



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JAIME VELÁZQUEZ VIOQUE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA:

Que en la Sesión del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 24 de abril de 2003, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 13 DE FEBRERO DE 2003, SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CONTABILIDAD DE COSTES PRESENTADOS POR ESTE OPERADOR REFERIDOS AL EJERCICIO 2001.

En relación con el recurso potestativo de reposición interpuesto por Telefónica de España, S.A.U. contra la Resolución de esta Comisión de 13 de febrero de 2003, recaída sobre el expediente AE 2002/7464, relativa a la verificación de los resultados de la contabilidad de costes presentados por Telefónica de España, S.A.U. referidos al ejercicio de 2001, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha adoptado, en su sesión núm. 15/03 del día de la fecha, la siguiente Resolución:

Resolución de 24 de abril de 2003, recaída en el expediente AJ 2003/ 529.

HECHOS



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PRIMERO.- El 15 de julio de 1999 el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) aprobó los Principios, Criterios y Condiciones para el Desarrollo del Sistema de Contabilidad de Costes.

SEGUNDO.- El 15 de junio de 2000 el Consejo de la CMT aprobó la propuesta de Sistema de Contabilidad de Costes presentada por Telefónica de España, S.A.U. (en adelante, TESAU), para su aplicación al período de operaciones del año 1999 y sucesivos.

TERCERO.- El 31 de julio de 2002 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de TESAU por el que se adjuntaban los resultados de la contabilidad de costes de este operador correspondientes al ejercicio de 2001.

CUARTO.- El 20 de diciembre de 2002 la empresa Analysys Limited, adjudicataria del concurso convocado para llevar la auditoría externa de aspectos específicos de la contabilidad de costes de TESAU correspondiente al ejercicio de 2001, entregó el informe de auditoría objeto del contrato.

QUINTO.- El 22 de enero de 2003 tuvo entrada en el Registro de la CMT escrito de alegaciones de TESAU, evacuado en el trámite de audiencia concedido al operador en el seno del procedimiento tramitado para la verificación de los resultados de contabilidad correspondientes al mencionado ejercicio de 2001.

SEXTO.- El 13 de febrero de 2003 el Consejo de la CMT aprobó la Resolución por la que se verifican los resultados de la contabilidad de TESAU correspondientes al ejercicio de 2001. El RESUELVE de la mencionada Resolución establece:

***“Primero.-** Declarar que la aplicación para el ejercicio 2001 del Sistema de Contabilidad de Costes utilizado por Telefónica de España, SAU en general es conforme a los criterios establecidos por la Resolución de esta Comisión de fecha 15 de julio de 1999, excepto en lo que se refiere a los puntos reseñados en el apartado VI.1 anterior, asumiendo y haciendo públicos los márgenes por actividades que figuran en la columna “márgenes corregidos” del cuadro incorporado al apartado VI.2 y reconociendo el notable esfuerzo de adaptación y mejora del Sistema de Costes realizado por la Operadora en el referido ejercicio 2001.*

***Segundo.-** Requerir a Telefónica que introduzca en su Sistema de Contabilidad de Costes, para aplicaciones sucesivas, las **modificaciones** a que se refiere los apartados V.2 y V.3.”*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El apartado V.2 de esta Resolución se refiere a las *“Modificaciones requeridas por la CMT que no se han implementado en el sistema de Contabilidad de costes de Telefónica para el año 2001”* y el apartado V.3 se refiere a *“Nuevos requerimientos de modificaciones propuestos por Analysys”*.

SÉPTIMO.- Con fecha 25 de marzo de 2002 ha tenido entrada en el Registro de la CMT escrito presentado por TESAU, por el que interpone recurso de reposición contra la Resolución de 13 de febrero de 2002 antes mencionada.

En el escrito de interposición del recurso, TESAU aduce unos motivos de impugnación relativos a ciertos requerimientos de modificaciones del sistema de contabilidad de costes contenidos en los apartados V.2 y V.3 de la Resolución recurrida, a los que se remite el RESUELVE segundo de dicha Resolución:

- *Modificaciones que fueron requeridas por la CMT y que no han sido implementadas en el sistema para la contabilidad del año 2001 (apartado V.2 de la Resolución impugnada):*

Con relación a las modificaciones que fueron requeridas por la CMT y que no han sido implementadas en el Sistema para la contabilidad del año 2001, TESAU manifiesta que *“Gran parte de estos aspectos, ya fueron en su día recurridos o alegados por mi representada en diferentes oficios, y si bien dentro del mismo en algunos de los puntos se acepta la razonabilidad de lo alegado por Telefónica de España sobre lo innecesario de su cumplimiento, se han mantenido algunos de los requerimientos, que desde el punto de vista de mi representada carecen de sentido”*. En concreto, TESAU impugna dos aspectos:

- a) Desglose de la cuenta de componentes específicos de ADSL:

TESAU manifiesta que *“la apertura de tres subactividades para los tres servicios [GigADSL, Línea ADSL y Megabase], resulta prácticamente imposible dado que el componente de red denominado “componentes específicos de ADSL” solo recoge un elemento, el concentrador ADSL, común a los tres servicios, es decir, no existen concentradores ADSL dedicados específicamente a un servicio u otro”*. Añade TESAU, en esta línea, que *“Desconecemos a qué elementos de red se refiere la consultora Analysys cuando afirma que este componente de red se nutre de un conjunto de elementos, la mayoría de los cuales es común pero alguno podría no serlo”*.

Según TESAU *“La definición dad por la CMT, dentro de los “Principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes”, aprobados en la sesión del consejo celebrada el 15 de julio de 1999, de lo que son centros de actividad componentes de red avala esta postura, frente a la interpretación de la consultora*



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Analysys". Por ello, TESAU estima que no procede dividir el centro de actividad de componentes específicos de ADSL *"ya que la actividad que se realiza en ellos es homogénea para los tres servicios a los que da soporte"*.

