

Mayo de 2016

La revisión de los mercados nacionales de la itinerancia al por mayor y el Reglamento sobre itinerancia

La presente nota forma parte de una serie de «evaluaciones de la aplicación» elaboradas por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS) sobre el funcionamiento, en la práctica, de la legislación de la Unión Europea. Cada una de estas notas se centra en una ley específica de la Unión que es, o pronto lo será, objeto de una propuesta de modificación por parte de la Comisión Europea (CE) destinada a la actualización del texto vigente. Las «evaluaciones de la aplicación» tienen como objetivo ofrecer una visión general sucinta del material a disposición pública acerca de la ejecución, la aplicación y la eficacia hasta la fecha de una ley de la Unión, sobre la base de la información disponible procedente de, entre otros, las instituciones y los comités consultivos europeos, los Parlamentos nacionales y las actividades externas de consulta y divulgación pertinentes. La finalidad de estas evaluaciones es que sirvan de apoyo a las comisiones parlamentarias en su examen de la nueva propuesta de la Comisión, una vez presentada

Comisión del Parlamento Europeo responsable en el momento de la aprobación de la legislación: Industria, Investigación y Energía (ITRE).

Fecha de aprobación de la legislación original¹ en el Pleno: 10 de mayo de 2012.

Entrada en vigor: el Reglamento 531/2012 entró en vigor el 1 de julio de 2012² y está previsto que expire (cláusula de extinción) el 30 de junio de 2022 (artículo 22). Este Reglamento fue modificado por el [Reglamento 2015/2120³](#), que entró en vigor el 29 de noviembre de 2015 (artículo 10) y es aplicable a partir del 30 de abril de 2016, a excepción de determinadas disposiciones.

Fecha prevista para la revisión de la legislación: una de las modificaciones del acto original se refiere a las disposiciones relativas a la revisión del Reglamento (artículo 19). Los nuevos requisitos (artículo 19 del Reglamento 2015/2120) disponen que la Comisión Europea entablará una **revisión del mercado de itinerancia al por mayor** a más tardar el 29 de noviembre de 2015 con vistas a determinar si se necesitan medidas específicas para posibilitar la supresión de los recargos por itinerancia al por menor a partir del 15 de junio de 2017.

Calendario para la nueva legislación modificativa: los resultados de la revisión antes mencionada de los mercados de la itinerancia al por mayor se deben presentar a los colegisladores a más tardar el **15 de junio de 2016**. El informe debe ir acompañado de una propuesta para modificar las tarifas al por mayor o presentar cualquier otra solución para garantizar la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor en 2017.

1. Antecedentes

Las tarifas de la itinerancia móvil internacional están vinculadas al coste de hacer y recibir llamadas, enviar y recibir mensajes de texto (SMS) y usar datos en un teléfono móvil mientras se está en el extranjero. Además, las tarifas de itinerancia se pueden dividir en tarifas de itinerancia al por menor, a saber, las aplicadas a los clientes por sus respectivos operadores móviles cuando viajan al extranjero, y las tarifas de itinerancia al por mayor, es decir, las tarifas que un operador móvil (al que a menudo se alude como

¹ [Reglamento 531/2012](#) del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión.

² Nótese que este Reglamento [derogó](#) el [primer Reglamento sobre itinerancia \(Reglamento 717/2007\)](#).

³ Reglamento 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo 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.

«operador base») paga a sus homólogos (los «operadores de las redes visitadas») situados en otro país cuando sus clientes están en itinerancia en las redes de los operadores visitados. En la actualidad, la itinerancia móvil está regulada en la Unión Europea, así como en otros países, debido a que es frecuente que el precio de la itinerancia internacional sea elevado y que en muchos casos se sitúe muy por encima del coste en que incurren los operadores móviles por permitir a sus clientes usar el teléfono en el extranjero.⁴ La reglamentación de la itinerancia dentro de la Unión Europea se ha llevado a cabo en varias fases.⁵ El primer Reglamento sobre itinerancia (Reglamento n.º 717/2007, itinerancia I) introdujo unos límites máximos para las tarifas al por mayor y al por menor de las llamadas de voz entrantes y salientes. Estaba previsto que estos límites fueran disminuyendo anualmente. El Reglamento sobre itinerancia II ([Reglamento n.º 544/2009](#)) introdujo unos límites máximos para las tarifas al por mayor y al por menor de los SMS y para las tarifas al por mayor de los servicios de datos e incluyó unos mecanismos específicos de protección contra las «facturas exorbitantes». El Reglamento sobre itinerancia III (Reglamento n.º 531/2012) introdujo unos límites máximos para los precios al por menor de los servicios de datos y redujo aun más los límites máximos existentes para los servicios de voz y los SMS. Y lo que es más importante, introdujo la posibilidad para los clientes de disociar el tráfico de itinerancia móvil de los planes nacionales (es decir, comprar los servicios de itinerancia de un operador distinto de su operador base). El texto también estableció unas obligaciones adicionales de información y recopilación de datos para el [Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas](#) (ORECE) a fin de recabar las pruebas necesarias para el seguimiento de la aplicación de la legislación existente.

