



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. LUIS BERMÚDEZ ODRIOZOLA, 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 16 de septiembre de 1999, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba la:

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE RESUELVE EL RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO POR TELEFONICA DE ESPAÑA, S.A.U., CONTRA LA RESOLUCIÓN DE 15 DE JULIO DE 1999 SOBRE LOS PRINCIPIOS, CRITERIOS Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD DE COSTES

En relación con el escrito presentado por la representación legal de Telefónica de España, S.A.U, contra la Resolución de esta Comisión de 15 de julio de 1999, en el que solicita que se incorporen en los Principios, Criterios y Condiciones del sistema de Contabilidad de costes las modificaciones recogidas en los fundamentos de derecho de dicho escrito, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha adoptado, en su sesión núm. 32/99 del día de la fecha, la siguiente Resolución:

Resolución de 16 de septiembre de 1999, recaída en el expediente núm. AJ 1999/1304

HECHOS

PRIMERO.- Al objeto de dar cumplimiento al mandato que la normativa en vigor ha encomendado a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para el establecimiento de los principios, criterios y



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

condiciones necesarias para que los operadores que resulten obligados puedan desarrollar sus sistemas de contabilidad de costes, con fecha 24 de abril se dio inicio al correspondiente procedimiento administrativo.

SEGUNDO.- Concluida la tramitación del expediente, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones mediante Resolución de 15 de julio de los corrientes aprobó los Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del Sistema de Contabilidad de Costes, de acuerdo con las competencias que le otorga la normativa vigente.

TERCERO.- Con fecha 17 de agosto de 1999 ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión un escrito del representante legal de Telefónica de España, S.A.U, (en adelante, la recurrente) por el que solicita que se incorporen en los Principios, Criterios y Condiciones del Sistema de Contabilidad de Costes las modificaciones solicitadas en los fundamentos de derecho de dicho escrito en relación con el proceso de valoración de activos en el estándar de costes corrientes y al tratamiento de los costes extraordinarios en dicho estándar, por considerar que existe la posibilidad de lesionar de manera importante los derechos de Telefónica.

CUARTO.- La Dirección de Análisis Económico de esta Comisión ha emitido informe sobre la solicitud de corrección de los Principios, Criterios y Condiciones aprobados en el que se propone desestimar tal solicitud y mantener la resolución en los términos acordados por el Consejo en su reunión de 15 de julio de 1999.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. Fundamentos jurídicos procedimentales

Primero.- Calificación.

El artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero que la modifica, establece que contra las resoluciones (entre otros actos) podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 62 y 63 de dicha Ley.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La recurrente califica expresamente su escrito de 17 de agosto de 1999 como de un recurso de reposición, por lo que teniendo en cuenta lo anterior y que las Resoluciones de esta Comisión ponen fin a la vía administrativa procede, a tenor de lo establecido en el artículo 116 de la LRJPAC, que prevé que los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado, calificar al escrito presentado como un recurso potestativo de reposición interpuesto contra la Resolución de esta Comisión de 15 de julio de 1999.

Segundo.- Admisión a trámite.

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 117 de la LRJPAC y cumpliendo con todos los requisitos de forma establecidos en el artículo 110.1 de la misma Ley, por lo que debe entenderse interpuesto en tiempo y forma procediendo su admisión a trámite.

Tercero.- Competencia y plazo para resolver.

La competencia para resolver el presente recurso corresponde, de conformidad con lo establecido en el artículo 116 de la LRJPAC, a 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.

II. Fundamentos jurídicos materiales

Primero.- sobre el proceso de valoración de activos en el estándar de costes corrientes.

Tal como se menciona en el escrito presentado por la recurrente la resolución dictada finalmente por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante C.M.T.) sobre los Principios de Contabilidad de Costes, tuvo en cuenta parcialmente las alegaciones presentadas a lo largo del proceso administrativo correspondiente en el que se presentaron escritos de alegaciones de varias partes interesadas durante los trámites de audiencia abiertos para tal efecto. En dicha resolución se exponían los fundamentos de derecho y objetivos de la misma, así como las contestaciones a las alegaciones, explicándose de forma razonada los motivos por los que se desestima o estiman las alegaciones.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

No obstante y con objeto de motivar aún más los principios y criterios de contabilidad de costes adoptados, a continuación se procede a exponer los fundamentos por los que no considera suficientes los argumentos expuestos en el recurso de reposición.

En primer lugar, la recurrente considera que el desarrollo metodológico establecido en la resolución de esta Comisión sobre Principios Contables para la reevaluación de activos es “*inconsistente*” por dos razones:

1. Por la posible exclusión de determinados activos del proceso de reevaluación.
2. Por la consideración de la dimensión óptima de la planta en el proceso de sustitución de los activos existentes por los activos eficientes.

