



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 6.7.2011
COM(2011) 407 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**sobre el funcionamiento del Reglamento (CE) n° 717/2007 del Parlamento Europeo y del
Consejo, de 27 de junio de 2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de
comunicaciones móviles en la Comunidad, modificado por el Reglamento (CE)
n° 544/2009**

{SEC(2011) 870 final}
{SEC(2011) 871 final}

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**sobre el funcionamiento del Reglamento (CE) nº 717/2007 del Parlamento Europeo y del
Consejo, de 27 de junio de 2007, relativo a la itinerancia en las redes públicas de
comunicaciones móviles en la Comunidad, modificado por el Reglamento (CE)
nº 544/2009**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Antecedentes	4
2.1.	Reglamento vigente.....	4
2.2.	Panorama general del mercado	4
2.3.	Novedades desde la adopción del Reglamento	5
2.4.	El proceso de consulta.....	6
3.	Revisión.....	7
3.1.	Consecución de los objetivos	7
3.2.	Introducción de medidas estructurales	8
3.3.	Prórroga del Reglamento y ampliación de su ámbito de aplicación	9
4.	Conclusión.....	11

1. INTRODUCCIÓN

La Estrategia Europa 2020¹ aspira a conseguir que Europa «se convierta en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social». Una de las piezas de esta nueva estrategia es la Agenda Digital para Europa², que define diversos «objetivos clave en materia de rendimiento» para alcanzar el mercado único digital. Con relación a los servicios de itinerancia móvil internacional, el objetivo es que «para 2015 la diferencia entre las tarifas de itinerancia y las nacionales deberá aproximarse a cero»³. Este objetivo se alcanzará si la competencia en los mercados de telefonía móvil permite que los consumidores accedan con facilidad y rapidez a un servicio de itinerancia al nivel de los precios nacionales competitivos correspondientes, o próximo a este.

La necesidad de solventar los problemas de la itinerancia con el fin de que el mercado único sea una realidad tangible para los ciudadanos y las empresas de Europa se refleja también en el Acta del Mercado Único, adoptada por la Comisión el 13 de abril de 2011. El mercado único digital es una de las «prioridades» que se mencionan en el Acta del Mercado Único, mediante el cual se puede liberar el potencial del mercado único para generar crecimiento, empleo y confianza de los ciudadanos, incluso en lo tocante a los servicios de telefonía móvil a través de Europa.

El Reglamento (CE) n° 717/2007 (modificado por el Reglamento (CE) n° 544/2009), relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles (en adelante denominado «el Reglamento»), que entró en vigor en junio de 2007, expirará el 30 de junio de 2012, salvo que sea prorrogado —en su caso con modificaciones— por el Parlamento y el Consejo previa propuesta de la Comisión. El Reglamento exige que la Comisión revise su funcionamiento e informe al Parlamento Europeo y al Consejo no más tarde del 30 de junio de 2011. De conformidad con su artículo 11, la Comisión debe evaluar si el Reglamento ha alcanzado sus objetivos, a saber: garantizar que los consumidores no pagan precios excesivos por los servicios en itinerancia en la Unión Europea en comparación con unos precios nacionales competitivos, contribuyendo de este modo al correcto funcionamiento del mercado interior, así como a la consecución de un nivel elevado de protección del consumidor, al fomento de la competencia y la transparencia en el mercado y a la oferta de incentivos para la innovación y opciones para los consumidores.

El presente informe presenta los resultados de la revisión del funcionamiento del Reglamento efectuada por la Comisión, explica las principales opciones de actuación que se proponen para hacer efectivas sus conclusiones y adjunta una propuesta legislativa para que el Reglamento se modifique en consecuencia. La propuesta legislativa y la evaluación de impacto que la acompaña ofrecen información más detallada y la motivación subyacente. Al igual que en el caso del propio Reglamento, la base jurídica de la nueva propuesta es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el antiguo artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

¹ Véase la Comunicación de la Comisión: «Europa 2020 — Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020 de 3.3.2010.

