

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 revisión de precios de las ofertas de referencia sobre la base de los resultados del ejercicio 2008 de la contabilidad de costes de Telefónica de España, S.A.U. (DT 2010/1275)

En la Resolución objeto de este Voto particular, la CMT aprueba modificar los precios de una serie de servicios mayoristas (alquiler del par completamente desagregado, acceso indirecto al bucle, conexiones sin acceso telefónico, alquiler mayorista de la línea telefónica y acceso a conductos y otras infraestructuras de ingeniería civil). En el propio título de la Resolución se señala que esas modificaciones se han realizado *“sobre la base de la información de los resultados del ejercicio 2008 de la contabilidad de costes de Telefónica de España, SAU.”*

En mis Votos particulares a las resoluciones de verificación de la contabilidad de Telefónica de los ejercicios de 2007 y 2008 señalé que, en mi opinión, el Sistema de Contabilidad de Costes (SCC) de TESAU adolece de problemas serios cuya solución requiere reformas de un cierto calado. Esos problemas, en buena parte, tienen su origen en el proceso de verificación del sistema (a mi juicio susceptible de notables mejoras), en el método de valoración de los activos de la red de TESAU y, también, en la falta de transparencia del propio sistema contable, problema que afecta a los usuarios de la información del sistema dentro de la propia CMT y, de manera aún más intensa, a los operadores alternativos y otros posibles agentes interesados, para los cuales el sistema de la contabilidad regulatoria de TESAU resulta casi completamente opaco.

La falta de confianza en la fiabilidad de los datos del SCC de TESAU (y, muy en particular, los del ejercicio 2008, como explicaré más adelante) no me ha permitido apoyar esta decisión de la mayoría del Consejo. Reconozco, no obstante, que la CMT debe actualizar los precios de los servicios mayoristas que hayan podido quedar excesivamente desfasados a la luz de la información disponible más reciente (por más que, en mi caso, el grado de confianza que me merece esa información sea muy escaso).

Por otra parte, no cabe descartar que el precio del alquiler del bucle completamente desagregado vigente antes de la aprobación de esta resolución estuviera situado por debajo del coste de provisión de este servicio, no permitiendo a Telefónica recuperar las inversiones realizadas con un rendimiento razonable teniendo en cuenta los riesgos soportados. Aunque tampoco se puede excluir lo contrario, de nuevo en mi opinión, debido a la incertidumbre sobre la fiabilidad de los datos que proporciona el SCC de TESAU, problema que afecta, en particular, a los datos del sistema afectados de manera clave por la valoración de la red de acceso. Y éste es el caso de los costes de varios de los servicios cuyos precios se modifican en esta Resolución: el alquiler del par

completamente desagregado, el Alquiler Mayorista de la Línea Telefónica (ALMT) y el acceso a conductos y otras infraestructuras de ingeniería civil. Por todo ello, he optado por abstenerme en esta decisión.

A continuación, desarrollo con más de detalle las razones anteriormente señaladas.

1. Sobre los problemas del SCC de TESAU

En varios votos particulares sobre resoluciones relativas al SCC de TESAU (incluyendo los correspondientes a las resoluciones de verificación de la contabilidad de costes de TESAU correspondientes a los ejercicios de 2007 y 2008) he señalado las principales limitaciones de que adolece, a mi juicio, el SCC de TESAU, que condicionan la fiabilidad de los datos del sistema. Este problema (la insuficiente fiabilidad de la información que proporciona el sistema) se agudiza en 2008, ejercicio en el cual el SCC experimentó una profunda transformación como consecuencia de la apertura de un gran número de servicios finales, una obligación impuesta por la CMT en las Resoluciones de diciembre de 2007 y julio de 2008.

1.1 Incumplimiento de varios principios esenciales del SCC

Un primer bloque de problemas de la contabilidad regulatoria de TESAU tiene su origen en el incumplimiento de varios principios y criterios establecidos por la propia CMT.

a) EL SCC no ha cumplido con el principio de *Neutralidad* establecido en la Resolución de la CMT de 1999, que fijó los criterios y condiciones que debía cumplir la contabilidad de costes de TESAU (denominada en adelante Resolución de Principios), sin que, desde entonces, ninguno de los auditores que han participado en el procedimiento de verificación del sistema (ni los contratados por TESAU, ni los contratados por la CMT) hayan advertido al Consejo de la CMT sobre ese incumplimiento al no haberlo reflejado en sus informes.

El cumplimiento de este principio permitiría disponer de una herramienta para verificar el cumplimiento de la obligación de no discriminación de TESAU (obligación que, en el caso del servicio mayorista de desagregación del bucle, tiene impuesta TESAU desde los orígenes del servicio hace más de 10 años). En la Resolución de 2010 mediante la cual se actualizó la Resolución de Principios de 1999, se reconoció el incumplimiento y se optó por eliminar este principio, sin descartar la introducción de un mecanismo de *precios de transferencia internos* en el futuro, como exigía el principio de Neutralidad, que permita garantizar que el coste del servicio mayorista interno de desagregación del bucle que TESAU provee a su rama minorista (o de otros servicios sobre los que recaiga la obligación de no discriminación) sea similar al coste del servicio mayorista ofrecido a terceros, desagregado en el SCC de TESAU.