Respecto a la primera razón, la recurrente argumenta que tanto en la Recomendación Europea de Separación contable (8 de abril de 1998), como en la legislación específica española, Reglamento de Interconexión y de Servicio Universal, no se contempla tal posibilidad de exclusión de algún activo en el proceso de valoración. Sin embargo, tampoco se encuentra alusión directa alguna a que todos los activos deban de ser contemplados en esa valoración o, no se profundiza a un nivel de detalle como para determinar qué activos deben incluirse en el proceso de reevaluación y cuales no, sino que, por el contrario, de forma general la Comisión Europea plantea recomendaciones a los Estados miembros sobre algunos métodos de valoración a costes corrientes usados, sin perjuicio de que se pueda optar por otros. Por otra parte, en el Reglamento de Interconexión y del Servicio Universal no se encuentra nada contrario a la actual redacción de la resolución de la C.M.T., más bien lo refuerza, ya que en todo momento se hace referencia a que la determinación del coste (real) y, por lo tanto, la consideración de los activos a su valor de reposición, con la mejor tecnología disponible se realizará de acuerdo con los principios generales establecidos por dicha Comisión. Estas referencias parecen indicar que la legislación europea y española deja el desarrollo de las líneas generales establecidas en materia de contabilidad de costes en manos de la C.M.T. a través de los Principios Generales de la Contabilidad de Costes entre los cuales se encuentran los criterios de valoración y temporalidad.

En este sentido, el Reglamento de interconexión establece en su art. 15.4 sobre separación de cuentas que la información segmentada deberá incluir, entre otros puntos, los activos afectos a los segmentos o empleados por ellos, de acuerdo con los principios de contabilidad de costes establecidos. De todo ello, se deduce que la legislación permite una determinación o especificación de los activos a valorar en el contexto de los Principios Generales de Contabilidad de Costes.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Hasta el momento se ha podido comprobar que existen suficientes fundamentos de derecho por los que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones puede excluir determinados activos del proceso contable de valoración a costes corrientes, pero además hay que tener en cuenta otros fundamentos basados más en razones prácticas que pueden justificar la citada exclusión. A título ilustrativo se podría mencionar la aplicación del principio de "*importancia relativa*", es decir, en un proceso de valoración a costes corrientes es posible que nos encontremos con determinados activos que supongan en términos cuantitativos un peso relativo escasamente significativo en relación al total o que su valor no produzca alteración alguna para el objetivo perseguido, y sin embargo las dificultades existentes para proceder al cálculo de su valor de reposición sean tan cuantiosas y complejas que sugieran que la mejor solución sea su exclusión del proceso de valoración a costes corrientes. Otra situación que justifique la citada exclusión puede originarse cuando el tiempo necesario para calcular el valor de reposición sea tan excesivo que, suponga un perjuicio para la propia Telefónica, o para el sector de las telecomunicaciones y, por lo tanto, contrario a los principios de fomento de la competencia.

No es nuestra intención el exponer en esta resolución toda la casuística posible que justifique la exclusión de ciertos activos en el proceso de valoración de costes corrientes, como tampoco era el objetivo buscado en la redacción de la resolución de los principios contables, sino que conscientes de la amplitud de particularidades del mencionado proceso se ha dejado abierto el camino para facilitar su desarrollo de forma eficiente y sin perjuicio del objetivo principal donde se encuadra dicha resolución de la CMT, la salvaguarda de las condiciones de competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones. En este sentido se ha de mencionar que toda exclusión o mejor dicho sustitución del "coste corriente" por el "coste histórico" deberá resolverse por la CMT de forma motivada.

En relación a la segunda razón, la recurrente argumenta que el dimensionamiento óptimo de la planta es una característica propia del estándar de costes incrementales y no del estándar de costes corrientes, como se contempla en la resolución de la CMT, admitiendo que dicho dimensionamiento óptimo en términos de coste eficiente a largo plazo se corresponde a la definición de coste real incluida en el Reglamento de Interconexión y Servicio Universal.

La recomendación de la Comisión Europea sobre Contabilidad de Costes y Separación de Cuentas junto con la experiencia práctica de algunos países europeos en donde el proceso de liberalización del mercado de las telecomunicaciones comenzó con anterioridad al español, nos indica que el estándar de los costes incrementales medios prospectivos a largo plazo es el mejor método para fijar, en principio, los precios de interconexión en un



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mercado competitivo y, por lo tanto, ello implica el disponer de un sistema contable diferente al sistema tradicional basado en costes históricos. Sin embargo, este nuevo sistema de contabilidad de costes incrementales requiere un período de tiempo amplio para su correcta implantación, por lo que es razonable establecer fases o estadios intermedios que permitan el desarrollo del sistema de contabilidad de costes incrementales en un plazo de tiempo adecuado.