² Véase la Comunicación de la Comisión: «Una Agenda Digital para Europa», COM(2010) 245 final/2 de 26.8.2010.

³ Véase el anexo 2 de la Agenda Digital.

2. ANTECEDENTES

2.1. Reglamento vigente

Como consecuencia de la particular estructura del mercado de la itinerancia y de su carácter transfronterizo, ya en 2005 las autoridades reglamentarias nacionales reconocieron que no contaban con instrumentos adecuados para abordar eficazmente los problemas de competitividad que originan los elevados precios de los servicios de itinerancia y que la adopción de medidas divergentes en los Estados miembros resultaría ineficaz y entorpecería la creación y el funcionamiento del mercado interior.

Así pues, con el fin de gestionar de manera segura, armonizada y oportuna la cuestión de las elevadas tarifas de la itinerancia, se adoptaron medidas a nivel de la UE en forma de un primer Reglamento relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Comunidad (Reglamento sobre la itinerancia), que el Parlamento Europeo adoptó en junio de 2007. El Reglamento sobre la itinerancia regula las tarifas al por mayor y al por menor de los servicios de voz en itinerancia fijando límites de precios («Eurotarifa»), cuyos niveles se reducen con carácter anual. Si bien los operadores están obligados a ofrecer una Eurotarifa, gozan de libertad para proporcionar ofertas alternativas al por menor para los servicios itinerantes.

En julio de 2009 se adoptó un Reglamento revisado, que prorrogaba la validez del Reglamento inicial y ampliaba su ámbito de aplicación para abarcar las tarifas al por mayor y al por menor de los mensajes SMS y las tarifas al por mayor de los servicios itinerantes de datos. Asimismo establecía medidas para mejorar la transparencia. Este Reglamento revisado tiene validez hasta el 30 de junio de 2012. El Reglamento, cuya vigencia es limitada, establece que puede prorrogarse o modificarse en función de una revisión que habrá de realizar la Comisión.

Mientras tanto, la Comisión se ha ocupado de supervisar el funcionamiento del Reglamento sobre la itinerancia y de mantener informados al Parlamento Europeo y al Consejo. Fruto de este trabajo es el informe intermedio que adoptó en junio de 2010⁴.

2.2. Panorama general del mercado

El mercado de los servicios móviles en itinerancia de la UE puede dividirse en servicios de voz, SMS y servicios de datos de banda ancha. Desde el punto de vista del volumen, en 2009 el mercado minorista de la itinerancia de la UE supuso unos ingresos de 4 777 millones EUR (71 % voz, 17 % datos y en torno al 11 % SMS). En el mercado mayorista, las cifras variaron ligeramente, ya que los ingresos de los servicios de itinerancia no agrupados correspondientes a esos mismos conceptos se situaron en el 69 %, 15 % y 16 %, respectivamente. El volumen total del mercado mayorista ascendió en 2009 a 1 253 millones EUR.

El volumen total del mercado de la telefonía móvil de la UE ascendió en 2008 a unos 164 000 millones EUR, de modo que los ingresos por itinerancia (minorista y mayorista) de la UE representan en torno al 3,68 % del mercado total de la telefonía móvil de la UE. Entre 2007 y 2009, los ingresos por servicios de voz en itinerancia disminuyeron considerablemente debido

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa al informe intermedio sobre el estado de desarrollo de los servicios de itinerancia en la Unión Europea, COM(2010) 356 final de 29.6.2010.

a unos precios y unos volúmenes de tráfico inferiores (-3,2%). Con respecto a los servicios de SMS en itinerancia, el efecto del Reglamento puede apreciarse claramente ya: en comparación con los de 2008, los ingresos totales de 2009 experimentaron un descenso considerable, a pesar del importante aumento en volumen (+23,1%). Por último, en lo tocante a los servicios de datos, el aumento del 43,6% en volumen que se produjo entre 2008 y 2009, combinado con la disminución de los precios al por mayor registrada como consecuencia de la aplicación del Reglamento, dio lugar a un descenso global de los ingresos. Con todo, por lo que se refiere al mercado al por menor, en el que no se impusieron límites de precios a la itinerancia de datos, los ingresos totales de 2009 se mantuvieron al mismo nivel que en 2008.

