

RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN**de 19 de septiembre de 2005****relativa a la separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

(2005/698/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Vista la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 19, apartado 1,

Previa consulta con el Comité de comunicaciones,

Considerando lo siguiente:

(1) Algunas disposiciones del marco regulador de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas exigen la implantación de los mecanismos de contabilidad de costes necesarios y apropiados, a saber, los artículos 9, 11 y 13 y artículo 6, apartado 1, con respecto al anexo I, de la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión ⁽²⁾ (Directiva de acceso); el artículo 17 y el artículo 18, apartado 1, y el punto 2 del anexo VII la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas ⁽³⁾ (Directiva de servicio universal) y el artículo 13 de la Directiva 2002/21/CE.

(2) A los operadores que hayan sido designados como poseedores de peso significativo en el mercado (PSM) en un mercado pertinente (en lo sucesivo denominados «los operadores notificados») de resultados de un análisis del mercado llevado a cabo de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE se les pueden imponer, entre otras, obligaciones relativas a la preparación de cuentas separadas y/o la implantación de un sistema de contabilidad de costes. Al imponer tales obligaciones se pretende conseguir que las transacciones entre operadores resulten más transparentes y/o determinar el coste real de los servicios prestados. Además, las autoridades nacionales de reglamentación pueden utilizar la separación contable y la implantación de sistemas de contabilidad de costes para complementar la aplicación de otras medidas reguladoras (por ejemplo, transparencia, no discriminación u orientación a costes) impuestas a los operadores notificados.

(3) La presente Recomendación actualiza la Recomendación 98/322/CE de la Comisión, de 8 de abril de 1998, sobre la interconexión en un mercado de las telecomunicaciones liberalizado (parte 2: Separación contable y contabilidad de costes) ⁽⁴⁾, tras la aplicación del marco regulador de las comunicaciones electrónicas (25 de julio de 2003). Esta revisión resulta necesaria, ya que el marco regulador de 2002 introdujo algunas modificaciones importantes en relación con el conjunto de medidas reguladoras de 1998, tales como una ampliación del ámbito de aplicación, un enfoque diferente en relación con la imposición de obligaciones *ex ante*, un cambio en el ámbito de aplicación de las disposiciones específicas relativas a la contabilidad de costes y a la separación contable y la aplicación del principio de neutralidad tecnológica.

(4) Los objetivos generales de la presente Recomendación son fomentar la aplicación de unos principios y metodologías contables coherentes a nivel de la UE, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por las autoridades nacionales de reglamentación en el ámbito de la contabilidad de costes y la separación contable, y mejorar la transparencia de los sistemas de contabilidad, las metodologías, los datos elaborados y los procesos de auditoría e informe, en beneficio de todas las partes interesadas.

(5) Los operadores pueden tener actividades en mercados en los que han sido designados como poseedores de peso significativo en el mercado y, a la vez, en mercados competitivos en los que no han sido objeto de tal designación. Con el fin de llevar a cabo su misión reguladora, es posible que una autoridad nacional de reglamentación precise información sobre los mercados en los que los operadores no tienen PSM. Cuando se imponga una obligación de separación contable a un operador notificado con PSM en uno o más mercados, la imposición de dicha separación contable puede cubrir mercados en los que el operador no posee PSM, por ejemplo, para garantizar la coherencia de los datos.

(6) Las metodologías de contabilidad de costes o separación contable impuestas y utilizadas, en particular, como base para las decisiones relativas al control de precios deberán especificarse de manera tal que se fomente la inversión eficiente y se identifiquen los potenciales comportamientos anticompetitivos, especialmente el estrechamiento de márgenes; además, deben estar en consonancia con los objetivos de la política de la autoridad nacional de reglamentación establecidos en el artículo 8 de la Directiva 2002/21/CE.

⁽¹⁾ DO L 108 de 24.4.2002, p. 33.

⁽²⁾ DO L 108 de 24.4.2002, p. 7.

⁽³⁾ DO L 108 de 24.4.2002, p. 51.

⁽⁴⁾ DO L 141 de 13.5.1998, p. 6.