La CMT ha realizado en los últimos años una tarea ingente para garantizar que TESAU ofrezca a los operadores alternativos el servicio mayorista de bucle desagregado en las

mismas condiciones de plazos y calidad que las que se proporciona internamente, incluyendo el endurecimiento de la política de sanciones de prácticas discriminatorias. Como consecuencia de ello, las mejoras en este ámbito resultan ya evidentes. Sin embargo, al igual que en otros países de la UE, en el ámbito de la discriminación de precios, en parte, por su complejidad, no se han producido las reformas de la contabilidad regulatoria que serían necesarias.

b) El SCC de TESAU no ha cumplido desde sus orígenes con el principio de *No compensación*, que exige que los descuentos aplicados por TESAU en la venta de sus servicios aparezcan identificados en el sistema minorando los precios nominales de los respectivos servicios, un incumplimiento que también ha pasado inadvertido sistemáticamente en los informes de los auditores. El cumplimiento de este principio permite a la CMT disponer de información para verificar el impacto de los descuentos y promociones comerciales de TESAU en los precios reales de los servicios, facilitando la detección de posibles estrechamientos de márgenes. Sólo en el ejercicio correspondiente a 2009 (tal y como se desprende del Informe SVP, aún no auditado por la CMT¹) el SCC de TESAU ha empezado a cumplir plenamente con esta obligación, en línea con las exigencias impuestas por la CMT en la Resolución de Principios.

c) Los reiterados incumplimientos del principio de *Consistencia* constituyen, a mi juicio, otro de los principales problemas de que ha venido adoleciendo la implementación de la contabilidad de costes de TESAU. La profunda transformación del SCC en 2008 agudizó este problema en ese ejercicio.

El principio de consistencia, tal y como se definió en 1999, establecía 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.

Así pues, los cambios de criterios por parte de TESAU que tuvieran efectos significativos estaban prohibidos y, en caso de realizarse, debían autorizarse previamente por la CMT, debiendo proceder después TESAU a la aplicación del doble juego de criterios para permitir la comparabilidad de los datos entre periodos. El incumplimiento de este criterio, a diferencia de los otros antes mencionados, sí ha sido señalado en ocasiones en los informes de los auditores, a pesar de lo cual, TESAU nunca ha sido sancionado por ello. Pero si los incumplimientos, por reiterados que sean, no suponen ningún coste, es muy dudoso que TESAU pueda tener incentivos para modificar su conducta.

Como ya se ha señalado, en 2008 el SCC de TESAU experimentó una profunda transformación como consecuencia de la apertura de la mayoría de los servicios finales

¹ Informe de revisión detallado del Sistema de Contabilidad de Costes de Telefónica de España, S.A.U, del ejercicio 2009, 31 de marzo de 2011.

impuesta por la CMT en las Resoluciones de diciembre de 2007 y julio de 2008, lo que suponía pasar de 88 servicios finales en 2007 a 146, añadiendo nuevas cuentas de márgenes desagregadas para nada menos que 58 servicios adicionales.

Pero este cambio se hizo sin que TESAU presentara los resultados del sistema contable aplicando los nuevos criterios y los antiguos en ese mismo ejercicio, con lo cual, la consistencia y fiabilidad de los datos del sistema en 2008 (a partir de los cuales se han llevado a cabo las modificaciones de precios establecidas en la Resolución objeto de este Voto) está sujeta a un grado de incertidumbre especialmente intenso.²

En la Resolución de 10 de junio de 2010 que actualizó los principios y criterios establecidos en 1999, además de reformularse el principio de consistencia concretando el significado del “efecto significativo”, se establece otra novedad: los cambios requeridos por la CMT, aunque tengan efectos significativos, no exigen a TESAU presentar el doble juego de criterios. Esta es la nueva redacción del principio de consistencia:

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.

Con ello se liberó a TESAU de la obligación de presentar el doble juego de criterios (en particular, para el ejercicio de 2008: la Resolución de verificación de la Contabilidad de TESAU de 2008 se aprobó el 23 de junio de 2010, pocos días después de la entrada en vigor de esta nueva norma), si bien a costa de una pérdida de transparencia y comparabilidad de la información entre distintos ejercicios, por más que los cambios se produzcan por exigencia de la CMT.

1.2 Falta de transparencia

Otra de las principales limitaciones del SCC de TESAU es su falta de transparencia, como he señalado en diversos votos particulares.³

² Además, como señalé en el Voto particular a la Resolución de verificación de la contabilidad de 2008, TESAU proporcionó para ese ejercicio de 2008 una información muy escasa sobre los consumos de componentes de red para cada servicio final en comparación con ejercicios anteriores. Según advirtió SVP en su informe de auditoría (capítulo 2 sobre la *identificación y clasificación de la información disponible*), TESAU sólo proporcionó información para 72 servicios, que tan sólo representaron un coste del orden de 555 millones de euros. Para ilustrar la escasez de la información proporcionada en 2008, el auditor SVP indicó que, en 2007, se proporcionó información para todos los servicios del SCC, los cuales representaron “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.

³ Véase Voto particular de Inmaculada López a la RESOLUCIÓN SOBRE LA ADAPTACION DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD DE COSTES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. AL NUEVO MARCO REGULADORIO, de diciembre de 2007; Voto particular de Inmaculada López 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

El sistema incorpora cuentas de márgenes separadas para un gran número de servicios finales (que casi se ha multiplicado por dos a partir de 2008) pero, en general, la información proporcionada es insuficiente y poco estructurada. En particular, sin ánimo de exhaustividad, y en relación a la recomendación del antiguo grupo de reguladores independientes ERG (actual BEREC), el sistema no incluye:

- información explícita sobre el capital de TESAU empleado en cada uno de los servicios y sobre cómo se reparten y asignan a cada uno de los servicios los principales agregados que conforman los costes de capital;
- una lista de elementos de red que se haga pública y se actualice anualmente en función de la evolución de la red de TESAU;
- información suficientemente detallada que explique (y justifique) cómo se valoran los activos en el estándar de Costes Corrientes (que es el estándar que la CMT aplica en las decisiones regulatorias de fijación de precios), y muy en particular, los activos de la red de acceso de TESAU.

