

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA DE LA ORGANIZACIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS SOBRE EL PRECIO DEL ESTABLECIMIENTO DE LLAMADA

CNS/D TSA/055/19/ESTABLECIMIENTO DE LLAMADA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Barcelona, a 30 de enero de 2019

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) ha acordado dar la presente contestación a la consulta formulada por la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU) sobre el precio del establecimiento de llamada en redes móviles.

I. ANTECEDENTES DE LA CONSULTA Y OBJETO

PRIMERO.- Solicitud de la OCU

Con fecha 4 de abril de 2018, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU), en virtud del cual solicita a la CNMC que (i) investigue si está justificado que los operadores facturen al usuario por el establecimiento de llamadas, (ii) si el precio de este concepto se adecúa a los costes generados por su prestación y (iii) que determine si es necesario incoar un expediente sancionador a los operadores que facturan por este concepto.

El objeto del presente acuerdo es dar contestación a las cuestiones formuladas por la OCU.

II. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

El artículo 5.2) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, incluye entre las funciones de la CNMC la de actuar “*como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y el buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, podrá ser consultada por [...] las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y usuarios.*” Además, el artículo 6 de esta misma Ley atribuye a la CNMC las funciones de supervisar y controlar “*el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”. Por lo tanto, la presente contestación a la solicitud de información por parte de la OCU se realiza al amparo de la legislación precitada.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir este acuerdo.

III. DESCRIPCIÓN DEL ESTABLECIMIENTO DE LLAMADA Y ENTORNO REGULATORIO

El establecimiento de llamada es uno de los conceptos de facturación actualmente vinculados al servicio telefónico móvil y que se traduce en un precio por cada instancia en la que el usuario inicia una llamada que finalmente resulta en la conexión con el destinatario (ya sea otro usuario de telefonía fija o móvil), con independencia de la duración de la comunicación. El concepto de “*establecimiento de llamada*” está asociado, como señaló la Audiencia Nacional en su Sentencia de 20 de septiembre de 2006 (recurso 636/2004) a la utilización de las infraestructuras de un operador para establecer una conexión, resultando indiferente, por ejemplo, que el usuario llamante no deje mensaje alguno en el buzón de voz del receptor de la llamada.

Desde la liberalización del sector de las comunicaciones electrónicas, este servicio no ha estado sujeto a ninguna obligación regulatoria de carácter ex ante y no figura como servicio en ninguno de los análisis de mercados realizados por la CNMC. Por lo tanto, los operadores tienen permitido la inclusión del establecimiento de llamada, como concepto de facturación, a la hora de comercializar sus servicios de voz móvil y pueden fijar su precio nominal.

Como excepción a esta regla general, sin embargo, y a partir de 2018, encontramos el precio del servicio de consulta telefónica sobre números de abonado (números del código 118). El precio de este servicio se factura siempre por tiempo, sin que pueda aplicarse una cuota de establecimiento de llamada o similar, de acuerdo con lo previsto en el punto 2 del apartado noveno de la Orden

CTE/711/2002, de 26 de marzo, en la nueva redacción introducida por la Orden ETU/114/2018 de 8 de febrero.

Sin embargo, sí que ha habido otras iniciativas legislativas que han incidido en la fijación de tarifas minoristas por parte de los operadores. En particular, la Ley 44/2006, de Mejora de la Protección de los Consumidores y Usuarios, supuso el fin de la práctica del redondeo al alza en la facturación por minuto de las tarifas móviles de los operadores¹. Tras dicha medida, se produjo una subida generalizada del precio de establecimiento de llamada. Dada la simultaneidad de la subida de los precios de establecimiento de llamada, la Dirección de Investigación de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, CNC) incoó expediente para determinar si quedaba acreditada la existencia de un acuerdo horizontal entre Telefónica, Vodafone y Orange para implementar esta práctica. Finalmente, el Consejo de la CNC consideró que la investigación no había demostrado que los operadores hubieran desarrollado alguna práctica anticompetitiva y quedó archivado el procedimiento².

