



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

JAIME ALMENAR BELENGUER, 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 41/06 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 30 de noviembre de 2006, 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 LA ENTIDAD VODAFONE ESPAÑA, S.A. CONTRA LA RESOLUCIÓN SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA CONTABILIDAD DE COSTES PRESENTADOS POR VODAFONE ESPAÑA, S.A. REFERIDOS AL EJERCICIO CORRESPONDIENTE AL PERIODO 1 DE ABRIL DE 2004 A 31 DE MARZO DE 2005.**

En relación con el recurso potestativo de reposición interpuesto por la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A. contra la Resolución de esta Comisión de fecha 1 de junio de 2006, sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes presentados por la citada entidad referidos al ejercicio correspondiente al periodo comprendido entre el día 1 de abril de 2004 y el día 31 de marzo de 2005, el Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha adoptado, en su sesión núm. 41/06 del día de la fecha, la siguiente Resolución:

Resolución de 30 de noviembre de 2006, recaída en el expediente AJ 2006/963



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### HECHOS

**PRIMERO.-** Con fecha 29 de diciembre de 2005, VODAFONE ESPAÑA, S.A. (en adelante, VODAFONE) presentó ante la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sus resultados de la Contabilidad de Costes para el ejercicio 2005 (de 1 de abril del año 2004 a 31 de marzo del año 2005) de acuerdo con el estándar de costes históricos totalmente distribuidos, y con el estándar de costes corrientes totalmente distribuidos.

Asimismo, con fecha 6 de abril de 2006, tuvo entrada en el Registro General de esta Comisión, el informe final de auditoría de ERNST & YOUNG, S.L. (en adelante, E&Y), como auditor adjudicatario del concurso convocado para realizar la auditoría externa de los aspectos específicos de la Contabilidad Costes de VODAFONE.

**SEGUNDO.-** Los resultados de la Contabilidad de Costes de VODAFONE, fueron objeto de verificación por esta Comisión mediante Resolución de fecha 1 de junio de 2006 (AEM 2006/491), estableciéndose en los dos primeros apartados lo siguiente:

***“Primero.-** Declarar que la aplicación para el ejercicio correspondiente al periodo 1 de abril de 2004 a 31 de marzo de 2005 del Sistema de Contabilidad de Costes utilizado por Vodafone España, S.A. en general es conforme a los Principios, Criterios y Condiciones 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 los apartados IV y V de la presente Resolución.*

***Segundo.-** Requerir a Vodafone España, S.A. que introduzca en su Sistema de Contabilidad de Costes, para aplicaciones sucesivas, las **modificaciones** a que se refieren los apartados IV y V de la presente Resolución”.*

En concreto, y a los efectos del presente recurso, se impuso a VODAFONE la obligación de introducir, entre otras, las siguientes modificaciones:

- Coste de “Comisiones por Cartera”: Para mejorar la transparencia del sistema, debe crear las correspondientes cuentas de coste en base a actividades y esta a su vez incorporarse a un CAADS (costes de las actividades asignables directamente a los servicios) denominado “Comisiones por Cartera”, que recoja exclusivamente las comisiones de aquella naturaleza.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Desagregación de los ingresos y costes por el servicio de terminación de llamadas de voz: Para cumplir con el principio de transparencia, VODAFONE debe dividir las cuentas de Ingresos por Servicios, costes por Servicios y Margen por Servicios de Terminación en llamadas de voz en:
  - Terminación de llamadas de voz operadores fijos.
  - Terminación de llamadas de voz operadores móviles.
- Costes por insolvencia: Para cumplir con el principio de causalidad en el estándar de costes históricos deben asignarse a los servicios en función de los ingresos por servicios de cliente final. Para ello, VODAFONE, debe crear la apertura de centros de coste que bajo la denominación de “insolvencias” recojan los costes de la provisión de insolvencias en la contabilidad financiera.

**TERCERO.-** Con fecha 14 de julio de 2006, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito presentado por el representante de VODAFONE, en virtud del cual interpone recurso de reposición contra la citada Resolución de fecha 1 de junio de 2006.