- b) Estudio de la distribución de espacios en central, manteniendo la muestra actual, pero diferenciando en función de jerarquías y fabricantes:

TESAU se retira en lo ya manifestado en el trámite de audiencia del procedimiento del que trae causa la Resolución recurrida, en el sentido de que *"junto al carácter exhaustivo que supone el esfuerzo de procesado, tratamiento y presentación de los datos disponibles, cualquier mejora en el estudio pasa necesariamente por plantear una nueva captura de datos, aplicando criterios homogéneos, lo que conllevaría unas necesidades de recursos y de tiempo significativas"*.

En este sentido, precisa que *"Si bien es cierto que el mantenimiento del tamaño de la muestra actual, reduce el problema que conllevaría realizar un estudio general de espacios en toda la planta, sigue siendo válido lo que mi representada alegó en su día respecto a la dificultad de poder aplicarse el citado estudio en el cálculo de los costes del ejercicio 2002, por requerir un desarrollo en el tiempo que probablemente imposibilitara su disponibilidad antes de la fecha límite para la presentación de la Contabilidad de Costes ante la CMT, por lo que se solicita que se demore la aplicación de esta medida hasta el ejercicio 2003"*.

- *Nuevos requerimientos de modificaciones del sistema* (apartado V.3 de la Resolución impugnada):

TESAU impugna en concreto dos aspectos:

- a) Mantenimiento de las cuentas relativas a centrales analógicas en el estándar de corrientes:

Señala el recurrente que *"si Telefónica ha mantenido el criterio contable actual en el estándar de corrientes de actualizar el valor de las centrales analógicas a su activo moderno equivalente, y su incorporación a las centrales digitales según jerarquía y fabricante, no ha sido como consecuencia de su propia iniciativa sino que ha sido para dar cumplimiento a lo que la propia CMT estableció en su día en la OIR 2001 (pág. 234)"*.

Indica TESAU que si la CMT insiste en el mantenimiento de las cuentas relativas a centrales analógicas incurriría en la contradicción de sostener dos criterios opuestos, siendo imposible dar cumplimiento a ambos. Se refiere también el



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

recurrente al perjuicio que le ocasiona *“la continua modificación de sus sistemas para adaptarlos a estos cambios”*.

Finalmente, el recurrente manifiesta que *“Una posible solución, desde la perspectiva de Telefónica de España, y como tal se propone por mi representada, sería la de incorporar como información adicional y de forma separada, los importes derivados de la actualización a costes corrientes de las centrales analógicas, para que la CMT pueda contar con dichos datos, dado el interés que manifiesta”*.

- b) Informe sobre las diferencias que implica modificar la vida útil de ciertos activos en el estándar de costes corrientes respecto a la que figura en el estándar de costes históricos.

Considera el recurrente que el principio de consistencia, citado en la Resolución impugnada para fundamentar el requerimiento del informe relativo a las diferencias que implica modificar la vida útil de ciertos activos en el estándar de costes corrientes respecto a la que figura en el estándar de costes históricos, no ampara a la CMT para efectuar tal requerimiento, ya que, en opinión del recurrente, *“el principio de consistencia se aplica frente a cambios de criterios entre dos años, no frente a distintos parámetros utilizados en costes históricos y costes corrientes en un mismo año”*.

Efectuadas estas alegaciones, TESAU solicita que *“en base a los motivos expuestos por mi representada, se modifiquen las conclusiones de la resolución de fecha día 13 de febrero de 2003, sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes presentados por Telefónica de España, S.A.U. referidos al ejercicio 2001”*.

OCTAVO.- Por escrito de fecha 28 de marzo de 2003 se notificó a TESAU el inicio del procedimiento correspondiente al presente recurso.

A los anteriores antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

A. Fundamentos jurídicos procedimentales.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Primero.- Competencia y plazo para resolver.

De conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la competencia para resolver el presente recurso corresponde al Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por ser el órgano administrativo que dictó el acto impugnado.

El presente recurso deberá ser resuelto y su resolución notificada en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a su interposición, según lo establecido en el artículo 117.2 de la misma Ley.

Segundo.- Admisión a trámite.

El artículo 117 de la LRJPAC prevé que el plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes si el acto fuera expreso. La Resolución recurrida fue aprobada el 13 de febrero de 2002. Esta Resolución fue notificada a TESAU el 20 de febrero de 2003, según consta en el aviso de recibo correspondiente.

El recurso interpuesto, que ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión el 25 de marzo de 2002, ha sido remitido por correo certificado el día 20 de marzo. Por tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.4 c) de la LRJPAC, se estima que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 117 de la propia Ley.

De conformidad con el artículo 107.1 de la LRJPAC, los recursos de reposición que interpongan los interesados habrán de fundarse en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de esta Ley.

Del examen efectuado del contenido del recurso presentado, se puede apreciar que a lo largo del escrito no se indica la infracción o la vulneración concreta de las normas del ordenamiento jurídico en las que supuestamente hubiera incurrido la Resolución impugnada. Sin embargo, del contenido del recurso de reposición interpuesto podría apreciarse que la entidad recurrente alega de forma indeterminada, con relación a los aspectos de la Resolución recurrida objeto de su impugnación, unas supuestas infracciones del ordenamiento jurídico, lo que podría entenderse como un supuesto de anulabilidad de la Resolución impugnada de conformidad con el artículo 63 de la LRJPAC.