En todo caso, es relevante señalar que la CNMC, en su papel de regulador sectorial de las comunicaciones electrónicas, actúa principalmente mediante la regulación de mercados mayoristas con el objetivo de fomentar la competencia y la inversión en los mercados aguas abajo, en beneficio de los consumidores y usuarios. Es decir, sin perjuicio del cumplimiento de la legislación como la señalada Ley 44/2006, los operadores tienen libertad para fijar sus tarifas minoristas.

IV. EL SERVICIO DE TELEFONÍA MÓVIL EN LA ACTUALIDAD Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE

Los productos ofertados por los operadores que compiten en el mercado de telefonía móvil se configuran alrededor de dos modelos de tarifa de voz, ya sea para el segmento de prepago o el de pospago: (i) tarifas planas y (ii) tarifas medidas por el tiempo.

La primera tipología de tarifas se caracteriza por asignar al usuario un bono de minutos o llamadas a cambio de contraprestación económica con una periodicidad determinada. Esta categoría también incluye las tarifas con franquicias ilimitadas, como aquellas con las que cuentan las líneas móviles

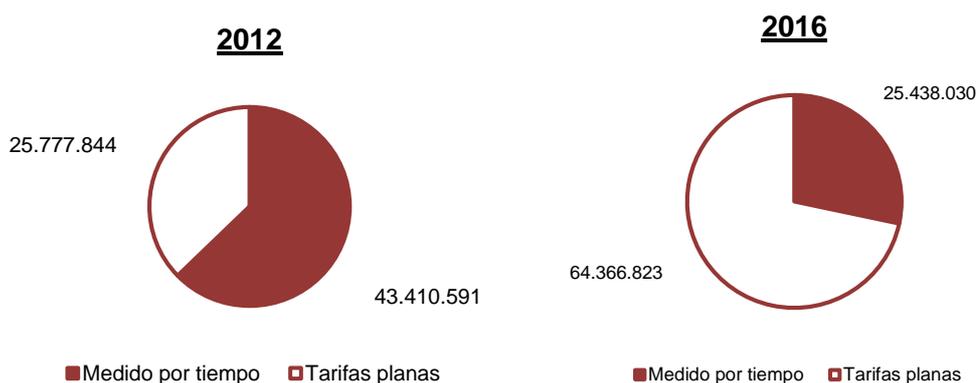
¹ Bajo esta práctica, los operadores facturaban a los clientes el coste de un minuto de llamada, aunque su uso se limitara a un segundo; es decir, una llamada de un segundo de duración equivaldría a otra de un minuto, una de un minuto y un segundo a otra de dos, y así sucesivamente. Siguiendo este esquema, el concepto de establecimiento de llamada quedaba difuso y el precio que efectivamente pagaba un usuario al realizar una llamada inferior a un minuto era igual al precio de establecimiento nominal más la cuantía correspondiente al primer minuto de llamada.

² Expediente 2759/07: TELEFONOS MOVILES. Disponible en <https://www.cnmc.es/gl/node/325649>

vinculadas a los paquetes *Fusión*, *Love* y *One* de Movistar, Orange y Vodafone, respectivamente. Por su parte, las tarifas medidas por tiempo combinan una cuota mensual fija con un coste variable en función del número de llamadas, la duración de éstas y de los precios aplicables a cada uno de los conceptos variables.

Tradicionalmente, la mayoría del tráfico del servicio móvil era originado por usuarios de tarifas medidas por tiempo y, en consecuencia, estas tarifas constituían la base de los ingresos de los operadores por este servicio. Como muestra el gráfico 1, entre 2012 y 2016, el tráfico de las tarifas medidas por tiempo ha caído desde el 63% del total de tráfico hasta el 28%. De hecho, si se toman como referencia los valores absolutos de minutos cursados según el tipo de tarifa, se aprecia que el crecimiento del tráfico total experimentado entre 2012 y 2016 se ha concentrado casi exclusivamente en las tarifas planas.

