

Bruselas, 24.2.2021
SWD(2021) 27 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

**relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión
(refundición)**

{COM(2021) 85 final} - {SEC(2021) 90 final} - {SWD(2021) 28 final} -
{SWD(2021) 29 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto de la revisión y prórroga del Reglamento sobre la itinerancia (refundición)
A. Necesidad de actuar
¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?
El Reglamento (UE) n.º 531/2012 expira el 30 de junio de 2022. De no prorrogarse las normas sobre itinerancia, podrían perderse las ventajas que el régimen «en itinerancia como en casa» (EICEC) ha reportado a consumidores y empresas, y surgir obstáculos que impidan el uso sin trabas de los servicios móviles y las aplicaciones innovadoras en los desplazamientos dentro del mercado único de la UE / el EEE. En la actualidad, casi ciento setenta millones de clientes itinerantes europeos disfrutan del régimen EICEC y de las ventajas que supone mantenerse conectado como si se estuviera en el país de origen al desplazarse por la UE o el EEE. En el informe de revisión de la Comisión de 2019 se señalaron los problemas que la presente iniciativa pretende resolver. El análisis se basa en un amplio abanico de datos y aportaciones de las partes interesadas que sirvieron para valorar los resultados cosechados por el mencionado Reglamento y el funcionamiento del mercado de la itinerancia con arreglo a las normas de la UE sobre itinerancia en vigor. A continuación, se resumen los principales problemas: A. No es posible mantener el régimen EICEC sin la regulación de las tarifas al por mayor o de los servicios de itinerancia al por menor, pues las dinámicas de competencia son insuficientes (fallo del mercado). B. Los consumidores no siempre saben qué nivel de servicio pueden esperar (calidad del servicio) ni cómo se facturan las llamadas en itinerancia a servicios de valor añadido (tarifas más elevadas). En ocasiones, la calidad del servicio ofrecida es inferior a la disfrutada en el país de origen, aunque exista un nivel de servicio equivalente. El acceso gratuito a los servicios de emergencia a través de medios alternativos y el suministro de información sobre la ubicación de la persona que efectúa la llamada no siempre están garantizados, especialmente cuando se trata de usuarios finales con alguna discapacidad. C. Los proveedores de itinerancia a veces encuentran problemas a la hora de obtener acceso a la itinerancia al por mayor en las redes solicitadas. Asimismo, debido a la falta de transparencia en lo tocante a las llamadas a servicios de valor añadido, los proveedores de servicios de itinerancia no pueden identificar los intervalos de numeración pertinentes y, en consecuencia, pueden incurrir en costes imprevistos. Las actuales normas de la UE sobre itinerancia podrían no ser suficientemente adecuadas para favorecer la innovación y responder a los cambios tecnológicos y empresariales.
¿Qué se pretende conseguir?
La iniciativa se propone lograr lo siguiente: A) Garantizar que el régimen EICEC sea sostenible para los operadores y que estos puedan recuperar el coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor, al tiempo que se mantienen los incentivos para invertir en las redes visitadas y se evita el falseamiento de la competencia nacional en los mercados visitados. B) Conseguir que los clientes itinerantes disfruten de una auténtica experiencia de EICEC y que los usuarios finales sientan la confianza necesaria para mantenerse conectados en sus desplazamientos por la UE. Es preciso que los usuarios finales, ya sean consumidores o empresas, obtengan la misma calidad de servicio en itinerancia que en el país de origen, puedan utilizar los servicios innovadores y disfruten de una mayor transparencia para que el uso de servicios de valor añadido no dé lugar a facturas exorbitantes. Además, debe asegurarse el acceso equivalente a los servicios de emergencia para todos, del mismo modo que en el país de origen. C) Facilitar la innovación, garantizar el acceso a la itinerancia al por mayor para las tecnologías de red solicitadas y ayudar a los operadores a evitar las pérdidas vinculadas a los servicios de valor añadido. La iniciativa también persigue simplificar el sistema en su conjunto y reducir la carga para los operadores y otras partes interesadas.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

