



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 16 de junio de 2016
(OR. en)

10329/16

**Expediente interinstitucional:
2016/0185 (COD)**

**TELECOM 121
COMPET 381
MI 458
CONSOM 154
CODEC 898**

PROPUESTA

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 15 de junio de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2016) 399 final

Asunto: 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

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 399 final.

Adj.: COM(2016) 399 final



Bruselas, 15.6.2016
COM(2016) 399 final

2016/0185 (COD)

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**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2016) 201 final}

{SWD(2016) 202 final}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- **Razones y objetivos de la propuesta**

Durante los últimos diez años ha sido necesaria una intervención reguladora de la UE en los mercados de la itinerancia al por mayor y al por menor con el fin de mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior de los servicios de itinerancia en la Unión¹.

En 2015, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2015/2120², que entró en vigor el 29 de noviembre de 2015 y modificó el Reglamento (UE) n.º 531/2012 (Reglamento sobre la itinerancia)³.

El Reglamento (UE) 2015/2120 exige que se supriman los recargos por itinerancia al por menor en la Unión a partir del 15 de junio de 2017, con sujeción a un uso razonable de los servicios de itinerancia y a la posibilidad de aplicar un mecanismo de excepción por motivos de sostenibilidad. Estas nuevas normas para los servicios de itinerancia al por menor en la Unión reciben en la presente exposición de motivos la denominación de régimen «en itinerancia como en casa» (RLAH, por su sigla en inglés).

Aun siendo necesaria, la regulación a nivel minorista no basta para aplicar el RLAH. Para que la supresión de los recargos por itinerancia al por menor sea sostenible en toda la Unión y no falsee las condiciones de competencia en los mercados nacionales, es preciso que los mercados mayoristas de itinerancia nacionales sean competitivos y propicien unas tarifas de itinerancia al por mayor que permitan a los operadores ofrecer los servicios de itinerancia al por menor sin cargos adicionales de manera sostenible.

En este contexto, la Comisión ha emprendido una revisión del mercado mayorista de itinerancia, con vistas a evaluar qué medidas resultan necesarias para posibilitar la supresión de los recargos por itinerancia al por menor, de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del Reglamento sobre la itinerancia⁴.

Este análisis de los mercados mayoristas pone de manifiesto que el funcionamiento de dichos mercados sigue viéndose afectado por varias deficiencias del mercado (tales como su naturaleza oligopolística, combinada con el carácter bilateral de los acuerdos de itinerancia, así como la falta de sustitutos mayoristas). El análisis muestra asimismo que la posición negociadora de los emisores netos de tráfico itinerante, incluidos los agentes más débiles de los mercados mayoristas de itinerancia, podría deteriorarse con el RLAH de no aplicarse

¹ Véase la sentencia en el asunto C-58/08, EU:C:2010:321.

² Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

³ Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

⁴ Para más detalles, véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión del mercado mayorista de itinerancia [referencia final] y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a dicho informe [referencia final].

medidas compensatorias. Esto, a su vez, podría distorsionar el funcionamiento de los mercados nacionales de los operadores de origen.

Al mismo tiempo, cualquier norma impuesta al mercado mayorista debe garantizar que los operadores visitados puedan recuperar los costes soportados por la prestación de servicios de itinerancia al por mayor, incluidos los costes conjuntos y comunes. Solo así se pueden mantener los incentivos para invertir en las redes visitadas y evitar falseamientos de la competencia nacional en los mercados visitados causados por el arbitraje regulatorio de los operadores que utilicen las soluciones del acceso a la itinerancia para competir en unos mercados nacionales visitados por lo demás competitivos.

Así pues, la presente iniciativa tiene por objeto regular el funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia nacionales con vistas a suprimir los recargos por itinerancia al por menor a más tardar el 15 de junio de 2017 sin falsear los mercados nacionales visitados ni de origen.

- **Coherencia con las disposiciones vigentes**

La supresión de los recargos por itinerancia al por menor constituye un paso esencial para garantizar que la normativa sobre telecomunicaciones favorezca la creación y el funcionamiento de un mercado único digital en toda la Unión. Este objetivo se destacaba también en la Estrategia para el Mercado Único Digital presentada por la Comisión el 6 de mayo de 2015⁵. En particular, regular el mercado mayorista de la itinerancia para establecer el RLAH en la Unión contribuirá a alcanzar el objetivo político de garantizar que unos mercados que funcionan correctamente permitan acceder a una infraestructura de banda ancha inalámbrica de alto rendimiento a precios asequibles en toda la Unión.

Los colegisladores reconocieron la importancia de este objetivo para el mercado único digital global cuando se adoptó la normativa del RLAH en 2015. Sin embargo, habida cuenta de la interrelación entre los mercados de la itinerancia al por mayor y al por menor, los colegisladores subordinaron la aplicación del RLAH a la adopción de las medidas legislativas para abordar los problemas a nivel mayorista necesarias para posibilitar la supresión de los recargos por itinerancia al por menor en la Unión.

El objetivo de la presente propuesta es, por consiguiente, completar la normativa sobre la itinerancia, especialmente en lo que respecta a los mercados mayoristas de itinerancia, y permitir la aplicación del régimen de RLAH a partir del 15 de junio de 2017. Está por ello en consonancia con los objetivos políticos que sustentan el Reglamento sobre la itinerancia y la Estrategia del Mercado Único Digital en su conjunto.