Gráfico 1. Evolución del tráfico móvil según el tipo de tarifa móvil (miles de minutos)



Fuente: Informe Anual de la CNMC de 2012 y 2016

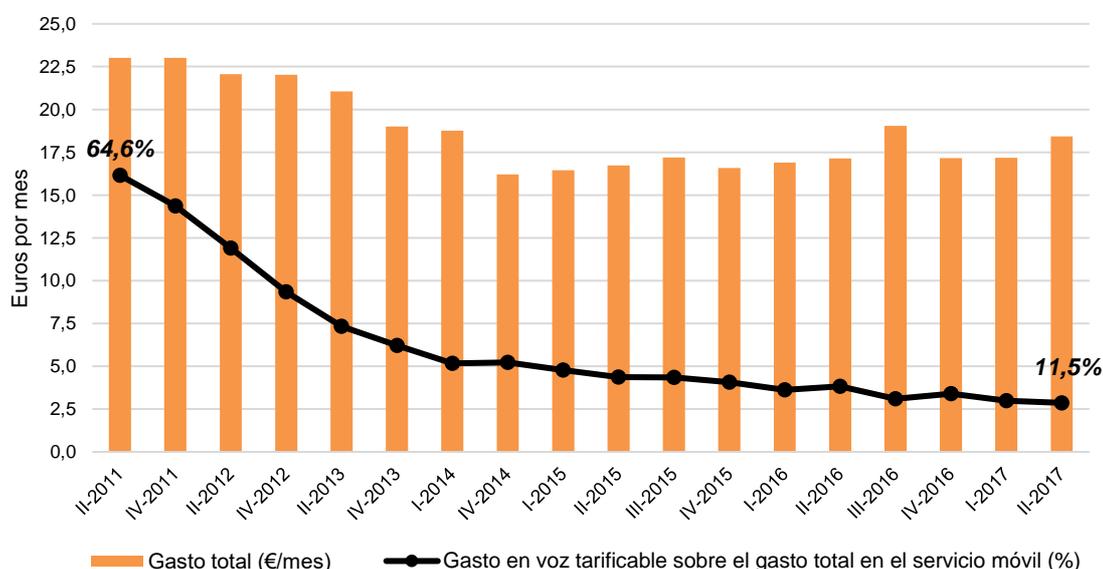
Cuando se aprobó la Ley 44/2006 y la subsecuente subida de precios del establecimiento de llamada, el 100% de las llamadas de voz se cursaban por tiempo y todas estaban afectadas por el establecimiento de llamadas. Sin embargo, a día de hoy solo el 28% del tráfico móvil se cursa por tiempo.

El aumento del uso del servicio telefónico móvil, gracias a la introducción de las tarifas planas de llamadas, se ha visto acompañado con un descenso del gasto realizado por los usuarios para la contratación del servicio (como queda reflejado en el gráfico 2). Desde mediados de 2011, el gasto medio de los usuarios por el servicio de telefonía móvil ha caído paulatinamente hasta situarse por debajo de los 20 euros en el segundo trimestre de 2017. Durante los mismos seis años, el peso relativo del gasto en voz tarificable, sobre el total del gasto medio en servicios de telefonía móvil, bajó casi un 50%, situándose en un 11,5%.

En el siguiente apartado, al explicar las medidas adoptadas por la CNMC se explicará la evolución del ingreso medio total del servicio de voz, teniendo en cuenta el tráfico cursado por tarifa plana.

En todo caso, a continuación, se analiza la evolución del ingreso medio exclusivamente del tráfico de voz de las tarifas facturadas por tiempo, las afectadas por el concepto de establecimiento de llamada.