La información del SCC sobre los márgenes de beneficio obtenidos por TESAU en los servicios regulados (que se viene haciendo pública de manera sistemática en las resoluciones anuales de verificación), a partir de 2008 se agrega en categorías que no corresponden a los mercados en los que la CMT ha impuesto una obligación de separación contable a TESAU. Estas categorías son las siguientes:

- Acceso
- Trafico
- Alquiler de circuitos, datos, conectividad;
- Banda ancha
- Interconexión
- Acceso al bucle de abonado (incluyendo el acceso indirecto).
- ALMT y resto mayorista
- Líneas alquiladas mayoristas y otros Servicios.

Pero con semejante grado de agregación, la 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 dudosa utilidad, siendo inferior a la disponible en algunos países europeos, como Francia y Reino Unido, con mejores prácticas en este ámbito.⁴

2009/287); Voto Particular de Inmaculada López 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)

⁴ 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 del SCC de TESAU. 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, Origenación, Transito). 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 suma: en coherencia con el marco regulatorio europeo, la CMT, en mi opinión, debería

Así (centrándonos en lo relacionado con la Resolución objeto de este Voto), TESAU sostiene que el precio del alquiler del par completamente desagregado vigente hasta esta Resolución no le permite recuperar los costes del servicio incluyendo una tasa de retorno al capital invertido suficiente, de ahí su solicitud a la CMT de elevar ese precio en cumplimiento de la legislación nacional y comunitaria.

Ahora bien, Orange alega que la información pública sobre los datos del ejercicio de 2008 refleja un margen positivo en el agregado de Acceso al bucle de abonado, lo cual muestra que, según el SCC, TESAU obtiene beneficios extraordinarios de manera conjunta en los servicios de acceso directo e indirecto al bucle, en los cuales la operadora tiene impuesta una obligación de orientación a costes. Y así ocurre. Pero los servicios de acceso desagregado y de acceso indirecto pertenecen a mercados distintos y no deberían agruparse en una única categoría.

TESAU dispone de información sobre los márgenes que muestra la contabilidad en el servicio de par completamente desagregado, y sobre la base de esa información, argumenta que los precios no están orientados a costes. Pero los operadores alternativos no conocen ese dato, ni tampoco los márgenes que obtiene TESAU en los demás servicios mayoristas asociados con la desagregación del bucle (incluido el servicio de alta). Partiendo de datos de los informes trimestrales de la CMT, Jazztel argumenta que un operador alternativo paga a TESAU mensualmente 3.8 €, además de los 7.9€ del alquiler del par.

En definitiva, para permitir un grado de transparencia más adecuado el SCC debería hacer pública la información sobre los márgenes de TESAU correspondientes a los servicios regulados con un mayor grado de desagregación que, como mínimo, responda a los mercados en los que la CMT ha impuesto una obligación de separación contable a TESAU.

La Resolución hace referencia a esta cuestión planteada por Jazztel y Orange (véase el apartado 1.2) concluyendo que a partir de la información disponible en 2008 no es posible estimar adecuadamente los márgenes que obtiene TESAU por el conjunto de servicios mayoristas asociados a la desagregación del bucle porque el modelo no está suficientemente afinado.

Por otra parte, y en aras también a una mayor transparencia, convendría asimismo que la CMT definiera una política de confidencialidad que permita una mayor consistencia de las actuaciones en este ámbito: ¿por qué se hace pública en la Resolución la información sobre los elementos de coste que integran el servicio ALMT según el SCC y no se hace lo mismo con el alquiler del par completamente desagregado?

Esa política de confidencialidad debería conciliar la protección del secreto comercial e industrial de los operadores afectados con el logro de unos adecuados niveles de

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.

transparencia en beneficio del conjunto del mercado, como he señalado en varios votos particulares sobre el SCC de TESAU y sobre la estimación del Coste Neto del Servicio Universal. Según la normativa comunitaria, las Autoridades Nacionales Regulatorias deben mantener la confidencialidad de acuerdo con las normas nacionales y comunitarias (artículo 5.3 de la Directiva Marco). Pero la normativa europea también contiene una serie de provisiones dirigidas a favorecer el acceso público a los datos y metodologías contables que la CMT, en mi opinión, no ha tenido suficientemente en cuenta. En particular, según el artículo 13.4 de la Directiva de Acceso.⁵

Al imponer un sistema de contabilidad de costes en apoyo a los controles de precios, las autoridades nacionales de reglamentación velarán por que se ponga a disposición del público una descripción de dicho sistema, en la que se indiquen, como mínimo, las principales categorías en las que se agrupan los costes y las normas utilizadas para su reparto.

