

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 531/2012 en lo que se refiere a las normas relativas a los mercados mayoristas de itinerancia

[COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Consulta	Parlamento Europeo, 4/7/2016 Consejo Europeo, 7.7.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 399 final — 2016/185 (COD)]
Sección competente	Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	6/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	224/3/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE siempre ha sido un firme defensor de la supresión de todo precio específico para las comunicaciones móviles de itinerancia. Apoya a la Comisión en sus iniciativas destinadas a alcanzar *la itinerancia con tarifas nacionales* a partir del 15 de junio de 2017 y eliminar antes los fallos del mercado mayorista de itinerancia que puedan comprometer ese objetivo.

1.2. Paralelamente a la supresión de las tarifas de itinerancia, será necesario tomar medidas preventivas para evitar que los operadores compensen la disminución de los ingresos que resulta de la supresión de los precios de itinerancia con un aumento de las tarifas nacionales o con otras medidas abusivas. Asimismo, habrá que velar por que las tarifas nacionales, sobre todo las ofertas a tanto alzado, sean más transparentes y que las autoridades reguladoras elaboren, en colaboración con las organizaciones de consumidores, un modelo de información normalizada sobre la composición de los precios.

1.3. El CESE considera que las tarifas al por mayor medias y máximas que el operador visitado puede solicitar al proveedor de servicios de itinerancia, propuestas por la Comisión para el suministro de una llamada, un mensajes SMS y servicios de datos itinerantes, son razonables y deberían dejar un margen suficiente para una competencia sana entre los proveedores al por mayor de servicios móviles en itinerancia.

1.4. En cambio, el CESE emite grandes reservas sobre la nueva posibilidad que la propuesta de Reglamento sometida a examen brinda a los operadores de negociar los «sistemas de fijación de precios al por mayor innovadores» al margen de los precios (máximos) regulados y que no estén vinculados directamente a los volúmenes realmente consumidos. Las negociaciones comerciales basadas en tarifas a tanto alzado, en compromisos previos o en la capacidad, pueden dar lugar a acuerdos y abusos de posición dominante por parte de los grandes operadores y de los que puedan valerse de una red con cobertura nacional, en detrimento de los pequeños operadores y los operadores de redes móviles virtuales, lo que no hará sino reforzar los oligopolios existentes y los acuerdos de itinerancia bilaterales que la Comisión considera que son la causa de las actuales deficiencias del mercado.

1.5. El CESE aprueba la propuesta del Reglamento sometido a examen en el sentido de que, en caso de litigio entre operadores respecto a los mercados mayoristas de itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación deben estar obligadas a recabar el dictamen del ORECE sobre las medidas que deban tomarse, lo que llevará a una mayor coherencia de los enfoques reguladores aplicados por dichas autoridades nacionales. El CESE propone completar las disposiciones que tratan de los litigios e instar a las autoridades nacionales a animar, cuando proceda, a las partes en cuestión a recurrir en primer lugar a la resolución de litigios por el procedimiento extrajudicial.

2. Introducción

2.1. El objetivo de la Unión de hacer de Europa un continente conectado, basado en una infraestructura de vanguardia y con precios asequibles de los servicios fijos e inalámbricos, se encuentra, entre otras cosas, con precios excesivos de las comunicaciones móviles europeas en itinerancia y muy superiores a las tarifas facturadas por el mismo servicio dentro de un país.

2.2. Como los reiterados llamamientos efectuados por la Comisión desde 2006 instando a los operadores de telefonía móvil a reducir sus tarifas excesivas para las comunicaciones móviles en itinerancia resultaron infructuosos, la Unión empezó en 2007 a introducir un límite máximo de precios (eurotarifa) para el mercado mayorista y minorista de las llamadas vocales intereuropeas, de los SMS y finalmente para la transmisión de datos en itinerancia, con la esperanza de ver desarrollarse una sana competencia y de que los usuarios ya no se vean obligados a pagar precios excesivos.

2.3. Por consiguiente, los precios máximos de itinerancia para las comunicaciones de voz, el envío de mensajes SMS y la utilización de los servicios de datos, incluidos los MMS, han tenido que bajar sucesivamente (véase el cuadro infra) para el objetivo final de lograr la supresión completa de los gastos de itinerancia y adaptar las tarifas de las comunicaciones intereuropeas a las tarifas aplicadas a nivel nacional.