La entidad recurrente muestra su disconformidad con la Resolución impugnada sobre la base de los fundamentos siguientes:

- Que *“dado el escaso tiempo que media entre la notificación de la Resolución de la CMT y la fecha en que Vodafone debe entregar sus estados de costes, mi representada no podrá presentar sus estados de costes el próximo 31 de julio habiendo implementado la totalidad de las modificaciones requeridas por la CMT, dada la imposibilidad material de modificar el modelo, implementar las posibles variaciones en los sistemas informáticos de la compañía que lo soportan, obtener los estados de costes y auditar éstos por la firma de Deloitte, S.L.”*
- En relación a las modificaciones impuestas en la resolución de fecha 1 de junio de 2006 referidas en el apartado Segundo anterior, VODAFONE manifiesta lo siguiente:
  - Respecto a la modificación relativa al Coste de “Comisiones por Cartera”, VODAFONE manifiesta que dicha modificación requerida por la Comisión *“carece de fundamento”*, ya que dicha modificación se sustenta en la opinión de E&Y para mejorar la transparencia del sistema, transparencia que, según VODAFONE, ya respeta puesto que la separación entre los diferentes tipos de comisiones se realiza ya en la fase adecuada para ello que es una fase anterior a la de *“centros de actividad”* y se denomina *“costes por naturaleza”*.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- Respecto a la modificación relativa a la desagregación de los ingresos y costes por el servicio de terminación de llamadas de voz, VODAFONE manifiesta que dicha modificación *“no tiene sentido”*, al declarar que el servicio de terminación de voz en la red de VODAFONE es idéntico con independencia de cuál sea la red origen de la llamada (fija o móvil), y por lo tanto los costes, ingresos y margen son iguales. Además la recurrente considera que *“carece de sentido”* apelar al principio de transparencia ya que la naturaleza del servicio es la misma.
- Respecto a la modificación relativa a los costes por insolvencia, VODAFONE manifiesta que dicha modificación *“no resulta eficiente”* y que provocaría la desaparición del paralelismo existente entre los estándares de costes históricos y costes corrientes en el modelo de VODAFONE, y además añade que *“la modificación requerida afecta única y exclusivamente al estándar de costes históricos”*.

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

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### I.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

#### **PRIMERO.- Admisión a trámite y delimitación del objeto**

La Resolución de esta Comisión de fecha 1 de junio de 2006 pone fin a la vía administrativa por lo que es recurrible en reposición, tal y como dispone el artículo 116 de la LRJPAC.

La recurrente califica expresamente su escrito como recurso de reposición, aunque no fundamenta la solicitud sobre la base de los artículos 62 y 63 de la LRJPAC, tal y como exige el artículo 107 de la propia LRJPAC.

No obstante esta Comisión entiende que debe admitir el escrito de recurso, sobre la base de uno de los principios que inspiran el procedimiento administrativo, como es el principio antiformalista. Así, y en aplicación de dicho principio, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 16 de noviembre de 1998 (RJ 953/1994) dejó establecido lo siguiente:

*“Es doctrina consolidada de esta Sala del Tribunal Supremo que debe considerarse como recurso de reposición cualquier pretensión, formulada por parte legitimada para ello, que tienda a obtener la*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*revocación del acto administrativo que se estima que es contrario a Derecho, para lo que basta que pida su reforma y que se dirija al mismo órgano que dictó aquél, cuya jurisprudencia es conforme a la más elemental regla semiológica sobre el valor de los signos, que viene dado por el significado y no por el significante”.*

Por todo ello, esta Comisión considera que el recurso ha sido interpuesto, sin perjuicio de lo anterior, cumpliendo con todos los requisitos de forma establecidos en el artículo 110.1 de la LRJPAC. Asimismo, se ha interpuesto dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 117 de la citada Ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, se admite a trámite el Recurso de Reposición interpuesto por la entidad VODAFONE contra la Resolución de esta Comisión de fecha 1 de junio de 2006.