1.3 Problemas relativos a la valoración de capital

Otro de los problemas fundamentales del SCC de TESAU tiene que ver, en mi opinión, con la metodología aplicada para la valoración del capital (incluyendo la falta de transparencia ya mencionada sobre los cálculos realizados por TESAU y sobre los criterios de reparto de los costes); y tanto en lo que se refiere al componente de amortizaciones (para las que se aplica un criterio de amortización lineal, poco apropiado para lanzar señales de precios adecuadas a los agentes económicos), como en lo relativo al componente asociado al rendimiento del capital invertido.⁶

Esta limitación resulta particularmente relevante en la Resolución que nos ocupa, dado que los costes del capital representan la mayor parte del coste del servicio de alquiler del par completamente desagregado, del ALMT y del servicio de acceso a conductos. La tabla del Anexo 1 de este documento muestra la desagregación de los costes del par completamente desagregado entre sus distintos componentes según los datos del SCC. En 2008, el coste unitario del servicio ascendió, según esos datos, a 9,14 euros/mes. El peso preponderante de los costes recayó en los costes de capital de la red de acceso **CONFIDENCIAL []** que representaron en torno al **CONFIDENCIAL []** de los costes. Y dentro de los costes de capital, el protagonismo, con mucho, correspondió al coste asociado al componente de acceso de cable de pares, que ascendió a **CONFIDENCIAL []**, frente al peso mucho menor de los costes de acometida y repartidor principal. Y en el caso del servicio de acceso a conductos, el peso de los costes del capital es todavía mayor.

⁵ Adicionalmente al artículo 13.4 de la Directiva de Acceso, el artículo 5.4 de la Directiva Marco establece que las ANR pueden publicar información contable que contribuya al mantenimiento del mercado competitivo y abierto; a su vez, el artículo 9.1 de la Directiva de Acceso permite a las ANR imponer obligaciones de transparencia en relación con la interconexión y el acceso, exigiendo a los operadores que publiquen determinada información contable.

⁶ La excepción es el coste de oportunidad del capital utilizado que se determina a partir del enfoque del WACC (Weighted Average Cost of Capital) mediante una metodología muy transparente aprobada por la CMT a finales de 2007.

Pues bien, a pesar del indiscutible protagonismo de los costes del capital, en el informe de los Servicios de la CMT que sometió a consulta pública su propuesta de modificación de precios, se menciona el problema de las “falsas averías” que afecta a la valoración de los costes de mantenimiento de la red de acceso (OPEX), pero no se hizo ninguna referencia a las cuestiones que plantea la valoración de los costes de capital (CAPEX), con lo cual, las alegaciones de los operadores no han podido contribuir a arrojar luz sobre esta cuestión fundamental.

Tampoco la Resolución aprobada por el Consejo hace referencia a la problemática asociada a la valoración del capital. De hecho, este asunto ha merecido una atención muy escasa de la CMT en el pasado, en las distintas decisiones de fijación de precios de los servicios mayoristas que hacen uso de elementos de la red de acceso de TESAU.

En el caso del servicio mayorista de alquiler del bucle desagregado, TESAU pone a disposición de los operadores alternativos un bucle cuyo coste unitario viene determinado, básicamente, por el coste total de la red de pares de cobre dividido por el número total de líneas. Por tanto, el coste del servicio de alquiler del bucle depende de manera crucial de la valoración de los costes de capital de la red de acceso, lo que, a su vez, depende de decisiones regulatorias: del método de depreciación utilizado (pudiéndose optar por métodos de depreciación contable o de depreciación económica); de la base de costes de los activos (valoración a precios de adquisición o históricos, o bien, valoración a costes corrientes en diversas modalidades: *deprival value* vs valor de reposición y otras); y del modelo de reparto de costes utilizado (costes incrementales vs costes completamente distribuidos).

A diferencia de otros reguladores europeos, la CMT no llevó a cabo una reflexión en profundidad para decidir cómo debe valorarse la red de acceso de TESAU en función de los objetivos regulatorios (promover la competencia y la inversión eficiente en infraestructuras), estableciendo con claridad los criterios de valoración del capital en función de las inversiones en infraestructuras que se considere eficiente fomentar.⁷

⁷ En la Resolución de Principios de 1999 se estableció un modelo de valoración del capital para el estándar de costes corrientes completamente distribuidos (estándar concebido como “transitorio” en tanto no estuviera disponible el de incrementales) que nunca se llegó a aplicar. En esa Resolución se definió dicho estándar (y el método de valoración de los activos mediante el método del Activo Modemo Equivalente) de la manera siguiente: “Su aplicación práctica consistirá en: 1. Sustituir el coste de la inversión en los activos existentes por el coste de reposición, con la tecnología más avanzada disponible y dimensionamiento óptimo, recalculando, sobre el nuevo valor de los activos, los costes derivados de amortización y retribución al capital invertido. 2. Ajustar los costes operativos de acuerdo con criterios de eficiencia, excluyendo los costes de naturaleza extraordinaria. 3. Establecer los mecanismos de cálculo de los anteriores costes derivados de las inversiones en los activos reevaluados, de tal modo que se imputen al proceso productivo en función de su contribución al mismo y a las circunstancias (de valor, temporales y de eficiencia) actualizadas del mercado en sustitución de las históricamente registradas. Esto suponía utilizar una valoración.” En la práctica, la valoración de la red de TESAU se ha realizado desde el principio de manera muy diferente, valorando los activos a coste de reposición y básicamente siguiendo el método de valoración absoluta. En la Resolución de 10 junio de 2010 que actualiza la Resolución de Principios de 1999, se modifica la definición del estándar de costes corrientes de la siguiente manera para adaptarla a lo que se venía realizando: “Su aplicación práctica consistirá en: 2.1. Sustituir el coste de la inversión en los activos existentes por el coste revalorizado, recalculando sobre el nuevo valor de los activos los costes de amortización y retribución al capital invertido. 2.2. Eliminar los costes no relacionados con la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas”.