	Llamadas vocales euros/minuto sin IVA			SMS euros/SMS sin IVA		Datos euros/MB sin IVA	
	Precio al por mayor	Precio al por menor por llamada efectuada	Precio al por menor por llamada recibida	Precio al por mayor	Precio al por menor	Precio al por mayor	Precio al por menor
Precio medio antes del 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—

Reglamento (CE) n.º 717/2007

Precio máx. 1.9.2007- 31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
Precio máx. 1.9.2008- 30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
Precio máx. 1.7.2009- 30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Reglamento (CE) n.º 544/2009

Precio máx. 1.7.2010- 30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
Precio máx. 1.7.2011- 30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
Precio máx. 1.7.2012- 30.6.2013	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Reglamento (CE) n.º 531/2012

Precio máx. 1.7.2013- 30.6.2014	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
Precio máx. 1.7.2014- 30.6.2015	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
Precio máx. 1.7.2015- 30.6.2017	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
Precio máx. 1.7.2015- 30.6.2022	0,05			0,02		0,05	

2.4. Ninguna red móvil cubre todos los Estados miembros de la Unión. Como consecuencia, para poder prestar servicios de comunicaciones móviles a sus clientes nacionales que viajen de un Estado miembro a otro, los proveedores de servicios de itinerancia tienen que comprar tales servicios al por mayor a los operadores activos en el país visitado o intercambiar con ellos tales servicios.

2.5. La limitación de las tarifas en la Unión fue acompañada de medidas estructurales, como el mercado mayorista de itinerancia ⁽¹⁾. Así, los operadores de redes móviles visitados deberán:

- atender todas las solicitudes razonables de acceso a los servicios de itinerancia y solo podrán denegar las solicitudes de acceso a los servicios de itinerancia al por mayor sobre la base de criterios objetivos;
- publicar una oferta de referencia suficientemente detallada, teniendo en cuenta las directrices del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y transmitirla a las empresas que soliciten el acceso a los servicios de itinerancia al por mayor;
- proporcionar a la empresa que solicite el acceso un proyecto de contrato relativo a dicho acceso, a más tardar en el plazo de un mes a partir de la recepción inicial de la solicitud por el operador de la red móvil. Se concederá el acceso a los servicios de itinerancia al por mayor dentro de un plazo razonable que no excederá de tres meses a partir de la celebración del contrato;
- responder en un plazo no superior a dos meses a la solicitud de un operador de entablar negociaciones comerciales para incluir también elementos no cubiertos por la oferta de referencia.

2.6. Por último, el Reglamento (UE) n.º 2015/2120 prevé que, con efectos a partir del 15 de junio de 2017, pero a reserva de una utilización razonable y un resultado positivo de una revisión del funcionamiento adecuado del mercado, los proveedores de itinerancia no aplicarán recargo alguno respecto del precio al por menor nacional a los clientes itinerantes en cualquier Estado miembro por cualquier llamada itinerante regulada efectuada o recibida, por cualquier mensaje SMS itinerante regulado enviado ni por cualquier servicio regulado de itinerancia de datos utilizado, ni tampoco recargo alguno a fin de permitir la utilización en el extranjero del equipo terminal o servicio.

2.7. Sin embargo, en circunstancias particulares y excepcionales, a fin de garantizar la viabilidad de su modelo de tarificación nacional, si un proveedor de servicios de itinerancia no puede cubrir todos los costes reales y previstos generados por la prestación de servicios de itinerancia regulados, puede solicitar autorización para aplicar un recargo. Dicho recargo se aplicará solo en la medida necesaria para recuperar los costes generados por la prestación de servicios regulados de itinerancia al por menor, teniendo en cuenta las tarifas máximas al por mayor aplicables.

2.8. Ahora bien, del informe sobre la revisión del mercado mayorista de itinerancia (COM(2016) 398) se deduce que las medidas estructurales previstas siguen siendo insuficientes en el mercado interior de los servicios de itinerancia para reforzar la competencia y lograr un mercado interior de los servicios de comunicaciones móviles sin diferenciación entre las tarifas nacionales y las tarifas de itinerancia.

2.9. Este análisis de los mercados ha demostrado que el funcionamiento de los mercados mayoristas sigue mostrando una serie de fallos debidos a las situaciones oligopolísticas, combinados con acuerdos de itinerancia bilaterales, a falta de productos de sustitución a nivel mayorista y a precios claramente superiores a los costes estimados, especialmente para los servicios de datos.

2.10. Dada la estrecha correlación entre los mercados mayorista y minorista, y a falta de un margen suficiente entre los precios al por mayor y al por menor, el objetivo de una «itinerancia a precios nacionales» es irrealizable y estructuralmente inviable, sobre todo para los pequeños operadores, los operadores de redes virtuales móviles y los que tienen un gran tráfico itinerante saliente.

2.11. Por ello la Comisión se ve obligada a proponer una nueva intervención reguladora de la UE en los mercados mayoristas de itinerancia.

⁽¹⁾ DO L 172 de 30.6.2012, p. 10.