Por ello, y con carácter general, puede concluirse que el recurso interpuesto cumple los requisitos subjetivos, objetivos y de fundamentación que se



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

desprenden de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 de la LRJPAC, en la medida en que ha sido interpuesto por una entidad en la que concurre la condición de interesado, siendo su objeto una resolución administrativa y teniendo por fundamento motivos de nulidad o anulabilidad de los previstos en los artículos 62 y 63 de la misma Ley.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, procede admitir a trámite el recurso interpuesto.

B. Fundamentos jurídicos materiales.

Único.- Sobre los motivos de impugnación aducidos por el recurrente.

La Resolución impugnada declara, en el apartado primero de su RESUELVE que el sistema de contabilidad utilizado por TESAU para el ejercicio de 2001 es, en general, conforme con los criterios establecidos por la CMT, excepto en ciertos aspectos que se recogen en el apartado VI de la Resolución (que lleva por rúbrica *“Resumen de las objeciones cuantitativamente relevantes y publicidad de resultados”*).

Cuenta también esta Resolución con un apartado segundo de su RESUELVE, en el que se requiere a TESAU para que introduzca en el Sistema de Contabilidad de Costes ciertas modificaciones, a los efectos de su aplicación sucesiva (esto es, con relación a los diferentes ejercicios respecto de los cuales TESAU se encuentra obligado a presentar los resultados de su contabilidad). Tales modificaciones se encuentran recogidas en los apartados V.2 y V.3 de la Resolución recurrida.

De acuerdo con lo señalado por TESAU en el recurso interpuesto, el objeto de la impugnación se concreta, exclusivamente, en cuatro de estas modificaciones. A continuación se analizan los motivos aducidos por el recurrente con relación a las mismas:

➤ Desglose de la cuenta relativa a “Componentes específicos de ADSL”:

En el apartado V.2.2 de la Resolución recurrida se afirma que TESAU no ha desglosado la cuenta de *“Componentes específicos de ADSL”* (que es una cuenta correspondiente a un centro de actividad), reiterando la necesidad de que la misma se desglose.

TESAU manifiesta en su recurso la imposibilidad de proceder a una mayor desglose ya que, según señala, dicha cuenta sólo contempla un elemento (el



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

concentrador ADSL), cuya utilización, alega además, es común a los tres servicios contemplados en el sistema (*GigADSL*, *Megabase* y *Línea ADSL*).

Con relación a esta alegación, ha de señalarse, en primer término, que es posible distinguir diferentes equipos y elementos de red de carácter específico, integrados en la actividad correspondiente a la cuenta “Componentes específicos de ADSL”, con lo que puede hacerse el desglose de la misma.

En particular, cabe distinguir elementos tales como el filtro ADSL que se instala en el domicilio del abonado, o el *DSLAM*, permitiendo, así, aislar el coste de tales elementos.

En definitiva, es posible mayor precisión en la apreciación de los elementos que conforman el coste de la actividad relativa a los “Componentes específicos de ADSL”. Por ello, este primer argumento sostenido por el recurrente ha de ser rechazado.

En lo relativo al segundo de los argumentos sostenidos por el recurrente, se alega que la atribución a servicios del coste de los elementos que componen el centro de actividad “Componentes específicos de ADSL” es homogénea para los tres servicios que constan en el Sistema.

Para valorar esta alegación de TESAU, ha de tenerse en cuenta que la Resolución de la CMT de 13 de junio de 2002, por la que se verificó la contabilidad de costes de TESAU referida al ejercicio de 2000, ya impuso a TESAU la obligación de modificar su Sistema de Contabilidad de Costes para aplicaciones sucesivas, a fin de desglosar la cuenta de “Componentes específicos de ADSL” (apartado V.1, letra a), punto 8, de la Resolución, al que se refiere el apartado segundo del RESUELVE).

Pues bien, presentada por TESAU el 31 de julio de 2002 su contabilidad referida al ejercicio de 2001, se constató que la cuenta de componentes de red especificada no había sido desglosada. En el escrito de alegaciones presentado el 22 de enero de 2003 en el seno del procedimiento de verificación de dicha contabilidad (procedimiento del que trae causa la Resolución ahora recurrida), el ahora recurrente señaló que “*Telefónica de España en la contabilidad 2001, para dar cumplimiento a este requisito de la CMT, entendiendo que el objetivo del mismo era la consecución de un mayor nivel de detalle respecto al ADSL, ha procedido a la apertura de tres servicios (GigADSL, Megabase y Línea ADSL)*”.

Indica TESAU en su recurso que la utilización del concentrador ADSL es común a los tres servicios mencionados, que dicho operador ha procedido a abrir.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Al respecto, ha de indicarse que, si bien el coste de algunos de los elementos que se integran en el centro de actividad “Componentes específicos de ADSL” puede ser, en la actualidad, homogéneo para los tres grupos de servicios definidos por TESAU (*GigADSL*, *Megabase* y *Línea ADSL*), esta distribución del coste puede no resultar homogénea en el futuro (si llegara a diferenciarse la parte en que, claramente, contribuye cada uno de los componentes de red al coste de cada servicio), y, especialmente, puede no ser homogénea para las distintas variantes o modalidades de servicio ADSL que se encuentran incluidas dentro de las tres categorías antes mencionadas. A este respecto, es necesario aclarar que la oferta técnica de cada uno de estos tres grupos de servicios (*GigADSL*, *Megabase* y *Línea ADSL*) se compone, en realidad, de diferentes modalidades y variantes (así, p.e., el filtro ADSL que se instala en el domicilio del abonado sólo se utiliza en la variante de servicio con filtro centralizado).

En cualquier caso, la definición actual de estos servicios (los servicios ADSL), no es obstáculo para que la cuenta mencionada (“Componentes específicos de ADSL”) se desglose en los distintos componentes de red que están involucrados en la actividad.

