debe respetar la subdivisión de los grupos de actividades referidos en el artículo 15.3 del Reglamento de Interconexión” (pág. 5 de 36), puesto que este Reglamento ya no está en vigor. En el mismo epígrafe, habría propuesto modificar también el siguiente texto. “Adicionalmente a lo anterior, en la Resolución de 11 de mayo de 2006 por la que se verificaban los Resultados de la contabilidad de costes de TESAU correspondientes al ejercicio 2004 se especifica la apertura de configuraciones intermedias de cables de pares canalizados a las ya propuestas por TESAU. Dichas configuraciones intermedias son las de 25, 50, 200, 400, 1.200, 1.500, 1.800, 2.400 y 3.600 pares”. Esas configuraciones intermedias no son servicios del SCC de TESAU; la apertura de dichas configuraciones de cables de pares a raíz de la Resolución de 2006 se produjo, a sugerencia del auditor, para valorar más adecuadamente esos activos, en la valoración a costes de reposición a corrientes.

En la Resolución objeto de este Voto, el Consejo de la CMT advierte -por primera vez desde la publicación de la Resolución de Principios de 1999- que el SCC de TESAU no cumple con este Principio (páginas 22 y 23 de 36):

- *“Documentación soporte al sistema de costes*

Debido a la existencia de relaciones comerciales intra-grupo y, dado que en los servicios mayoristas regulados el SCC no distingue entre los servicios prestados a empresas del grupo de los prestados a terceros operadores, para mejorar la prueba del cumplimiento del principio de no discriminación, TESAU deberá presentar en el plazo de tres meses desde la notificación de esta Resolución un informe que concilie los ingresos que percibe de otras empresas del grupo por servicios regulados con los volúmenes (minutos, número de líneas, etc.) de dichos servicios en el año 2007.”

Cabe señalar que los sistemas contables de los operadores móviles (Vodafone, Orange y TM), en contraste con el de TESAU, sí verifican este aspecto del principio de neutralidad para los servicios de Interconexión.

Más allá del propio hecho en sí, resulta significativo que un incumplimiento del SCC de TESAU de tanto calado -y tan fácilmente identificable- no se haya puesto de manifiesto, ni en los informes de los auditores contratados por la operadora, ni tampoco en ninguno de los informes de las distintas empresas auditoras contratadas por la CMT, desde la primera verificación del SCC de TESAU hasta la actualidad, según se desprende de la lectura de dichos informes.

Los miembros del Consejo de la CMT, son los últimos destinatarios de esos informes, concebidos como un *input* fundamental para adoptar sus decisiones de verificación del SCC de TESAU. Para todos los miembros del Consejo estos informes constituyen una herramienta fundamental. Y para los que se han unido al Consejo en fechas más recientes son, además, prácticamente la única fuente de información disponible sobre la historia de la verificación del SCC de TESAU en el pasado, junto con las propias Resoluciones de la CMT. El hecho de que los informes de los auditores contengan omisiones tan significativas como ésta sin que los Servicios de la CMT alerten sobre ello al Consejo revela, en mi opinión, un funcionamiento inadecuado en el mecanismo de verificación del SCC de TESAU que es responsabilidad del Consejo.

A diferencia de ejercicios anteriores, para la verificación del SCC de TESAU de 2007 he tenido la oportunidad de solicitar a SPV Advisors -la empresa que ha realizado este año los trabajos de auditoría contratados por la CMT- una serie de aclaraciones sobre su *“Informe de revisión del sistema de contabilidad de Costes de Telefónica de España, S.A.U del ejercicio 2007”*. En su completo documento de *“Respuestas a los comentarios y requerimientos de clarificación relativos al Informe de revisión del Sistema de Contabilidad de Costes de Telefónica, S.A.U del ejercicio 2007”*, SPV Advisors confirma que el SCC de TESAU *“no distingue entre servicios prestados a empresas del grupo de los prestados a otros operadores.”* Y añade que, de cara a que la CMT pueda verificar la no discriminación entre empresas intragrupo y empresas fuera del grupo de TESAU, habría dos alternativas: exigir a TESAU los cambios precisos en su sistema contable, lo cual *“requeriría modificaciones de cierta relevancia”*;

o que TESAU realice un informe extracontable que concilie “los ingresos que percibe de otras empresas del grupo por servicios regulados con los volúmenes (minutos, números de líneas, etc) de dichos servicios.

El Consejo de la CMT ha optado por solicitar a TESAU un informe extracontable, a pesar de que, con ello, el SCC de la operadora no podrá cumplir con el Principio de Neutralidad impuesto por la Resolución de 1999.