2.12. El artículo 6 quinquies del Reglamento (UE) n.º 2015/2120, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 531/2012, pide a la Comisión que presente, antes del 15 de diciembre de 2016, entre otras cosas, un acto de ejecución que establezca normas detalladas sobre la aplicación por parte de los operadores de una política «de utilización razonable» en materia de consumo de servicios de itinerancia al por menor regulados prestados a la tarifa al por menor nacional aplicable. Por el momento, dicho acto de ejecución queda en suspenso después de que la Comisión retirase una primera propuesta al respecto.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de revisión del Reglamento (UE) n.º 531/2012 prevé:

- la reducción, para el período del 15 de junio de 2017 al 30 de junio de 2022, de la tarifa máxima al por mayor de los servicios itinerantes:
 - de una llamada: de 0,05 EUR por minuto a 0,04 EUR por minuto;
 - de un SMS: de 0,02 EUR a 0,01 EUR;
 - de un servicio de datos: de 0,05 EUR por MB a 0,0085 EUR por MB;
- la posibilidad de que las dos partes que celebren un acuerdo de suministro de itinerancia al por mayor puedan acordar expresamente no someter la aplicación del acuerdo al precio mayorista máximo previsto en el Reglamento durante un período determinado;
- en el caso de litigio entre los operadores de la red visitada y los otros operadores sobre los servicios de itinerancia al por mayor, la obligación de las autoridades nacionales de reglamentación de consultar al ORECE en relación con las medidas que deban adoptarse;
- la elaboración por la Comisión de un informe que deberá presentar, cada dos años a partir del 15 de junio de 2017, al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de los datos recogidos por el ORECE acerca de la evolución de la competencia en los mercados de itinerancia de la Unión.

4. Observaciones generales

4.1. En anteriores dictámenes, el CESE siempre ha aprobado las propuestas de la Comisión dirigidas a limitar los precios de la itinerancia, considerando que van en la buena dirección consistente en la desaparición, a medio plazo, de toda forma específica de precios de las comunicaciones móviles de itinerancia. Por tanto, no puede sino aprobar las nuevas propuestas de la Comisión dirigidas a subsanar las deficiencias del mercado mayorista de itinerancia que puedan comprometer la realización de «la itinerancia a precios nacionales» a partir del 15 de junio de 2017.

4.2. Por lo que se refiere a «la itinerancia a precios nacionales», el CESE recuerda que siempre ha advertido de posibles efectos contraproducentes y que ha solicitado a las autoridades reguladoras que tomen medidas preventivas para evitar que los operadores compensen la disminución de los ingresos que resulta de la supresión de los precios de itinerancia con un aumento de las tarifas nacionales o con otras medidas abusivas en detrimento del consumidor como, por ejemplo, una facturación del acceso a la red sin que se establezca una comunicación (tasa de activación).

4.3. Para que los consumidores puedan beneficiarse efectivamente de la «itinerancia a precios nacionales» y verificar que no hay aumento de las tarifas nacionales, el CESE reitera su propuesta de que las autoridades reguladoras elaboren, en colaboración con las organizaciones de consumidores, un modelo de información normalizada sobre la composición de los precios, a fin de lograr una mayor transparencia de las tarifas y, en particular, de las ofertas a tanto alzado.

4.4. El CESE es muy consciente de que los precios al por mayor máximos deberán permitir que los operadores puedan recuperar sus costes dejando un margen de beneficio razonable. Ahora bien, como reconoce la Comisión ⁽²⁾, la evaluación del coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor es una tarea compleja, que implica un gran número de opciones e hipótesis y no está exenta de dudas.

4.5. Teniendo en cuenta los diversos elementos que forman parte integrante del coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor (tarifa de terminación móvil en el país de origen y en el país de destino), así como otros costes, en especial los costes de tránsito no regulados, los límites propuestos por la Comisión parecen razonables y deberían dejar un margen suficiente para una competencia sana entre proveedores de servicios de itinerancia al por mayor.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. El CESE emite grandes reservas sobre la nueva posibilidad que la propuesta de Reglamento sometida a examen brinda a los operadores de negociar los «sistemas de fijación de precios al por mayor innovadores» al margen de los precios (máximos) regulados y que no estén vinculados directamente con los volúmenes realmente consumidos. Las negociaciones comerciales basadas en tarifas a tanto alzado, en compromisos previos o en la capacidad, pueden dar lugar a acuerdos y abusos de posición dominante por parte de los grandes operadores y de los que puedan valerse de una red con cobertura nacional, en detrimento de los pequeños operadores y los operadores de redes móviles virtuales.

4.7. El CESE aprueba la propuesta de que, en caso de litigio entre operadores respecto a los mercados mayoristas de itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación deben estar obligadas a recabar el dictamen del ORECE sobre las medidas que deban tomarse, lo que llevará a una mayor coherencia de los enfoques reguladores aplicados a nivel de dichas autoridades nacionales. El CESE propone completar las disposiciones que tratan de los litigios e instar a las autoridades nacionales a animar, cuando proceda, a las partes en cuestión a recurrir en primer lugar a la resolución de litigios por el procedimiento extrajudicial.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