Gráfico 2. Evolución del gasto medio del servicio de telefonía móvil de postpago (2011-2017)³



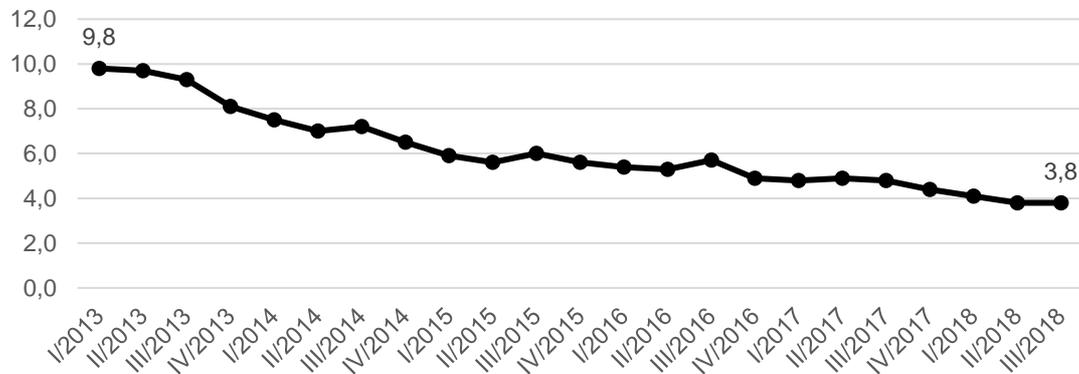
Fuente: CNMC Data

Si bien es cierto, como señala la OCU en su escrito, que el precio nominal del establecimiento de llamada ha seguido una tendencia alcista durante los últimos años, esto no se ha traducido en un aumento del coste para los usuarios del servicio telefónico de voz móvil tarificable.

El ingreso medio por los servicios de voz móvil ha disminuido de forma considerable en los últimos años (ver gráfico 3). Debe señalarse que, en las tarifas por tiempo, en algunos casos, el precio por minuto ha pasado a ser cero, por lo que el precio por establecimiento de llamada se ha convertido *de facto* en un precio por llamada.

³ El gasto medio total incluye la cuota recurrente por servicio móvil, el gasto en voz tarificable por tiempo, el gasto en SMS por unidad y la cuota recurrente por compra de terminal móvil.

Gráfico 3. Evolución del ingreso medio de telefonía móvil medido por tiempo (2013-2017).



Fuente: CNMC Data

Por otro lado, cabe señalar que en la actualidad, el mercado minorista de telefonía móvil goza de un alto grado de competencia, tal y como constató la CNMC en su análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles⁴. Este hecho queda reflejado en la gran variedad de tarifas de servicios de voz móvil disponibles en el mercado y permite al usuario contratar los servicios que más se ajustan a sus necesidades. Por lo tanto, un usuario que contrate una línea móvil con tarifa medida por tiempo y que estuviera interesado en cambiar de tarifa a causa de las subidas del precio de establecimiento de llamadas dispone de una amplia oferta de productos alternativos.

⁴ Resolución del Consejo de 4 de abril de 2017, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles (Mercado 15/2013) y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas.

Tabla 1. Ofertas minoristas de voz móvil con tarifas planas de 100 minutos/mes

	Minutos	Banda ancha móvil	Precio
Telefónica	100	4GB	22,00
Orange	100	7GB	23,95
Vodafone	60	3,5GB	20,00
Lowi (Vodafone)	120	1GB	11,00
Amena (Orange)	100	6GB	14,95
Simyo (Orange)	100	1,5GB	8,50
Digi Mobil	100	0,5GB	3,00
MásMóvil	150	2GB	11,90

Nota: Las llamadas realizadas fuera de la franquicia, es decir, una vez superados los 100 minutos incluidos en la tarifa plana, podrían generar un coste al usuario en concepto de establecimiento de llamada.

A este respecto son muy importantes los operadores móviles virtuales y las segundas marcas lanzados por operadores móviles de red (por ejemplo, Lowi de Vodafone, Amena y Simyo de Orange, Tuenti de Telefónica, etc.), cuyas ofertas se dirigen principalmente a los segmentos de bajo coste y permiten a los usuarios acceder a tarifas planas de voz móvil a precios reducidos, evitando así los cargos por establecimiento de llamada o la tarificación por minuto. En la tabla 1 se presenta una lista de ofertas minoristas que incluyen tarifas planas con franquicias de voz móvil de 100 minutos⁵ al mes y franquicias reducidas de banda ancha móvil. Aunque esta lista no es exhaustiva ni representa necesariamente las ofertas móviles más económicas del mercado, sirve como prueba de la existencia de variedad de ofertas alternativas a las tarifas medidas por minuto (en las que se cobra aparte el establecimiento de llamada) que se sitúan en torno o por debajo del gasto medio en servicios de telefonía móvil recogido en el Panel de Hogares de la CNMC (recordemos, de 20 euros en el segundo trimestre de 2017).

El abanico de ofertas minoristas alternativas a las de tarificación por minutos se amplía si se tienen en cuenta las líneas móviles empaquetadas con banda ancha fija, además de las que se comercializan de forma aislada. En los últimos años, los empaquetamientos convergentes⁶ se han convertido en uno de los productos más importantes de las carteras de los operadores de comunicaciones electrónicas y, actualmente, la competencia entre ellos se ha concentrado en la comercialización de empaquetamientos dirigidos al segmento de mercado de bajo coste. La tabla 2 incluye algunas de las ofertas empaquetadas de bajo coste y, como puede apreciarse, todos incluyen componentes de voz móvil con tarifas planas.

⁵ El análisis de las ofertas minoristas disponibles en el mercado muestra que esta franquicia de minutos mensuales suele corresponderse con el primer producto que incluye tarifa plana.

⁶ Los que combinan servicios de banda ancha y telefonía fija y móvil.

Tabla 2. Empaquetamientos de banda ancha fija dirigidos al segmento bajo coste

Operador	Banda ancha fija	Telefonía fija	Telefonía móvil	Banda ancha móvil	Precio (euros/mes)
O2 (Telefónica)	100Mb	TPN	Llamadas ilimitadas	20GB	45,00
Vodafone	100Mb	TPN	Llamadas ilimitadas	25GB	50,00
Lowi (Vodafone)	100Mb	No	Llamadas ilimitadas	23GB	44,95
Amena (Orange)	50Mb	TPN	Llamadas ilimitadas	10GB	40,95
MásMóvil	50Mb	TPN	Llamadas ilimitadas	12GB	48,89
Digi Mobil	300Mb	TPN	Llamadas ilimitadas	40GB	42,00

En definitiva, en el mercado minorista de servicios de voz móvil, así como en el de empaquetamientos convergentes, existe una oferta amplia de tarifas distintas a las medidas por tiempo que permite a los usuarios evadir las subidas del precio de establecimiento de llamada sin grandes impactos sobre su gasto mensual (ya que estos empaquetamientos no cobran establecimiento de llamada aparte).

V. MEDIDAS TOMADAS POR LA CNMC RELATIVAS AL COSTE DEL SERVICIO TELEFÓNICO MÓVIL

Como ya se ha mencionado antes, las actuaciones de la CNMC se materializan en intervenciones sobre los mercados mayoristas de comunicaciones electrónicas y no en los mercados minoristas.

La CNMC (y su predecesora, la CMT) han adoptado medidas muy relevantes en los mercados mayoristas móviles como las siguientes:

Reducción continua del precio mayorista de terminación móvil.

Los precios de terminación en redes móviles son los que cobra un operador móvil con red (OMR) o un operador móvil virtual completo (OMV completo) a cualquier otro operador por terminar las llamadas en su red. Cada operador ofrece este servicio mayorista al resto de operadores para que éstos puedan completar las llamadas realizadas por sus clientes y viceversa.

La CNMC regula el precio de terminación móvil de los operadores móviles desde 2002. Desde entonces, se ha producido una reducción del precio regulado de hasta el 90%. Los recortes en las tarifas de terminación móvil de los operadores que lleva aplicando la CNMC desde hace varios años han tenido un efecto muy positivo para la competencia y han propiciado el aumento del tráfico de voz en redes móviles, una marcada reducción de los precios de telefonía móvil y la generalización de tarifas planas.

La última reducción de tarifas se materializó recientemente, cuando el Consejo de la CNMC resolvió la cuarta revisión de los mercados de terminación de llamadas móviles, lo que introdujo una bajada de casi el 40% del precio mayorista que pueden aplicar los operadores a la terminación de las llamadas provenientes de otros operadores⁷.