En el [paquete «continente conectado»](#), de septiembre de 2013, la Comisión Europea anunció su intención de eliminar gradualmente los recargos por itinerancia en los servicios al por menor hasta su supresión en 2018 a más tardar. En un primer momento, el Parlamento Europeo reaccionó ante esta propuesta solicitando una [supresión más temprana de la itinerancia al por menor](#) en diciembre de 2015. Tras unas prolongadas negociaciones entre los legisladores⁶, se acordó finalmente que las tarifas de itinerancia al por menor seguirían disminuyendo hasta desaparecer el 15 de junio de 2017, siempre y cuando se abordaran las cuestiones pendientes en relación con los mercados de itinerancia al por mayor. Estas cuestiones son precisamente el objeto de la presente ficha temática.

THE FUNCTIONING OF WHOLESALE ROAMING

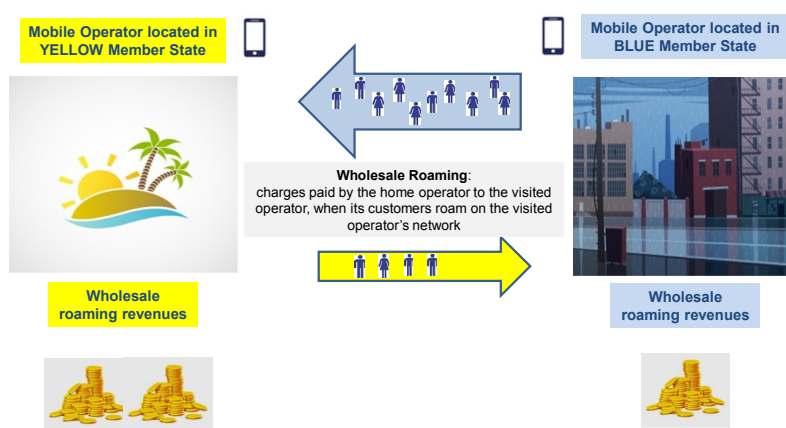


Ilustración 1: funcionamiento de los mercados de itinerancia al por mayor
Fuente: Lott y Schrefler/Fotolia©.

⁴ Véanse en relación con esta cuestión los siguientes informes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT): [Servicios de itinerancia internacional: facilitar la competencia y proteger a los usuarios](#) (noviembre de 2013) y [Análisis regulatorio de los servicios de itinerancia móvil internacional](#) (marzo de 2014).

⁵ Para obtener una visión general de la evolución de la reglamentación en materia de itinerancia hasta la publicación del paquete legislativo «continente conectado», véase [A roaming-free Europe in 2015](#), del EPRS, de 7 de octubre de 2013.

⁶ Véase en relación con esta cuestión el proyecto de la exposición de motivos del Consejo, de 23 de septiembre de 2015, 2013/0309 (COD).

La ilustración anterior ofrece una visión simplificada del **funcionamiento de los mercados de itinerancia al por mayor**. En este ejemplo hipotético hay dos operadores móviles (el amarillo y el azul) situados en dos Estados miembros de la Unión diferentes. El tráfico de itinerancia de sus respectivos clientes está representado por los individuos que hay dentro de las flechas en el centro del diagrama. El tamaño de las flechas también indica que el operador móvil situado en el Estado miembro azul tiene más clientes en itinerancia en la red del operador situado en el Estado miembro amarillo que a la inversa.⁷ Como resultado, los ingresos procedentes de la itinerancia al por mayor del operador móvil situado en el Estado miembro amarillo son mayores que los del operador móvil del Estado miembro azul. En términos más técnicos, el operador amarillo tiene una posición de «receptor neto», mientras que el operador azul tiene una posición de «emisor neto».