Como se ha señalado anteriormente, el cumplimiento del Principio de Neutralidad tiene un segundo aspecto: el SCC de TESAU debe contener “precios de transferencia interna”, un potente mecanismo de la contabilidad regulatoria aplicada a los operadores integrados verticalmente, que permite verificar si los costes de los servicios mayoristas prestados por TESAU a terceros operadores, y que estos necesitan para la provisión de un determinado servicio minorista, son iguales a los costes de los servicios que se autopresta TESAU para producir ese mismo servicio minorista². Este mecanismo forma parte de los sistemas de contabilidad de costes de los operadores *incumbentes* de, al menos, Reino Unido, Francia, Italia, Irlanda, Bélgica y Portugal.

Pero el SCC de TESAU no contiene “precios de transferencia interna”, lo cual tampoco se ha puesto de manifiesto, ni en los informes de “procedimientos acordados” contratados por la operadora, ni en los informes de las distintas empresas auditoras o consultoras contratadas por la CMT, desde la primera verificación del SCC de TESAU hasta la actualidad.

Cabe añadir que el “Manual Interno de Contabilidad de Costes de Telefónica de España, S.A.U.”, desde su primera versión hasta la actual de 2008, al hablar del Principio de Neutralidad, excluye las referencias a la exigencia de que el sistema contable cuente con precios de transferencia interna y con cuentas de márgenes distintas para distinguir entre las ventas realizadas a empresas

² *En relación a la definición de cuotas y precios de transferencia interna (traducción al castellano de “transfer charges” and “unit charges”), el documento del ERG titulado Common position on EC Recommendation on Cost accounting and accounting separation ERG (05) 29, (págs 4 y 5) señala lo siguiente: “Definition of transfer charges (transfer charges describe transactions that flow between disaggregated entities and services of a vertically integrated undertaking). A well-defined, transparent and verifiable transfer charging system is necessary for notified operators to demonstrate non-discrimination and calculate internal costs and revenues for both cost-orientation and non-discrimination purposes. They typically reflect the vertically integrated nature of notified operators and will enumerate the wholesale/retail relationships between the economic markets and services within the undertaking's scope of activity. There should be a clear rationale for the transfer charges used and each charge should be justifiable. Charges should be non-discriminatory and there should be transparency of transfer charges in the separate accounts. Transfer charges should be determined as the product of usage and unit charges. The charge should be equivalent to the charge that would be levied if the product or service were sold externally rather than internally. For accounting separation purposes it should be assumed that a notified operator's retail business pays the same charge for the same input service as it would (bought on its own wholesale market) if bought externally by an alternative operator. There should be consistency of treatment of transfer charges from year to year. There should be consistency of treatment of transfer charges from year to year. Any change should be consistent, transparent and satisfactory to the NRA”. (Subrayado añadido)*

intragrupo y al resto de las empresas. Según el manual de TESAU (2008, pág. 6), la exigencia del principio de transparencia se limita a lo siguiente:

“Principio de Neutralidad, es decir, las transferencias internas de costes, y muy especialmente las que conduzcan a la formación de los costes de los servicios de interconexión prestados a otros operadores y autoconsumidos en el proceso productivo de la operadora y de sus filiales y participadas, deberán efectuarse de forma homogénea.”

Como puede apreciarse, el Manual de TESAU omite la última parte del párrafo mediante el cual la CMT definió el principio de Neutralidad, párrafo que se ha reproducido más arriba en este Voto.

No deja de resultar significativo, también, que en ninguno de los informes de los distintos auditores contratados por la CMT en todos estos años se hayan mencionado esas omisiones del manual de TESAU, ni se haya cuestionado su afirmación de que “el principio de neutralidad es totalmente respetado.”³ Y resulta, también, significativo que los Servicios de la CMT -que deben manejar este manual y sus sucesivas revisiones, y que deben supervisar la elaboración del informe del auditor contratado por la CMT-, tampoco hayan alertado al Consejo sobre esta cuestión, al menos desde que yo formo parte del mismo.

En opinión, todo ello revela, en última instancia, un funcionamiento inadecuado del Consejo, el órgano responsable de que las decisiones sobre verificación de la contabilidad de costes se realicen adecuadamente.

El SCC de TESAU de 2007 no contiene una cuenta separada para registrar la compensación obtenida por la prestación del Servicio Universal, habiéndose aprobado sin que la CMT haya verificado el cálculo del Coste Neto del SU para 2007.

Atendiendo a la Recomendación de la CE sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes, dado que la CMT ha establecido un mecanismo de financiación del coste neto del Servicio Universal, el SCC de TESAU debería disponer de una cuenta separada en la que se registre adecuadamente la compensación recibida por la operadora por la prestación del SU.