- (7) La aplicación de una metodología de costes nueva o revisada puede revelar que los niveles actuales de las tarifas reguladas y/o los mecanismos de fijación de precios no resultan adecuados o están desajustados de alguna manera. Si una autoridad nacional de reglamentación considera necesaria la aplicación de medidas correctoras, procede que tenga debidamente en cuenta el contexto comercial y económico con el fin de minimizar el riesgo y la incertidumbre en los mercados pertinentes. Entre las medidas podrían figurar, por ejemplo, el escalonamiento de un eventual ajuste de los precios a lo largo de un período de tiempo razonable.
- (8) Cuando se aplique un sistema contable que utilice un enfoque prospectivo (tal como el coste incremental a largo plazo o LRIC) basado no en los costes históricos, sino en los costes corrientes, por ejemplo cuando se reevalúan los activos sobre la base del coste de utilización de una infraestructura moderna equivalente construida con la tecnología más eficiente disponible, es posible que las autoridades nacionales de reglamentación tengan que ajustar los parámetros de la metodología de costes para alcanzar estos objetivos. Debe preverse, cuando proceda, el uso coordinado de los enfoques ascendente y descendente. Los sistemas contables deben basarse en el principio de causalidad de costes, tales como el sistema de costes por actividades (ABC).
- (9) Cuando se aplique la contabilidad de costes corrientes (CCA) a bienes de red, tales como el bucle local que se considera menos duplicable a medio plazo, la aplicación coherente de las metodologías de costes exige que las autoridades nacionales de reglamentación ajusten en consecuencia los parámetros (tales como los costes del capital, los perfiles de amortización, los márgenes de beneficio o los componentes que varían con el tiempo).
- (10) Cuando se imponga la utilización de un sistema de contabilidad de costes con arreglo al artículo 13, apartado 4, de la Directiva 2002/19/CE, las normas utilizadas para la imputación de costes deben mostrarse con un nivel de detalle que deje clara la relación entre los costes y las tarifas de los componentes de la red y los servicios; en tanto que también es preciso conocer sobre qué base los costes directa e indirectamente atribuibles han sido repartidos entre las diferentes cuentas.
- (11) La presente Recomendación ofrece directrices sobre la aplicación de la contabilidad de costes y de la separación contable dentro del nuevo marco regulador de 2002. La Recomendación 98/322/CE, ofrece directrices sobre la aplicación de la contabilidad de costes y de la separación contable conforme al marco regulador de 1998. La Recomendación de 1998 sigue siendo aplicable en los casos en que un Estado miembro no haya completado la revisión de las obligaciones existentes en materia de contabilidad de costes y separación contable de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE.
- (12) Cuando los Estados miembros apliquen un mecanismo de compensación que suponga transferencias de carácter financiero, el anexo IV, parte B de la Directiva de servicio universal exige que dichas transferencias se efectúen de manera objetiva, transparente, no discriminatoria y proporcionada. A tal efecto, cualquier compensación recibida por el cumplimiento de obligaciones relativas a la prestación del servicio universal debe quedar debidamente consignada en los sistemas de separación contable.
- (13) En lo que se refiere a la financiación de las obligaciones de servicio universal, la Recomendación debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 80/723/CEE de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas ⁽¹⁾.
- (14) La aplicación de los principios contenidos en la presente Recomendación debe entenderse sin perjuicio del deber de Estados miembros y empresas de respetar íntegramente las normas comunitarias sobre la competencia.
- (15) La Recomendación 2002/590/CE de la Comisión, de 16 de mayo de 2002, sobre independencia de los auditores de cuentas en la UE: principios fundamentales ⁽²⁾, establece un sólido marco en relación con el cual puede verificarse la independencia de un auditor, cuando proceda.
- (16) El Grupo de entidades reguladoras europeas (ERG) ⁽³⁾ ha emitido un dictamen sobre la revisión de la Recomendación de la Comisión de 1998 sobre separación contable y contabilidad de costes que incluye un anexo detallado sobre diversos aspectos de la separación contable y la contabilidad de costes.

RECOMIENDA:

- 1) La presente Recomendación se refiere a la aplicación de sistemas de separación contable y de contabilidad de costes por parte de los operadores que hayan sido designados por su autoridad nacional de reglamentación como poseedores de peso significativo en el mercado en los mercados pertinentes de resultados de un análisis del mercado efectuado de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2002/21/CE. Los operadores sometidos a estas obligaciones se denominan en lo sucesivo «operadores notificados».