Al margen de estas cuestiones de carácter general, el cálculo de los costes de capital que afecta a los precios fijados en la Resolución objeto de este Voto se ve afectado también por otras cuestiones de carácter más específico y que, todas ellas, tienden a producir una sobrevaloración de los costes de los servicios mayoristas que utilizan la red de acceso de TESAU; algunas de estas cuestiones se exponen a continuación:

- Una parte muy significativa de la planta de acceso de TESAU construida en la última década se corresponde con la infraestructura instalada en nuevos desarrollos urbanísticos (PAUs y similares) en los cuales TESAU desarrolla la infraestructura de acceso en colaboración con las empresas constructoras: TESAU cubre el coste de los materiales necesarios para la construcción de conductos y arquetas y la empresa constructora se encarga de la obra civil necesaria para su instalación. En la Resolución de verificación de la contabilidad de costes de 2005 se autorizó a TESAU a valorar esos conductos y arquetas de modo similar al resto de su planta externa, es decir, según el coste que representaría la reposición de dichos activos a precios de mercado en el momento actual - esto es, una vez que se ha completado el desarrollo urbanístico - incluyendo los costes necesarios de obra civil. Por tanto, desde entonces se está permitiendo a TESAU recuperar a costes de reposición unas inversiones en ingeniería civil que en realidad no ha realizado.⁸

El SCC de TESAU no permite identificar qué parte de los activos de su inventario (y que generan costes de capital) no han sido financiados por la operadora y aquí hay que incluir también los activos que han sido financiados con fondos públicos. Por ejemplo, el sistema de la contabilidad regulatoria en Francia identifica que el 15% de las unidades de obra de ingeniería civil de France Telecom han sido adquiridas gratuitamente por la operadora, activos que corresponden, sobre todo, a la ingeniería civil ocupada por la red de acceso de pares de cobre.

Esta carencia del SCC de TESAU se podría eliminar con cierta facilidad, al menos en parte, puesto que TESAU (que históricamente ha sido una empresa claramente separada de la Administración, en contraste con lo ocurrido en otros países europeos) debe de mantener en su contabilidad financiera registros contables de las subvenciones recibidas de las distintas AAPP para financiar su red de acceso y remontándose muy atrás en el tiempo.

- En los últimos años se viene produciendo un intenso proceso de “afloración” de activos en la planta exterior de Telefónica como consecuencia de la implantación de la aplicación PLANEX que permite la georreferenciación continua de los activos; esta fenómeno tiene como consecuencia un aumento de los costes de capital de todos los servicios mayoristas que hacen uso de los

⁸ En 2008, además, TESAU modificó sin previo aviso el cambio de criterio en la valoración de los conductos, lo cual, según SVP, representó “ un incumplimiento del 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 budo desagregado, la cuota mensual del ALMT o los distintos servicios de enlace a diente (impacto estimado por SPV entre el 5-9% del coste total de dichos servicios). Pero la Resolución de verificación no reflejó este incumplimiento señalado por el auditor en su informe.

activos de la planta externa. Como señala el informe de SVP Advisors sobre la contabilidad de TESAU del ejercicio 2009, la problemática que representa el descubrimiento de nuevos activos como consecuencia de la implantación de un nuevo sistema de información geográfico se ha planteado también en otros países de la Unión Europea; por ejemplo en Reino Unido, la migración del sistema de registro técnico de planta externa a un sistema georreferenciado fue un proceso sometido a una auditoría, realizándose además una consulta pública en relación con la valoración de la nueva planta descubierta.⁹ Pero algo semejante no se ha realizado aquí por el momento.

- Como ya se ha señalado, el componente principal del coste del par completamente desagregado es el asociado a los pares de cobre. Para calcular este coste en el SCC (valorándolo a coste de reposición), se multiplican unos precios unitarios por las unidades correspondientes y, en mi opinión, tanto los precios, como las unidades utilizadas para el cálculo podrían haber contribuido a una sobrevaloración significativa del coste del par completamente desagregado en 2008.

Y es que, en ese año, tuvo lugar un fortísimo descenso de los precios del cobre en la segunda mitad del ejercicio que posteriormente se torno en ascenso. Según los datos oficiales sobre los costes de materiales de la construcción que elabora el Ministerio de Fomento, en 2008 los costes del cobre descendieron en España casi un 50%. Sin embargo, los costes utilizados por TESAU (provenientes de su aplicación DIPE) lejos de registrar un descenso, aumentaron significativamente en 2008. Y en el ejercicio de 2009, aún sin verificar por la CMT, tampoco descendieron sino que se han mantenido inalterados porque TESAU, como señala SVP en su informe correspondiente a este ejercicio, no ha procedido a actualizar los costes del cobre en 2009 (ni, por cierto, de ningún otro material), incumpliendo el criterio de valoración establecido en la Resolución de Principios, que establece que los precios de los activos se actualicen al coste medio de las compras de activos realizadas en los dos últimos periodos.

A su vez, los datos del SCC de 2008 registraron un aumento porcentual en los kilómetros de pares de cobre del **CONFIDENCIAL** [], aumento que, a mi juicio, difícilmente cabría calificar de verosímil, pasando en un único año de **CONFIDENCIAL** [] en 2007 a **CONFIDENCIAL** [] en 2008.

En consecuencia, el grado de fiabilidad de los datos de precios y unidades utilizados para la valoración de los activos de cobre 2008, resulta en mi opinión muy dudoso, y por tanto, no cabe ni mucho menos descartar que dicha valoración haya producido un aumento injustificado y significativo en el coste del par completamente desagregado en ese ejercicio según el SCC.

