

Voto Particular de Marcel Coderch e Inmaculada López en su condición de Consejeros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación a la

## **RESOLUCION SOBRE LA ADAPTACION DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD DE COSTES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. AL NUEVO MARCO REGULATORIO.**

Las razones que nos han llevado a **Votar en Contra** de esta Resolución son las siguientes:

- **La adaptación del Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU que contempla esta Resolución resulta insuficiente en la medida en que no permite el cumplimiento de la obligación de Separación Contable con precios de transferencia que la propia CMT ha impuesto a TESAU en el contexto del nuevo marco regulatorio.**
- **La adaptación del Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU que prevé esta Resolución no permite, en nuestra opinión, cumplir adecuadamente con la exigencia de mayor transparencia que impone el nuevo marco regulatorio. La documentación que se pide a Telefónica (una mera adaptación de su actual Manual Interno de Contabilidad de Costes -junto con un gran número de “estudios extracontables”- están muy lejos de responder a las exigencias de información que recomienda la posición común del ERG sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes y al tipo de documentación que otros reguladores europeos exigen a su operador incumbente; documentación que, en buena parte, se hace pública intentando lograr un equilibrio adecuado entre la exigencia de transparencia frente a los operadores alternativos (que tienen derecho a conocer cómo se calculan los precios de los servicios que adquieren a Telefónica) con la protección de la información confidencial de TESAU.**
- **Dado que la CMT ya ha aprobado la constitución de un Fondo para la financiación del Servicio Universal, la reforma de la Contabilidad de Costes de TESAU debería haber incorporado una cuenta específica correspondiente que permita auditar adecuadamente que no se imputan al servicio universal costes que en realidad correspondan otros servicios producidos por Telefónica.**

A continuación se exponen con más detalle estas razones.

**1. La adaptación del Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU que contempla esta Resolución resulta insuficiente en la medida en que no permite el cumplimiento de la obligación de Separación Contable con precios de transferencia que la propia CMT ha impuesto a TESAU en el contexto del nuevo marco regulatorio.**

El nuevo marco regulatorio europeo para las comunicaciones electrónicas establece que, a raíz de un análisis de mercado determinado, la autoridad reguladora puede imponer una serie de obligaciones a los operadores con poder significativo de mercado, incluyendo las obligaciones de Contabilidad de Costes y Separación Contable.

Las directivas europeas como vinculan la finalidad de estas dos obligaciones contables a la verificación por el regulador del respeto de otras obligaciones (el control de precios y orientación a costes, la transparencia y la no discriminación). Constituyen, por tanto, una herramienta indispensable para que el regulador pueda cumplir adecuadamente sus funciones.

En suma: son, pues, dos obligaciones distintas, tal y como establece la Directiva de Acceso (Art. 11 y 13) y se establecen para apoyar el cumplimiento de otras obligaciones:

- la Contabilidad de Costes, está ligada a las obligaciones de Control de Precios;
- la Separación Contable permite verificar el cumplimiento de la obligación de No Discriminación así como prevenir subvenciones cruzadas abusivas y prácticas de estrechamientos de márgenes.

En la Recomendación de la Comisión Europea sobre Contabilidad de Costes y separación contable (2005/698/CE, JOCE 19 de septiembre de 2005) se recogen los objetivos de estas dos obligaciones y se proporcionan directrices para su puesta en práctica.

A su vez, el ERG (grupo europeo de reguladores independientes al que pertenece la CMT), en su documento *Common position on EC Recommendation on Cost accounting and accounting separation ERG (05) 29* ha establecido una posición común en relación a este asunto.

A pesar de su longitud, se reproduce a continuación el siguiente texto del ERG:

*An accounting separation system is a comprehensive set of accounting policies, procedures and techniques that can be applied to the preparation of financial information that demonstrates compliance with non-discrimination obligations and the absence of anti-competitive cross-subsidies. The outputs from such a system must be capable of independent verification (auditable) and fairly present the financial position and relationship (transfer charge arrangements)*

*between product and service markets. Using accounting separation, a National Regulatory Authority (NRA) imposes on the notified operator a set of rules on how accounting information should be collected and reported.*

...