Al imponer la obligación de implantar un sistema de contabilidad de costes se pretende garantizar que los operadores notificados se atengan a unos criterios equitativos, objetivos y transparentes a la hora de asignar sus costes a los servicios en caso de estar sometidos a obligaciones relativas a controles de precios u orientación de los precios a costes.

⁽¹⁾ DO L 195 de 29.7.1980, p. 35. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2000/52/CE (DO L 193 de 29.7.2000, p. 75).

⁽²⁾ DO L 191 de 19.7.2002, p. 22.

⁽³⁾ El ERG fue creado por la Decisión 2002/627/CE de la Comisión (DO L 200 de 30.7.2002, p. 38), modificada por la Decisión 2004/641/CE (DO L 293 de 16.9.2004, p. 30).

Al imponer la obligación de la separación contable se pretende proporcionar un nivel superior de detalle en los datos respecto del procedente de los estados contables exigidos por la legislación del operador notificado, con el fin de reflejar de la manera más precisa posible el comportamiento de las diferentes partes de la empresa del operador notificado como si funcionasen como empresas distintas, y, en el caso de empresas integradas verticalmente, evitar la discriminación a favor de sus propias actividades y las subvenciones cruzadas desleales.

- 2) Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación exijan a los operadores notificados la desagregación de sus costes de explotación, capital empleado e ingresos en la medida necesaria para responder a los principios de proporcionalidad y transparencia y a los objetivos reglamentarios impuestos por el Derecho nacional o comunitario.

Se recomienda que la imputación de costes, capital empleado e ingresos se efectúe de acuerdo con el principio de causalidad de costes (por ejemplo, el sistema de costes por actividades, «ABC»).

Es necesario que los sistemas de contabilidad de costes y de separación contable de los operadores notificados sean capaces de facilitar información financiera relacionada con la regulación que permita demostrar que se cumplen íntegramente las obligaciones reglamentarias. Se recomienda que esta capacidad se mida en función de los criterios cualitativos de pertinencia, fiabilidad, comparabilidad e importancia relativa.

Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación comprueben la adecuación y la eficacia de los sistemas de contabilidad de costes y de separación contable; tales sistemas podrán ser objeto de consulta pública.

- 3) Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación, a la hora de evaluar las características y la especificación del sistema de contabilidad de costes, examinen la capacidad del sistema de contabilidad de costes del operador notificado para analizar y presentar los datos sobre costes de una manera acorde con los objetivos de la reglamentación. En particular, dicho sistema debería ser capaz de diferenciar entre costes directos ⁽¹⁾ y costes indirectos ⁽²⁾.

Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación que hayan adoptado una decisión sobre un sistema de contabilidad de costes basado en los costes corrientes establezcan unos plazos claros y un ejercicio de referencia para que sus operadores notificados implanten los nuevos sistemas de contabilidad de costes basados en los costes corrientes.

La evaluación de los bienes de red con un valor prospectivo o corriente de un operador eficiente, es decir, estimando los

costes que contraerían operadores equivalentes si el mercado fuera fuertemente competitivo, constituye un elemento clave de la metodología de «contabilidad de costes corrientes» (CCA). Esto exige que los costes de amortización incluidos en los costes de explotación se calculen sobre la base de las valoraciones actuales de los bienes equivalentes modernos. En consecuencia, el informe sobre el capital empleado debe efectuarse también sobre la base de los costes corrientes. Podrán resultar necesarios otros ajustes de los costes para reflejar el coste de adquisición actual de un bien y su base de costes de explotación. La evaluación de los bienes de red con un valor prospectivo o corriente puede complementarse mediante el uso de una metodología de contabilidad de costes tal como la de costes incrementales a largo plazo (LRIC), cuando proceda.

Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación tengan debidamente en cuenta las cuestiones relacionadas con los precios y la competencia que pudieran plantearse a la hora de implantar la CCA, por ejemplo en el caso de la desagregación del bucle local.

Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación tengan debidamente en cuenta los posibles ajustes de la información financiera en relación con los factores de eficiencia, en particular cuando utilicen los datos sobre costes a la hora de adoptar decisiones sobre precios, ya que el uso de sistemas de contabilidad de costes (aun cuando se aplique la CCA) podría no reflejar plenamente los costes pertinentes o contraídos eficientemente ⁽³⁾. Los factores de eficiencia pueden consistir en evaluaciones de diferentes topologías y arquitecturas de red, en técnicas de amortización o en la tecnología utilizada o cuya utilización se prevé en la red.