Dicho precio mayorista, que refleja los costes de red en los que incurren los operadores móviles de red (y operadores móviles virtuales completos) para realizar la terminación de las llamadas provenientes de otros operadores, era de 1,09 céntimos por minuto desde el 1 de julio de 2013 y, tras la Resolución del 18 de enero de 2018 se sitúa en 0,70 céntimos de euro por minuto para descender, de forma escalonada, hasta 0,64 céntimos por minuto en enero de 2020 (ver tabla 3). Este ajuste del precio deja a España notablemente por debajo de la media de la Unión Europea en lo que se refiere al coste por minuto de la terminación de llamadas móviles.

Tabla 3. Evolución futura de los precios de terminación móvil (céntimos de euro, sin impuestos adicionales)

<i>Desde el 1 de febrero de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2018</i>	<i>Desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2019</i>	<i>A partir del 1 de enero de 2020</i>
0,70	0,67	0,64

Fuente: ANME/DTSA/002/17

Aunque este coste ya supone una proporción baja del precio finalmente cobrado a los usuarios, la bajada del precio mayorista de terminación de llamadas móviles supondrá reducciones adicionales en los ingresos medios minoristas (es decir, se espera una reducción del precio minorista).

Introducción de los Operadores Móviles Virtuales en el mercado español.

La CNMC también ha influido en la configuración actual del mercado minorista de servicios de voz y banda ancha móvil a través de sus análisis y definiciones del mercado mayorista de acceso y originación a redes móviles (el anteriormente citado Mercado 15/2003). La regulación aprobada por el Consejo de la Comisión

⁷ Resolución del Consejo, de 18 de enero de 2018, por la cual se aprueba la definición y análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales (mercado 2/2014), la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ANME/DTSA/002/17)

del Mercado de las Telecomunicaciones en el año 2006⁸, la primera referida a este mercado mayorista, designó a los tres operadores móviles de red (Telefónica, Vodafone y Orange) como operadores con poder significativo de mercado conjunto e impuso la obligación de proveer acceso mayorista a los OMVs que lo solicitaran.

Tras esta medida, tuvo lugar la entrada de los OMV en el mercado español, lo que conllevó un aumento de la presión competitiva sobre los operadores móviles de red y se tradujo en reducciones del precio medio minorista de los servicios móviles y la diversificación de la oferta de líneas móviles, cubriendo así los distintos nichos existentes en el mercado minorista (tarifas dirigidas al segmento bajo coste, para la realización de llamadas internacionales, etc.).

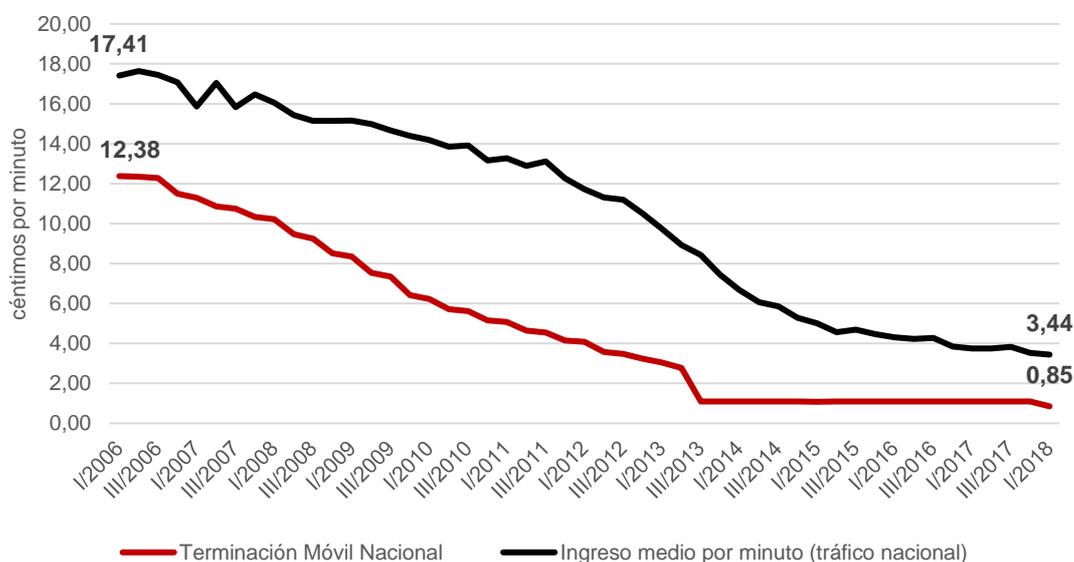
Evolución del ingreso medio minorista por minuto de voz nacional vs terminación móvil mayorista.