Ha de recordarse que, conforme al Sistema de Contabilidad de Costes de TESAU, aprobado por la Resolución de la CMT de 15 de junio de 2000, a los efectos de su aplicación al ejercicio 1999 y a los sucesivos, son varias las fases que han de seguirse hasta obtener una cuenta de resultados por cada servicio definido. Una de estas fases es la asignación de costes a centros de actividad (en este caso, al centro de actividad “Componentes específicos de ADSL”), y otra, posterior, la asignación de los costes de los centros de actividad a los servicios (en este caso, a los servicios de ADSL). Se trata de las fases que en la Resolución de 15 de junio de 2000 mencionada se identificaban como fases 2 y 3: *“En la segunda fase, los costes por equipos y los costes en base a actividades se asignan a los centros de actividad, diferenciándose en componentes de red, los asignables directamente a servicios y los no asignables directamente a servicios. En la tercera fase, estos centros de actividad se asignan a servicios, utilizándose, en la mayoría de los casos, los criterios de reparto definidos en estudios técnicos.”*

Lo que la Resolución recurrida impone a TESAU es el desglose de la cuenta “Componentes específicos de ADSL”, que es una cuenta correspondiente a un centro de actividad de componentes de red. Esta exigencia supone, en efecto, un paso en relación al objetivo de lograr un mayor nivel de detalle de los costes vinculados a los servicios de ADSL, paso que es susceptible de ser cumplido por el recurrente independientemente de que los servicios ADSL actualmente definidos (entre los que se van a distribuir los costes de los centros de actividad)



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

sean los tres que antes se han mencionado. Ello, al margen de que, en ulteriores ocasiones, si así se estima conveniente, en función de las condiciones técnicas y comerciales conforme a las que se implanten los servicios ADSL, se haga necesaria una nueva definición de estos servicios en la contabilidad del operador dominante, que permita afinar el cálculo del coste de las distintas variantes o modalidades que se incluyen en las tres categorías actualmente contempladas en el sistema de contabilidad.

La necesidad de un mayor nivel de detalle de los costes vinculados a los servicios ADSL (que el propio recurrente reconoce en el escrito de alegaciones que presentó el 22 de enero de 2003, al que antes se ha hecho referencia) se fundamenta en la creciente importancia de dichos servicios., y resulta además coherente con el **principio de desagregabilidad** que recogen los “Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del Sistema de Contabilidad de Costes” (aprobados por la Resolución de 15 de julio de 1999), principio que se refiere al detalle y suficiente desagregación de los centros de actividad, como estado intermedio de distribución de los costes.

Resta por señalar que la exigencia de desglosar la cuenta de “Componentes específicos de ADSL” contenida en la Resolución recurrida no contraviene la definición de centros de actividad que da la CMT en los “Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del Sistema de Contabilidad de Costes”, como alega el recurrente. Esta definición a que alude el recurrente consta en una nota del apartado cuarto de los “Principios, Criterios y Condiciones”:

“Los “ centros de actividad” () son agrupaciones de costes que aportan información relevante al regulador. Dentro de éstos se definirán en el Sistema de Costes que se proponga tipificados en tres grandes grupos:*

- Centros de actividad componentes de red, o sea, insertados en los procesos productivos de las redes para desarrollar una fase de la producción de uno o varios servicios.*
- Otros centros de actividad asignables directamente a servicios.*
- Otros centros de actividad no asignables directamente a servicios.*

(...)

() Los “centros de actividad” son agrupaciones de coste de distinta naturaleza que se reúnen en torno a elementos de planta, inmovilizado accesorio y cualesquiera agrupaciones de tareas homogéneas desarrolladas por el operador dedicadas a prestar los servicios finales o a dar soporte a éstos.”*

Precisamente, siendo los centros de actividad agrupaciones de coste de distinta naturaleza (que se refieren a elementos de planta, inmovilizado accesorio, agrupaciones de tareas...) que se dedican a prestar servicios finales (en este caso, de ADSL), lo que procede, conforme al requerimiento hecho en la



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Resolución recurrida (que reitera el ya efectuado por la Resolución de 31 de julio de 2002), es desglosar esos elementos de planta, inmovilizado y agrupaciones de tareas que se integran en la actividad correspondiente a los “Componentes específicos de ADSL”.

Se rechazan, por tanto, las alegaciones del recurrente relativas a este punto.

- Modificación del estudio de la distribución del espacio en centrales, diferenciando el espacio ocupado en función de jerarquías y fabricantes:

En el apartado V.2.6 de la Resolución recurrida se impone a TESAU que modifique el estudio técnico aportado sobre la distribución del espacio en las centrales, a fin de que, manteniendo la muestra de centrales considerada para dicho estudio, distinga en la misma en función de las jerarquías y los fabricantes correspondientes a dichas centrales.

TESAU alega de nuevo, como ya hizo en el escrito presentado el 22 de enero de 2003, que *“cualquier mejora en el estudio pasa necesariamente por plantear una nueva captura de datos, aplicando criterios homogéneos, lo que conllevaría unas necesidades de recursos y de tiempo significativas”*. En este sentido, expone la dificultad de poder aplicar ese estudio al cálculo de costes correspondiente al ejercicio de 2002, aunque la medida impuesta por la Resolución recurrida permita el mantenimiento de la muestra actual, *“por requerir un desarrollo en el tiempo que probablemente imposibilitara su disponibilidad antes de la fecha límite para la presentación de la Contabilidad de Costes ante la CMT, por lo que se solicita que se demore la aplicación de esta medida hasta el ejercicio de 2003”*.