2.3. Novedades desde la adopción del Reglamento

La Comisión supervisa atentamente la evolución del mercado de la itinerancia. En su informe intermedio⁵ sobre el funcionamiento del Reglamento, si bien hace constar que este se aplica en general de forma correcta y que los operadores cumplen las nuevas disposiciones, también señala que sigue sin haber suficiente competencia. Los consumidores se están beneficiando de las reducciones en los precios de los servicios de voz y SMS en itinerancia, así como del aumento de la transparencia y la protección contra las facturas exorbitantes.

No obstante, los precios medios de la Eurotarifa ofrecida por los operadores y de las tarifas alternativas están próximos a los niveles de los límites regulados. Los precios de la comunicación de datos en itinerancia han bajado también, aunque los consumidores no están disfrutando aún plenamente de las reducciones que se registran al por mayor. Los servicios de la Comisión han seguido colaborando estrechamente con el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), sucesor del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas (ERG), que ha facilitado datos muy valiosos para la supervisión del Reglamento sobre la itinerancia que está realizando la Comisión y para la presente revisión del Reglamento.

El artículo 11 del Reglamento sobre la itinerancia dispone expresamente que la Comisión, al evaluar otros métodos reguladores, además de la regulación de los precios, que pudieran utilizarse para crear un mercado interior competitivo para la itinerancia, deberá tener en cuenta un análisis efectuado por el ORECE. Con el fin de cumplir esta obligación, en diciembre de 2010, el ORECE publicó un análisis completo de los efectos del Reglamento sobre la itinerancia, en el que se recogían asimismo sus puntos de vista respecto a los posibles planteamientos reguladores aplicables en el futuro⁶.

En su informe, el ORECE considera que sigue habiendo problemas estructurales en los niveles minorista y mayorista que dificultan la competencia y tienden a mantener los precios próximos al límite. Asimismo, considera que el Reglamento vigente debe ampliarse y que es preciso mantener algún tipo de regulación ya que, de lo contrario, se corre el peligro de que, en las circunstancias actuales, los precios vuelvan a aumentar.

Además del ejercicio general de recopilación de datos emprendido por el ORECE al que se ha hecho mención anteriormente, todas las autoridades nacionales de reglamentación han facilitado directamente a la Comisión datos específicos sobre los operadores, como parte del ejercicio general de supervisión realizado por ellas. Estos datos exhaustivos han permitido

⁵ Véase COM(2010) 356 final de 29.6.2010.

⁶ BoR (10) 58 BEREC *Report on International Mobile Roaming Regulation*.

elaborar un modelo económico que proporciona estimaciones del efecto del Reglamento vigente y de las repercusiones económicas de las opciones de actuación que se exponen en el presente informe.

Los servicios de la Comisión también celebraron numerosas reuniones con operadores móviles durante la revisión del Reglamento sobre la itinerancia y, en nombre de aquella, se llevó a cabo un estudio sobre las opciones para abordar los problemas que plantea la competencia en el mercado de la itinerancia de la Unión Europea⁷.

2.4. El proceso de consulta

El 8 de diciembre de 2010, la Comisión puso en marcha una amplia consulta pública para recabar observaciones acerca de la revisión del Reglamento sobre la itinerancia. El índice de respuesta fue elevado: se recibieron en total unas 90 contribuciones.

La mayoría de las respuestas planteaba la necesidad de mantener la intervención reguladora más allá de 2012. En el sector de la industria, las opiniones divergían: la mayor parte de los interesados reconocía la inevitabilidad de mantener la regulación, mientras que unos pocos sostenían que la competencia había alcanzado un nivel tal que no justificaba seguir con la regulación en el futuro. La mayoría de los participantes reconocía que el Reglamento vigente había logrado aportar beneficios a los consumidores, si bien, por otro lado, muy pocos creían que se hubiera fortalecido la competencia desde su entrada en vigor. En concreto, la industria se mostraba muy escéptica en cuanto a la capacidad del modelo actual para fomentarla.

La Comisión había presentado diversas opciones para futuros planteamientos de la regulación, entre los cuales también había, como lo contempla el Reglamento, métodos distintos de la regulación de precios que podrían utilizarse para crear un mercado interior de la itinerancia, como, por ejemplo, posibles soluciones estructurales para el problema de la falta de competencia en el mercado de la itinerancia. Las partes interesadas evaluaron estas opciones alternativas y emitieron opiniones muy divergentes. Algunos operadores de redes y autoridades nacionales expresaron dudas sobre las soluciones estructurales, que consideraban costosas y cuya aplicación era difícil y exigía mucho tiempo. En cambio, la obligación de acceso para los operadores de redes móviles virtuales (MVNO en sus siglas en inglés) parecía una solución más neutra y algunas respuestas de operadores más pequeños hacían hincapié en su potencial para promover la competencia. Por su parte, la mayoría de los grupos de interesados se mostraba favorable al mantenimiento del vigente modelo de limitación de precios.

La mayoría de los operadores se oponía a la regulación de los servicios de datos en itinerancia al por menor, mientras que los consumidores, los Estados miembros y otros interesados respaldaban ese planteamiento. Por su parte, los operadores de redes eran partidarios, en caso de que hubiera que proponer tal tipo de regulación, de una limitación al por menor que permitiera una cierta flexibilidad en este nuevo mercado emergente. Otros interesados, como los Estados miembros, los representantes de los consumidores y algunos MVNO, sostenían que la diferencia entre el precio al por menor y la limitación al por mayor era demasiado grande y ponía de manifiesto que la competencia no había surtido efecto. La mayoría de los participantes reconocía que la tecnología actual no ofrece en esta fase una alternativa viable a la itinerancia.

⁷ http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/cons11/wik_report_final.pdf.

3. REVISIÓN

Habida cuenta de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la Agenda Digital para Europa y teniendo presentes las conclusiones del informe intermedio sobre la itinerancia publicado en junio de 2010, la presente revisión tiene como finalidad mejorar el funcionamiento y seguir promoviendo el desarrollo del mercado único digital con respecto a los servicios de itinerancia de la UE.

3.1. Consecución de los objetivos

La Comisión ha seguido supervisando la evolución del mercado de la itinerancia. Aunque los precios de la itinerancia han descendido de manera continuada en los últimos años, ello se ha debido principalmente a la regulación de los precios al por mayor y al por menor. Como se señala también en el informe intermedio de la Comisión publicado en junio de 2010⁸, la medida en que los operadores ofrecen precios por debajo de los niveles de los límites regulados para los servicios de voz y SMS se considera un indicador clave del nivel de competencia existente en el mercado. No obstante, las tarifas medias de la UE se mantienen en general muy próximas a los límites de precios fijados mediante el Reglamento de modificación de 2009, con la única excepción de las tarifas al por mayor de los servicios de datos en itinerancia. En consecuencia, las tarifas de itinerancia que soportan los consumidores europeos siguen siendo elevadas —mucho más elevadas que las que se aplican a nivel nacional— y no reflejan los costes subyacentes de la prestación de los servicios en itinerancia. Las tarifas al por menor, en concreto las aplicables a los servicios de datos en itinerancia, son en ocasiones hasta siete veces superiores a las correspondientes al por mayor⁹.

Los servicios de datos en itinerancia son los únicos servicios cuyas tarifas no están reguladas actualmente a nivel minorista. Aunque se ha observado que las tarifas decrecen a nivel mayorista y minorista desde el establecimiento del límite para las tarifas al por mayor, no parece que la reducción de los precios al por mayor se haya contagiado al nivel minorista. En consecuencia, los márgenes de los operadores móviles siguen siendo muy elevados.

Las medidas de transparencia adoptadas hasta ahora han sido bien acogidas por los consumidores, pues les permiten estar mejor informados sobre los precios de la itinerancia y poder comprobar sus facturas con mayor facilidad.

Con respecto a la situación competitiva de los pequeños operadores, se ha observado que, en esta fase, no todos ellos tienen acceso a las redes para la prestación de servicios en itinerancia; ocurre así, en concreto, en el caso de los operadores de redes móviles virtuales, que no siempre pueden acceder a acuerdos comerciales. Aun cuando se hayan creado recientemente algunos procesos alternativos, como la internalización y la localización¹⁰, que podrían originar cierta presión competitiva en los precios de la itinerancia al por mayor, no se espera que sustituyan plenamente a la itinerancia.

En conclusión, a estas alturas, las fuerzas competitivas de mercado no se han desarrollado suficientemente y los precios se siguen manteniendo al nivel de los límites. Esta inexistencia de presión competitiva se sigue notando tanto a nivel mayorista como minorista, debido principalmente a que no se han abordado problemas estructurales tales como los obstáculos a

⁸ Véase COM(2010) 356 final de 29.6.2010.

⁹ Para más detalles sobre el cálculo, véase la evaluación de impacto.

¹⁰ Para más detalles, véase la evaluación de impacto.

la entrada en el mercado o los elevados costes de cambio de proveedor que predominan en el mercado de la itinerancia. Así pues, si se deja expirar el Reglamento, se corre el peligro de que aumenten los precios. Ello demuestra también la necesidad de adoptar un planteamiento regulador diferente. De hecho, si bien el método de regulación de los precios vigente ha permitido a los consumidores disfrutar de reducciones importantes en los precios durante el periodo en cuestión, no ha solventado los problemas estructurales que aquejan al mercado de la itinerancia y no representa, por tanto, una solución duradera.

Para los consumidores, las tecnologías existentes en la actualidad no representan una buena alternativa a la itinerancia, de ahí que sea poco probable que ejerzan una presión competitiva en los precios de la itinerancia en el futuro.

3.2. Introducción de medidas estructurales

De conformidad con el artículo 11 del Reglamento sobre la itinerancia, la Comisión debe evaluar otros métodos reguladores, además de la regulación de los precios, que puedan utilizarse para crear un mercado interior competitivo para la itinerancia internacional. De ahí que haya analizado diferentes opciones de actuación, que pueden consultarse en la evaluación de impacto que acompaña al presente documento. Con vistas a potenciar la eficacia de la dinámica del mercado de la itinerancia y sobre la base de la evaluación de las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones planteadas, la Comisión propone que se introduzca la siguiente combinación de soluciones estructurales, que va dirigida tanto a la demanda como a la oferta del mercado de la itinerancia.

Medida con un probable efecto a nivel de los consumidores (demanda)

La falta de presión competitiva sobre los precios de la itinerancia puede explicarse por diversos factores. En primer lugar, los operadores tienen pocos incentivos para competir, porque los servicios de itinerancia se ofrecen en general como parte de un paquete de servicios de telefonía más amplio, incluidos los servicios de telefonía nacionales, y no pueden por tanto utilizarse como instrumento para atraer nuevos clientes. Por otro lado, los elevados costes de cambio de proveedor y la inexistencia de sustitutos adecuados obstaculizan asimismo el desarrollo de ofertas competitivas alternativas. El ORECE también considera que la competencia en el mercado minorista se centra en los servicios nacionales y las características actuales de ese mercado ofrecen escasos incentivos a los proveedores minoristas para competir de manera agresiva en las ofertas de itinerancia. Así pues, aumentar la elección de los consumidores y la transparencia de los precios de la itinerancia contribuiría a crear las condiciones para lograr finalmente una mayor competencia a nivel minorista.

Propuesta

1. Exigir la venta separada («disociación») de los servicios de itinerancia en el mercado nacional

La Comisión propone que los consumidores puedan abandonar los servicios de itinerancia prefijados que ofrezca su proveedor de servicios nacionales y puedan escoger un operador de origen alternativo para los servicios de itinerancia únicamente. Cada vez que el cliente se desplace, el servicio de itinerancia al por menor cambiará automáticamente al proveedor alternativo.