De esta manera la resolución de principios contables establece el concepto de estándar de costes corrientes como una transición desde el estándar de costes históricos hasta el de costes incrementales a largo plazo, que deberá ser implantado en el curso del primer trimestre del año 2001. Este período de transición supone un proceso dinámico en el que se han de desarrollar y combinar sucesivamente conceptos como precio de mercado, eficiencia, tecnología mas avanzada disponible, mantenimiento de la calidad del servicio, prospección a largo plazo, etc., en el cual, fijar una frontera entre un estándar u otro resulta una tarea difícil dado el solapamiento de una fase con otra. Esta Comisión considera primordial la construcción de un sistema contable base que soporte suficientemente el desarrollo posterior prospectivo a largo plazo, por lo que dicho sistema debe comprender criterios de eficiencia aplicables a un operador actual en el mercado español de las telecomunicaciones, es decir, sustitución de los activos existentes por activos con la mejor tecnología disponible y dimensionamiento óptimo, manteniendo la calidad del servicio y la capacidad productiva presente.

En una fase posterior se ha de pensar en el modelo de costes en que incurriría un operador eficiente en el largo plazo, que de acuerdo con la recomendación de la Comisión Europea puede elaborarse de forma "ascendente" o "descendente". Teniendo en cuenta que la construcción de un modelo de tales características requiere numerosas hipótesis y proyecciones de futuro que resultan complejas y de interés para todas las partes interesadas, la Comisión ha considerado conveniente establecer un plazo de 6 meses para el desarrollo de los principios y criterios para la determinación de los costes de un operador eficiente, utilizando la tecnología más avanzada y una arquitectura de recursos y procesos acorde con la misma, para obtener una capacidad productiva óptima, teniendo intención de iniciar las consultas al sector con el objeto de recoger todas las opiniones y documentos que se estimen pertinentes.

En resumen, podemos concluir que teniendo en cuenta el carácter dinámico del proceso de elaboración de un modelo de costes incrementales prospectivos a largo plazo partiendo de los costes históricos se ha considerado oportuno incluir la dimensión óptima en el estándar de transición de costes corrientes como reflejo de un operador eficiente en un mercado competitivo como el presente dejando para un posterior análisis, de manera conjunta con el sector,



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

la definición de los principios y criterios a aplicar para la determinación de los costes prospectivos de un operador eficiente en un mercado competitivo a largo plazo.

Segundo.- sobre el tratamiento de los costes extraordinarios.

La recurrente argumenta que la exclusión de los costes extraordinarios en el estándar de costes corrientes perjudica gravemente sus intereses, en tanto en cuanto no se posibilitaría repercutir dichos costes a precios, remarcando que precisamente se ha incurrido en ellos (principalmente reducción de plantilla) para obtener ventajas futuras a través de la "senda de disminución de precios a largo plazo".

En este sentido es preciso recordar que el objetivo de la resolución de la CMT es el establecimiento de los principios y criterios para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes, que permita mostrar, de manera transparente, aquellos costes en los que se incurre para la prestación de los diferentes servicios de telecomunicaciones, y no el establecimiento de los criterios para la determinación de los precios a aplicar para los mismos servicios; que, por otra parte, ya se encuentran regulados para determinados servicios (Reglamento de Interconexión Art. 13. Los precios de interconexión se determinarán en función del coste real de su prestación).

Igualmente por todos es conocido que, en un mercado en competencia, uno de los métodos de fijación de precios, no el más usado en ocasiones, consiste en añadir un margen sobre los costes de prestación o producción del servicio o producto, debiendo analizar y estudiar qué costes se deben considerar para cada caso. Es por ello que se ha definido la naturaleza del sistema de costes como "multiestándar", de forma que permita obtener determinaciones de los costes de los servicios de acuerdo con los estándares de costes históricos totalmente distribuidos, costes incrementales a largo plazo y, de manera transitoria como anteriormente se ha explicado, costes corrientes totalmente distribuidos.

De este modo, en el momento en que se deba determinar el precio a aplicar para un servicio o grupo de servicios, se podrá obtener la referencia de los dos o tres estándares de costes y analizar de forma transparente los elementos de coste que deben o no deben ser considerados, independientemente de otras consideraciones o circunstancias de mercado que pueden llegar a tener influencia en los precios.

En este sentido y tal como se ha venido contestando a las alegaciones de la recurrente en anteriores escritos, la propia definición del estándar de coste corriente como aquel en que incurriría un operador eficiente, en el momento



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

presente no admite la inclusión de costes de naturaleza extraordinaria, con independencia de su ubicación en los estados financieros contables.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos de derecho, esta Comisión,

RESUELVE

Desestimar el recurso potestativo de reposición interpuesto por la representación legal de la entidad Telefónica de España S.A.U contra la Resolución de esta Comisión de fecha 15 de julio de 1999, por la que se aprueban los Principios, Criterios y Condiciones para el desarrollo del Sistema de Contabilidad de costes.

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 interponerse de nuevo 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 del 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

José M^a Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola