

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.9.2008  
SEC(2008) 2490

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

*que acompaña a la*

Propuesta de

**REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO**

**por el que se modifican el Reglamento (CE) nº 717/2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de telefonía móvil en la Comunidad, y la Directiva 2002/21/CE, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

{COM(2008) 580 final}  
{SEC(2008) 2489}

## RESUMEN

### 1. ANTECEDENTES

La Comisión Europea debía revisar el funcionamiento del Reglamento sobre itinerancia e informar al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 30 de diciembre de 2008. La Comisión debía evaluar en su informe si se habían cumplido los objetivos del Reglamento sobre la itinerancia y si era preciso prorrogarlo y/o modificarlo. El Parlamento Europeo y el Consejo encargaron también específicamente a la Comisión que examinara la evolución de las tarifas al por mayor y al por menor de los servicios de comunicaciones de datos en itinerancia, incluidos el SMS y el MMS, y, si procedía, incluyera recomendaciones sobre la necesidad de regular estos servicios.

La presente evaluación de impacto examina las opciones derivadas de la revisión por la Comisión del funcionamiento del Reglamento sobre itinerancia. En particular, examina su posible prórroga más allá del 30 de junio de 2010, fecha prevista para su expiración, con respecto a los servicios de voz en itinerancia y la posible inclusión en su ámbito de aplicación de los servicios itinerantes de comunicaciones de datos por paquetes y/o SMS. El 1 de septiembre, el Comité de Evaluación de Impacto presentó sus observaciones sobre el presente documento, observaciones que han sido tenidas en cuenta.

### 2. EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DESDE LA ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE ITINERANCIA

El Reglamento sobre itinerancia entró en vigor el 30 de junio de 2007, y los servicios de la Comisión comenzaron a preparar la revisión de su funcionamiento ya desde otoño de 2007. En particular, la aplicación de la «eurotarifa» y la transición a la misma se efectuaron sin problemas, con muy pocas excepciones señaladas por las autoridades nacionales de reglamentación (ANR).

En asociación con la Comisión, el Grupo de entidades reguladoras europeas (ERG) inició un amplio ejercicio semestral de recogida de datos que sirvió de base para dos informes de evaluación comparativa. Con motivo de este ejercicio, se constató que los precios al por mayor y al por menor no se habían apartado suficientemente de los límites máximos permitidos para poder llegar a la conclusión de que estos mercados eran ya competitivos. El informe detectó también el problema consistente en que muchos operadores facturan los servicios itinerantes por minutos, en lugar de por el tiempo realmente consumido.

Los informes demostraron también que parecía haber poca variación en los precios de los mensajes SMS en itinerancia en la mayor parte de los Estados miembros, tanto a nivel mayorista como minorista. También en el caso de los servicios de datos el examen del precio medio por MB muestra que las diferencias de precio de un país a otro siguen siendo muy grandes y que en algunos países los precios medios siguen resultando muy elevados.

#### 2.1. Consulta pública

La Comisión Europea puso en marcha una amplia consulta pública el 7 de mayo de 2008, solicitando comentarios para la revisión del Reglamento sobre la itinerancia y su posible

ampliación a los servicios itinerantes de datos y SMS. Aun cuando la mayoría de los operadores se mostraron contrarios a la prórroga de la regulación de los servicios itinerantes de voz, la mayor parte de las ANR y de los Estados miembros, así como algunos operadores pequeños y grupos de consumidores, se manifestaron a favor de la misma.

Sobre la cuestión de la facturación por minutos y por segundos, los operadores entienden, por regla general, que es una cuestión que debe dejarse al mercado, mientras que el ERG y los grupos de consumidores consideran necesaria una actuación urgente para hacer frente a lo que denominan «la cuestión de la tarifa oculta».

El ERG indicó que, hasta abril de 2008, parecía haber poca variación en los precios al por menor de los SMS en itinerancia. Por ello, recomendaba la introducción de un límite para la tarifa media al por mayor de los SMS en itinerancia, y la inclusión en la obligación de la eurotarifa de una oferta de SMS en itinerancia a un precio al por menor no superior a un máximo especificado. Las organizaciones de consumidores se han manifestado asimismo a favor de la regulación de los SMS a nivel tanto mayorista como minorista. Por su parte, la *GSM Association* y los operadores móviles, salvo algunas excepciones, se muestran contrarios a dicha regulación.

En lo que se refiere a los servicios itinerantes de datos, hubo un consenso casi global en la conveniencia de eliminar las «facturas exorbitantes». Las organizaciones de consumidores se han pronunciado también por la regulación de los niveles mayorista y minorista. El ERG considera necesarias unas medidas reguladoras formales e inmediatas para mejorar la transparencia y eliminar las facturas exorbitantes. La *GSM Association* y la mayoría de los operadores se han declarado contrarios a la regulación de los precios, aunque varios operadores apoyan la regulación a nivel mayorista.

## **2.2. Otros datos**

Los servicios de la Comisión han permanecido abiertos a los contactos con las partes interesadas a lo largo de todo el proceso. La Comisión encargó también un estudio a unos consultores independientes, y lo publicó el 27 de junio de 2008.

La Comisaria Reding advirtió a la industria en febrero de 2008, con motivo del GSM World Congress celebrado en Barcelona, que era necesario reducir los precios de los servicios itinerantes de datos y SMS antes de julio de 2008 si se quería evitar la regulación. La Comisaria se dirigió asimismo por escrito a los presidentes de los consejos de administración de todos los operadores móviles de la Unión Europea el 4 de junio de 2008, solicitando información sobre sus ofertas de precios en relación con los servicios itinerantes de datos y SMS en la UE, así como sobre las medidas de transparencia adoptadas con respecto a dichos servicios, a 1 de julio de 2008.

Todas las ANR han facilitado los datos relativos a los operadores recogidos en el contexto de sus actividades generales de vigilancia. Estos completos datos han permitido a los servicios de la Comisión construir un modelo económico que permite estimar el impacto del Reglamento actual, así como el impacto económico de las varias opciones presentadas en el presente informe.

### **3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

#### **3.1. Llamadas vocales en itinerancia**

Aunque los consumidores se hayan beneficiado de una reducción de las tarifas de los servicios itinerantes de voz, los datos recogidos desde la adopción del Reglamento delatan la persistencia de los problemas estructurales de este mercado. En su respuesta a la consulta pública, el ERG confirma que subsisten aún los problemas fundamentales que existían antes del Reglamento actual.

#### **3.2. Unidades de facturación**

El Reglamento impone unos límites de precios a los servicios de voz en itinerancia intracomunitaria que se expresan en términos de un importe especificado «por minuto». Sin embargo, las disposiciones correspondientes del Reglamento no indican explícitamente cuál debe ser la unidad de tiempo mínima en función de la cual deben computarse los precios al por mayor y al por menor de los servicios itinerantes de voz. El informe de evaluación comparativa del ERG correspondiente a septiembre de 2007 – marzo de 2008 estimaba que las prácticas de facturación por minutos incrementan en promedio en torno a un 24 % las facturas al por menor típicas para las llamadas efectuadas y a en torno a un 19 % las recibidas usando la eurotarifa. Las prácticas dispares en materia de unidades de facturación empleadas por los operadores móviles socavan gravemente la coherencia en la aplicación de la eurotarifa.

#### **3.3. SMS**

Al igual que en el caso de los servicios de voz, una de las razones que explican los elevados precios de los SMS en itinerancia es que los consumidores no se fijan en estos precios a la hora de elegir operador móvil. En consecuencia, los consumidores sólo se dan cuenta de los elevados precios que se aplican cuando utilizan el servicio. Los precios de los SMS en itinerancia intracomunitaria afectan a millones de ciudadanos de la UE. El SMS es un servicio que utilizan particularmente los jóvenes consumidores. No parece que el nivel de las tarifas al por mayor por el envío de un SMS en itinerancia intracomunitaria esté justificado por los costes subyacentes, y no parece haber suficiente presión competitiva sobre los operadores para que las abaraten.

#### **3.4. Servicios de datos por conmutación de paquetes en itinerancia**

En los debates políticos que precedieron a la adopción del Reglamento ya se expresó cierta inquietud por el nivel de las tarifas de los servicios itinerantes de datos. Aun cuando ha habido cierta evolución positiva, los precios al por mayor y al por menor de los servicios de datos en itinerancia intracomunitaria son injustificadamente elevados si se comparan con los de los servicios nacionales equivalentes y con los costes subyacentes de la prestación de los servicios, además de generar a menudo el problema de las facturas exorbitantes. La persistencia de unas tarifas al por mayor elevadas para estos servicios (en particular en el caso de las redes no preferidas), derivado en parte de limitaciones de direccionamiento del tráfico, genera una enorme variación de los costes al por mayor. Estas tarifas al por mayor excesivas crean falseamientos de las condiciones competitivas que resultan perjudiciales para el buen funcionamiento del mercado interior.

#### **4. OBJETIVOS**

El objetivo general de la acción de la UE es promover el desarrollo del mercado único de los servicios de comunicaciones electrónicas, que incluyen la telefonía vocal, el SMS y las comunicaciones de datos, para los usuarios de las redes públicas de telefonía móvil que utilizan esos servicios en itinerancia intracomunitaria cuando se desplazan por la Unión. Más en concreto, el objetivo es garantizar que los precios que abonan los usuarios de las redes públicas de telefonía móvil por los servicios de itinerancia intracomunitaria cuando se desplazan por la Unión no sean injustificadamente más elevados que los que se les aplican cuando efectúan llamadas, envían SMS o transmiten datos dentro de su propio país.