En este sentido, la *Recomendación de la CE de 19 de septiembre de 2005 relativa a la separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas (2005/698/CE)*, el considerando 12 dice 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

³ En el contrato de servicios realizado entre la CMT y el auditor se pide todos los años que éste estudie el Manual Interno de Contabilidad de Costes elaborado por la operadora. Véase, en el antecedente decimotercero de la Resolución objeto de este Voto, la referencia al contrato adjudicado a SVP Advisors, S.L, para realizar trabajos de auditoria de ciertos aspectos específicos de la Contabilidad de Costes correspondientes al ejercicio 2007, con fecha 15 de noviembre de 2008 (BOE de 24 de febrero de 2009, núm. 47).

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.”

A su vez, el artículo 6 de esa misma Recomendación señala:

6) Algunas empresas pueden ser designadas proveedoras del servicio universal de conformidad con el artículo 8 de la Directiva de servicio universal, pudiendo entonces estar sometidas a un control de las tarifas al por menor de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de esa misma Directiva. En el caso de los Estados miembros que han introducido regímenes para la financiación de las obligaciones de servicio universal, se recomienda que cualquier aportación que reciba una empresa designada en virtud de un mecanismo de compensación quede consignada en los sistemas de separación contable.

En otros países europeos, como es el caso de Francia, que han implantado un mecanismo para compensar al operador encargado de la prestación del Servicio Universal, se sigue esta Recomendación: en la página *web* del operador France Telecom pueden verse los datos de la cuenta separada para el SU correspondiente el ejercicio contable de 2007, ya verificado por el regulador, ARCEP.⁴

La CMT, en cambio, tras aprobar la creación de un mecanismo de financiación para compensar a TESAU por la prestación del SU, no exigió a la operadora la apertura de esa nueva cuenta separada; no se hizo, ni para el SCC de 2006, ni tampoco se ha hecho para el SCC de 2007. Y el Consejo de la CMT ha aprobado la verificación del SCC de 2007 sin haber realizado el cálculo, adecuadamente verificado, de lo que ha supuesto para TESAU el coste neto del SU en 2007.

Para proceder de acuerdo con la Recomendación de la CE, -tal y como muestra, por ejemplo, el caso francés-, el regulador, antes de verificar el SCC del operador para un determinado ejercicio, debe adoptar la decisión sobre el cálculo del CNSU del correspondiente ejercicio, con los procedimientos de verificación adecuados. Sin embargo, la CMT no ha tomado aún la decisión sobre el CNSU de 2007. De hecho, la última Resolución sobre el cálculo del SU, adoptada hace apenas dos meses, fue la referente al ejercicio de 2006, cuando la decisión que se debería haber aprobado debería haber sido la referente a 2007, lo cual pone de relieve la necesidad de corregir ese desfase de cara a los futuros ejercicios de verificación del SCC de TESAU.

⁴ Véase. *Système de comptabilisation des coûts, séparation comptable et comptes séparés. Comptes séparés 2007.* [http://www.francetelecom.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation/Compte Service Universel PRODUITS en K€ Avantages immatériels 22 217 Contribution alternatif 18 122 Contribution SU FT 11 525 Total produits 51 864](http://www.francetelecom.com/fr_FR/groupe/reseau/documentation/Compte%20Service%20Universel%20PRODUITS%20en%20K%26#)

Esa decisión sobre el cálculo del CNSU, que debe ser previa a la de verificación del SCC, debería, además, adoptarse con procedimientos adecuados de verificación y con la necesaria transparencia. En este sentido, cabe recordar que, en la Resolución de 19 de Julio de 2001, el Consejo de la CMT impuso a Telefónica la obligación de

“facilitar a la CMT, con carácter confidencial, la distribución de la totalidad de costes corrientes de cada año, conforme a los resultados de la contabilidad de costes, que corresponden a cada uno de los centros de actividad señalados anteriormente, desglosados por zonas, tanto rentables como deficitarias, así como los ingresos por conceptos, con objeto de facilitar la verificación y correspondencia de los elementos que van a conformar el Coste Neto del Servicio Universal con los Resultados de la Contabilidad de Costes”.

Atendiendo a este requerimiento, Telefónica viene proporcionando a la CMT desde entonces la siguiente información, añadiéndola a la que ya venía remitiendo anualmente a la CMT para la aprobación anual de la contabilidad de costes:

- Cálculo del coste neto del servicio universal de 2006 que incluye el detalle por zonas y resumen por provincias.
- Presentación de resultados del coste del servicio universal de 2006 que incluye detalle de costes considerados por zonas, detalle de ingresos por zonas y minutos para el cálculo de los costes de la red de tránsito.
- Conciliación de costes con la Contabilidad de 2006 a costes corrientes.
- Matriz de tráfico entre centrales.