Además de las medidas legislativas aquí propuestas, el establecimiento del RLAH irá también acompañado de actos de ejecución que se adoptarán antes del 15 de diciembre de 2016 e incluirán normas detalladas sobre la aplicación de la política de utilización razonable y la metodología para evaluar la sostenibilidad de la supresión de los recargos por itinerancia al por menor.

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM(2015) 192.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La Estrategia para el Mercado Único Digital observa que las redes de tecnologías de la información y la comunicación constituyen la espina dorsal de servicios y productos digitales que pueden sustentar todos los aspectos de nuestras vidas e impulsar el desarrollo económico de Europa. La regulación de los mercados mayoristas de itinerancia con vistas a hacer posible la supresión de los recargos por itinerancia contribuye, por consiguiente, a desarrollar un sector de las telecomunicaciones sólido, competitivo y dinámico, así como a crear las condiciones adecuadas para el desarrollo de las redes y los servicios digitales avanzados en que se apoyan todos los sectores de la economía, incluidas las pequeñas y medianas empresas.

2. **BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

- **Base jurídica**

Durante los últimos diez años, ha sido necesaria la intervención reguladora de la UE en los mercados de itinerancia al por mayor y al por menor, sobre la base del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esta intervención ha tenido por objeto mejorar las condiciones de funcionamiento del mercado interior de los servicios de itinerancia en la Unión⁶, ya que las autoridades nacionales de reglamentación habían reconocido que no podían hacer frente a este problema de forma autónoma, dado el carácter transfronterizo del mercado de la itinerancia internacional⁷. Tras la adopción del Reglamento (UE) 2015/2120, es necesario adoptar las medidas legislativas apropiadas para garantizar el buen funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia. Esto permitirá ofrecer el RLAH en toda la Unión, como se demuestra en la revisión del mercado mayorista de itinerancia. Por lo tanto, resultan también necesarias medidas para regular los mercados mayoristas de itinerancia de conformidad con el artículo 114 del TFUE, a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado interior de los servicios de itinerancia, y en particular la oferta sostenible del RLAH.

- **Subsidiariedad**

Regular los mercados mayoristas de itinerancia a escala de la Unión impediría que los Estados miembros adoptasen enfoques divergentes para abordar el problema de las elevadas tarifas al por mayor. Estos diferentes enfoques erigirían obstáculos al mercado interior, ya que los prestadores de servicios de itinerancia de la Unión estarían sujetos a unas condiciones reglamentarias diferentes dependiendo de si prestaban servicios de itinerancia al por mayor (como operadores visitados) o los compraban (como operadores de origen), a pesar de la normativa sobre itinerancia al por menor establecida en el Reglamento sobre la itinerancia.

También es necesario un enfoque común a escala de la Unión porque individualmente los Estados miembros pueden no tener incentivos suficientes para regular los mercados mayoristas nacionales de una manera que tenga en cuenta los posibles efectos de sus normas sobre la posibilidad de ofrecer el RLAH en otros Estados miembros. Una iniciativa a nivel de la Unión tendría mejor en cuenta el interés general de todos los Estados miembros. Si no se

⁶ La utilización de esta base jurídica fue confirmada en la sentencia relativa al asunto C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 48.

⁷ Véase la carta de diciembre de 2005 del Grupo de entidades reguladoras europeas al Director General de la Dirección General de Sociedad de la Información.

regulan de manera coherente los mercados mayoristas de itinerancia a nivel de la Unión podría resultar más difícil ofrecer el RLAH, dado el mayor riesgo de incoherencias entre los costes al por mayor soportados en otros Estados miembros y los ingresos al por menor.

Un enfoque común a nivel de la UE, por el contrario, podría establecer las condiciones reglamentarias necesarias y garantizar que los mercados mayoristas nacionales coadyuven al logro del objetivo de suprimir los recargos por itinerancia de manera sostenible en toda la Unión. Por último, un enfoque común tendrá también en cuenta la interdependencia entre las normas relativas a los mercados minorista y mayorista a la hora de garantizar el buen funcionamiento de los mercados de itinerancia de la Unión, como ya puso de relieve el Tribunal de Justicia⁸.

- **Proporcionalidad**

El legislador cuenta con un amplio margen de apreciación a la hora de garantizar que sus decisiones sean proporcionadas. No obstante, el Tribunal de Justicia ha aclarado, en particular con respecto a las normas sobre la itinerancia, que el legislador debe basarlas en criterios objetivos.

En tal caso, al apreciar las cargas que suponen las distintas medidas posibles, debe examinarse si los objetivos perseguidos permiten justificar unas consecuencias económicas negativas, incluso considerables, para determinados operadores⁹. Por consiguiente, las medidas reguladoras propuestas tienen en cuenta dos elementos de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento sobre la itinerancia, a saber, la necesidad de garantizar que los operadores visitados puedan recuperar todos los costes, incluidos los costes conjuntos y comunes, generados por la prestación de servicios de itinerancia al por mayor regulados, y la necesidad de prevenir la itinerancia permanente o un uso anómalo o abusivo del acceso itinerante al por mayor con fines distintos de la prestación de servicios regulados de itinerancia a clientes de los proveedores de itinerancia que se desplazan periódicamente dentro de la Unión.