- 4) Se recomienda que los operadores notificados que deban presentar información sobre separación contable faciliten una cuenta de pérdidas y ganancias y un estado del capital empleado para cada una de las entidades sobre las que la reglamentación exige información (sobre la base de los mercados y servicios pertinentes). Es preciso indicar claramente las cuotas por transferencia o las compras entre mercados y servicios con suficiente detalle para que se justifique el cumplimiento de las obligaciones de no discriminación. Estas obligaciones de información sobre separación contable pueden exigir la preparación y la revelación de información relativa a mercados en los que un operador no tiene PSM.

Por motivos de coherencia e integridad de los datos, se recomienda que los informes financieros de las cuentas exigidas por la reglamentación se consoliden en una cuenta de pérdidas y ganancias y un estado del capital empleado para el conjunto de la empresa. También se exige la conciliación de estas cuentas separadas con las cuentas del operador exigidas por la legislación. Estas cuentas deben ser objeto del dictamen de una auditoría independiente o de una auditoría de conformidad por parte de la autoridad nacional de reglamentación (siempre que disponga del personal cualificado adecuado).

⁽¹⁾ Son costes directos los contraídos íntegramente y sin ambigüedad en función de actividades especificadas.

⁽²⁾ Son costes indirectos los que exigen una distribución utilizando una metodología de reparto equitativa y objetiva.

⁽³⁾ Algunos de los bienes pueden exceder de los requisitos o la arquitectura de la red puede estar por debajo del nivel óptimo. La implantación de un modelo de economía/ingeniería ascendente contribuye a aportar información sobre los costes contraídos que son ineficientes e innecesarios, y por tanto deben suprimirse.

- 5) Se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación pongan la información contable pertinente facilitada por los operadores notificados a disposición de las partes interesadas con un nivel de detalle suficiente. El detalle de la información facilitada debería servir para garantizar que no se ha producido discriminación injustificada entre la prestación interna y la prestación externa de servicios, y que se puede conocer el coste medio de los servicios y el método por el cual se han calculado los costes. Al facilitar información a tal efecto, las autoridades nacionales de reglamentación deberían prestar la debida atención al secreto comercial.

En lo que a esto se refiere, la publicación por el operador notificado de unos estados de costes suficientemente detallados, que muestren, por ejemplo, el coste medio de los componentes de la red, incrementará la transparencia y fomentará la confianza de los competidores en que no se han producido subvenciones cruzadas anticompetitivas. Se considera este punto especialmente importante en el caso de los servicios al por mayor. El anexo contiene directrices de aplicación sobre los requisitos en materia de información y de publicación de la información.

- 6) Algunas empresas pueden ser designadas proveedoras del servicio universal de conformidad con el artículo 8 de la Directiva de servicio universal, pudiendo entonces estar sometidas a un control de las tarifas al por menor de confor-

midad con lo dispuesto en el artículo 17 de esa misma Directiva. En el caso de los Estados miembros que han introducido regímenes para la financiación de las obligaciones de servicio universal, se recomienda que cualquier aportación que reciba una empresa designada en virtud de un mecanismo de compensación quede consignada en los sistemas de separación contable.

- 7) Las presentes directrices sobre contabilidad se refieren a los informes de carácter reglamentario y no tienen por objeto sustituir a los informes financieros que pueda exigir la legislación de un Estado miembro.
- 8) La presente Recomendación será revisada por la Comisión, a más tardar, tres años después de su fecha de aplicación.
- 9) Los destinatarios de la presente Recomendación serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el 19 de septiembre de 2005.

Por la Comisión
Viviane REDING
Miembro de la Comisión

ANEXO

DIRECTRICES SOBRE REQUISITOS EN MATERIA DE INFORMACIÓN Y SOBRE LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN

El presente anexo contiene el marco en materia de información periódica, las cuestiones relativas a la publicación y la declaración de conformidad.

Según los principios enunciados en el punto 2 de la presente Recomendación, los sistemas de contabilidad de costes y de separación contable deben generar información financiera con un nivel de detalle que demuestre que se respetan los principios de no discriminación y transparencia, identificando e imputando adecuadamente ingresos, costes, capital empleado y volúmenes para las diversas actividades que el operador lleve a cabo. Esta información contable debe ponerse diligentemente a disposición de la autoridad nacional de reglamentación.