En el mercado de la itinerancia internacional, es necesario actuar a nivel de la UE para mejorar el mercado único de las comunicaciones electrónicas. Como se señaló en un asunto histórico del Tribunal de Justicia sobre la itinerancia (C-58/08 Vodafone), el hecho de que la itinerancia internacional sea en sí misma transfronteriza justifica la actuación a nivel de la UE, ya que los Estados miembros no pueden por sí solos abordar la cuestión de manera eficaz. Además, las autoridades nacionales de reglamentación no han tenido las herramientas necesarias para resolver los problemas por sí mismas. Las conclusiones del informe de revisión de la Comisión de 2019 y las del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) confirman que la supresión de las tarifas de la itinerancia al por menor en el EEE ha contribuido sustancialmente a la culminación del mercado único. También los usuarios finales se han beneficiado del régimen EICEC, como demuestra el significativo aumento del volumen de actividad desde junio de 2017. El informe concluye que, pese a los indicios que apuntan a cierta dinámica competitiva en los mercados de la itinerancia, tanto minoristas como mayoristas, las condiciones básicas subyacentes de la competencia no han cambiado ni cabe esperar que lo vayan a hacer en el futuro previsible lo suficiente para poder suprimir la regulación minorista o mayorista del mercado de la itinerancia. Gracias al valor añadido, los usuarios finales disfrutaban de un auténtico régimen EICEC sostenible, a través de unos límites máximos al por mayor a escala de la UE que solo un instrumento de la Unión Europea puede garantizar.
B. Soluciones
¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? De no ser así, ¿por qué no? La Comisión propone y evalúa cuatro opciones diferentes: Opción 1 (hipótesis de referencia): Se prorrogan las normas, sin alterar las disposiciones vigentes del Reglamento sobre la itinerancia tanto en el ámbito minorista como en el ámbito mayorista. Opción 2: Se da continuidad al Reglamento sobre la itinerancia, pero se introducen aclaraciones, una mayor transparencia y medidas para reforzar la competencia. Opción 3: Se persigue un régimen EICEC sostenible y genuino (opción preferida). Opción 4: Se amplían las obligaciones tanto en el ámbito mayorista como en el ámbito minorista con el fin de mejorar la experiencia de EICEC. La opción preferida es la opción 3, que garantizaría la máxima eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos de la revisión y la prórroga del Reglamento sobre la itinerancia (en forma de refundición). Dicha opción, que propone un enfoque gradual para reducir los límites máximos en el ámbito mayorista, comprende medidas para asegurar la sostenibilidad del régimen EICEC. Introduce mejoras para dar respuesta a la evolución tecnológica y empresarial y velar por que los usuarios finales disfruten de una auténtica experiencia de EICEC en relación con la calidad del servicio, los servicios de valor añadido y las comunicaciones de emergencia. Además, prevé una simplificación horizontal y medidas para reducir la carga administrativa.
¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción? Hay divergencia de opiniones entre las partes interesadas acerca del nivel de los límites máximos de precios, los requisitos de calidad del servicio y el acceso a los servicios de emergencia. Los grandes operadores de red entrantes (y especialmente los grupos paneuropeos) tienden a posicionarse a favor de mantener los límites máximos al por mayor al nivel actual. En cambio, los pequeños operadores de red salientes (un operador que «tiene una cartera de clientes que consume más servicios móviles en el extranjero [...] que los consumidos en su propia red por la cartera de clientes de sus operadores asociados») y los operadores virtuales parecen apoyar una reducción significativa de los límites máximos al por mayor.
C. Repercusiones de la opción preferida
¿Qué beneficios aporta la opción preferida (de haberla; si no, las principales)? La opción preferida equilibra los intereses de los operadores, garantizando la prestación sostenible del régimen

EICEC sin que peligre la recuperación de los costes derivados de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor. Es probable que la reducción de los límites máximos al por mayor conlleve una reducción de los costes de la itinerancia al por mayor para los operadores salientes. El análisis de sostenibilidad de la Comisión estima que lo anterior daría lugar, a su vez, a la reducción del porcentaje de operadores no sostenibles (margen de itinerancia negativo superior al 3 % de su margen nacional) y a la correspondiente reducción del margen de itinerancia negativo total si se compara con la hipótesis de referencia del 42 % en 2023 y del 52 % en 2025. Los beneficios para los consumidores también son importantes: disminuiría en más de un 40 % la proporción de usuarios finales expuestos a que se les apliquen recargos al haberse concedido al operador excepciones por motivos de sostenibilidad, y disminuirían también los recargos abonados de manera excepcional. Esta opción mejorará la experiencia de los usuarios finales itinerantes, pues contribuirá a mejorar la calidad del servicio y a concienciar a los consumidores sobre la calidad del servicio que pueden esperar cuando se encuentren en itinerancia, además de ayudar a los abonados itinerantes a evitar las facturas exorbitantes por llamadas a servicios de valor añadido. Es probable que, en consecuencia, aumente la satisfacción de los clientes y disminuya el número de reclamaciones. Esta opción también da a los operadores las herramientas necesarias para proporcionar a todos los usuarios finales itinerantes, incluidas las personas con alguna discapacidad, un acceso gratuito a los servicios de emergencia y el servicio de transmisión de la ubicación de la persona que efectúa la llamada, lo que contribuirá a la protección de la salud, la vida o la propiedad. Por último, la opción preferida pretende que los consumidores y las empresas se beneficien de los avances tecnológicos y de la innovación impulsada por la 5G en los desplazamientos. También se espera obtener algunos beneficios medioambientales (menores), al hacer que sea más fácil para los abonados itinerantes recurrir a servicios y aplicaciones móviles respetuosos con el medioambiente (por ejemplo, nuevos servicios móviles 5G y del IdC para conectar vehículos e infraestructuras viarias que podrían evitar víctimas humanas y reducir el coste de combustible y la contaminación atmosférica).
¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)? Es probable que la reducción de los límites máximos al por mayor conlleve, para los operadores entrantes, la disminución de sus ingresos por la itinerancia al por mayor, aunque seguiría estando garantizada la plena recuperación de los costes. Los operadores pueden ver mermados sus ingresos derivados de la itinerancia al por menor como consecuencia de la reducción de los recargos, si bien es posible aplicárselos a los consumidores en los casos excepcionales permitidos (política de utilización razonable y excepciones por motivos de sostenibilidad), sin superar los límites máximos al por mayor. Los costes adicionales de cumplimiento para los operadores y las administraciones no son significativos (se estiman, en ambos casos, en menos de seis personas/día al año por término medio). La medida propuesta sobre el acceso a los servicios de emergencia acarrea costes de aplicación. Sin embargo, esos costes tienen que ver principalmente con la aplicación de derechos y obligaciones ya definidos en otros actos legislativos de la UE (Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas). Por último, el desarrollo y el mantenimiento de una base de datos con los intervalos de numeración de los servicios de valor añadido de todo el EEE generará costes para el ORECE (responsable de ambos cometidos), así como unos costes modestos para las autoridades nacionales de reglamentación (responsables de actualizar el contenido de la base de datos).
¿Cuáles son las repercusiones para las pequeñas y medianas empresas (pymes)? Las pymes podrán disfrutar de una auténtica experiencia de EICEC, gracias a la mejora de la calidad del servicio y a la reducción del riesgo de excepciones por motivos de sostenibilidad. Las pymes y los desarrolladores de aplicaciones se beneficiarán además de que los consumidores utilicen las aplicaciones al encontrarse en otro país, con una calidad de servicio mejorada y conocida de antemano. Puede haber beneficios indirectos en relación con los nuevos servicios y aplicaciones que requieran un servicio de alta calidad o la 5G, dado que el uso sin trabas en todo el mercado interior puede favorecer su adopción.
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales? No se esperan repercusiones significativas en los presupuestos ni para las administraciones nacionales.

¿Habrá otras repercusiones significativas?
Se hace posible reducir la carga administrativa gracias a una propuesta de revisar los límites máximos al por mayor, en caso necesario, mediante un acto delegado, lo que simplifica el proceso legislativo (después de 2025). También se ahorrarán recursos gracias, por una parte, a la simplificación del sistema de seguimiento y de los requisitos aplicables a los operadores no pertenecientes a la zona del euro y, por otra, a la derogación de las disposiciones obsoletas.
Proporcionalidad
La opción preferida contiene una serie de medidas que no son onerosas ni desproporcionadas. Se limitan a los aspectos observados que no se tratan de manera suficiente en el Reglamento actual y no pueden abordarse eficazmente a nivel nacional. La limitación a diez años del período de vigencia constituye una garantía adicional de proporcionalidad.
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
La Comisión propone que el nuevo Reglamento tenga una vigencia de diez años a fin de proporcionar seguridad al mercado y reducir al mínimo la carga normativa. No se espera que la competencia en el mercado cambie significativamente en este período. Está previsto un primer informe de revisión para 2025, momento en que la Comisión analizará el funcionamiento del mercado de la itinerancia y la necesidad de revisar las estrategias de actuación para hacer frente a los retos que puedan surgir.