⁹ Véase la consulta pública realizada por OFCOM en relación a la valoración de la planta de cobre descubierta a raíz de la migración del sistema PIPeR de BT, sistema georreferenciado de planta exterior (GIS) equivalente a PLANEX. "Valuing copper access, Final statement Date of publication: 18 August 2005".

<http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/copper/statement/statement.pdf>

2. Sobre la cuota mensual del alquiler del par completamente desagregado.

2.1. El papel de las comparaciones internacionales

Según el Informe de los Servicios sometido a consulta pública, la información del SCC de TESAU de 2008 estaría sobrevalorando los costes de este servicio por dos razones: por la doble remuneración de los costes de mantenimiento asociada a las “falsas averías” y porque el actual estándar de costes completamente distribuidos no corrige las ineficiencias asociadas a excesos de capacidad injustificados, motivo por el cual, la CMT había decidido dotarse de un modelo *bottom-up* (LRIC) que proporcionara información al respecto, y que permitiría establecer esquemas de fijación de precios plurianuales como los que están fijando otros reguladores europeos.

Pero ese modelo no estará disponible hasta pasado un cierto tiempo, por lo cual, se optó por proponer una subida de la cuota hasta el nivel de 8,32 euros mensuales, calculado a partir de un *benchmarking* internacional; una aproximación que, con toda probabilidad, no sería incoherente con los resultados derivados del futuro modelo.

La utilización del ejercicio de *benchmarking* ha sido objeto de críticas por parte de varios operadores en sus alegaciones (Jazztel y Vodafone) y, también, por la Comisión Europea en sus comentarios al Informe de los Servicios. La Comisión teme que este método “*pueda no contemplar circunstancias específicas que puedan a su vez afectar a los costes*”, opinión que esta Consejera comparte.

Como advierten Telefónica y ONO en sus alegaciones, la cuota del par completamente desagregado previa a esta Resolución (7,79 €) se situaba por debajo de los precios de este servicio en un gran número de países de la Unión Europea. Y esto es así.

Pero de ello no parece que se pueda concluir que el precio de ese servicio se sitúa en España por debajo de sus costes (y no sólo por las razones ya señaladas en el apartado 1.2). El coste de este servicio mayorista está asociado, fundamentalmente, a los costes de capital de la red de pares de cobre (amortizaciones y retribución al capital invertido) y a los costes de mantenimiento de esa red, muy afectados por los costes laborales, que son en España un 15% inferiores a los de la media de la UE (15).

A su vez, el coste de capital vendrá determinado por las inversiones necesarias para el despliegue de la red, lo que dependerá, por un lado, de circunstancias específicas de cada país, en particular, de la distribución de la población y de la proporción de hogares que viven en edificios unifamiliares o con múltiples viviendas. En España, este último porcentaje es superior al registrado en la mayoría de países de la UE (15), lo cual tiende a reducir los costes de despliegue de la red de acceso. En las zonas de menor densidad de España, donde la población se agrupa en municipios o grupos de población de tamaño reducido, podría ocurrir lo contrario. Pero, en estas zonas (a las que las redes de cable no han llegado), los despliegues de la red de acceso de Telefónica durante las tres últimas décadas han venido siendo subvencionados por las

AAPP (cuestión a la que alude Orange a sus alegaciones): por el Estado, las CCAA y las diputaciones provinciales y otros entes locales, añadiéndose, más recientemente, la Unión Europea. Y en las áreas de densidad de población aún menor (como en el caso de zonas rurales remotas de un buen número de provincias españolas y, especialmente en Galicia y Asturias) la red de TESAU no se ha desplegado, y se ha optado por atender a los usuarios de esas zonas con redes inalámbricas y mediante satélite.

Pero la valoración de la red de acceso depende de manera crucial de la valoración de los activos que conforman esa red, la cual se ha construido mediante inversiones realizadas a lo largo de periodos de tiempo muy extensos. Por tanto, esa valoración en cada país dependerá de manera crucial de decisiones del regulador, adoptadas (al menos potencialmente) de acuerdo con sus criterios y objetivos regulatorios: decisiones sobre el método de depreciación; sobre la base de valoración de los activos; y sobre el modelo de reparto de costes utilizado (costes incrementales vs costes completamente distribuidos). Y, como la Comisión Europea ha señalado, los criterios utilizados por los distintos reguladores son enormemente dispares.

Más aún, para el cálculo del coste unitario del alquiler del bucle, cabe plantearse (como han hecho varios reguladores europeos, incluido ARCEP), excluir de la base de cálculo un porcentaje de líneas de la red que no son susceptibles de desagregación por los operadores alternativos, para no imputar al servicio mayorista de alquiler del bucle costes que no le corresponden. Por tanto, el coste unitario dependerá también del criterio que utilice cada regulador para determinar el porcentaje de líneas no susceptibles de desagregación.

Por tanto, parece muy dudoso que cualquier ejercicio de *benchmarking* internacional pueda servir para fijar los precios de ese servicio en función de sus costes, como exige la obligación impuesta a TESAU en la Resolución sobre el Mercado 4.

2.2 Sobre la conveniencia de la revisión de la cuota

En respuesta a los comentarios de la CE, se explica en la Resolución que los precios no están fijados *“haciendo caso omiso de la metodología vigente en la actualidad basada en costes corrientes completamente distribuidos”*. De hecho, se señala que, por primera vez, la CMT ha fijado la cuota mensual del par completamente desagregado a partir de la información que proporciona el SCC de TESAU. Y que esto ha sido posible porque, a partir del ejercicio 2008, el SCC desglosa el servicio de alta y el servicio de abono: *“al contrario de lo que entiende la Comisión Europea, la CMT no se estaría apartando en este caso de la contabilidad de costes sino que estaría por primera vez usándola directamente como referencia.”*

El procedimiento que se ha venido utilizando en el pasado se basaba en un estudio realizado por un consultor externo (ELMCO) que utilizaba como *inputs* del modelo de costes los resultados de la contabilidad regulatoria de TESAU para los componentes de red: acometida, cable de pares y repartidor principal. Estos costes de red se dividían

por el número de pares de cobre instalados (incluyendo el total de pares vacantes junto con los pares en servicio) para obtener un coste unitario; a ello se sumaban otros costes comerciales y de establecimiento de sistemas y mantenimiento de bases de datos; y se añadía un margen adicional del 11,05% en concepto de costes comunes. Mediante este procedimiento el precio del servicio se fijó en 7,79 euros/mes en la anterior decisión de 28 de noviembre de 2008. Este procedimiento ha sido cuestionado por TESAU por basarse, según se afirma en sus alegaciones, en *“un método de cálculo que considera la planta vacante como parte del divisor en el uso de un modelo extracontable”*.¹⁰

El método de cálculo del coste unitario que se realiza en el SCC de TESAU supone un cambio de procedimiento, cuyas consecuencias son, en buena medida, equivalentes a eliminar del denominador los pares vacantes en el modelo extracontable.¹¹ No obstante, el procedimiento de cálculo del SCC y los criterios de reparto de los costes entre los distintos servicios que utilizan la red de acceso no se han hecho públicos, de modo que el nuevo método resulta completamente opaco para los operadores (salvo para TESAU).

Ese cambio se ha subrayado en la Resolución aprobada por el Consejo, pero no se hizo explícito en el proyecto de medidas de los Servicios de la CMT que se sometió a consulta pública y se envió a la Comisión Europea en el marco del procedimiento del Artículo 7. De este modo, ni el cambio de método, ni sus consecuencias (un salto ascendente en el coste del par completamente desagregado) pudieron ser advertidos, ni por la CE, ni por la mayoría de los operadores que han realizado alegaciones, con la única excepción de Vodafone, cuyas extensas observaciones al respecto no se mencionan en la Resolución.

La Resolución explica también los motivos del cambio de método, ausentes en el proyecto de medidas sacado a consulta pública y remitido a la CE; ante lo cual, cabe plantearse si el procedimiento de funcionamiento de la CMT resulta el más idóneo; en particular, esa dicotomía Servicios/Consejo, según la cual, los Servicios someten a consulta pública un documento que, posteriormente, el Consejo de la CMT no necesariamente asume, una cuestión que va más allá del ámbito de la Resolución objeto de este Voto.

Según se explica en la Resolución, la aplicación de la anterior metodología daría lugar a unos precios del ULL que desincentivarían los despliegues de redes de fibra FTTx y DOCSIS 3:

“Además, de la revisión del mercado cuatro y de su análisis prospectivo, se detectó por primera vez el inicio de la introducción de la innovación tecnológica en las redes de acceso basada en distintas tecnologías, principalmente la DOCSIS 3 en redes de cable y

¹⁰ Este procedimiento “extra contable” no es una práctica inusual entre los reguladores europeos (incluido ARCEP).

¹¹ En el Anexo 2 se recoge el cálculo de la cuota mensual del par completamente desagregado utilizando el método que se ha venido usando en el pasado, pero considerando únicamente los pares activos (excluyendo los vacantes) realizado por los Servicios de la CMT.

la FTTx en redes de fibra. Este proceso de innovación tecnológica afectaría a la planta de cobre y por tanto al bucle desagregado mediante un proceso de sustitución gradual. Para que dicho proceso incentivase por igual al operador incumbente y a los operadores alternativos, la metodología ascendente utilizada en el pasado (en virtud de la cual los costes de la planta vacante no se repercutían sobre la planta vendida) no podía ser mantenida, so pena de que se desarrollase un efecto de distorsiones de las decisiones de inversión entre tecnologías antiguas y nuevas en beneficio de las antiguas. Desde esta perspectiva, la utilización como referencia de la contabilidad de costes desagregada resolvía dicho problema.”

Ahora bien, a pesar de que la nueva contabilidad desagregada resolvía ese problema, se considera que debe corregirse para tener en cuenta *“la tendencia estructural de crecimiento de la planta vacante Telefónica”*, que sería consecuencia de factores tales como el *“proceso de subutilización como consecuencia de la transformación tecnológica, la competencia en infraestructuras y la convergencia fijo–móvil.”* Por ello, se considera necesario ajustar los datos del actual SCC con los resultados de un modelo LRIC:

La tendencia estructural de crecimiento de la planta vacante de Telefónica mencionada en el apartado 1), se manifiesta mediante una subida gradual y constante de los costes unitarios no detectada en el pasado por los modelos ascendentes utilizados, cuya corrección requiere un cambio de modelo de costes que sea independiente de dicha evolución es decir de un modelo de costes LRIC. (...) el cambio estructural que afecta a la planta vacante de cobre antes descrito podría llevarnos a una situación en la que una red fuertemente sobredimensionada y excedentaria, una vez actualizados sus costes a valores corrientes, generase unos precios excesivos que transmitiesen su ineficiencia estructural a los agentes presentes en el mercado.