Se prevé que esta medida tenga efectos positivos sobre la competencia a nivel minorista, pues facilitará el cambio de proveedor y el aumento de la elasticidad de la demanda, dado que los consumidores estarán más informados sobre los aspectos relacionados con la itinerancia cuando formalicen sus abonos. Asimismo, contribuirá a una mayor transparencia y a unas ofertas de tarifas alternativas de fácil comparación.

Medida con un probable efecto en la estructura del mercado (oferta)

Para que la venta por separado de servicios de itinerancia a nivel minorista tenga plena eficacia es preciso que se combine con una obligación de acceso que facilite la entrada en el mercado de agentes tanto nuevos como ya existentes, incluidos los proveedores de servicios de itinerancia transfronterizos, con el fin de potenciar la dinámica competitiva a nivel minorista.

Propuesta

2. Mejorar la entrada en el mercado exigiendo el acceso a los servicios de itinerancia al por mayor

La Comisión propone implantar la obligación de que los operadores de redes satisfagan todas las peticiones razonables de acceso al por mayor para la prestación de servicios de itinerancia.

Ello facilitará el desarrollo de ofertas alternativas de itinerancia móvil, en particular de pequeños operadores y MVNO. Los MVNO estarán verdaderamente en condiciones de negociar directamente acuerdos de itinerancia con operadores de redes móviles de otros Estados miembros o de obtener un acceso regulado al por mayor a servicios de itinerancia de los operadores de redes móviles del país de origen.

Además, ello aumentará la presión competitiva en el mercado mayorista y estimulará por tanto a los operadores a proporcionar servicios al por mayor al menor precio posible.

Combinada con la primera solución estructural (disociación) antes propuesta, esta medida proporcionará asimismo nuevas oportunidades comerciales a los pequeños operadores y les permitirá ofrecer servicios de itinerancia transfronterizos, con lo que además contribuirá al correcto funcionamiento del mercado único digital.

3.3. Prórroga del Reglamento y ampliación de su ámbito de aplicación

Prórroga del Reglamento hasta 2022

La Comisión propone que se prorrogue la validez del Reglamento otros diez años, hasta el 30 de junio de 2022. Se prevé que la aplicación de las soluciones estructurales antes mencionadas requerirá un cierto tiempo antes de que produzcan efectos en el mercado. De ahí que el Reglamento disponga el mantenimiento de unos límites transitorios de precios para garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores incluso en el periodo provisional, antes de que las soluciones estructurales surtan efecto. Los límites de los precios al por menor, que en principio deben aplicarse hasta el 30 de junio de 2016, podrían, no obstante, suprimirse antes si los datos del mercado indicasen que la competencia se ha desarrollado suficientemente. Los límites de los precios al por mayor deben mantenerse en principio a lo largo de todo el periodo regulatorio con el fin de garantizar suficiente estabilidad a los nuevos operadores del

mercado, pudiendo asimismo suprimirse si los datos del mercado indicasen que existe un nivel adecuado de competencia.

La Comisión propone revisar el funcionamiento del Reglamento en 2015, es decir, un año después de la fecha límite para la plena aplicación de las medidas estructurales y un año antes de la expiración prevista de los límites de precios al por menor. La revisión consistirá en concreto en un examen del efecto de esas medidas sobre el nivel de competencia en los mercados de la itinerancia. En caso de que la revisión demuestre que las medidas estructurales establecidas en el Reglamento no bastan para promover la competencia en los mercados de la itinerancia en beneficio de los consumidores europeos, la Comisión deberá presentar propuestas adecuadas al Parlamento Europeo y al Consejo para hacer frente a esta situación, y examinará en concreto si es preciso modificar las medidas estructurales o prolongar la duración de alguno de los límites transitorios de precios al por menor previstos. Después de 2015, y antes de que el Reglamento expire en 2022, la Comisión evaluará a intervalos regulares el funcionamiento del Reglamento, también sobre la base de la evolución tecnológica.