### **SEGUNDO.- 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, al Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por ser el órgano administrativo que dictó el acto impugnado.

Asimismo, el presente recurso deberá ser resuelto y su resolución notificada en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a su interposición, tal y como dispone el artículo 117.2 de la LRJPAC.

## **II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES**

**PRIMERO.- Sobre la imposibilidad de la implementación en el sistema de contabilidad de costes de VODAFONE del contenido de la resolución de fecha 1 de junio de 2006 para la entrega de datos el 31 de julio de 2006.**

VODAFONE pone de manifiesto en su escrito de recurso que dado el escaso tiempo que media entre la notificación de la Resolución y la fecha en que VODAFONE debe presentar sus estados de costes, no podrá presentar ante esta Comisión sus estados de costes habiendo implementado la totalidad de las modificaciones requeridas por la Comisión, dada la imposibilidad material de modificar el modelo, implementar las posibles variaciones en los sistemas informáticos de la compañía que lo soportan, obtener los estados de costes y auditar éstos por la firma Deloitte, S.L.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En particular las modificaciones que no implementará VODAFONE se corresponden con las siguientes referencias:

Referencia	Título de la conclusión del informe de auditoria
2	Asignación de costes de marketing
4	Vodafone debe implementar la modificación propuesta por E&Y el ejercicio próximo y siguientes.
5	Anexo de actualizaciones realizadas en el modelo.
9	Coste de "Comisiones de cartera".
10	Canon sobre ingresos.
11	Asignación de costes e ingresos UMTS a servicios.
12	Asignación de costes e ingresos GPRS a servicios.
13	Asignación de los gastos de constitución y ampliación.
16	Desagregación de los ingresos y costes por el servicio de terminación de llamadas de voz.
17	Asignación de los costes "infraestructuras de nodo-alquileres y otros".
18	Asignación de los costes calculados de los elementos de inmovilizado no identificados.
19	Costes por insolvencias.
21	Cálculo de los factores de enrutamiento.
22	Cálculo de los factores de enrutamiento del escenario de prepago.

En primer lugar, esta Comisión considera conveniente poner de manifiesto, que VODAFONE, tenía obligación de entregar su contabilidad de costes del ejercicio finalizado el día 31 de marzo de 2005, antes del día 31 de julio de 2005, no obstante entregó las cuentas el 26 de diciembre de 2005, esto es, con casi 5 meses de retraso. En consecuencia, esa entrega tardía de la documentación obligó a su vez a retrasar el procedimiento de verificación y auditoria de sus cuentas, por lo que la falta material de tiempo que alega el operador para implementar las modificaciones requeridas por esta Comisión es achacable en cierta medida a su propia actuación.

Además, el operador señala que aplicará determinadas modificaciones requeridas, sin que explicita las razones concretas que permiten implementar unas e impiden implementar las otras.

Esta Comisión entiende la necesidad de realizar un proceso de reingeniería por cuanto que el sistema que se viene aplicando hasta la fecha se ha quedado obsoleto y hace difícil la apertura de nuevos servicios así como que la implementación efectiva del modelo estará supeditada al tiempo en que se concluya dicho proceso. Sin embargo, ello no es óbice para que todas las modificaciones aprobadas en la Resolución de la Contabilidad de Costes de VODAFONE para el ejercicio comprendido entre el día 1 de abril de 2004 y el día 31 de marzo de 2005 (AEM 2006/491) sean de obligado cumplimiento y, por tanto, deberán ser incluidas en dicho nuevo sistema de Contabilidad de Costes del operador.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Por ello, en la próxima revisión de la contabilidad de costes de VODAFONE que realizará esta Comisión, se comprobará que las modificaciones derivadas de la Resolución de 1 de junio de 2006, de verificación de costes de VODAFONE y de este Recurso de Reposición, se cumplen, como ha venido siendo norma habitual en todos los procesos de auditoria anteriores, procediéndose, en cualquier caso, a realizar las oportunas correcciones a las cuentas de márgenes por servicios por los incumplimientos no implementados que tengan impacto cuantitativo.