Así pues, se concluye en la Resolución que la red de acceso de Telefónica está sobredimensionada y ese exceso de capacidad tiene naturaleza estructural. Esto representa un cambio con respecto a lo establecido en la Resolución de 22 de julio de 2010, en la que la CMT estableció los criterios definitivos para el modelo de incrementales. En dicha Resolución¹² (como advierte Telefónica en sus alegaciones) se declaró lo contrario, si bien no se descartó un cambio de opinión en el futuro. Y bajo esa hipótesis (no existe exceso de capacidad en la red de acceso de TESAU) Telefónica ha revisado su propuesta de modelo de incrementales a largo plazo (LRIC *Top Down*) que, de acuerdo con lo previsto en dicha Resolución, ha debido de presentar a la CMT para su aprobación antes del 15 de noviembre 2010; un modelo que se supone llamado a sustituir al actual estándar de costes corrientes (definido como “transitorio” tanto en la Resolución del Principios de 1999, como en su actualización en la Resolución 10 de junio de 2010). No obstante, no queda claro cuál va a ser el papel de este modelo de incrementales (Top Down LRIC) en la futura fijación de precios de los servicios mayoristas de TESAU y su posible interacción con el futuro modelo *bottom up*

¹² Resolución sobre la propuesta de sistema de contabilidad de costes incrementales a largo plazo de Telefónica de España, S.A.U. (MTZ 2010/1157).

LRIC (mediante el que se prevé tener en cuenta el exceso de capacidad de la red de TESAU) puesto que en la Resolución no se hace ninguna mención al mismo.

Para evitar bruscas oscilaciones al alza y a la baja en los precios que resultarían nocivas para el mercado se considera necesario en la Resolución iniciar ya un proceso de ajuste de los precios *“para orientar a los agentes del mercado con un mensaje claro”* elevando el precio de la cuota del par completamente desagregado de modo que se corrija, aunque sólo en parte, el desajuste existente entre el actual precio de 7.79 €/mes y el más elevado que señala la contabilidad de 2008 (y la no auditada de 2009); un diferencial que se explica, según la Resolución, por factores estructurales. Y para corregir ese diferencial, un buen referente son *“las mejores prácticas realizadas en los países de nuestro entorno.”*

Sin embargo, tal y como señalan varios operadores (Telefónica y Vodafone) y la propia CE, la información disponible no parece que permita detectar por el momento un aumento estructural significativo en la planta vacante de TESAU como consecuencia de la competencia de los operadores de cable o de la convergencia fijo/móvil, y que explicaría la tendencia ascendente de los precios que, según la Resolución refleja el SCC de TESAU.

Por otra parte, tampoco los datos disponibles muestran una tendencia al alza en los costes unitarios del par completamente desagregado; tendencia que, según la Resolución, el SCC de TESAU sí sería capaz de reflejar, en contraste con el método aplicado anteriormente. Ahora bien, los Servicios de la CMT han calculado la evolución de los costes del par completamente desagregado entre 2006 y 2009 utilizando el modelo del SCC de TESAU, para lo cual han tenido que ajustar adecuadamente los datos de 2006 y 2007, ejercicios en los cuales no se habían desagregado aún los servicios de alta y cuota de abono. Según estas estimaciones (que se recogen en el Anexo 1), el coste (que, en mi opinión podría estar afectado por una significativa sobrevaloración por los factores señalados en el epígrafe 1.3) no ha experimentado un aumento a lo largo de estos años.¹³ Así pues, tampoco parece que el SCC de TESAU sea capaz de mostrar ese ascenso *“estructural”* en el coste del ULL que el método anterior habría mantenido oculto.

El hecho de que el coste calculado mediante el SCC sea claramente superior al precio anteriormente vigente (7.79€/mes) se debe, fundamentalmente, al salto antes mencionado, como consecuencia de abandonar el método extracontable que utilizaba como divisor el total de los pares instalados para obtener los costes unitarios del servicio; y, en parte, también, aunque en menor medida, por los factores señalados en el epígrafe 1.3.

Tampoco parece aceptable que los precios del ULL en los países que se sitúan dentro del entorno considerado en el ejercicio de benchmarking (de 8,84±0,33 €/mes) puedan constituir, en modo alguno, las *“mejores prácticas”* (sin poder dejar de reconocer la elegancia y potencia visual de los gráficos que aparecen en la Resolución): porque para cada país, individualmente considerado, la mejor práctica será la que ajuste los precios más adecuadamente a sus propios costes.

¹³ Al contrario, mostró una tendencia descendente hasta 2008, con un repunte en 2009 (ejercicio con datos aún no auditados) que situaría el coste al mismo nivel que en 2006.

Y para lograr ese ajuste óptimo del precio de servicio a su coste, las autoridades regulatorias disponen de amplias facultades de apreciación, tal y como señala la sentencia ARCOR del Tribunal Europeo de Justicia que se cita en la Resolución: en primer lugar, para definir los propios costes (del capital)¹⁴ de acuerdo con sus fines regulatorios (un ejercicio que, en mi opinión, la CMT no debería demorar por más tiempo); y también para utilizar los métodos contables que se consideren más apropiados para medir los costes que se hayan definido (*Top down*, *Botton Up*, *LRIC*, *Fully Distributed Costs*, etc), según se señala, también, en esa misma sentencia.

Pero difícilmente podrá conseguirse ese ajuste óptimo a través de un ejercicio de *benchmarking* internacional que aspire a aproximar el precio del servicio a los valores medios o más frecuentes de un determinado grupo de países. Aunque si no se dispone de mejores herramientas, quizás no quede otra alternativa.

¹⁴ Las “bases de costes” (históricos vs corrientes, en sus distintas modalidades) según la terminología de la Sentencia ARCOR.

ANEXO 1 [CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]

ANEXO 2 [CONFIDENCIAL

FIN CONFIDENCIAL]