El Reglamento sobre itinerancia ha aportado beneficios significativos a los consumidores europeos.⁸ Los últimos cálculos de la Comisión indican una reducción del 80 % en los precios al por menor de los servicios de itinerancia móvil desde 2007 y un ahorro total de 9 600 millones de euros entre 2009 y 2013. Para el 30 de abril de 2016, los consumidores de la Unión que usen sus teléfonos móviles en otro Estado miembro pagarán la tarifa nacional más 0,05 euros por minuto para una llamada de voz saliente, 0,0114 euros por minuto al recibir una llamada de teléfono en el extranjero, la tarifa nacional más hasta 0,02 euros por cada mensaje de texto enviado y la tarifa nacional más hasta 0,05 euros por cada megabyte al descargar datos o navegar por internet en otro Estado miembro.⁹

2. Informes, evaluaciones y estudios a escala europea

Cómo construir una sociedad digital ubicua en la Unión (estudio elaborado para el Parlamento Europeo, noviembre de 2013)

En este [estudio](#) encargado por la Comisión de Industria, Investigación y Energía (ITRE) se hizo un balance de los logros, los fracasos y los desafíos pendientes en relación con el marco normativo de la Unión para las comunicaciones electrónicas y se evaluaron los costes y los beneficios de las actuaciones políticas específicas en el sector digital, incluida la itinerancia.¹⁰ El estudio se realizó a partir de una investigación documental, la recopilación y el análisis de datos a disposición pública y una serie de entrevistas para completar las lagunas en los datos.

En general, el estudio señaló que el sector de las telecomunicaciones de la Unión Europea aún estaba fragmentado, lo que implicaba que se perdieran oportunidades económicas y sociales y que la creación de un mercado único digital aún estuviese lejos de completarse.¹¹ El marco normativo aplicable también había contribuido a esta situación.¹² Por ejemplo, aunque se habían logrado resultados positivos en términos de garantizar un determinado nivel de coherencia normativa, se habían dedicado menos esfuerzos a la adopción de medidas para fomentar la prestación y el uso de servicios a escala transfronteriza.¹³ En efecto, el informe señaló que la existencia misma del Reglamento sobre itinerancia era un indicador de que el marco normativo de la Unión no había dado lugar a un desarrollo amplio de servicios paneuropeos y sin fronteras.¹⁴

⁷ Desde el punto de vista del operador móvil azul, estos clientes son «abonados itinerantes salientes»; a la inversa, son «abonados itinerantes entrantes» para el operador amarillo. Para obtener una descripción integral de los principales conceptos y términos en el ámbito de la itinerancia internacional, véase UIT (2014), *ibídem*, pp. 20-21. Nótese también que un número mayor de clientes no equivale necesariamente a un mayor tráfico, pero en el ejemplo simplificado se da por sentado que sí es así.

⁸ Para obtener más detalles al respecto, véase la [infografía sobre los precios de itinerancia en la Unión](#) publicada por el Parlamento Europeo y la [página web](#) específica de la Comisión Europea.

⁹ Nótese que todos los precios excluyen el IVA.

¹⁰ Nótese que el ámbito de alcance del estudio es muy amplio y también incluye una evaluación del paquete «continente conectado» y recomendaciones al respecto que ya habían sido publicadas en el momento en que se elaboró el estudio. La presente ficha temática solo se centra en los apartados relacionados con el Reglamento sobre itinerancia.

¹¹ Véanse en relación con esta cuestión las publicaciones del EPRS: [Estimación del coste de la no Europa, 2014-2019](#) (julio de 2014) y [The Cost of Non-Europe in the Single Market, Part III – Digital Single Market](#) (septiembre de 2014).

¹² Para obtener más detalles, véase, por ejemplo, el apartado 3 del estudio.

¹³ *Ibídem*, p. 49.

¹⁴ *Ibídem*, p. 106.

Con respecto al Reglamento sobre itinerancia, el estudio concluyó que la legislación había tenido éxito en la reducción de las excesivas tarifas al por menor y al por mayor.¹⁵ Sin embargo, también indicó que el incremento observado en el uso de los servicios de voz por parte de los consumidores era inferior de lo que cabía esperar; y lo que es más importante, el Reglamento no había conseguido fomentar las dinámicas competitivas necesarias para finalmente derogarlo.¹⁶ En este sentido, el estudio esperaba que el planteamiento propuesto en relación con la itinerancia en el marco del paquete «continente conectado» fuera ineficaz. Aunque reforzaría la creación de un espacio de mercado único desde el punto de vista de los consumidores, también podría socavar las soluciones estructurales introducidas por los operadores en 2012 para dar cumplimiento a las normas anteriores. Además, existía el riesgo de que se solapara con otros componentes del marco normativo para las comunicaciones electrónicas y que añadiera así más capas de complejidad.¹⁷ Asimismo, el estudio manifestó sus dudas con respecto a si el Reglamento realmente incentivaría a los operadores a formar alianzas de itinerancia para impulsar la bajada de los precios. También recordó el riesgo más general que conlleva el hecho de controlar los precios sin contar con una visión completa de los costes subyacentes y de otros elementos como las tarifas nacionales de terminación en móvil.