### **SEGUNDO.- Sobre los costes de comisiones de cartera.**

En la tabla resumen del apartado V “*Valoración de los resultados presentados por Vodafone*” “*con Referencia 9*” de la Resolución impugnada y titulada en las conclusiones del Informe de Auditoria “*Coste de comisiones de cartera*”, se impone la obligación a VODAFONE de mejorar la transparencia del sistema creando las correspondientes cuentas de coste en base a actividades y esta a su vez incorporase a un CAADS denominado “Comisiones por cartera” que recoja exclusivamente las comisiones de aquella naturaleza.

Sostiene la operadora que la desagregación de las comisiones por cartera del resto de las comisiones no tiene sentido ya que la citada modificación tiene un impacto nulo a nivel de resultados, y por otra parte la modificación no supone una mejora en la transparencia del sistema puesto que la desagregación de las comisiones (en cartera y otras) ya se realiza en la fase de asignación de gastos a costes reflejados, de acuerdo con la naturaleza de las comisiones.

Pues bien, a diferencia de VODAFONE, esta Comisión estima conveniente mantener la transparencia en todas las fases del modelo y no sólo en la fase de asignación de gastos a costes reflejados. Además, la auditabilidad del modelo de costes requeriría de la desagregación de los mismos, sobre la base de actividades y CAADS, en la fase de costes. Es por ello, que se considera necesario la creación del CAADS “Comisiones de Cartera”.

Por otra parte, esta Comisión considera que tiene sentido implementar ahora esta medida aprovechando el proceso actual de reingeniería, con un previsible menor coste para la operadora en términos de definición de tareas al encontrarse en el momento inicial del desarrollo del nuevo sistema y evitando ajustes posteriores una vez que el sistema esté operativo.

### **TERCERO.- Sobre la desagregación de los ingresos y costes por el servicio de terminación de llamadas de voz.**

En la tabla resumen del apartado V “*valoración de los resultados presentados por Vodafone*” con “Referencia 16” de la resolución impugnada y titulada en las conclusiones del Informe de Auditoria “*Desagregación de los ingresos y costes por el servicio de terminación de llamadas de voz*”, se impone, a propuesta del





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

auditor, la obligación de dividir las cuentas de Ingresos por Servicios, costes por Servicios y Margen por servicios de Terminación en llamadas de voz por operadores fijos y móviles en las redes de VODAFONE, y que dicha desagregación se incluya en el MICC de cara a próximos ejercicios.

Según VODAFONE, el servicio de terminación de voz en su red es idéntico con independencia de cuál sea la red de origen de la llamada (fija o móvil), puesto que los recursos implicados y los costes resultantes son los mismos. Igualmente, señala, que se puede descomponer el coste atribuido a cada servicio, en los diferentes tipos de coste que los componen, sin necesidad de ninguna desagregación en función del origen de la llamada.

Una tercera dificultad se añade, según la operadora, puesto que en el tráfico internacional resulta imposible realizar la distinción según origen (fijo-móvil). La modificación requerida por esta Comisión tendría sentido para los operadores móviles que pertenezcan a un grupo en el que existan operadores fijos con una cuota de mercado significativa.

Frente a tales alegaciones cabe significar que no son razones de tipo técnico o de costes las que justifican la desagregación de los servicios de terminación de llamadas de voz según su origen, en operadores fijos o móviles sino razones de auditabilidad, transparencia y comparabilidad entre los modelos de los diferentes operadores sujetos a la obligación de contabilidad de costes.

En los resultados de costes de VODAFONE sólo se hace mención a dos servicios: tráfico de voz terminado en VODAFONE y tráfico de voz terminado en VMS, con lo que no es posible conocer de dicho tráfico de voz qué cuantía procede de otras redes móviles o de redes fijas. Magnitudes que resultan necesaria e interesantes a todos los efectos para la Comisión y además permite la comparación con las demás redes móviles que separan el tráfico de terminación de voz originado en red móvil o en red fija.