Con relación a esta alegación del recurrente, ha de tenerse en cuenta que, a la vista del informe de Analysys, que planteaba la necesidad de que TESAU presentara un informe con mayor rigurosidad estadística, TESAU, en su escrito de 22 de enero de 2003, ponía de manifiesto las dificultades de variar la muestra considerada en el estudio citado a efectos de presentar la contabilidad de 2002, y señalaba lo siguiente:

“No obstante, aun con las limitaciones conocidas, los resultados obtenidos son bastante similares en las tres zonas estudiadas, por lo que puede entenderse que las mejoras obtenidas por la realización de otro tipo de muestra no compensen los esfuerzos realizados, por tanto, la aplicación del principio coste-beneficio implicaría no cambiar la estructura del mismo.”

Considerando estas alegaciones, la CMT, en la Resolución recurrida, admitió mantener la muestra considerada en el estudio, requiriendo, meramente, que se



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

especificara en la misma la jerarquía de interconexión y el fabricante de las centrales consideradas.

Se trata, por lo tanto, de explicitar los datos correspondientes a la muestra de centrales que obra en el estudio.

El recurrente aporta ahora, para justificar la dificultad de presentar, para la contabilidad de 2002, la modificación requerida, las mismas razones (necesidad de un *“nuevo proceso de captura de datos con criterios homogéneos”* y necesidades de *“recursos y de tiempo significativas”*) ya aducidas en su escrito de 22 de enero de 2003, con relación a un supuesto diferente (que implicaba la alteración de la muestra).

No se aporta, en consecuencia, ninguna razón que desvirtúe el criterio sostenido en la Resolución impugnada; esto es, que el plazo existente desde la notificación de la Resolución recurrida hasta la fecha límite para la presentación de la contabilidad de 2002 parece suficiente para la que la especificación de los datos relativos a la jerarquía y fabricante de las centrales pueda reflejarse en el estudio.

Se rechaza, por tanto, este segundo motivo de impugnación alegado por el recurrente.

➤ Mantenimiento en el estándar de costes corrientes de las cuentas relativas a centrales analógicas:

En el apartado V.3.12 de la Resolución recurrida se impone a TESAU la obligación de mantener en el estándar de costes corrientes las cuentas correspondientes a las centrales analógicas que se encuentran en servicio, valorando su coste mediante el uso de un “activo moderno equivalente” correspondiente a centrales digitales.

Indica TESAU que si ha incorporado a las cuentas de las centrales digitales el coste de las centrales analógicas, actualizado a su activo moderno equivalente, no ha sido por propia iniciativa sino para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución de 9 de agosto de 2001, que se refiere a la modificación de la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) de TESAU. Expone, en este sentido, que no puede dar cumplimiento a dos obligaciones que se contradicen, y ofrece la opción de mantener la solución que ha acogido para presentar la contabilidad del 2001 (incorporar el valor de las centrales analógicas, actualizado según activo moderno equivalente, al valor de las cuentas de las centrales digitales) y aportar, de forma separada, a la CMT el importe de esa actualización de las centrales analógicas, para que así la CMT pueda contar con esa información.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Al respecto, ha de indicarse lo siguiente:

Si el valor correspondiente a las centrales analógicas se presenta agregado al valor de las centrales digitales, se pierde la información correspondiente a uno de los elementos del inmovilizado de TESAU: No sería posible identificar qué parte del valor de los costes de las centrales digitales correspondería a las centrales analógicas, lo que dificultaría la labor de revisión y verificación de las cuentas de TESAU en lo relativo a los costes de las centrales.

El recurrente, con el ofrecimiento que realiza en el escrito de interposición, viene a reconocer la conveniencia de que la CMT cuente con dicha información (costes corrientes de las centrales analógicas) a los efectos del ejercicio de las funciones públicas que ostenta en materia de contabilidad de costes de los operadores dominantes.

Hecho este ofrecimiento por el recurrente, queda, entonces, concretada la cuestión al aspecto de si la información correspondiente a los costes corrientes de las centrales analógicas (actualizada según un activo moderno equivalente) ha de constar en la contabilidad que presenta anualmente el operador o ha de constar en un documento separado. A este respecto, ha de señalarse que lo apropiado es que dichas cuentas figuren en el sistema de contabilidad, de modo que la información correspondiente a las mismas conste en los resultados que sucesivamente (para los ejercicios correspondientes) presente el operador dominante. El sistema de contabilidad de costes constituye un conjunto *integrado* de los diferentes elementos que son relevantes para la presentación de los costes en que incurre el operador dominante por su actividad.

No se trata de una mera yuxtaposición de elementos, de modo que sea indiferente que una determinada cuenta figure en el sistema o conste como información aparte, sino que los diferentes elementos del sistema se encuentran coordinados entre sí para presentar los resultados que obtiene el operador por cada uno de los servicios que presta. En esta línea, cabe traer a colación de nuevo lo expuesto en un apartado anterior de esta Resolución sobre cómo interactúan los elementos del sistema en las distintas fases contempladas en el mismo, y, en concreto, acerca del reparto entre los servicios de los costes correspondientes a los centros actividad.

En fin, el propio concepto de sistema (como conjunto de reglas y elementos que están entrelazados de una manera racional y coherente) se opone a la disgregación de uno de sus elementos.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El Reglamento de interconexión (aprobado por Real Decreto 1651/1998, de 24 de julio), en su artículo 14.2, en consonancia con lo señalado en la directiva 97/33/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, indica, en este sentido, que *“El sistema de contabilidad de costes deberá mostrar, de manera transparente, las principales categorías bajo las que se agrupan los costes y las reglas utilizadas para su reparto, en especial las que se refieren a la distribución equitativa de los comunes y conjuntos”*.

El mismo precepto se recoge en el artículo 28.2 del Reglamento de obligaciones de servicio público (aprobado por Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio).