Informe del ORECE sobre las repercusiones de la «itinerancia como en casa» (17 de diciembre de 2014)¹⁸

Este informe estaba basado en la [Resolución](#) del Parlamento Europeo de 3 de abril de 2014 en la que se recomendaba sustituir las propuestas sobre itinerancia de la Comisión Europea por una situación de «itinerancia como en casa» (en lo sucesivo «RLAH», por sus siglas en inglés), con un límite de uso razonable, eliminando los sobrecostes de itinerancia al por menor para permitir a los clientes usar en el extranjero el mismo nivel de servicios que en su país hasta un punto determinado. En respuesta a la Resolución del Parlamento Europeo, el 9 de abril de 2014 la Comisión Europea pidió consejo al ORECE sobre el estado del mercado de la itinerancia al por mayor y sobre la posibilidad de aplicar una política de uso razonable.

El informe estaba basado en la interpretación del concepto de RLAH por parte del ORECE, según la que todos los sobrecostes minoristas se eliminan cuando un consumidor viaja al extranjero. Las conclusiones del ORECE se extrajeron a partir de las respuestas a un cuestionario de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), los operadores y las partes interesadas. El objetivo del informe era ayudar a la Comisión Europea y a los colegisladores a tomar decisiones con conocimiento de causa, así como facilitar la transición hacia una Europa sin itinerancia.

El informe concluyó que el supuesto de RLAH no era ni sostenible ni viable por motivos estructurales que acabarían dando lugar a compensaciones políticas.¹⁹

En concreto, el informe indicó que el supuesto de RLAH conllevaría un mayor uso de los servicios de itinerancia por parte de los consumidores, mientras que los proveedores móviles dejarían de percibir los ingresos procedentes de los sobrecostes de itinerancia al por menor a pesar del aumento de sus costes de itinerancia al por mayor. En consecuencia, los mercados visitados tendrían que soportar la carga adicional de proporcionar servicios de itinerancia y necesitarían una mayor inversión debida al incremento de la demanda.²⁰

Además, aún había grandes diferencias estructurales entre los Estados miembros en lo referente a los servicios móviles, como los precios al por menor y los paquetes de itinerancia ofrecidos a los clientes, el coste de la prestación de los servicios, los niveles de consumo, los patrones de viaje y la cantidad de clientes de prepago frente a los clientes de pospago. Estas diferencias estructurales hacían que fuera difícil

¹⁵ *Ibidem*, apartado 3.6. Nótese que el estudio también menciona que en los primeros años de aplicación del Reglamento sobre itinerancia, los precios para las llamadas de voz y los SMS no se volvieron lo suficientemente competitivos como para dar lugar de forma espontánea a unos precios significativamente inferiores a los límites máximos obligatorios (*ibidem*, p. 89).

¹⁶ *Ibidem*, p. 95. Nótese que los consultores añadieron que en el momento de redactar el estudio nadie sabía cómo hacerlo.

¹⁷ Según el estudio, las versiones anteriores del Reglamento no tuvieron tal efecto porque eran «adiciones quirúrgicas» al marco existente.

¹⁸ Informe del ORECE titulado «[International Roaming: Analysis of the impacts of 'Roam Like at Home' \(RLAH\)](#)», BoR (14) 209. Véase también «[views on the EP's proposal](#)» (ORECE).

¹⁹ *Ibidem*, p. 4.

²⁰ *Ibidem*.

aplicar a todos los Estados miembros una política de RLAH común. Asimismo, tal política conllevaría de manera inevitable la búsqueda de compensaciones entre proteger los intereses de los consumidores y fomentar la competencia y la inversión, así como impedir el falseamiento del mercado competitivo.²¹ Algunas de estas compensaciones se pueden consultar a continuación en la ilustración 2.

Ilustración 2: compensaciones políticas en un supuesto de RLAH

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grandes operadores ▪ Clientes en itinerancia del país Y en el país X ▪ Clientes en itinerancia del país Y ▪ Objetivo del coste más bajo para los clientes ▪ Volumen de tráfico en las redes de origen 	frente a	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pequeños operadores²² ▪ Clientes nacionales en el país X²³ ▪ Clientes nacionales en el país Y²⁴ ▪ Objetivo de calidad suficiente de los servicios ▪ Volumen de tráfico en las redes visitadas
---	-------------	--

Sin embargo, el informe señaló que había límites de uso razonable, estructuras de fijación de precios al por menor y límites máximos para la itinerancia al por mayor que podían reducir la repercusión de estas compensaciones políticas. El informe detalló varios supuestos y los riesgos asociados a cada uno de ellos. También indicó que la opción más viable a corto plazo sería un supuesto que incluyera un sobrecoste cero de itinerancia al por menor para el consumidor que use los servicios móviles en el extranjero hasta un determinado límite de uso razonable. Una vez alcanzado el límite de uso razonable, se aplicaría al consumidor un sobrecoste o una tarifa fija diaria o semanal. Aunque este supuesto conllevaría la supresión de los sobrecostes al por menor, no sería sostenible a medio plazo debido a las diferencias actuales entre los costes de itinerancia al por menor y al por mayor.²⁵ Tampoco sería sostenible a largo plazo en vista de las diferencias estructurales y a causa de las cuestiones pendientes en el **mercado de la itinerancia al por mayor**, que deberían ser abordadas en la futura propuesta.²⁶

Por último, el informe recordó que el objetivo general de un supuesto de RLAH debería ser garantizar la recuperación de los costes y minimizar las distorsiones tanto del mercado nacional de origen como del mercado nacional visitado.²⁷

Informe del ORECE sobre el mercado de itinerancia al por mayor (12 de febrero de 2016)²⁸

Para el 15 de junio de 2017 se suprimirán los sobrecostes de itinerancia al por menor hasta un límite de uso razonable que aún está por determinar²⁹, siempre y cuando se hayan resuelto las cuestiones pendientes en relación con el mercado de itinerancia al por mayor. Mientras tanto, se ha encomendado a la Comisión Europea que lleve a cabo una revisión del mercado de la itinerancia al por mayor para identificar estas cuestiones y que presente propuestas sobre cómo resolverlas antes de la fecha mencionada, motivo por el que realizó una consulta pública entre el 26 de noviembre de 2015 y el 18 de febrero de 2016.³⁰ Este informe es la respuesta del ORECE a la consulta con el objetivo de apoyar a la Comisión Europea y a los

²¹ *Ibidem.*, p. 13.

²² Los grandes operadores tienen tanto un mayor poder de negociación como una mayor capacidad para internalizar los costes que los pequeños operadores.

²³ Si, en el marco del supuesto de RLAH, los operadores locales no pueden recuperar el total del coste de dar servicio a un gran número de abonados itinerantes que llegan al país X, esto puede llevar a los operadores a penalizar a sus clientes nacionales para compensar la pérdida de los ingresos de la itinerancia al por mayor.

²⁴ En el sistema de RLAH, los costes para los usuarios nacionales en un país determinado pueden aumentar debido a la pérdida de los ingresos procedentes de la itinerancia y la incapacidad de los operadores locales para recuperar los costes al por mayor de sus abonados itinerantes salientes.

²⁵ En la actualidad, las tarifas de itinerancia al por mayor son mayores que las tarifas de itinerancia al por menor.

²⁶ Por el momento, los límites máximos para la itinerancia al por mayor están incluidos en el Reglamento sobre itinerancia III y se basan en unas estimaciones conservadoras de los costes máximos al por mayor. Hay que evaluar estos costes para comprobar si se ha producido una situación competitiva en los mercados minorista y mayorista y para observar el desarrollo de las tarifas al por mayor a fin de introducir soluciones adecuadas para la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor en 2017.

²⁷ *Ibidem.*, p. 14.

²⁸ [Informe del ORECE sobre el mercado de itinerancia al por mayor](#), BoR (16) 33.

²⁹ Nótese que el Reglamento prevé que se establezcan una política para el uso razonable y un mecanismo de sostenibilidad que garantice la recuperación adecuada de los costes y la sostenibilidad para los operadores móviles mediante actos de ejecución específicos a más tardar el 15 de diciembre de 2016. En los siguientes apartados de la presente ficha temática se ofrecen más detalles sobre estos elementos.

³⁰ Para obtener más datos sobre la consulta, véase la sección 4 a continuación.

colegisladores en su proceso de toma de decisiones. A fin de formular su respuesta, el ORECE envió un cuestionario a las ANR y a los operadores.

El informe observa que, por un lado, las tarifas al por mayor deberían ser lo suficientemente bajas para permitir la supresión de los sobrecostes de itinerancia al por menor, proteger la competencia e impedir el aumento de los precios al por menor para los clientes nacionales en su país de origen. Por otra parte, las tarifas al por mayor deberían ser lo suficientemente altas para permitir que los operadores de las redes recuperen los costes y que los operadores de las redes visitadas sigan obteniendo un rendimiento de sus inversiones, impedir el aumento de los precios al por menor para los clientes nacionales en la red visitada y disminuir las consecuencias negativas en la competencia para los operadores de redes virtuales móviles (ORVM)³¹ en los mercados visitados. En general, el informe indica que el supuesto de RLAH debería tener como objetivo minimizar los desequilibrios entre las redes de origen y las redes visitadas.³²

El informe pasa a explicar que aún hay que resolver las cuestiones estructurales, como los patrones de viaje. A modo de ejemplo, determinados Estados miembros tienen un mayor tráfico de itinerancia entrante que saliente, como se muestra en la ilustración 1. Esta diferencia se suele acentuar durante la temporada turística alta, en la que los operadores locales de los países con un elevado número de abonados en itinerancia entrantes puede que no sean capaces de recuperar la totalidad de sus costes en el supuesto de RLAH. Otros elementos estructurales que son fundamentales para abordar las cuestiones pendientes en los mercados al por mayor incluyen, por ejemplo, el hecho de que los límites máximos actuales para los datos al por mayor son mayores y están más regulados que las tarifas medias al por mayor. También sigue habiendo grandes diferencias entre los precios nacionales, así como distintos tipos de planes de RLAH³³, incluidos diferentes límites de uso razonable. Desde el punto de vista de los operadores móviles, el informe señaló que los operadores de redes móviles (ORM) y los ORVM suscriben acuerdos bilaterales al por mayor con distintas opciones de tarificación. Sin embargo, parece que los ORVM no se han beneficiado necesariamente de unas tarifas al por mayor más bajas debido a que su poder de negociación es relativamente más débil en comparación con el de las redes de mayor tamaño.

Para concluir, el ORECE presenta los detalles de una evaluación preliminar de los supuestos viables para resolver los posibles problemas en el mercado de itinerancia al por mayor en vista de la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor en 2017. Como se muestra en la tabla que hay a continuación, el ORECE examina cinco cuestiones principales (a saber, la aprobación de un límite máximo por unidad al por mayor a escala europea; la aprobación de unos límites máximos por unidad al por mayor a escala de los Estados miembros; las opciones para una política de uso razonable; la aprobación de límites máximos al por mayor sobre la base de la capacidad; y la reglamentación de los ORVM), cada una de ellas acompañada de posibles supuestos de aplicación.³⁴ El informe también ofrece un análisis integral de las ventajas y los inconvenientes de cada supuesto, como se resume a continuación.

Cuadro 1: evaluación preliminar de algunos supuestos realizad por el ORECE

Reglamentación del mercado al por mayor		Descripción	Pros	Contras
Límite máx. por unidad al por mayor a escala de la Unión	Nivel del límite máx. en itinerancia III	No hay cambios en la reglamentación del mercado al por mayor en comparación con los límites máx. actuales	<ul style="list-style-type: none"> – Recompensa a los operadores competitivos y eficientes – Permite la recuperación de los costes – No hay una reglamentación indirecta del acceso al mercado 	<ul style="list-style-type: none"> – Riesgo de distorsión de la competencia en el país de origen – No tiene en cuenta las diferencias en los costes entre los Estados miembros – Posible aumento de los precios minoristas en el país de origen
	Límite	Reducción del límite	<ul style="list-style-type: none"> – Permite la recuperación de 	<ul style="list-style-type: none"> – No tiene en cuenta las diferencias

³¹ Los ORVM funcionan usando la estructura de los operadores de redes móviles (ORM).

³² *Ibidem.*, p. 4.

³³ Por ejemplo, el anexo 2 del informe muestra que en Francia ya hay seis operadores que ofrecen planes de tarifas RLAH, mientras que en Bulgaria solo lo hace un operador.

³⁴ Nótese que este análisis ofrece respuestas a algunas de las objeciones planteadas por la DG EPRS en su trabajo titulado «[Initial appraisal of a European Impact Assessment: European Commission proposal on a European single market for electronic communications and to achieve a Connected Continent](#)».

	máximo = LRAIC ³⁵ máximo + coste estimado en Europa	máximo por unidad al por mayor para equiparlo al coste máximo al por mayor de la prestación de los servicios de itinerancia	los costes – Facilita la competencia – Reduce el riesgo de aumento de los precios minoristas en el país de origen (incluso para los abonados no itinerantes) – Reduce el riesgo de una competencia distorsionada en el país de origen	en los costes entre los Estados miembros – Riesgo de aumento de los precios al por menor en el país de origen cuando los precios al por menor sean muy bajos (incluso para los abonados no itinerantes) – Riesgo de distorsión de la competencia en el país de origen – Riesgo de que en algunos mercados de origen el uso de la RLAH disuada las inversiones
	Límite máximo = promedio de LRAIC + coste estimado en Europa	Reducción del límite máximo por unidad al por mayor para equiparlo al coste medio de la prestación de los servicios de itinerancia	– Permite la recuperación de los costes – Facilita la competencia – Reduce el riesgo de aumento de los precios minoristas en el país de origen (incluso para los abonados no itinerantes) – Reduce el riesgo de distorsión de la competencia en el país de origen	– Riesgo de distorsión en algunos países visitados debido a la falta de recuperación de los costes – Posible reducción de los incentivos para invertir en la prestación de servicios de itinerancia – Reglamentación <i>de facto</i> , falta de acceso a los mercados locales y posibilidad de oportunismo en las redes existentes – Posible aumento de los precios al por menor en el mercado visitado – Posibilidad de que los ORM se nieguen a vender servicios de itinerancia
	Límite máximo = LRAIC mínimo + coste estimado en Europa	Reducción del límite máximo por unidad al por mayor para equiparlo al coste mínimo de la prestación de los servicios de itinerancia	– Riesgo bajo de aumento de los precios minoristas en el país de origen (incluso para los abonados no itinerantes) – Riesgo bajo de distorsión de la competencia en el país de origen – Es probable que el volumen de itinerancia en las ofertas al por menor sea elevado – Los ORVM nacionales no están en desventaja frente a los ORM	– Es posible que se produzca una gran distorsión en algunos países – Riesgo de aumento de los precios al por menor en el mercado visitado – Riesgo de acceso a mercados locales y oportunismo en las redes existentes a una tarifa por debajo de los costes para los ORM visitados – No hay incentivo para invertir – Riesgo muy elevado de que los ORM se nieguen a vender servicios de itinerancia al por menor
Límites máx. por unidad al por mayor según el país	LRAIC + coste estimado	Límites máx. basados en el coste estimado de la prestación de servicios de itinerancia en el país del EEE	– Reproduce los costes en los mercados visitados – Permite la recuperación de los costes en todos los Estados miembros – Reduce el riesgo de distorsión de la competencia en el país de origen y el aumento de los precios al por menor	– Muy probable que tenga repercusiones en la competencia en los mercados visitados – Riesgo de compresión del margen para los operadores base – Riesgo de no recuperación de los costes para algunos operadores de las redes visitadas
	LRAIC + coste estimado + un margen ³⁶	Estimaciones de la prestación de servicios de itinerancia en cada país del EEE con un margen	– Reproduce los costes en los mercados visitados – Permite la recuperación de los costes en cada Estado miembro – Reduce el riesgo de distorsión de la competencia en el país de origen y el aumento de los precios al por menor	– Riesgo de reglamentación <i>de facto</i> de los mercados nacionales al por mayor – Riesgo de compresión de los márgenes para los operadores base – Riesgo de no recuperación de los costes para los operadores de las redes visitadas si el margen es demasiado bajo

³⁵ Coste incremental medio a largo plazo (LRAIC, por sus siglas en inglés). En la página 73 de su informe [Regulatory Accounting in Practice 2015](#), el ORECE define el coste incremental a largo plazo (LRIC, por sus siglas en inglés) como «the cost of producing a specific additional increment of a given service in the long run (the period over which all costs are variable) assuming at least one other increment is produced» [el coste de producir un incremento específico adicional de un servicio determinado a largo plazo (el período durante el que todos los costes son variables) partiendo al menos de que se produce otro incremento más]. A continuación, explica que el LRAIC es una forma de LRIC en la que el incremento corresponde a un conjunto completo de servicios, en este caso aquellos relacionados con la itinerancia en un supuesto de RLAH.

³⁶ El coste más la reglamentación.