Estos requisitos específicos garantizan que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, las normas sobre la itinerancia al por mayor se limitan a lo necesario para alcanzar el objetivo de política general. No deben, por ejemplo, crear consecuencias económicas negativas que la consecución del objetivo no justifique, tales como exigir a operadores eficientes que presten servicios por debajo del coste o imponer normas de acceso que los operadores visitados no pueden limitar a la prestación de servicios de itinerancia.

Por otro lado, tal como ha puesto de relieve el Tribunal de Justicia, el respeto del principio de proporcionalidad no se opone a que determinados operadores puedan padecer consecuencias económicas negativas en casos concretos, tales como una reducción de los beneficios que superen el nivel que se produciría en unos mercados de actividades de itinerancia al por mayor plenamente competitivos, o pérdidas debidas a la gestión ineficiente de los costes de la

⁸ En su sentencia en el asunto 58/08, el Tribunal consideró que la regulación del nivel mayorista del mercado de la itinerancia es conforme con el principio de subsidiariedad, habida cuenta de que «la interdependencia entre los precios al por menor y los precios al por mayor de los servicios de itinerancia tiene una considerable importancia, por lo que las medidas para reducir los precios al por menor sin abordar la cuestión de los costes al por mayor asociados a la prestación de los servicios de itinerancia comunitaria podrían perturbar el funcionamiento ordenado del mercado de la itinerancia comunitaria» (apartado 77).

⁹ Véase la sentencia del Tribunal en el asunto C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 53.

red. Esto se debe a que en tales casos las consecuencias negativas están justificadas y son necesarias para alcanzar el objetivo perseguido.

- **Instrumento elegido**

Las medidas propuestas tienen por objeto definir normas directamente aplicables a la prestación de servicios de itinerancia al por mayor, modificando las disposiciones correspondientes previstas en el Reglamento sobre la itinerancia. Por esta razón, se propone un Reglamento.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / control de calidad de la legislación existente**

La Comisión ha llevado a cabo un examen exhaustivo del mercado mayorista de itinerancia en la Unión en relación con los objetivos específicos establecidos en el Reglamento sobre la itinerancia.

De dicho examen se desprende, en particular, que los mercados mayoristas de itinerancia no siempre funcionan de forma adecuada. El impacto de esas deficiencias del mercado en el funcionamiento de los mercados mayoristas se traduce en unos precios sustancialmente superiores a los costes estimados, en particular en el caso de los datos. Sin embargo, la dinámica competitiva que puede observarse en los mercados mayoristas de itinerancia en la Unión está vinculada esencialmente a las actuales tarifas de itinerancia al por mayor reguladas. Estas tarifas reguladas a menudo son las únicas a que pueden acogerse los operadores de menor poder negociador (los pequeños operadores o los operadores de redes móviles virtuales). El estudio también concluye que no es posible prever con certeza el impacto de la futura obligación de RLAH, y en particular del aumento esperado del tráfico de itinerancia, sobre la competencia en los mercados mayoristas de itinerancia nacionales. Por el contrario, con las persistentes deficiencias del mercado que afectan a los mercados mayoristas de itinerancia, el informe no excluye el riesgo de que, en ausencia de medidas compensatorias, la posición de un buen número de agentes del mercado se degrade, de hecho, con el régimen RLAH.

- **Consultas con las partes interesadas**

La Comisión celebró una consulta pública sobre la revisión de los mercados mayoristas de itinerancia nacionales entre el 29 de noviembre de 2015 y el 18 de febrero de 2016. El objeto de la consulta era recabar opiniones sobre el funcionamiento de los mercados de itinerancia en la UE y sobre la actual regulación de los mercados mayoristas de itinerancia nacionales en la Unión a la luz de la obligación, recogida en el Reglamento sobre la itinerancia, de suprimir los recargos por itinerancia al por menor a más tardar el 15 de junio de 2017. Se recibieron 97 respuestas en total (92 a través del cuestionario en línea, 3 por correo electrónico y 2 documentos de posición) procedentes de 25 Estados miembros y Noruega.

Los operadores tienen percepciones divergentes acerca del funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia. Determinados operadores históricos, los operadores con una gran presencia y, en general, los que tienen un gran tráfico itinerante entrante alegan que existe cierta dinámica competitiva, con demuestran el hecho de que las tarifas del mercado mayorista

a menudo están por debajo de los máximos reglamentarios actuales. Otros operadores, en particular los más pequeños, los operadores de redes virtuales móviles y los que tienen un gran tráfico itinerante saliente, sostienen que los precios que les ofrece el mercado mayorista coinciden con los límites máximos actuales o se aproximan a ellos, y son significativamente superiores a los costes. Las opiniones en cuanto al efecto del RLAH sobre la competencia en los mercados mayoristas de itinerancia también están divididas entre estos dos grupos de operadores, alegando el primero que se incrementará la competencia, afirmando el segundo lo contrario.

Las autoridades nacionales de reglamentación y los Gobiernos expresan puntos de vista similares a los de los operadores de sus países. Los países de gran itinerancia entrante consideran que los mercados mayoristas de itinerancia nacionales funcionan bien, mientras que los de gran itinerancia saliente opinan lo contrario. Por último, los consumidores y las asociaciones de consumidores son prudentes a la hora de expresar sus opiniones sobre los mercados mayoristas de itinerancia, al no estar directamente involucrados en ellos.

En una gran mayoría de las respuestas se considera que la fijación de unos límites para las tarifas de itinerancia al por mayor a nivel de la UE válidos en todos los Estados miembros constituiría el planteamiento normativo más adecuado para hacer posible el RLAH en 2017. Sin embargo, debido a las diferentes percepciones del funcionamiento del mercado mayorista de itinerancia, los operadores están divididos en cuanto al nivel de dichos precios máximos más conveniente para hacer posible un RLAH sostenible. Unos abogan por confirmar los máximos actuales, mientras que otros propugnan reducirlos significativamente. Por otra parte, muchos operadores señalan la importancia del nivel de las tarifas de terminación del tráfico de itinerancia para que resulte posible el RLAH en las llamadas de voz.

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

A fin de recoger los datos necesarios para el informe de revisión, y además de la consulta pública, en otoño de 2015 la Comisión y el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) recopilaron un amplio conjunto de datos de los operadores¹⁰. La Comisión también solicitó un estudio externo para calcular el coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor¹¹ y analizó los datos cualitativos y cuantitativos recibidos sobre los mercados de itinerancia al por mayor y al por menor¹².

- **Evaluación de impacto**

El documento de trabajo adjunto de evaluación de impacto¹³ fue presentado al Comité de Control Reglamentario, que emitió un dictamen favorable el 15 de abril de 2016.

¹⁰ Los datos recogidos se analizaron en colaboración con el Centro Común de Investigación (JRC). El JRC es el servicio interno de la Comisión Europea que emplea a científicos para llevar a cabo actividades de investigación a fin de proporcionar asesoramiento científico independiente y basado en evidencias y respaldar la política de la UE. Para más información, visite la página web del JRC en la siguiente dirección: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹¹ SMART 2015/006, *Assessment of the cost of providing wholesale roaming services in the EU*, TERA Consultants.

¹² El análisis fue desarrollado por la DG CONNECT en colaboración con el Centro de Competencias sobre Evaluación Microeconómica del JRC. Para más información, visite la página web del JRC en la siguiente dirección: <https://ec.europa.eu/jrc/>.

¹³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la normativa sobre los

Se han estudiado cuatro opciones:

Opción 1: ausencia de intervención a nivel de la UE (hipótesis de referencia). La RLAH no sería aplicable a partir del 15 de junio de 2017 y los consumidores seguirían pagando recargos por la itinerancia al por menor.

Opción 2: establecimiento de límites para las tarifas de itinerancia al por mayor a su nivel actual en toda la UE. En esta opción quedarían confirmados en un acto legislativo los límites máximos actuales de las tarifas de itinerancia al por mayor establecidos en el Reglamento sobre la itinerancia (0,05 EUR por minuto por llamada cursada, 0,02 EUR por SMS y 0,05 EUR por MB), de manera que el RLAH entraría en vigor a partir del 15 de junio de 2017.

Opción 3: establecimiento de límites para las tarifas de itinerancia al por mayor a un nivel inferior al actual en toda la UE. Con arreglo a esta opción, la legislación reduciría los actuales límites máximos de las tarifas de itinerancia al por mayor a 0,04 EUR por minuto por llamada cursada, 0,01 EUR por SMS y 0,0085 EUR por MB, lo que garantizaría también la entrada en vigor del RLAH.

Opción 4: establecimiento de límites para las tarifas de itinerancia al por mayor distintos en cada país. Esta opción permitiría aplicar límites específicos según el país a las tarifas de itinerancia al por mayor, iguales a las estimaciones de costes en cada uno de los Estados miembros y sobre la base de un modelo de costes común. Permitiría igualmente el RLAH a partir del 15 de junio de 2017.

Además de las opciones 2 a 4, basadas en la fijación de máximos, la Comisión analizó también una medida complementaria que diera a las partes en un acuerdo de itinerancia al por mayor la posibilidad de negociar un régimen de fijación de precios desregulado, con la consiguiente dispensa de la aplicación de los límites máximos unitarios de las tarifas de itinerancia al por mayor previstos en el Reglamento sobre la itinerancia.

Sobre la base del análisis efectuado en la evaluación de impacto, **la opción 3 es la más apropiada para hacer posible un RLAH sostenible en la Unión**, incluso para los operadores con menor poder de negociación. Esta opción garantiza que los operadores visitados puedan recuperar sus costes previstos por la prestación de servicios de itinerancia al por mayor y mantiene los incentivos a la inversión en los mercados visitados. Los límites establecidos en la opción 3 dejan también margen para competir por debajo de ellos, permitiendo a los operadores obtener ventajas económicas de la escala y negociar unas tarifas más bajas.

El análisis indica, asimismo, que permitir que los operadores visitados y visitantes acuerden no aplicar los límites máximos, sino celebrar un contrato no regulado, por ejemplo con fijación de precios basada en la capacidad o cualquier otra forma contractual, tendría un efecto positivo en el mercado mayorista de itinerancia. Podrían, por tanto, permitirse como medida complementaria.

mercados mayoristas de itinerancia y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 531/2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

Por el contrario, la opción 4 no mejoraría de manera significativa con respecto a la opción 3 la sostenibilidad del RLAH a nivel de los operadores, pero conllevaría más riesgos en términos de recuperación de costes a nivel mayorista e importantes dificultades de aplicación.

Por último, la opción 1, y en menor medida la opción 2, no permitirían alcanzar el objetivo de garantizar el RLAH en toda la Unión. Esto se debe a que la opción 1 no garantizaría la supresión de los recargos por itinerancia al por menor: en particular, en el marco de esta opción, la pérdida de bienestar de los consumidores ascendería a 1 400 millones EUR. Tampoco la opción 2 afronta la insostenibilidad generalizada del RLAH para varios operadores (alrededor del 20 % de la muestra analizada) y en varios Estados miembros (más del 20 % de estos).

- **Derechos fundamentales**

Se ha analizado la incidencia de la propuesta sobre los derechos fundamentales, como la libertad de empresa. A este respecto, teniendo en cuenta que los límites máximos propuestos tienen por objeto corregir una deficiencia del mercado y garantizar la recuperación de los costes, no constituye una medida desproporcionada en relación con el objetivo perseguido ni una interferencia intolerable que afecte a la propia esencia de dicha libertad. La posibilidad de descartar los límites está destinada también a reforzar la libertad de las partes para celebrar un acuerdo mayorista.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta carece de repercusiones presupuestarias para la UE.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El RLAH será obligatorio a partir de junio de 2017, siempre y cuando sea aplicable en esa fecha el acto legislativo que se adoptará sobre la base de la presente propuesta. Por lo tanto, la Comisión propone vincular las obligaciones de información a la entrada en vigor del RLAH, de modo que cualquier norma nueva para los mercados minorista y mayorista tenga un período de aplicación similar.

Por lo que se refiere al contenido del ejercicio de seguimiento y evaluación, la actual cláusula de revisión del artículo 19, apartado 3, del Reglamento sobre la itinerancia exige a la Comisión que evalúe el *«grado de competencia tanto en el mercado de itinerancia al por mayor como en el mercado al por menor, en particular la situación competitiva de los operadores pequeños, independientes o nuevos, incluidos los efectos en la competencia de acuerdos comerciales y el nivel de interconexión entre los operadores»*.

Esto resulta, por tanto, directamente aplicable a la hora de valorar los efectos de las normas sobre la itinerancia al por mayor consideradas en el contexto de la presente iniciativa. Dentro de la obligación de información existente, la Comisión propone utilizar los siguientes indicadores para evaluar las medidas específicas de esta iniciativa:

- número de solicitudes de excepción por motivos de sostenibilidad;
- volúmenes totales de tráfico en itinerancia entrante y saliente por trimestre;

- precios medios al por mayor y volúmenes de tráfico compensado y no compensado;
- número y características principales de los contratos al por mayor basados en la capacidad; y
- medidas contractuales al por mayor adoptadas para luchar contra las actividades empresariales a gran escala basadas en la itinerancia permanente o en un uso anómalo o abusivo del acceso itinerante al por mayor, y su aplicación efectiva.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

El Reglamento propuesto consta de dos artículos: uno que incluye todas las modificaciones del Reglamento sobre la itinerancia propuestas, y otro sobre la entrada en vigor.

El artículo 1 propone introducir las siguientes modificaciones en el Reglamento sobre la itinerancia:

- El punto 1 modifica el artículo 3 del Reglamento sobre la itinerancia añadiendo la posibilidad de que las partes de un acuerdo al por mayor suspendan la aplicación de los límites de los precios al por mayor previstos en los artículos 7, 9 y 12 del Reglamento sobre la itinerancia.
- Los puntos 2 a 4 introducen modificaciones en las disposiciones existentes por las que se establecen las tarifas medias máximas de la itinerancia al por mayor para llamadas, SMS y datos, y modifican los valores aplicables. Las modificaciones garantizan también la coherencia de los tres artículos modificados (artículos 7, 9 y 12).
- El punto 5 introduce una modificación en el artículo 17, con vistas a garantizar la consulta del ORECE en los litigios relativos a los insumos necesarios para la prestación de servicios regulados de itinerancia al por mayor.
- Los puntos 6 a 7 introducen modificaciones en la cláusula de revisión para garantizar la coherencia tras la entrada en vigor del RLAH y aclaran las competencias del ORECE en materia de recopilación de datos con vistas a la revisión.

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

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 114,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹,

Previa consulta al Comité de las Regiones²,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo³ introduce un enfoque común para la regulación de la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones en la Unión.
- (2) La Estrategia para el Mercado Único Digital presentada por la Comisión el 6 de mayo de 2015⁴ consideraba el paquete de medidas sobre el mercado único de las telecomunicaciones, adoptado por el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, un primer paso hacia la supresión de los recargos por

¹ DO C [...] de [...], p. [...].

² DO C [...] de [...], p. [...].

³ Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 172 de 30.6.2012, p. 10).

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa, COM(2015) 192.

⁵ Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los

itinerancia al por menor, contribuyendo así al establecimiento de un mercado único digital en la Unión.

- (3) El Reglamento (UE) 2015/2120 establece un nuevo mecanismo para fijar las tarifas al por menor de los servicios de itinerancia regulados a escala de la Unión, a fin de suprimir los recargos por itinerancia al por menor sin distorsionar los mercados nacionales y visitados.
- (4) La supresión de los recargos por itinerancia al por menor introducida por el Reglamento (UE) 2015/2120, también denominada régimen de «en itinerancia como en casa» (RLAH por su sigla en inglés), es necesaria para establecer y facilitar el funcionamiento de un mercado único digital en toda la Unión. No obstante, dicho Reglamento no basta por sí solo para garantizar el buen funcionamiento del mercado de la itinerancia.
- (5) La supresión de los recargos por itinerancia a partir del 15 de junio de 2017, conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 531/2012, está sujeta, por tanto, a la aplicabilidad de un acto legislativo propuesto por la Comisión que prevea las medidas adecuadas que se desprendan de su revisión de los mercados mayoristas de itinerancia.
- (6) La Comisión ha llevado a cabo una revisión global de estos mercados para evaluar qué medidas resultan necesarias para hacer posible la supresión de los recargos por itinerancia al por menor a más tardar el 15 de junio de 2017.
- (7) A la luz de los resultados de dicha revisión, la Comisión adoptó su informe sobre la revisión del mercado mayorista de itinerancia⁶. A este respecto, con el fin de garantizar que los servicios de itinerancia al por menor puedan ofrecerse a precios nacionales, los insumos de la itinerancia al por mayor deben estar disponibles a un nivel que permita a los operadores de origen ofrecer el RLAH. Unos mercados mayoristas de itinerancia nacionales plenamente competitivos en los que los precios están en consonancia con los costes subyacentes de suministro de las redes visitadas favorecerían manifiestamente la sostenibilidad del RLAH, pero el estudio demuestra que no lo son. La revisión ha demostrado también que es altamente improbable que la futura obligación del RLAH al por menor induzca por sí sola un buen funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia que permita ofrecer el RLAH en la Unión a más tardar el 15 de junio de 2017.
- (8) En particular, el funcionamiento actual de los mercados mayoristas de itinerancia podría afectar a la competencia y la inversión en los mercados nacionales de los operadores de origen, a causa de las excesivas tarifas de itinerancia al por mayor en comparación con los precios nacionales al por menor aplicados a los usuarios finales. Esto se aplica, en particular, a los operadores pequeños o salientes netos, lo que haría que el RLAH resultase estructuralmente insostenible.
- (9) El funcionamiento del mercado mayorista de itinerancia debe permitir a los operadores recuperar todos los costes de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor

servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 310 de 26.11.2015, p. 1).

⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión del mercado mayorista de itinerancia [referencia final].

regulados, incluidos los costes conjuntos y comunes. Solo así se pueden mantener los incentivos para invertir en las redes visitadas y evitar falseamientos de la competencia nacional en los mercados visitados causados por el arbitraje regulatorio de los operadores que utilicen las soluciones del acceso a la itinerancia al por mayor para competir en los mercados nacionales visitados.

- (10) En vista de los problemas observados, procede modificar las medidas actuales aplicables a los mercados mayoristas de itinerancia a fin de garantizar que el nivel de las tarifas de itinerancia al por mayor permita la oferta sostenible del RLAH en la Unión.
- (11) A fin de permitir el desarrollo de un mercado de servicios de itinerancia más eficiente, integrado y competitivo, cuando negocien el acceso al por mayor a efectos de la prestación de servicios de itinerancia al por menor, los operadores deben disponer de la alternativa de negociar sistemas de fijación de precios al por mayor innovadores, que no estén vinculados directamente con los volúmenes realmente consumidos, tales como los pagos a tanto alzado, los compromisos por adelantado o los contratos basados en la capacidad, o sistemas de fijación de precios que reflejen las variaciones de la demanda a lo largo del año. Por lo tanto, las partes deben tener la posibilidad de convenir en no aplicar las tarifas máximas de la itinerancia al por mayor regulada durante la vigencia de los acuerdos de itinerancia al por mayor o cualquier otro período de tiempo preestablecido. De este modo se excluiría la posibilidad de que cualquiera de las partes solicitase posteriormente la aplicación de las tarifas máximas de itinerancia al por mayor basadas en el volumen establecidas en el Reglamento (UE) n.º 531/2012 sobre la base del consumo real. Esta alternativa se entiende sin perjuicio de las obligaciones relativas a la prestación de servicios de itinerancia al por menor regulados de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 531/2012.
- (12) Por lo que se refiere a las normas sobre las tarifas al por mayor, deben mantenerse las obligaciones reglamentarias a escala de la Unión, ya que cualquier medida que permita el RLAH en toda la Unión sin abordar la cuestión del nivel de los costes mayoristas asociados a la prestación de estos servicios podría perturbar el mercado interior de los servicios de itinerancia y no fomentaría una mayor competencia.
- (13) Las tarifas al por mayor máximas deben actuar como un nivel de salvaguardia y garantizar que los operadores puedan recuperar sus costes, incluidos los costes conjuntos y comunes. Asimismo, debe permitir la oferta sostenible y generalizada del RLAH, al tiempo que deja margen para las negociaciones comerciales entre operadores.
- (14) Las estimaciones de los costes de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor, incluidos los costes conjuntos y comunes, se han obtenido utilizando varias fuentes. Una de ellas es un modelo de costes generales de los servicios de itinerancia al por mayor poblado con datos nacionales y basado en el método utilizado por las autoridades nacionales de reglamentación para determinar las tarifas máximas de terminación móvil de conformidad con el Derecho de la Unión. Una segunda fuente son estimaciones de costes alternativas basadas en enfoques coherentes en toda la Unión sobre la regulación de las tarifas nacionales de terminación móvil. La evaluación se basó también en las tarifas actuales de itinerancia al por mayor para el tráfico no compensado en la Unión y los datos de las tarifas actuales de acceso al por mayor en los mercados nacionales.

- (15) Al considerar las estimaciones de costes, se tuvo en cuenta la repercusión potencial de la naturaleza estacional del tráfico de itinerancia sobre los costes globales de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor a escala nacional. Estas estimaciones tomaron nota de los efectos compensatorios que atenuarían cualquier posible aumento de los costes causado por la estacionalidad del tráfico en itinerancia. En el caso de los servicios de datos, en particular, el aumento de la demanda interna significa que probablemente el tráfico máximo estacional de un año determinado será rebasado por el total de la demanda interna en el año o los años siguientes. En consecuencia, dado que las redes de comunicaciones móviles terrenales están dimensionadas para poder hacer frente a la tendencia general al alza impulsada por la demanda interna, es poco probable que un máximo en la demanda total debido a los flujos de itinerancia estacionales incida en los costes de dimensionamiento de la red. En el caso de las llamadas vocales, donde la demanda es más estable, es posible que en algunos países los máximos debidos a la itinerancia estacional tengan incidencia sobre los costes globales de dimensionamiento de la red. Sin embargo, tales máximos de tráfico estacionales localizados pueden deberse también al desplazamiento de los usuarios nacionales a las zonas turísticas y verse parcialmente compensados por el efecto de los usuarios itinerantes sobre el uso de la capacidad en las áreas metropolitanas durante la temporada de vacaciones estivales.
- (16) A la hora de fijar la tarifa máxima al por mayor de los servicios itinerantes de datos regulados, se han tenido en cuenta todos los componentes del acceso necesarios para hacer posible la prestación de servicios de itinerancia, incluidos los costes de tránsito asociados a la entrega del tráfico de datos a un punto de intercambio señalado por el operador de la red de origen.
- (17) La cartera de servicios prestados por cada proveedor de itinerancia al por mayor y sus volúmenes de tráfico previstos deben ser tenidos en cuenta al considerar el papel de salvaguardia de las tarifas de itinerancia al por mayor para alcanzar el doble objetivo de garantizar que los proveedores mayoristas recuperen todos los costes pertinentes y que, al mismo tiempo, los casos de insostenibilidad del RLAH resulten excepcionales.
- (18) Por lo tanto, procede reducir los máximos actuales de las tarifas de itinerancia al por mayor para llamadas vocales, SMS y servicios de datos.
- (19) Garantizando no obstante la confidencialidad de los secretos empresariales y comerciales, y a fin de seguir y supervisar la aplicación del Reglamento (UE) n.º 531/2012 y la evolución de los mercados mayoristas de itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación deben estar facultadas para recabar información sobre los acuerdos de itinerancia al por mayor que no prevean la aplicación de las tarifas máximas. También deben estar autorizadas a recabar información sobre la adopción y aplicación de las condiciones de los acuerdos mayoristas encaminadas a impedir la itinerancia permanente y sobre cualquier uso anómalo o abusivo del acceso itinerante al por mayor con fines distintos de la prestación de servicios de itinerancia regulados a clientes de los proveedores de itinerancia que se desplazan dentro de la Unión.
- (20) La regulación específica de los precios de la itinerancia implica la aplicación de un límite máximo de la Unión a un producto compuesto que también puede incluir otros insumos mayoristas de acceso e interconexión, incluidos en particular los sujetos a regulación nacional o, en su caso, transfronteriza. A este respecto, se prevé que disminuyan las divergencias en la regulación de estos insumos en la Unión, en

particular en la perspectiva de medidas adicionales adoptadas de conformidad con la Directiva 2002/21/CE (Directiva marco)⁷ y encaminadas a garantizar una mayor coherencia de los enfoques reguladores. Mientras tanto, cualquier litigio entre los operadores de la red visitada y otros operadores sobre las tarifas aplicadas a los insumos regulados necesarios para la prestación de servicios de itinerancia al por mayor debe abordarse teniendo en cuenta el dictamen que emita el ORECE, de conformidad con las obligaciones reglamentarias específicas aplicables a la itinerancia, así como con la Directiva 2002/21/CE (marco), la Directiva 2002/20/CE (de autorización)⁸, la Directiva 2002/19/CE (de acceso)⁹ y la Directiva 2002/22/CE (de servicio universal)¹⁰.

- (21) Es preciso llevar a cabo un seguimiento y un examen periódico del funcionamiento de los mercados mayoristas de itinerancia y su interrelación con el correspondiente mercado minorista, tomando en cuenta la evolución de la tecnología y de la competencia y los flujos de tráfico. Con el fin de evaluar adecuadamente cómo se adaptarán los mercados de itinerancia a las normas del RLAH, habrá que recoger datos suficientes sobre el funcionamiento de estos mercados después de la aplicación de dichas normas.
- (22) A fin de evaluar la evolución de la competencia en los mercados de itinerancia de la Unión e informar periódicamente sobre las modificaciones de las tarifas al por mayor por itinerancia efectivas para el tráfico no compensado entre proveedores de itinerancia, el ORECE debe encargarse de recopilar los datos de las autoridades nacionales de reglamentación sobre las tarifas efectivamente aplicadas al tráfico compensado y no compensado respectivamente. Debe, asimismo, recopilar datos sobre los casos en que las partes de un acuerdo al por mayor han optado por no aplicar las tarifas máximas de itinerancia al por mayor o han puesto en práctica medidas a nivel mayorista destinadas a impedir la itinerancia permanente o un uso anómalo o abusivo del acceso itinerante al por mayor con fines distintos de la prestación de servicios de itinerancia regulados a clientes de los proveedores de itinerancia durante sus desplazamientos periódicos dentro de la Unión.
- (23) Procede, por tanto, modificar el Reglamento (UE) n.º 531/2012 en consecuencia.
- (24) Los objetivos del presente Reglamento no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ya que las medidas nacionales no puede garantizar que las normas sobre los mercados mayoristas nacionales sean coherentes con las normas de la UE sobre los servicios de itinerancia al por menor. Por el contrario, los efectos transfronterizos de los mercados mayoristas de itinerancia nacionales sobre la

⁷ 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) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 33).