#### **5. OPCIONES POLÍTICAS ALTERNATIVAS**

La presente evaluación de impacto examina varios enfoques alternativos a la regulación específica, como son la autorregulación, la corregulación y la legislación indicativa. Sin embargo, a la vista de las particularidades de los problemas detectados, se llega a la conclusión de que estas opciones no son viables (véase el capítulo 5).

Las opciones se evalúan con arreglo a los siguientes criterios: eficacia, competencia, eficiencia, sistematicidad y coherencia.

#### **6. OPCIONES PARA LAS LLAMADAS VOCALES EN ITINERANCIA**

Se han examinado varias opciones para el caso de los servicios itinerantes de voz. Entre ellas figura la de no hacer nada, lo que significaría la expiración del Reglamento el 30 de junio de 2010. Sin embargo, se llega a la conclusión de que existe un riesgo importante de que la ausencia de presiones competitivas subyacentes en el mercado de las llamadas vocales en itinerancia se traduzca en un retorno de los precios elevados al por mayor y al por menor cuando desaparezcan las obligaciones en materia de precios contenidas en el Reglamento si expira en 2010. Por este motivo, se considera que procede prorrogar el Reglamento por tres años más, hasta el 30 de junio de 2013.

Las medidas de transparencia en relación con los servicios itinerantes de voz constituyen un elemento indispensable del Reglamento actual. No obstante, se considera que las medidas de transparencia por sí solas no serán eficaces.

Se llega, en consecuencia, a la conclusión de que la regulación debe aplicarse a los niveles tanto mayorista como minorista. Si no se regula el nivel mayorista, se corre el riesgo de perturbar el buen funcionamiento del mercado de la itinerancia al poner a los operadores más pequeños en una situación dramática de desventaja competitiva. De la misma manera, si sólo se regula el nivel mayorista, es probable que los beneficios no lleguen al consumidor en forma de unos precios al por menor más bajos.

La evaluación de impacto examina luego distintas opciones en cuanto a la estructura de la regulación de los servicios vocales prorrogada, y específicamente si debe existir un plan progresivo para la reducción de los actuales límites de precios al por mayor y al por menor y, en su caso, la cuantía de dichas reducciones. La conclusión es que estos límites deben seguir disminuyendo para reflejar las reducciones de los costes previstas. Por tanto, el enfoque más eficaz es establecer un plan que mantenga la reducción lineal contenida en el Reglamento actual al nivel minorista y prevea una reducciones más importantes a nivel mayorista para

reflejar el descenso de los costes pronosticado. Se trata de un enfoque que favorece la competencia, al aportar una mayor flexibilidad.

## **7. OPCIONES PARA LAS UNIDADES DE FACTURACIÓN**

Los diferentes enfoques que se aplican a la facturación de las llamadas en itinerancia crean situaciones igualmente diferentes que socavan la coherencia en la aplicación de la eurotarifa y falsean las condiciones de la competencia en el mercado único. Por ello, procede que el Reglamento armonice las obligaciones impuestas a los operadores móviles en este contexto.

Las posibles opciones para abordar este tema son: no cambiar nada, pasar a una facturación por segundos estricta, una facturación por segundos modificada y un ajuste de los niveles de los límites. La conclusión es que el enfoque más eficaz es la facturación por segundos modificada, pues de esta manera los consumidores solo serán en general facturados por lo que consuman, y los operadores recuperarán unos costes de establecimiento de la llamada razonables y podrán diferenciar sus ofertas, al aplicar un intervalo de tarificación máximo de 30 segundos al comienzo de la llamada. Las llamadas entrantes y las llamadas a nivel mayorista deben facturarse estrictamente por segundos.

## **8. OPCIONES PARA LOS SMS**

Al igual que en el caso de los servicios vocales, se han examinado varias opciones para resolver los problemas detectados en el mercado del SMS en itinerancia. No obstante, la discrepancia entre los precios de los SMS nacionales y en itinerancia sigue siendo injustificablemente grande. Pese a los firmes llamamientos en favor de una reducción de precios efectuados recientemente por la Comisión Europea y los reguladores nacionales, apenas se han producido variaciones en el mercado.

Se consideran esenciales las medidas de transparencia para los servicios itinerantes SMS. No obstante, se entiende igualmente que las medidas de transparencia por sí solas no serán eficaces para abordar estos problemas.