Límite de precios a nivel minorista hasta 2016 y ampliación a los servicios de datos en itinerancia

A nivel minorista, la combinación de las medidas estructurales debería permitir solucionar de manera competitiva y sostenible el problema de los precios excesivos de la itinerancia sin necesidad de aplicar una regulación de precios a largo plazo. No obstante, dado que la aplicación de estas soluciones requerirá tiempo, es preciso garantizar una protección continua a los consumidores frente a unas tarifas excesivas por los servicios de itinerancia, para lo cual habrá que mantener unos límites transitorios de salvaguardia para todos los servicios, a un nivel apropiado, durante un cierto espacio de tiempo. Esos límites transitorios se fijarán a unos niveles suficientemente elevados para no distorsionar las posibles ventajas competitivas de las soluciones estructurales y podrán suprimirse completamente una vez que dichas soluciones hayan surtido el efecto deseado, es decir, aportar ventajas a los consumidores gracias a la mayor competencia.

Además, en su revisión, la Comisión llegaba a la conclusión de que, a pesar de la imposición de un límite de precios respecto a las tarifas al por mayor de los servicios de comunicación de datos, los precios al por menor siguen siendo muy altos. Las reducciones al nivel mayorista de los precios de los servicios de comunicación de datos no se reflejan en el nivel minorista y, a pesar de todas las medidas de transparencia implantadas en 2009, los consumidores siguen haciendo frente a unos costes muy elevados por los servicios de comunicación de datos en itinerancia al por menor. Esta conclusión la comparte también el ORECE; este organismo ha observado que la presión competitiva que se ejerce sobre los servicios de comunicación de datos en itinerancia al por menor no es lo suficientemente fuerte para reducir los precios a unos niveles competitivos razonables y, en consecuencia, recomienda una intervención reguladora que reduzca los precios de los servicios de comunicación de datos, como ha ocurrido con los servicios de voz y SMS.

Propuesta

- 3. Mantener una red transitoria de seguridad para los precios al por menor hasta el 30 de junio de 2016, incluido un nuevo límite de precios al por menor para los servicios de comunicación de datos en itinerancia**

Los límites transitorios a nivel minorista se irán reduciendo hasta que se pongan en marcha las soluciones estructurales, lo que sucederá en 2014; luego, los límites de salvaguardia se mantendrán estables durante un máximo de dos años, hasta el 30 de junio de 2016, suprimiéndose a continuación, o bien, en caso de que los datos del mercado indiquen que la competencia ha adquirido el suficiente desarrollo, antes de esa fecha.

Con motivo de la revisión que habrá que efectuar en 2015, la Comisión evaluará si las medidas estructurales propuestas son suficientes para fomentar la competencia en los mercados de la itinerancia. De no ser así, deberá presentar propuestas adecuadas para solventar esa situación. La Comisión examinará en concreto si es necesario modificar las medidas estructurales o prolongar la duración de alguno de los límites transitorios de precios al por menor.

La Comisión propone que el mecanismo de los límites de salvaguardia a nivel minorista se haga extensivo a los servicios de datos en itinerancia. Para la prestación de un servicio itinerante de datos regulado al que se aplique una Eurotarifa, el proveedor de origen deberá cobrar por kilobyte a sus clientes itinerantes, salvo que opten por un plan de precios.

Además, las medidas a favor de la transparencia y la facturación por unidades se seguirán aplicando tal como se hace con el Reglamento actual, con algunas modificaciones.

Prórroga de los límites de precios a nivel mayorista hasta 2022

Para garantizar unas condiciones justas duraderas, sobre todo con respecto a los nuevos operadores que entren en el mercado disociado de la itinerancia, será preciso mantener los límites a nivel mayorista mientras se aplique el nuevo Reglamento. Dichos límites podrían suprimirse antes de 2022, una vez que las medidas estructurales estén bien implantadas, siempre que los datos indiquen que la competencia ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente. Es importante destacar a este respecto que el mercado mayorista de los servicios de comunicación de datos en itinerancia muestra más dinamismo que los correspondientes mercados de servicios de voz y SMS.