Sin embargo, tal y como señalé en mi Voto Particular a la resolución sobre el CNSU de 2006, ninguno de los informes de la empresa contratada por la CMT para auditar anualmente la Contabilidad de Costes de Telefónica, desde 2001 hasta 2006, se ha pronunciado nunca en relación a la verificación del cálculo del coste del SU, porque tampoco se le ha exigido nunca que lo haga (en el contrato entre la CMT y la empresa); tampoco en los informes de “procedimientos acordados” contratados por la propia Telefónica se ha abordado esta cuestión. Finalmente, tampoco el Consejo ha podido disponer de ningún análisis interno de los Servicios para verificar, mediante algún procedimiento, la información que proporciona Telefónica.

En definitiva: creo que la decisión sobre la determinación del CNSU se viene haciendo mediante un procedimiento inadecuado, porque la información proporcionada por Telefónica no se somete a los necesarios mecanismos de verificación y porque no atiende adecuadamente a las exigencias de transparencia que impone el Reglamento del Servicio Universal.

Todo ello, al margen de que el CNSU se haya venido calculando con los datos de costes del estándar de Costes corrientes completamente distribuidos, cuando el Reglamento del SU establece que se calculen mediante el estándar de Costes incrementales a largo plazo, lo que, previsiblemente, daría lugar a unos costes significativamente más reducidos, tal y como expliqué en mi Voto Particular a la Resolución sobre la aprobación del coste neto de prestación del

servicio universal presentado por Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2008/986).⁵

Conclusiones y propuestas

Una de las funciones primordiales del Consejo de la CMT es comprobar que sus decisiones se ponen en práctica de manera efectiva. En el ámbito de actuaciones de la CMT que aquí nos ocupa, esto significa que es responsabilidad del Consejo comprobar que el sistema de contabilidad de costes de TESAU se adapta adecuadamente a los criterios fijados por el propio Consejo.

En el anterior marco normativo, el Reglamento de Interconexión establecía esta obligación en su artículo 14.5 para el ámbito de la contabilidad de costes:

“Corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones comprobar que el sistema de contabilidad de costes adoptado por los operadores obligados se adapta a los criterios por ella establecidos”.

En marco normativo actual, esta obligación se impone de manera genérica en el artículo 48.2 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003, cuando se señala el objeto de la CMT:

“La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tendrá por objeto el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”.
(Subrayado añadido)

Por tanto, el Consejo -el órgano de gobierno colegiado de la CMT- no sólo es responsable de establecer obligaciones a los operadores mediante Resoluciones o Circulares, sino, también, de supervisar que esas decisiones del Consejo se cumplen.

⁵ En esa misma Resolución, dicho sea de paso, el Consejo de la CMT exigió a Telefónica que auditor contratado por TESAU verificara la información sobre las subvenciones recibidas por la sustitución del TRAC, verificación con la que tampoco se ha podido contar para la aprobación del SCC de TESAU para 2007, sin que tampoco los miembros del Consejo hayan podido conocer, antes de tomar esa decisión, en qué cuenta del SCC de TESAU se han registrado, y/o se deberían registrar, esas subvenciones. En concreto, se decidió: *“Instar a Telefónica de España, S.A.U. a que en próximos ejercicios aporte el detalle de las subvenciones recibidas por la sustitución del TRAC, con desglose de los importes por momento de concesión y cobro como documentación soporte a su propuesta de coste neto del servicio universal. Asimismo, si dispone del detalle de inversiones efectuadas por central para sustitución del TRAC también deberá presentarlo como documentación soporte. En ambos casos, la presentación deberá ser previa comprobación por su auditor externo”.* RESOLUCIÓN SOBRE LA APROBACIÓN DEL COSTE NETO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL PRESENTADO POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. PARA EL EJERCICIO 2006. (AEM 2008/986)

Como se ha señalado en este Voto, el Principio de Neutralidad se ha venido incumpliendo desde su establecimiento por la CMT en la Resolución de 1999 que fijó los criterios que debería cumplir el SCC de TESAU. No ha sido hasta la Resolución objeto de este Voto, cuando el Consejo ha advertido que el SCC de TESAU no cumple con este principio dado que “*no distingue entre los servicios prestados a empresas del grupo de los prestados a terceros operadores*” (páginas 22 y 23 de 36). Por otra parte, el SCC tampoco posee el mecanismo de “precios de transferencia interna” al que hace referencia explícita la Resolución de 1999, y que, en el anterior marco normativo, venía exigido por el Reglamento de Interconexión.