De acuerdo con lo anterior, la presencia en el sistema de las cuentas relativas a las centrales analógicas permite su revisión en el conjunto de las cuentas del operador, facilitando la verificación de los resultados presentados.

Resta por analizar la alegación relativa a la contradicción en que ha incurrido la CMT con relación al requerimiento de mantener las cuentas relativas a las centrales analógicas en el estándar de costes corrientes, que es el motivo aducido por el recurrente para impugnar dicha obligación:

a) *Sobre la presencia de las cuentas relativas a centrales analógicas en el Sistema de Contabilidad de Costes:*

Lo primero que ha de señalarse en este punto es que el Sistema de Contabilidad de Costes ya contemplaba las cuentas correspondientes a las centrales analógicas; en concreto, las centrales Pentaconta –1000 (centrales P-1000) y las centrales ARF. De hecho, la Resolución de 15 de junio de 2000, por la que se aprueba el Sistema de Contabilidad de Costes de TESAÚ hace alusión a las mismas en varias ocasiones.

Por ello, la presencia de dichas cuentas ha de mantenerse.

b) *Sobre el objeto y eficacia de la Resolución de 9 de agosto de 2001, por la que se modifica la OIR:*

Por su parte, la Resolución de 9 de agosto de 2001, por la que se modificó la OIR, señalaba lo siguiente a propósito de las centrales analógicas MORE en el apartado 20 de sus Fundamento de Derecho:

“Centrales analógicas MORE

La contabilidad a costes corrientes presentada por TELEFÓNICA contiene varias cuentas de inmovilizado correspondientes a centrales analógicas MORE



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

(adaptadas para proporcionar tarificación detallada y servicios suplementarios, aunque no disponen de las funcionalidades y capacidades de las centrales digitales). No es posible abrir las centrales analógicas MORE a interconexión debido a sus limitaciones tecnológicas.

Si bien estas centrales existen aún en la planta de TELEFÓNICA sumando un total de 190 con 2.300.000 líneas, su reflejo contable a costes de reposición debería haberse realizado sobre la base de tecnología de conmutación digital, por lo que es preciso realizar la conversión contable mediante la supresión de las cuentas correspondientes y el incremento que correspondería en las cuentas relativas a la tecnología de conmutación digital y su asignación proporcional a los centros de actividad.”

La Resolución se refiere así a las centrales analógicas MORE que son aquellas centrales P-1000 o ARF a las que se han aplicado las funcionalidades propias del sistema de Modernización de Registrador (o MORE).

El apartado 20 de los Fundamento de Derecho de la Resolución de 9 de agosto mencionada se refiere a la *“Revisión de los precios de interconexión”*. Este apartado consta de varios subapartados:

II.20.1: En este subapartado se justifica la necesidad de la medida en relación con la orientación a costes reales de los precios de interconexión, que es una exigencia contenida en la normativa de telecomunicaciones.

II.20.2: En este subapartado se realiza un análisis de aspectos relativos a la imputación a costes corrientes que se hacía en la contabilidad que TESAU había presentado, relativa al ejercicio de 2000. Se manifiesta lo siguiente:

“Esta Comisión ha analizado la aplicación que ha hecho TESAU del sistema de contabilidad de costes en cuanto se refiere a la determinación del estándar de costes corrientes para el ejercicio 2000 como referencia para la determinación de precios de interconexión.

(...)

Las consideraciones que ha hecho la CMT para determinar los precios de interconexión inmediatamente aplicables se presentan a continuación en correspondencia con aspectos especialmente relevantes y que, ante la falta de justificaciones suficientes, ofrecen dudas sobre la aplicación que haya podido hacerse de criterios propios de una buena técnica en la selección de las características de la planta productiva que fuera moderna y estuviera bien dimensionada, como corresponde al estándar de costes corrientes. (...)”



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A continuación, entre otros aspectos, se hace alusión a las centrales analógicas MORE (en los dos párrafos que antes se han transcrito).

II.20.3: En este subapartado se analizan las alegaciones efectuadas por los distintos operadores.

II.20.4: Por último, este subapartado contiene la “*Modificación final*”, estableciendo lo siguiente:

“Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, esta Comisión establece los siguientes precios para los servicios de interconexión. Debido al inminente cambio del sistema monetario al euro, se expresan los precios en dicha moneda. Los tramos horarios coinciden con los de los precios de los servicios finales.”

PRECIOS DE INTERCONEXIÓN EN ACCESO Y TERMINACIÓN		
Tasas por tiempo de comunicación medido en segundos (céntimos de euro/minuto)		
	H. Normal	H. Reducido
Local	0,76	0,46
Metropolitano	1,05	0,63
Tránsito simple	1,16	0,70
Tránsito doble	2,22	1,33

PRECIOS DE INTERCONEXIÓN EN TRÁNSITO		
Tasas por tiempo de comunicación medido en segundos (céntimos de euro/minuto)		
	H. Normal	H. Reducido
Nacional	1,91	1,04
Con extensión local	2,22	1,33
Unicentral	0,42	0,23

Únicamente a título indicativo, se expresan estos precios en pesetas, en el entendido de que los precios deberán aplicarse en euros multiplicados por 166,386 ptas/euro, hasta el 31 de diciembre de 2001.