Propuesta

4. Mantenimiento de los límites de precios respecto a las tarifas al por mayor hasta 2022

Los límites de precios respecto a las tarifas al por mayor se seguirán aplicando y se irán reduciendo anualmente hasta el 30 de junio 2015; a partir de esa fecha se mantendrán sin cambios hasta que el nuevo Reglamento expire en 2022.

Los límites de precios al por mayor podrían suprimirse antes de que expire el nuevo Reglamento si los datos del mercado indicasen que la competencia ha alcanzado el suficiente grado de desarrollo.

4. CONCLUSIÓN

Esta revisión demuestra que las medidas establecidas por el Reglamento sobre la itinerancia han aportado a los consumidores importantes ventajas en los últimos años, como precios más bajos y mayor transparencia. Con todo, a pesar de estos resultados positivos, la dinámica del

mercado de la itinerancia móvil internacional no ha variado lo suficiente, lo que demuestra los límites de la capacidad del modelo actual para fomentar la competencia y garantizar una solución duradera al problema de la itinerancia.

Además, tal como confirma el análisis del ORECE, no se espera que las fuerzas de mercado por sí solas provoquen reducciones importantes de los precios de la itinerancia en los próximos años. Es evidente, pues, la necesidad de mantener la intervención reguladora con posterioridad a 2012.

La Comisión propone que se efectúe una revisión del Reglamento consistente en aplicar medidas estructurales favorables a la competencia y que se prorrogue su validez hasta el 30 de junio de 2022. Las medidas estructurales propuestas están encaminadas a combatir la raíz del problema, a saber: la falta de competencia y de elección de los consumidores, elementos centrales del problema de los elevados precios de la itinerancia. Para ello, por una parte, se garantizará la apertura del mercado a los diferentes tipos de proveedores, aumentando así las ofertas de itinerancia, y, por otra, se facilitará a los consumidores más información sobre los precios de la itinerancia y se aumentarán sus posibilidades de elección permitiéndoles adquirir la itinerancia también como un servicio autónomo.

Se espera que estas medidas propicien una solución competitiva sostenible al problema del mercado de la itinerancia, pues se considera que la presión competitiva que fomenten bastará en el futuro para garantizar unos precios bajos al por menor sin necesidad de una regulación prolongada. Ahora bien, en vista del tiempo que se tardará en aplicar estas soluciones estructurales y en ver sus resultados, la Comisión propone, por un lado, que se mantengan los límites al por mayor hasta que el mercado dé muestras de funcionar con suficiente competencia y, por otro, que se mantengan también los límites de salvaguardia al por menor durante un espacio de tiempo restringido, para garantizar la estabilidad y predictibilidad a los operadores y una protección continua al consumidor. Además, se propone que los límites de los precios transitorios al por menor se hagan extensivos a la prestación de servicios de comunicación de datos en itinerancia al por menor.

Los mercados de la itinerancia poseen unas características únicas que justifican la aplicación de medidas excepcionales. De ahí que esta intervención deba durar hasta el 30 de junio de 2022. La Comisión informará periódicamente al Consejo y al Parlamento acerca del funcionamiento del Reglamento, teniendo en cuenta los dictámenes del ORECE, y, en su caso, considerará la posibilidad de hacer modificaciones, como, por ejemplo, la ampliación del plazo de aplicación de alguno de los límites transitorios de los precios al por menor previstos.

La Comisión procurará hacer todo lo posible para ayudar al Parlamento Europeo y al Consejo a alcanzar un acuerdo con respecto a los asuntos mencionados anteriormente a la mayor brevedad posible, a fin de garantizar que los usuarios europeos de servicios de comunicaciones móviles puedan servirse de estas propuestas para el 1 de julio de 2012. Ello es importante para satisfacer las legítimas expectativas de los ciudadanos y garantizar que la UE les sigue ofreciendo resultados concretos.