Como se ha señalado anteriormente, resulta significativo que dicho incumplimiento no se haya puesto de manifiesto, ni en los informes de los auditores contratados por la operadora, ni tampoco en ninguno de los informes de las distintas empresas auditoras contratadas por la CMT, desde la primera verificación del SCC de TESAU hasta la actualidad. También es significativo que el Consejo no haya sido alertado por los Servicios de un incumplimiento del SCC de TESAU de tanto calado, y que los Servicios no hayan propuesto al Consejo medidas al respecto (al menos desde el periodo en el que formo parte del Consejo, desde enero de 2006 hasta la actualidad).

Lo que todo ello significa y revela, en mi opinión, es que el mecanismo de verificación del SCC de TESAU no ha funcionado adecuadamente en el pasado, de lo cual se deduce que el Consejo tampoco ha desempeñado su labor de supervisión adecuadamente. En suma: creo que el Consejo debería adoptar medidas para mejorar en el futuro su labor de supervisión de las obligaciones impuestas por la CMT en materia de contabilidad de costes.

Para ello, el Consejo podría poner en marcha varios de los mecanismos previstos en el Reglamento del Régimen Interior (RRI) actualmente inactivos.

Por un lado, el Consejo debería trazar un plan de objetivos anuales para la institución, como el que prevé el RRI, además de un plan estratégico a medio plazo, como el que elaboran las empresas y organizaciones de un cierto tamaño, y varios organismos regulatorios de otros países. Esto permitiría planificar la implementación de las decisiones regulatorias en el marco de ese plan general de objetivos, planificación que resulta especialmente relevante en el ámbito de la contabilidad de costes, en el que la puesta en práctica de las decisiones suele requerir de plazos bastante dilatados.⁶

⁶ A título ilustrativo, un plan de objetivos anual hubiera permitido anticipar la necesidad de incorporar al SCC de TESAU de 2008 los nuevos servicios prestados mediante las redes de acceso de nueva generación, que la operadora empezó a comercializar en la segunda mitad de 2008. Sin ese ejercicio de anticipación, el Consejo ha aprobado la Resolución de verificación del SCC de 2007, objeto de este Voto, sin que en ella se den las oportunas indicaciones a TESAU sobre cómo deberán reflejarse en su SCC de 2008 los nuevos servicios. Por tanto, no debería sorprender que el SCC de TESAU de 2008 que someta a la CMT para su aprobación en 2010 no incorpore aún cuentas de márgenes para dichos servicios, dos años después de su comercialización. Y si no existen cuentas de márgenes para dichos Servicios ¿a qué otros servicios del SCC de TESAU se asignarán en el SCC de 2008 los costes en que viene

Por otra parte, el Consejo podría poner en marcha un Comité y/o Ponencias como los contemplados en el RRI. Su misión consistiría en supervisar los trabajos realizados por los Servicios de la CMT relacionados con la Contabilidad de Costes, pudiendo estar integrados por varios consejeros y contar con el apoyo de asesores externos. Su ámbito de actuación podría incluir, también, las actividades relacionadas con las obligaciones de fijación de precios y control *ex ante* de las ofertas comerciales de TESAU. En el futuro inmediato, sus actividades de supervisión relacionadas con la contabilidad de costes de TESAU se extenderían a las siguientes actuaciones:

- Elaboración de la propuesta de objetivos anuales y a medio plazo en el ámbito de la contabilidad de costes y, en su caso, en materia de fijación de precios, para su elevación al Consejo, en el marco, del plan anual de objetivos de la institución.
- Elaboración de una propuesta para aumentar los recursos humanos asignados a tareas de contabilidad de costes y, en su caso, de fijación de precios, un área de los Servicios de CMT donde parece existir una clara infradotación de recursos, como se desprende de la comparación con otros reguladores europeos.
- Puesta en marcha del estándar de costes incrementales, cuya implementación lleva ya un retraso de dos años con respecto a lo previsto en la Resolución de abril de 2006, en que el Consejo aprobó los criterios para la aplicación de este estándar al SCC de TESAU. (El retraso se amplía a ocho años con respecto a lo previsto en la Resolución de Principios de 1999). La disponibilidad de este estándar de costes no es una opción para la CMT, sino un requisito impuesto por el Reglamento del Servicio Universal de 2005, para el cálculo del Coste Neto del Servicio Universal.
- Analizar las posibilidades y condiciones de auditabilidad del SCC de TESAU tras la apertura del gran número de nuevos servicios que estableció la resolución de diciembre de 2007, y cuya puesta en práctica se ha aplazado mayoritariamente para el próximo ejercicio, excepto para tres nuevos servicios. Ello ha supuesto incorporar al sistema contable de TESAU una constelación de informes extracontables.
- Revisar la Resolución de Principios de 1999. Hace diez años, la actividad de los operadores de telecomunicaciones se centraba en el servicio telefónico y, en consecuencia, los servicios mayoristas fundamentales, desde el punto de vista de la regulación, eran los de Interconexión. La Resolución de 1999 refleja en buena medida aquella realidad por lo que, lógicamente, con el tiempo, se ha ido quedando desfasada para hacer frente al nuevo mundo de la banda ancha y de las

incurriendo TESAU para la provisión de sus nuevos servicios (banda ancha de 30 megas, VoD etc? La Resolución objeto de este Voto no permite responder a esta cuestión.

redes de nueva generación en las redes de transporte y de acceso (NGNs y NGAs).