PRECIOS DE INTERCONEXIÓN EN ACCESO Y TERMINACIÓN		
Tasas por tiempo de comunicación medido en segundos (pesetas/minuto)		
	H. Normal	H. Reducido
Local	1,26	0,76
Metropolitano	1,74	1,04
Tránsito simple	1,93	1,16
Tránsito doble	3,69	2,22



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

PRECIOS DE INTERCONEXIÓN EN TRÁNSITO		
Tasas por tiempo de comunicación medido en segundos (pesetas/minuto)		
	H. Normal	H. Reducido
Nacional	3,18	1,73
Con extensión local	3,69	2,22
Unicentral	0,70	0,38

Queda claro, por tanto, que lo señalado con relación a la contabilidad de costes se realiza, meramente, a propósito de su utilización instrumental para la determinación de los precios de interconexión, que es la *“Modificación final”* que es introduce. En particular, lo dicho respecto a las centrales analógicas MORE se hace para justificar los precios de interconexión que se aprueban, poniendo de relieve que los costes no se han calculado haciendo una valoración de la planta con criterios de eficiencia, y, específicamente, valorando las centrales analógicas MORE según coste de reposición conforme a tecnología digital, que es precisamente el aspecto que el tiene carácter capital en los dos párrafos antes transcritos, y que es conforme a los criterios sobre contabilidad de costes seguidos por esta Comisión. Es claro que la manifestación realizada sobre la supresión de las cuentas correspondientes a estas centrales analógicas no está realizada *ratio decidendi*, y tiene sólo un valor *obiter dicta* en el marco de la Resolución de 9 de agosto de 2001 aprobada, careciendo de eficacia jurídica.

No puede alegarse contradicción con una consideración que carece de eficacia dispositiva en la Resolución, y que ha sido hecha en el curso de unas argumentaciones que, por su complejidad, necesariamente derivan hacia temas conexos, los cuales, no obstante, no pueden quedar comprometidos en el marco de un procedimiento que no tiene por objeto a los mismos. Lo señalado respecto a tales temas (en este caso, los aspectos puramente contables de los resultados presentados por TESAU) constituirá un precedente administrativo cuando se haga con ocasión de un procedimiento que, específicamente, tenga por objeto el análisis de las cuestiones referidas a dichos temas.

La Resolución de 9 de agosto de 2001 no tiene por objeto el análisis de aspectos puramente contables de los resultados presentados por TESAU referidos al ejercicio de 2001, y, en particular, lo señalado respecto a la supresión de las cuentas correspondientes a centrales analógicas no supuso una razón en la que se apoyara nada de lo dispuesto en dicha Resolución.

En efecto, esta Resolución de 9 de agosto de 2001 despliega su eficacia con relación a las **condiciones de interconexión** ofertadas por TESAU, que era el



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

objeto del procedimiento al que dicha Resolución pone fin. En concordancia con ese objeto el RESUELVE de la citada Resolución, en su apartado primero, establece:

Primero. *Aprobar como texto para la Oferta de Interconexión de Referencia del operador dominante en el mercado de telefonía fija el resultante de incorporar en la OIR vigente de Telefónica de España, S.A.U. las modificaciones descritas en los Fundamentos de Derecho de la presente Resolución.* Telefónica de España, S.A.U. deberá redactar el texto consolidado de la OIR 2001 y presentarlo ante esta Comisión antes del 17 de septiembre de 2001. Esta Comisión una vez fijado el texto consolidado definitivo, lo publicará en el servidor hipertextual de esta Comisión en <http://www.cmt.es>. Telefónica de España, S.A.U., en el plazo de diez días a partir de que reciba un ejemplar de dicho texto, lo publicará en su servidor hipertextual en <http://www.telefonica.es> y lo pondrá a disposición de los interesados en, al menos, una de sus oficinas centrales en Madrid.

La nueva Oferta de Interconexión de Referencia entrará en vigor desde el día siguiente a la publicación de la parte dispositiva de la presente Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

Los apartados segundo a quinto del RESUELVE se refieren a las siguientes materias: la modificación de los Acuerdos Generales de Interconexión al producirse modificaciones en las condiciones económicas de la OIR, la remisión de información relativa a la provisión del servicio de interconexión de circuitos y a la ubicación de los Puntos de Interconexión, y la presentación de las especificaciones correspondientes al Sistema de Gestión de Operadores (SGO) de Interconexión.

El único apartado del RESUELVE que se refiere a aspectos de contabilidad de costes es el apartado final (apartado sexto), el cual señala lo siguiente:

“Telefónica de España, S.A.U. deberá presentar a esta Comisión en el plazo de tres meses desde la aprobación de la resolución del presente expediente una propuesta con las modificaciones a introducir en la contabilidad de costes, con el fin de que esta Comisión tras el análisis de la propuesta, establezca las modificaciones pertinentes al Sistema de Contabilidad Analítica de Costes, en el ejercicio de sus competencias.”

La finalidad de esta medida era, exclusivamente, adaptar el Sistema de Contabilidad de Costes al nuevo modelo de interconexión por capacidad que se aprobó en la Resolución de 9 de agosto de 2001. En efecto, el apartado III de la Resolución de 9 de agosto de 2001 se refería a la “Interconexión por capacidad”. En el punto III.10.2 se alude a la “Determinación del precio de los servicios de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

interconexión por capacidad” y en el III.10.2.1 a la “Contabilidad de costes”. En este punto III.10.2.1 se señalaba:

“Sin perjuicio de reconocer la necesidad de mejorar la aplicación del sistema de contabilidad analítica de costes, habría que desechar el diseño de un nuevo SCAC específico para el modelo de interconexión por capacidad. En buena lógica, se impone como alternativa más racional el estudio de las modificaciones a realizar en el Sistema de Contabilidad de Costes existente para adaptarlo al nuevo modelo de interconexión.

Por lo tanto, TELEFÓNICA debería presentar a esta Comisión en el plazo de tres meses desde la aprobación de la resolución del presente expediente una propuesta con las modificaciones a introducir en la contabilidad de costes, con el fin de que esta Comisión tras el análisis de la propuesta, establezca las modificaciones pertinentes al Sistema de Contabilidad Analítica de Costes, en el ejercicio de sus competencias.”