*In developing separated accounts, the following matters could, inter alia, be taken into account:*

- *Identifying markets and services to be separated, providing more detailed information, (e.g. an individual profit and loss statement, a statement of capital employed and information on the main cost drivers, such as minutes, access lines and/or full time equivalent or labour costs).*
- *The provision of reconciliation and control statements by the notified operator (to ensure that costs are not covered twice and agree back to the statutory accounts of their total corporate entity).*
- *An indication of how the average cost per component/activity is allocated to the specific disaggregated regulatory entities and services.*
- *Detailed, published guidelines for the cost base (HCA; CCA) and the methodology to use for cost allocation (FAC/LRIC).*
- *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) it bought externally by an alternative operator.*

Así pues, el cálculo de precios de transferencia internos tiene su origen en la imposición de la obligación de No Discriminación en un determinado mercado mayorista: un operador integrado, como TESAU, que compite en el mercado

minorista con otros operadores alternativos, debe cobrar a estos un precio por el input del servicio mayorista equivalente al que “paga” internamente para elaborar y vender su servicio minorista. Dicho de otro modo, la rama mayorista de TESAU, debe ofrecer sus servicios a otros operadores a precios equivalentes a los que internamente “paga” la rama minorista de TESAU a la mayorista.

La CMT ha impuesto a TESAU obligaciones de separación contable con la fijación de precios de transferencia en siete mercados<sup>1</sup>. En el Anexo a este Voto Particular se recogen los textos de las respectivas resoluciones en los que la CMT, en los que se exige, explícitamente, que dicha separación contable incluya la fijación de precios de transferencia internos.

- Mercados 1 y 2. Mercados de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales.
- Mercado 8. Mercado de originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija.
- Mercado 9. Mercados de terminación de llamadas en las redes públicas individuales de cada operador de telefonía fija,
- Mercado 10. Mercado de tránsito en la red pública de Telefónica fija.
- Mercado 11. Mercado de acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y subbucles metálicos a efectos de la prestación de los servicios de banda ancha y vocales.
- Mercado 12. Mercado mayorista de acceso de banda ancha.
- Mercado 13. Mercados de segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor.

La obligación de separación contable con la fijación de precios de transferencia internos es un instrumento que proporciona una gran información al regulador y está siendo implementada en un creciente número de países (Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Irlanda en proceso...)

No obstante, si la CMT, considerara, tras un análisis adicional al realizado con motivo de los análisis de mercados, que no conviene exigir a TESAU el cumplimiento de esta obligación, debería modificar las obligaciones impuestas en los mercados arriba citados, comunicando a la Comisión Europea dicha modificación, tal y como contempla en el Reglamento de Mercados 2296/2004/ de 10 de Diciembre.

---

<sup>1</sup> En los mercados 7, 8, 9, 11 y 12 se ha impuesto, además de la obligación de separación contable, la obligación de orientación a costes.

**2. La adaptación del Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU que prevé esta Resolución no permite, en nuestra opinión, cumplir adecuadamente con la exigencia de mayor transparencia que impone el nuevo marco regulatorio.**

Para responder a la obligación de transparencia (en lo que se refiere a las obligaciones contables):

- La autoridad reguladora puede publicar información proveniente del mecanismo de separación contable que pueda permitir al resto de los operadores verificar el cumplimiento de la obligación de No Discriminación y la igualdad de condiciones de competencia con el incumbente en materia de precios de los servicios mayoristas. Dado que la Resolución objeto de este Voto Particular no permite poner en marcha un mecanismo de Separación Contable con precios de transferencia en los mercados mayoristas regulados, obviamente ello supone que no podrá conseguirse la mayor transparencia que ese mecanismo permite.
- El operador regulado debe publicar una descripción suficientemente completa y explicativa de su sistema de contabilidad de costes.

En relación a este segundo aspecto, la Resolución impone a TESAU “*entregar a la CMT, en el plazo de tres meses a partir de la presente Resolución, la siguiente documentación:*”

- *Manual Interno de Contabilidad de Costes (MICC), indicando la descripción de las cuentas, motivos de cargo y abono y criterios de imputación.*
- *Los informes técnicos requeridos en la presente Resolución con el detalle explicativo necesario para su valoración por parte de esta Comisión.*
- *Cualquier otra información necesaria para verificar la correcta implantación de las modificaciones propuestas”*

Creemos que la documentación que va a proporcionar TESAU en respuesta a este triple requerimiento (el tercero de los cuales resulta particularmente vago) no permitirá un cambio substancial con respecto a la situación actual.