⁸ Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 21).

⁹ 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 (Directiva acceso) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 7).

¹⁰ 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 (Directiva servicio universal) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 51).

prestación de servicios de itinerancia al por menor en la Unión hacen que los objetivos puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión. La Unión puede adoptar por tanto medidas con arreglo al principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar sus objetivos.

- (25) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Modificaciones del Reglamento (UE) n.º 531/2012

El Reglamento (UE) n.º 531/2012 queda modificado como sigue:

- 1) En el artículo 3, el apartado 4 se sustituye por el texto siguiente:

«4. Las normas sobre las tarifas de la itinerancia al por mayor regulada establecidas en los artículos 7, 9 y 12 se aplicarán a la provisión de acceso a todos los elementos del acceso itinerante al por mayor mencionados en el apartado 3, a menos que ambas partes del acuerdo de itinerancia al por mayor acepten expresamente que la tarifa de itinerancia al por mayor media resultante de la aplicación del acuerdo no esté sujeta a la tarifa máxima de la itinerancia al por mayor regulada durante un período de tiempo determinado.»

- 2) En el artículo 7, los apartados 1 y 2 se sustituyen por el texto siguiente:

«1. La tarifa media al por mayor que el operador de una red visitada podrá aplicar al proveedor de itinerancia por el suministro de una llamada itinerante regulada originada en dicha red visitada, incluyendo entre otras cosas los costes de su originación, tránsito y terminación, no sobrepasará un límite de salvaguardia de 0,04 EUR por minuto a partir del 15 de junio de 2017 y, sin perjuicio del artículo 19, se mantendrá en 0,04 EUR hasta el 30 de junio de 2022.

2. La tarifa media al por mayor mencionada en el apartado 1 se aplicará entre todo par de operadores y se calculará sobre un período de doce meses o cualquier período más breve que pueda quedar antes de que finalice el período de aplicación de una tarifa media máxima al por mayor, según lo previsto en el apartado 1, o antes del 30 de junio de 2022. »

- 3) En el artículo 9, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Con efectos a partir del 15 de junio de 2017, la tarifa media al por mayor que el operador de una red visitada podrá aplicar al proveedor de itinerancia por el suministro de un mensaje SMS itinerante regulado originado en dicha red visitada no sobrepasará un límite de salvaguardia de 0,01 EUR por minuto

y, sin perjuicio del artículo 19, se mantendrá en 0,01 EUR hasta el 30 de junio de 2022.»

4) En el artículo 12, el apartado 1 se sustituye por el texto siguiente:

«1. Con efectos a partir del 15 de junio de 2017, la tarifa media al por mayor que el operador de una red visitada podrá aplicar al proveedor de itinerancia por el suministro de servicios de datos itinerantes regulados por medio de dicha red visitada no sobrepasará un límite de salvaguardia de 0,0085 EUR por megabyte de datos transmitidos y, sin perjuicio del artículo 19, se mantendrá en 0,0085 EUR por megabyte de datos transmitidos hasta el 30 de junio de 2022.»

5) En el artículo 17, apartado 1, se añade el párrafo siguiente:

«Los litigios entre operadores de redes visitadas y otros operadores relativos a las tarifas aplicadas a los insumos necesarios para la prestación de servicios de itinerancia al por mayor regulados se podrán referir a la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación con arreglo a los artículos 20 o 21 de la Directiva marco. En tal caso, la autoridad o autoridades nacionales de reglamentación competentes consultarán al ORECE sobre las medidas que deben tomarse para resolver el litigio de conformidad con lo dispuesto en la Directiva marco, las Directivas específicas o el presente Reglamento, y aguardarán el dictamen del ORECE antes de tomar medidas para resolverlo. »

6) El artículo 19 queda modificado como sigue:

a) En el apartado 3, la primera frase se sustituye por el texto siguiente:

«Además, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo cada dos años después del 15 de junio de 2017.»

b) En el artículo 4, párrafo primero, la primera frase se sustituye por el texto siguiente:

«A fin de evaluar la evolución de la competitividad en los mercados de itinerancia de la Unión, el ORECE recabará con regularidad datos de las autoridades nacionales de reglamentación sobre la evolución de las tarifas al por mayor y al por menor de los servicios regulados itinerantes de voz, SMS y datos, incluidas las tarifas al por mayor aplicadas al tráfico itinerante compensado y no compensado, respectivamente. Asimismo, recabará datos sobre los acuerdos al por mayor no sujetos a las tarifas máximas de itinerancia al por mayor previstas en los artículos 7, 9 o 12 y sobre la aplicación de medidas contractuales a nivel mayorista destinadas a impedir la itinerancia permanente o un uso anómalo o abusivo del acceso itinerante al por mayor con fines distintos de la prestación de servicios de itinerancia regulados a clientes de los proveedores de itinerancia durante sus desplazamientos periódicos dentro de la Unión.»

Artículo 2

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo
El Presidente

Por el Consejo
El Presidente