Una buena presentación de las cuentas exigidas por la reglamentación permite garantizar que los mensajes esenciales de los estados financieros sean comunicados con claridad y efectividad, y de manera tan sencilla y directa como sea posible. La presentación de la información de los estados financieros implica cierto grado de abstracción y agregación. Si este proceso se lleva a cabo ordenadamente, será posible comprenderla mejor, ya que tal presentación satisfará los diversos objetivos de la reglamentación, tales como demostrar que las tarifas se orientan a costes o que no existen discriminaciones injustificadas.

Los informes contables incluyen notas justificativas y cuadros suplementarios que completan y explican los estados financieros. Tanto los estados financieros como las notas justificativas constituyen un todo integrado.

La información contable exigida por la reglamentación es de utilidad para las autoridades nacionales de reglamentación y otras partes que puedan verse afectadas por decisiones reguladoras basadas en dicha información, tales como competidores, inversores y consumidores. En este contexto, la publicación de la información puede contribuir al establecimiento de un mercado abierto y competitivo y a mejorar la credibilidad del sistema contable exigido por la reglamentación.

No obstante, es posible que las normas nacionales y comunitarias relativas al secreto empresarial impongan restricciones a la revelación total de los datos. Por consiguiente, se recomienda que las autoridades nacionales de reglamentación, tras escuchar a los operadores, definan qué información debe considerarse confidencial y, en consecuencia, no debe revelarse.

1. Preparación y publicación de la información

Debería prepararse y publicarse la siguiente información financiera (sin perjuicio de las obligaciones de secreto u otras impuestas por la legislación nacional) en relación con el mercado/servicio pertinente:

- cuentas de pérdidas y ganancias,
- estado de capital empleado (metodología de cálculo detallada y valor de los parámetros utilizados),
- consolidación y conciliación con las cuentas que el operador tiene que presentar por ley u otras fuentes de información sobre costes,
- descripción de las metodologías de costes, incluyendo de referencias a la base de costes y las normas contables, metodologías de imputación y tasación, identificación y tratamiento de los costes indirectos,
- notas sobre la no discriminación (cuotas de transferencia detalladas),
- dictamen de auditoría (si lo exige la autoridad nacional de reglamentación),
- descripción de las políticas de contabilidad y de los principios contables exigidos por la reglamentación,
- declaración de conformidad con las normas comunitarias y nacionales,
- otros documentos suplementarios, según proceda.

Los formatos de los informes, que podrán ajustarse a los modelos de contabilidad estándar exigidos por la legislación, deberían ser definidos de antemano por la autoridad nacional de reglamentación, previa consulta con los operadores. La declaración de conformidad con la legislación nacional y comunitaria, el dictamen de la auditoría y la descripción de los principios, políticas, metodologías y procedimientos contables utilizados, en particular las metodologías de imputación de costes, no pueden considerarse confidenciales. Sin perjuicio de la legislación nacional y comunitaria sobre el secreto empresarial, los resultados de las auditorías deberían ponerse a disposición del público.

2. La declaración de conformidad

La declaración de conformidad anual debería incluir al menos:

- las conclusiones del auditor,
- todas las irregularidades detectadas,
- las recomendaciones formuladas por el auditor (con una descripción de los efectos correspondientes),
- la descripción completa de la metodología de comprobación aplicada,
- algunos datos contables y financieros agregados (tales como los ajustes de la CCA, los supuestos más importantes de las metodologías de imputación, el nivel de los costes imputados y la granularidad del modelo).

La publicación de la declaración de conformidad y de los resultados de la auditoría debería efectuarse de manera que fueran fácilmente accesibles a las partes interesadas, por ejemplo en papel o en versión electrónica, o publicarse en la página web del operador o de la autoridad nacional de reglamentación.

3. Período de información

La publicación de las cuentas exigidas por la reglamentación debería efectuarse anualmente y lo antes posible tras la finalización del ejercicio contable. La publicación de la declaración debe tener lugar en un plazo de dos meses tras la conclusión de la auditoría exigida por la reglamentación, o no más tarde que la práctica habitual especificada en las obligaciones reglamentarias.