Como muestra del impacto de las medidas anteriores en el nivel de competencia, en la siguiente gráfica se muestra la evolución del ingreso medio minorista por minuto de la voz nacional junto con el ingreso medio por la terminación móvil mayorista, servicio regulado por la CNMC.

La gráfica 4 muestra como el ingreso medio minorista por minuto de la voz móvil ha disminuido de forma paralela a la reducción de los precios mayoristas de terminación regulados. En los últimos 11 años, los precios medios minoristas de la voz móvil en España han bajado más de un 80%.

⁸ Resolución de 2 de febrero de 2006 por la que se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (AEM 2005/933)

Gráfico 4. Evolución del ingreso medio de telefonía móvil y terminación (2006-2018).



VI. CONCLUSIÓN

El precio de establecimiento de llamada, como concepto de facturación utilizada por los operadores móviles, no está sujeto a ninguna obligación regulatoria de carácter ex ante, como podría ser la orientación a costes, y los operadores son libres de fijar su precio nominal.

La correcta valoración de la proporcionalidad o razonabilidad de las subidas del precio de establecimiento de llamada debe tener en cuenta, que dicho aumento ha ido acompañado de la reducción gradual del precio por minuto aplicado en estas mismas tarifas (en algunos casos el precio por minuto es cero, por lo que el precio por establecimiento de llamada se convierte en un precio por llamada).

Es posible para un operador realizar ajustes en el precio por minuto y el precio de establecimiento, sin causar variación alguna en el coste que supone para el usuario. Además, considerando el descenso de los ingresos medios de estas tarifas, así como la caída del peso relativo del gasto en voz tarifable sobre el gasto total en servicios de voz móvil, los cambios en la estructura de precios implementados por los operadores no han impedido el abaratamiento de los servicios móviles de voz tarifados por tiempo.

Por otro lado, el grado de competencia existente en el mercado minorista de servicios móviles permite a los consumidores escoger entre una amplia gama de tarifas móviles que incluyen tarifas planas o incluyen una franquicia relevante de minutos de voz móvil (tarifas semiplanas). De aún más importancia es el hecho de que esta elección puede realizarse sin generar un aumento del gasto del consumidor. Cabe destacar que más del 70% del tráfico de voz móvil se cursa en tarifas planas o semiplanas.

Por otro lado, las intervenciones de la CNMC se centran en los mercados mayoristas en los que participan los operadores que proveen dichos servicios móviles. Las medidas adoptadas por la CNMC (reducción del precio de terminación móvil y regulación de acceso mayorista que permitió la entrada de los OMV) han tenido un efecto muy beneficioso sobre el nivel de competencia en los servicios móviles. En los últimos 11 años, el ingreso medio por minuto de una llamada de voz móvil nacional ha disminuido más de un 80%.

A la vista de todo lo anterior, la aplicación de un precio de establecimiento de llamada, así como la modificación del mismo, no es contraria a la regulación sectorial de comunicaciones electrónicas. Por consiguiente, las prácticas descritas en el escrito de la OCU no justifican la incoación de un procedimiento sancionador. Dicho esto, esta Comisión continuará realizando el seguimiento y la supervisión de los mercados de comunicaciones electrónicas, en cumplimiento de las funciones que le atribuyen la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones y la Ley 3/2013, de creación de la CNMC y adoptará las medidas procedentes para garantizar el correcto funcionamiento de éstos.