Presentada por TESAU la correspondiente propuesta por medio de escrito de fecha 8 de noviembre de 2001, la CMT adoptó la Resolución de 8 de mayo de 2002 relativa a la propuesta de TESAU de modificaciones en la contabilidad de costes para reflejar la oferta de interconexión por capacidad (expte. AE 2002/6528).

Con ello, queda patente que la parte dispositiva de la Resolución de 9 de agosto de 2000, no contenía previsión alguna en materia de contabilidad de costes, salvo la relativa a la introducción de modificaciones que permitieran reflejar el sistema de interconexión por capacidad.

c) *Sobre la verificación de las cuentas correspondientes al ejercicio de 2000:*

En consonancia con lo señalado (y, en particular, de conformidad con el Sistema de Contabilidad de Costes aprobado), la Resolución de 13 de junio de 2002, por la que se verificaron los resultados de la contabilidad de costes de 2000, no contiene ningún requerimiento de modificación dirigido a TESAU en relación con las cuentas de las centrales analógicas, que implique la supresión de las mismas.

En efecto, como ya se ha anticipado, la contabilidad presentada por TESAU para el ejercicio de 2000 contenía las cuentas correspondientes a las centrales analógicas especificando su valor. La Resolución de 13 de junio de 2002, que pone fin al procedimiento tramitado con el objeto de verificar la contabilidad presentada por TESAU relativa a ese ejercicio, no contiene, en los apartados segundo a sexto de su RESUELVE (que son los apartados en los que se requiere a TESAU determinadas cuestiones), pronunciamiento alguno en materia de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cuentas relativas a las centrales analógicas, dando, en consecuencia, por válido, el mantenimiento de dichas cuentas, que figuraba en la contabilidad presentada por TESAU.

De acuerdo con todo lo anterior, ha de concluirse que no concurre precedente administrativo con el que resulta contraria la Resolución recurrida; antes bien, la Resolución recurrida es coherente con la Resolución de 15 de junio de 2000, por la que se aprueba el Sistema de Contabilidad de Costes, y con la Resolución de 13 de junio de 2002, que verifica la contabilidad de TESAU referida al ejercicio de 2000, que era el ejercicio con relación al cual se planteaba la contradicción.

- Sobre el informe relativo a las diferencias que implica modificar la vida útil de ciertos activos en el estándar de costes corrientes respecto a la que figura en el estándar de costes históricos:

El apartado V.2.14 de la Resolución recurrida impone a TESAU presentar un informe relativo a las diferencias que implica modificar la vida útil de ciertos activos en el estándar de costes corrientes respecto a la que figura en el estándar de costes históricos.

Con relación a este aspecto, el recurso interpuesto por TESAU se limita a alegar que el principio de consistencia no da amparo a la CMT para requerir esa modificación.

Frente a esta alegación del recurrente, ha de indicarse que utilizar vidas útiles distintas en el estándar de costes históricos y en el estándar de costes corrientes produce una discontinuidad en el plan de amortización de los activos. Es necesario, por tanto, evaluar el impacto que produce ese cambio de vidas útiles, lo que justifica el requerimiento efectuado.

Este requerimiento, en la medida en que se refiere a un aspecto relativo a la amortización, en el tiempo, de los activos de TESAU, encuentra su fundamento en el *principio de consistencia* (que se refiere al mantenimiento, entre los distintos ejercicios, de los criterios de valoración, temporalidad y asignación), principio que se recoge en los “*Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del Sistema de Contabilidad de Costes*” (aprobados por Resolución de la CMT de 15 de julio de 1999). De acuerdo con el artículo 27 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y el artículo 14 del Reglamento de interconexión, antes citado, el Sistema de Contabilidad de Costes que apliquen los titulares de redes públicas de telecomunicaciones que tengan la consideración de dominantes ha de adaptarse a los *Principios, Criterios y Condiciones* aprobados por esta Comisión.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asimismo, el requerimiento mencionado encuentra fundamento en el principio de *uniformidad* que recoge el Plan General de Contabilidad (aprobado por Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre), al que la propia Resolución sobre los Principios, Criterios y Condiciones se remite en diversos puntos. Conforme a este principio de uniformidad, *“Adoptado un criterio en la aplicación de los principios contables dentro de las alternativas que, en su caso, éstos permitan, deberá mantenerse en el tiempo y aplicarse a todos los elementos patrimoniales que tengan las mismas características en tanto no se alteren los supuestos que motivaron la elección de dicho criterio./ De alterarse estos supuestos podrá modificarse el criterio adoptado en su día; pero en tal caso, estas circunstancias se harán constar en la memoria, indicando la incidencia cuantitativa y cualitativa de la variación sobre las cuentas anuales”*.

Se encuentra justificada, por tanto, la exigencia de informe, contenida en la Resolución recurrida, acerca de las diferencias que implica el cambio en las vidas útiles.

Se rechazan, por tanto, las diferentes alegaciones efectuadas por el recurrente en el recurso de reposición interpuesto.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, esta Comisión

RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso de reposición interpuesto por Telefónica de España, S.A.U. contra la Resolución de esta Comisión de 13 de febrero de 2003, sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes presentados por este operador referidos al ejercicio de 2001.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del acta de la sesión correspondiente.

Asimismo, se pone de manifiesto que contra la resolución a la que se refiere el presente certificado, que resuelve un recurso potestativo de reposición, no puede



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

interponerse dicho recurso de reposición. No obstante, contra la misma puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.ocho de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, la disposición adicional cuarta, apartado 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sin perjuicio de lo previsto en el número 2 del artículo 58 de la misma Ley.

Vº. Bº. EL PRESIDENTE,

EL SECRETARIO,

Carlos Bustelo García del Real.

Jaime Velázquez Vioque.