En efecto, en el actual sistema de Contabilidad de Costes de TESAU, la cartera de productos de TESAU se desagrega en alrededor de 90 servicios (mayoristas y minoristas) diferentes, para cada uno de los cuales se provee información sobre ingresos, costes y márgenes. El sistema incorpora, pues, cuentas separadas para cada uno de esos servicios, pero con un grado de desarrollo muy limitado; en particular, y en relación con la recomendación del ERG antes citada, 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 las grandes masas de costes.<sup>2</sup>
- 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, y muy en particular, la red de acceso de TESAU y como se imputan los costes de red a cada uno de los servicios.<sup>3</sup>

La adaptación del sistema de Contabilidad de Costes que contempla esta Resolución consiste, básicamente, en ampliar, -multiplicando por tres- el número de servicios desagregados. Se exige, además, a TESAU que aporte un gran número de *estudios extracontables* para los servicios mayoristas regulados.

Pero no se exige la información y documentación que recomienda el ERG y que permita estructurar y resumir adecuadamente un sistema tan enormemente complejo que de otra manera resulta una gran “caja negra” cuya información es muy difícil visualización. Sin este tipo de documentación, el sistema de contabilidad de costes pierde utilidad, ya que buena parte de la enorme cantidad de información que contiene no resulta aprehensible para quienes deben hacer uso de ella con el fin verificar el cumplimiento de las obligaciones del operador regulado.

Más aún, el sistema de contabilidad de costes actual (establecido por la Resolución de Principios Resolución de 15 de Julio de 1999, sobre *Principios, criterios y condiciones para el Desarrollo del Sistema de contabilidad de costes* y modificado parcialmente en resoluciones posteriores) estaba focalizado, básicamente, en los servicios mayoristas de Interconexión, regulados con orientación a costes. Para garantizar que no se imputasen a estos servicios costes correspondientes a otros servicios (fijándose con ello un precio excesivo por el precio de los servicios de Interconexión) la Resolución de Principios de 1999 estableció el requerimiento de que los servicios de Interconexión no debían recibir imputaciones de *Costes no Asignables directamente a Servicios (CANADS)* en cuantía superior al 10% del resto de los costes que le fueran asignables. El servicio mayorista de banda ancha denominado GigaADSL se incluyó posteriormente entre los servicios de Interconexión.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, el sistema de Contabilidad de Costes de France Télécom responde al requerimiento del ERG mediante unos documentos, denominados “les fiches synthétiques” que aportan información sobre el reparto de tras grandes grupos de costes: transmisión, sistemas de información y costes comunes. Véase *Décision de l’Autorité de régulation des communications électroniques et de postes portant sur les obligations de contabilisation de coûts et de séparation comptable de France Télécom*.

<sup>3</sup> En este sentido, el sistema contable de France Télécom proporciona información que permite verificar la coherencia de los datos sobre los costes de red así como determinar el consumo específico de cada elemento de red por parte de cada una de las distintas ofertas mayorista y minoristas. Véase s *Décision de l’Autorité de régulation des communications électroniques et de postes portant sur les obligations de contabilisation de coûts et de séparation comptable de France Télécom*, pág.35.

La Resolución aprobada por el Consejo no ha adaptado este requerimiento de la Resolución de Principios a la nueva situación tras el análisis de mercados, en la que se amplía considerablemente el número de mercados y servicios mayoristas regulados.

**3. Dado que la CMT ya ha aprobado la constitución de un fondo para la financiación del Servicio Universal, la reforma de la Contabilidad de Costes de TESAU debería haber incorporado una cuenta específica correspondiente al servicio universal.**

La ya citada Recomendación de la Comisión Europea sobre Separación Contable y Contabilidad de Costes establece, en el Considerando 12, que en caso de que se apruebe la constitución de un fondo de financiación del Servicio Universal, debe incorporarse en el sistema contable de los operadores afectados una cuenta específica correspondiente al Servicio Universal.

Dicha cuenta debería permitir auditar adecuadamente los cálculos del coste del Servicio Universal (en particular los del componente del coste en zonas rentables) para verificar que no se imputen al servicio universal costes que en realidad correspondan otros servicios producidos por Telefónica.

Inmaculada López