- En el marco de la Revisión de la Resolución, decidir si el Principio de Neutralidad se mantiene, o se elimina. Hasta la Resolución objeto de este Voto, el Consejo no se ha pronunciado nunca sobre ese principio: ni sobre su incumplimiento, ni sobre su posible eliminación; en consecuencia, sigue plenamente vigente.

El principio de de Neutralidad permite verificar si un operador integrado (que produce servicios mayoristas y minoristas), obligado a prestar un servicio mayorista a terceros operadores cumple con la obligación de no discriminación en relación a los precios a los que oferta el servicio. Ayuda, además, a detectar estrechamientos de márgenes en servicios regulados así como posibles subvenciones cruzadas anticompetitivas entre distintos servicios (regulados y no regulados) del operador.

Inicialmente, el cumplimiento de ese principio venía exigido no sólo por la Resolución de la CMT de 1999 sino por el propio Reglamento de Interconexión. En el nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas, la situación ha cambiado. El actual Reglamento de Mercados no impone el mecanismo de precios de transferencia interna sino que faculta a la CMT para establecerlo.⁷ A su vez, la Comisión Europea, recomienda este mecanismo en su Recomendación sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes de septiembre de 2005.⁸ También la Posición Común del ERG sobre esta recomendación aconseja mantener este Principio para verificar la obligación de no discriminación. Cabe recordar en este sentido que, en los ejercicios de 2007 y 2008, Telefónica tenía impuesta la obligación de no discriminación en la provisión de los servicios mayoristas de origenación de llamadas, terminación, tránsito, acceso desagregado al bucle, acceso indirecto de banda ancha y líneas alquiladas terminales arrendadas (Mercados 8, 9, 10, 11, 12, y 14, respectivamente de la anterior

⁷ El artículo 9 del Reglamento de Mercados establece que cuando a un operador se le haya impuesto la obligación de separación de cuentas, la CMT “podrá establecer el alcance y las condiciones de dicha separación de cuentas. Asimismo, se podrá exigir a dichos operadores, cuando estén integrados verticalmente, que pongan de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor y los precios de transferencia que practican, en particular para garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación o, cuando proceda, para impedir las subvenciones cruzadas de carácter desleal. A estos efectos, la CMT podrá especificar el formato y la metodología contable que deberá aplicarse.”

⁸ En la RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 19 de septiembre de 2005 relativa a la separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas (Texto pertinente a efectos del EEE) (2005/698/CE) se señala lo siguiente: “[...] Es preciso indicar claramente las cuotas por transferencia o las compras entre mercados y servicios con suficiente detalle para que se justifique el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación. Estas obligaciones de información sobre separación contable pueden exigir la preparación y la revelación de información relativa a mercados en los que un operador no tiene PSM.”

Recomendación de mercados de la CE), así como en el mercado del conjunto mínimo de líneas alquiladas (Mercado 7).

- Iniciar los trabajos y análisis para adaptar el SCC de TESAU a las redes de nueva generación de la operadora. Los reguladores de otros países ya han empezado a analizar las complejas implicaciones de las redes de nueva generación (NGNs y NGAS) sobre los sistemas de costes de los operadores *incumbentes* y a realizar modificaciones en los mismos. Este no es el caso, aún, de la CMT.⁹
- Impartir a TESAU directrices para que mejore su Manual Interno de Contabilidad de Costes, en particular, en lo referente al epígrafe 2.2 sobre los costes del capital (incluyendo la amortización), donde se debería describir, con el detalle suficiente, la metodología, criterios y formulas utilizadas por TESAU, lo que, a su vez, permitiría valorar adecuadamente, los cambios de criterio de un periodo a otro, una práctica frecuente de la operadora en el pasado.
- Impartir a TESAU directrices para que proporcione y publique la información de su SCC, en línea con el Anexo de “Directrices sobre requisitos en materia de Información y sobre publicación de información” de la Recomendación de la CE en materia de Separación Contable y Contabilidad de Costes, de 2005, y con las mejores prácticas entre los reguladores europeos. En particular, para cada servicio del SSC de TESAU, se debería proporcionar, además de la cuenta de márgenes (obtenida a partir de los ingresos y costes), información sobre el capital empleado en su producción; asimismo, se debería, proporcionar información detallada referente a cada mercado regulado.
- Fortalecer los mecanismos de verificación y auditoría del SCC de TESAU, siguiendo las Recomendaciones de la CE y el ERG al respecto, las mejores prácticas de los países europeos, y a la luz de la propia experiencia de la CMT.
- Establecer grupos de trabajo con los operadores, para la discusión de temas relacionados con la contabilidad de costes.

⁹ En la Resolución objeto de este Voto, se ha dado luz verde a las modificaciones realizadas por TESAU en su SCC relacionadas con la red Alejandra de nueva generación (la red de agregación utilizada para prestar servicios de nueva generación al mercado residencial y de empresas) sin que la CMT haya proporcionado ninguna indicación específica al respecto. Según el auditor, aunque cabría considerar otros criterios de imputación de los costes de la red ‘Alejandra’ alternativos al implementado por TESAU “no hay motivos para concluir que el criterio empleado por TESAU sea contrario a los principios, criterios y recomendaciones establecidos por la CMT para el SCC”. De cara al próximo ejercicio, habría que analizar si la elección entre las distintas alternativas a las que hace referencia el auditor no debería ser una decisión regulatoria de la CMT.

Para concluir, creo que la CMT tiene que abordar una gran cantidad de tareas y reformas en materia de contabilidad de costes en el futuro inmediato. La posición que he venido manteniendo sobre esta cuestión en los tres últimos ejercicios, desde la verificación del SCC de TESAU de 2005 es, esencialmente, la misma: el Consejo debería poner los medios para que las decisiones que él mismo adopta en su Resoluciones, se cumplan (o se rectifiquen), y evitar incumplimientos como los que afectan al Principio de Neutralidad o al estándar de Costes incrementales.

Pero, en esta ocasión, la persistencia de la inercia de años anteriores durante un ejercicio más., me ha llevado a formular este Voto Particular. Existe un amplio consenso entre los operadores alternativos españoles en que la Contabilidad de Costes es una de las áreas más débiles en la actuación de la CMT en el pasado, y en que se debería mejorar la transparencia y el grado de implementación de las obligaciones, tal y como manifestó el representante de ASTEL, en la Conferencia organizada por la CMT el pasado mes de diciembre, para conmemorar los 10 años de liberalización completa del sector.

En mi opinión, la CMT no debería demorar más la aplicación de un amplio conjunto de medidas y cambios en los procedimientos, de modo que la contabilidad de costes pueda desplegar plenamente todas las capacidades que posee esta potente herramienta de la regulación.

Anexo: Otros incumplimientos del SCC de TESAU de 2007

En este Anexo se exponen otros incumplimientos en que incurre, en mi opinión, el SCC de TESAU en 2007.

Principio de consistencia

Según la Resolución de Principios el cumplimiento del principio de consistencia exige lo siguiente:

5. Consistencia

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 su SCC de 2007, TESAU presenta varias modificaciones que no responden a un requerimiento expreso de la CMT, sino que se producen por iniciativa de TESAU. En estos casos, si las modificaciones de la operadora son aceptadas por la CMT, el Principio de Consistencia exige que los datos se presenten con

los dos criterios, mostrando el impacto que el cambio de criterio produce en los costes de los servicios finales.

El incumplimiento del principio inconsistencia afectaría a las siguientes modificaciones introducidas por TESAU:

a) Cambio en la valoración del inmovilizado bruto a históricos

Sobre este asunto, la Resolución de la CMT dice lo siguiente:

“En ejercicios anteriores, TESAU empleaba -para los activos cuya vida útil difiere en los estándares de históricos y corrientes- el valor del inmovilizado bruto a históricos a final de año para el cálculo del valor neto a corrientes. En el ejercicio 2007, por el contrario, TESAU ha empleado el valor del inmovilizado bruto a históricos promedio del ejercicio.

El motivo de dicho cambio era, según TESAU, reflejar de manera más fidedigna el coste a corrientes de los activos, y de manera muy especial en el caso de la planta exterior y portadores, cuyo valor de inmovilizado bruto a fin de año se ha visto reducido en relación al valor promedio como resultado de la regularización en los sistemas de inventario contable de la compañía. Según ha manifestado TESAU, de haberse mantenido el criterio empleado en ejercicios anteriores, se hubiese producido un incremento de los costes asociados al inmovilizado en el estándar de corrientes que no consideraban justificado.

En cumplimiento de la Resolución de Principios, Criterios y Condiciones los operadores deben mantener en sus sistemas de costes la consistencia entre ejercicios. En este sentido, el cambio de criterio adoptado por TESAU al considerar el valor bruto a históricos promedio en vez del valor bruto a históricos a final de ejercicio, no cumpliría con dicho principio. Sin embargo, la regularización del inventario financiero y del inventario técnico efectuada por la operadora, que es la que ha ocasionado este cambio en su sistema de costes, permite que el inmovilizado refleje mejor la realidad de su planta. Por ello, esta Comisión considera, que en virtud de dicha mejora y en este caso concreto, está justificado este cambio aunque no se cumpla con el Principio de Consistencia.”

En este caso, la CMT acepta el cambio de criterio de TESAU utilizado para la valoración del inmovilizado bruto a costes históricos, sin exigir a la operadora que aporte los cálculos con los dos criterios, tal y como exige el Principio de Consistencia. La propia Resolución reconoce, incluso, que el principio no se cumple.

Cabe señalar que los cambios de criterio que afecten a la valoración de la planta exterior de TESAU, pueden incidir de manera muy acusada en el cálculo del primer componente del coste neto del servicio universal, por lo que la CMT, en mi opinión, debería exigir a TESAU una gran transparencia en esos cálculos de cara a poder valorar como impactan las modificaciones de TESAU en dicho coste neto.

b) Cambio en el criterio para la valoración a corrientes del software y aplicaciones informáticas.

La CMT ha aceptado este cambio de criterio (pág. 24 de 36), pero sin que TESAU haya presentado los datos de 2007 en base a los dos criterios.

c) Cambio en el modelo de reparto de costes asociados a las actividades relacionadas con los sistemas de información.

TESAU ha modificado el modelo empleado para la imputación de costes asociados a las actividades relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de sistemas de información. La CMT ha aceptado el cambio pero no se han presentado los datos de 2007 en base a los dos criterios (pág. 24 de 36).

d) Cambio en los criterios de imputación de los costes asociados a la red Alejandra.

LA CMT ha aceptado este cambio pero TESAU no ha presentado los datos de 2007 en base a los dos criterios. (pág. 25 de 36).

e) Cambio en el criterio de imputación de costes del alquiler del bucle de abonado.

La CMT ha aceptado este cambio de criterio. Pero no se cumpliría el principio de consistencia al no presentarse los datos de 2007 conforme al criterio nuevo y el anterior. (pág..24 de 36)

Para algunos de esos casos (d y e), el auditor SPV Advisors ha realizado estimaciones con ambos criterios que permiten comprobar que la modificación producen cambio significativos en la valoración de los costes finales.¹⁰ No obstante, según el Principio de Consistencia, tal y como se establece en la Resolución de Principios, es la propia TESAU la obligada a proporcionar esos cálculos.

Sobre el principio de no compensación.

Según la Resolución, el cumplimiento de este Principio exige lo siguiente:

“ 9. No compensación

El tratamiento de costes e ingresos, tanto en la contabilidad de costes como en la contabilidad financiera externa, 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”. (Subrayado añadido)

¹⁰ Respuestas a los comentarios y requerimientos de clarificación relativos al Informe de revisión del sistema de contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U del ejercicio 2007, SPV Advisors, pág. 29-31.

Aparentemente, este principio no se cumple para varios servicios clave desde el punto de vista regulatoria. Por ejemplo, para el servicio minorista de banda ancha Linea ADSL, no existe en el SCC de TESAU una cuenta en la que se imputen los ingresos provenientes de dicho servicio facturados a precios de catálogo y otra correspondiente a las “bonificaciones, descuentos o minoraciones de carácter comercial”. Esta información podría ser relevante para cuantificar la rebaja que representan los descuentos asociados a las promociones de Telefónica en los precios finales.

Existe una cuenta de “bonificaciones, descuentos o minoraciones de carácter comercial” (90104945). Pero en ella se agregan los descuentos de una multiplicidad de servicios (los llamados Servicios IP-ISP), además de la línea minorista ADSL, con lo cual, es difícil ver cual puede ser la utilidad de esa cuenta para el regulador.

Sobre el principio de causalidad.

En relación al nuevo criterio de imputación de costes aplicado en 2007 a la red Alejandra, el auditor señala en su informe que los “no se considera ninguna imputación de coste a servicios de valor añadido tal y como el vídeo bajo demanda, que hacen uso de red para la distribución del tráfico.

Este criterio de imputación cuestionaría el cumplimiento del principio de causalidad. Véase al respecto el comentario de la nota a pie de página número 8 de este Voto (pag.11).

*Inmaculada López
Consejera de la CMT*