Por tanto, VODAFONE deberá abrir sus cuentas de ingresos, costes y márgenes por servicios a:

- Terminación de llamadas de voz operadores fijos.
  - Terminación de llamadas de voz operadores fijos en VODAFONE.
  - Terminación de llamadas de voz operadores fijos en VMS.
- Terminación de llamadas de voz operadores móviles.
  - Terminación de llamadas de voz operadores móviles en VODAFONE.
  - Terminación de llamadas de voz operadores móviles en VMS.





## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Igualmente deberá recoger esta desagregación en el MICC (manual interno de contabilidad de costes) para próximos ejercicios.

### **CUARTO.- Sobre los costes por insolvencia.**

En la tabla resumen del apartado V *“valoración de los resultados presentados por Vodafone”* con *“Referencia 19”* de la Resolución impugnada y titulado en las conclusiones del Informe de Auditoria *“Costes por insolvencia”*, se impone por la Comisión, a propuesta del Auditor, que atendiendo al principio de causalidad VODAFONE debería asignar a servicios, los costes correspondientes a la dotación a la provisión por insolvencias por morosidad, fraude y quiebra/suspensión de pagos, en función de los ingresos por servicios de cliente final, siendo de aplicación, únicamente en el Sistema de Contabilidad de Costes presentado por VODAFONE en el estándar de costes históricos.

Ante el requerimiento de la Comisión de abrir centros de coste bajo la denominación de “insolvencias” para el estándar de costes históricos, VODAFONE señala que la modificación requerida por la Comisión no resulta eficiente. Por un lado sostiene el operador que supondría que desapareciera el paralelismo entre los estándares de costes históricos y costes corrientes en el modelo contable. Por otro lado señala que la modificación afectaría al estándar de costes históricos, cuando es el estándar de costes corrientes el que utiliza la Comisión en sus procedimientos de orientación a costes. VODAFONE propone asignar los costes de provisión de insolvencias desde el CANADS (costes de las actividades no asignables directamente a los servicios ) 9230202000 “Gastos extraordinarios” a los servicios sobre la base de los ingresos por servicios cliente final.

Esta Comisión estima parcialmente los argumentos expuestos por VODAFONE en esta alegación sobre la base de que la transparencia del sistema de costes no se vería afectado por el hecho de imputar los costes de insolvencias desde un CANADS “Gastos extraordinarios” en el estandar de costes históricos, sin embargo el criterio de causalidad exige que el reparto deba realizarse sobre la base de los ingresos por servicios de cliente final y no en función del coste total del servicio, como venía haciendo hasta el momento.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, esta Comisión

## **RESUELVE**

**Primero.-** Estimar en parte el recurso formulado por VODAFONE ESPAÑA, S.A., en el sentido de que no quedará obligada, de acuerdo con el Fundamento de Derecho Cuarto, a introducir en su totalidad la modificación incluida en la tabla resumen del apartado V *“valoración de los resultados presentados por Vodafone”* con *“Referencia 19”* de la Resolución de fecha 1 de junio de 2006, y



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

titulado en las conclusiones del Informe de Auditoria "*Costes por insolvencia*". En consecuencia VODAFONE deberá asignar los costes por insolvencias desde el CANADS "Gastos extraordinarios" a los servicios sobre la base de los ingresos por servicios de cliente final y no en función del coste total del servicio, como venía haciendo hasta el momento.

**Segundo.-** Desestimar el resto de las pretensiones del recurso de reposición interpuesto por la entidad VODAFONE ESPAÑA, S.A. contra la resolución sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes presentados por VODAFONE ESPAÑA, S.A. referidos al ejercicio correspondiente al periodo 1 de abril de 2004 a 31 de marzo de 2005.

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, 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 48.17 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de 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.

EL SECRETARIO

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Jaime Almenar Belenguer

Reinaldo Rodríguez Illera