Regular solamente el nivel mayorista significaría suponer que las fuerzas del mercado bastarán para garantizar que las reducciones a dicho nivel se reflejen sustancialmente en el nivel minorista en un plazo relativamente corto. A la inversa, sin regulación del nivel mayorista se corre el riesgo de que los operadores más pequeños sufran compresión de precios por tener que afrontar unas tarifas al por mayor relativamente elevadas mientras que sus precios al por menor están limitados.

Al igual que en el caso de los servicios vocales, se considera que una combinación de medidas de transparencia y de regulación a los niveles mayorista y minorista garantizará el resultado deseado. Esta idea cuenta con el respaldo del ERG, que considera que las tarifas al por mayor del SMS no se justifican por los costes del operador anfitrión.

Los servicios de la Comisión llegan a la conclusión de que conviene modificar el Reglamento para incluir medidas reguladoras de los niveles mayorista y minorista, así como medidas de transparencia para los servicios itinerantes SMS, con efecto a partir del 1 de julio de 2009 y para un período de cuatro años, hasta el 30 de junio de 2013.

La evaluación de impacto examina tres opciones para la regulación de las tarifas del SMS en itinerancia a nivel mayorista y minorista. La primera es una propuesta de la autoridad nacional de reglamentación danesa (NITA) y se trata de un modelo basado en los costes, mientras que las otras opciones son propuestas del ERG. El modelo de la NITA propone 3,48 céntimos a nivel minorista y 0,8 céntimos a nivel mayorista. La primera opción del ERG propone un límite de 15 céntimos a nivel minorista y 8 céntimos a nivel mayorista. La segunda opción del ERG propone 11 céntimos a nivel minorista y 4 céntimos a nivel mayorista. Aun cuando el método de la NITA es muy interesante, se considera que produciría unos límites demasiado agresivos para su aplicación práctica en casi todos los Estados miembros.

A nivel mayorista, se prefiere la segunda opción del ERG a la primera porque refleja mejor los costes al por mayor realmente contraídos, al tiempo que permite más flexibilidad que el enfoque de la propuesta de la NITA. A nivel minorista, la segunda opción del ERG resulta claramente preferible desde el punto de vista del consumidor.

## **9. OPCIONES PARA LAS COMUNICACIONES DE DATOS EN ITINERANCIA**

La discrepancia permanente entre los precios nacionales y en itinerancia de los servicios de datos se mantiene, con pautas diversas entre los Estados miembros, con lo que sigue vigente la posibilidad de que los consumidores reciban «facturas exorbitantes». La falta de transparencia de estos servicios sigue constituyendo un problema importante, y no está nada claro que los esfuerzos recientes de algunos operadores por aportarla garanticen la eliminación de las facturas exorbitantes en todos los Estados miembros. Por ello, aunque se imponga la cautela a la hora de regular, se considera que cruzarse de brazos no es una opción viable.

La conclusión es que, para abordar el problema de la transparencia, hacen falta dos medidas: la oferta de información básica sobre precios es esencial para los consumidores y debe proponerse como medida reguladora. Asimismo, permitir que el consumidor elija un límite de gasto constituiría un instrumento muy eficaz para combatir el problema de las facturas exorbitantes, por lo que debe proponerse también.

La evaluación de impacto examina también atentamente la posibilidad de regular los niveles mayorista y minorista. Las elevadas tarifas al por mayor (particularmente en las redes no preferidas), combinadas con las dificultades de direccionamiento del tráfico de datos en itinerancia, están falseando las condiciones de competencia e impidiendo que los operadores puedan prever sus costes al por mayor. La fijación de un límite de salvaguardia a nivel mayorista eliminaría estas tarifas excesivas y permitiría el libre juego de la competencia en el resto del mercado mayorista. Este límite debe ser suficientemente bajo para evitar el problema de las facturas exorbitantes, pero también estar suficientemente por encima de algunas ofertas actuales del mercado para no perturbar las fuerzas competitivas.

Por ello, se considera necesaria la regulación del nivel mayorista (en combinación con medidas de transparencia). El período de vigencia de la regulación se ajusta al de los servicios de voz y SMS, es decir, hasta el 30 de junio de 2013.

Se considera que no debe regularse el nivel minorista, dado que es probable que surjan presiones competitivas de servicios de sustitución potenciales en el mercado.



## **10. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

La ampliación de la regulación de las comunicaciones móviles en itinerancia seguirá siendo objeto de un atento seguimiento por parte de las ANR y de la Comisión. Los servicios de la Comisión consideran que debe proseguir la recogida de datos con un alcance y una frecuencia similares durante la vigencia de la ampliación propuesta. Se solicitará a las ANR que recojan datos sobre los servicios vocales, de datos y SMS al por mayor y al por menor cada seis meses. Se evaluará la eficacia, eficiencia y pertinencia de la regulación de la itinerancia hacia el final de su período trienal de vigencia, dentro del ejercicio de revisión.