Políticas de uso razonable al por mayor	Posibilidad de establecer un límite máx. al por mayor si se alcanzan los límites de uso razonable	Los operadores estarían autorizados a aplicar límites de uso razonable al por mayor	<ul style="list-style-type: none"> – Limita la reglamentación <i>de facto</i> del acceso a los mercados nacionales – Evita el riesgo de itinerancia permanente³⁷ – La aplicación depende de los operadores 	<ul style="list-style-type: none"> – Para los operadores de las redes visitadas sería difícil y oneroso establecer límites máx. al por mayor reglamentados dentro y fuera del límite de uso razonable al por mayor – Necesidad de supervisar toda tarjeta SIM visitada en la red
Límites máx. al por mayor basados en la capacidad	Límites máx. para la itinerancia al por mayor basados en el ancho de banda y no en un precio por minuto, SMS o MB	Se exigiría a los operadores de las redes visitadas hacer una oferta basada en la capacidad; la oferta debería ser mensual debido a la naturaleza cambiante de la itinerancia	<ul style="list-style-type: none"> – Permite que los precios y los costes coincidan – Minimiza las situaciones de compresión del margen para la red de origen a causa del aumento del consumo de datos – Fomenta la integración generalizada de la itinerancia en las ofertas mayoristas de tarifa plana 	<ul style="list-style-type: none"> – Aplicación muy compleja – Requiere dos tipos diferentes de sistema de facturación – Incertidumbre del flujo de tráfico – Se desconoce la capacidad necesaria para los operadores de las redes visitadas – Obstáculos al acceso potencialmente mayores para los pequeños operadores
Reglamentación de los ORVM	Descuentos transferidos a los ORVM	Los ORM están obligados a transferir sus descuentos de las redes visitadas para los servicios de itinerancia a los ORVM	<ul style="list-style-type: none"> – Sostenible y competitivo para los ORVM 	<ul style="list-style-type: none"> – Difícil de verificar por parte de las autoridades reguladoras – Riesgo de incrementar las condiciones tarifarias nacionales al por mayor de los ORVM – Invasivo
	Los ORM incluyen la RLAH en su oferta al por mayor para los ORVM	Posiblemente los ORVM estén obligados a incluir la RLAH en su oferta al por mayor para los ORVM	<ul style="list-style-type: none"> – Sostenible y competitivo para los ORVM 	<ul style="list-style-type: none"> – Riesgo de incrementar las condiciones tarifarias nacionales al por mayor de los ORVM – Invasivo
	El ORM proporciona todos los servicios necesarios a precios mayoristas	Incluye tarifas al por mayor para los servicios necesarios para cumplir la reglamentación de la itinerancia al por menor	<ul style="list-style-type: none"> – Sostenible y competitivo para los ORVM 	<ul style="list-style-type: none"> – Riesgo de incrementar las condiciones tarifarias nacionales al por mayor de los ORVM – Invasivo

Fuente: elaborado por los autores a partir de ORECE (2016), pp. 31-36.

Por último, el ORECE observa que, en vista de los problemas puestos de relieve, la labor de encontrar una solución equilibrada para los mercados de origen y los mercados visitados será más bien difícil y habrá que hacer concesiones.³⁸

3. Actividades del Parlamento Europeo

[Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre la Agenda Digital para el crecimiento, la movilidad y el empleo: ha llegado la hora de pisar el acelerador](#)

El Parlamento recalcó el perjuicio para el crecimiento que supone el coste de la movilidad dentro de la Unión. Así pues, hizo hincapié en que la supresión de las tarifas de itinerancia es fundamental para facilitar un mercado digital interior en el que se fomente la competencia y no haya diferencias entre las tarifas nacionales y de itinerancia. En último lugar, pidió la eliminación de la diferencia entre las tarifas de itinerancia y las tarifas de nacionales para 2015.

Preguntas de los diputados

Desde el comienzo de la actual legislatura en 2014, se han formulado varias preguntas sobre la itinerancia. En aras de la claridad, las preguntas se han agrupado por temática similar.

³⁷ La «itinerancia permanente» es una situación en la que un cliente compra una tarjeta SIM en otro Estado miembro con unos precios nacionales más bajos para su uso en el país de origen o un cliente vive de forma permanente en el extranjero con un plan nacional de su país de origen. Véase el [comunicado de prensa](#) de la Comisión Europea.

³⁸ Para obtener más información, véase [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), BoR (16) 28-1.

Preguntas sobre la cláusula de uso razonable

[Pregunta con solicitud de respuesta escrita de José Blanco López \(S&D, España\)](#), 1 de marzo de 2016

El diputado señaló el incremento exponencial previsto en el consumo de contenidos audiovisuales en los dispositivos móviles en vista de la supresión de las tarifas de itinerancia e indicó que se había encomendado a la Comisión determinar los detalles del límite de uso razonable. El diputado preguntó a la Comisión qué salvaguardias había planeado adoptar para garantizar la compatibilidad entre el incremento previsto en el consumo de datos y la introducción de la cláusula de uso razonable.

[Respuesta del comisario de Economía y Sociedad Digitales, Günther Oettinger, en nombre de la Comisión](#), abril de 2016

El comisario indicó que la Comisión estaba teniendo en cuenta el incremento previsto de los servicios itinerantes de datos en el marco de la RLAH en su revisión en curso de los mercados de itinerancia al por mayor. También recordó que la Comisión debía adoptar actos de ejecución adicionales sobre la aplicación de una política de uso razonable y un mecanismo de sostenibilidad antes del 15 de diciembre de 2016. Sin embargo, hizo hincapié en que la lógica de una política de uso razonable es evitar «el uso abusivo y anómalo de la itinerancia». Ahora bien, esto no debería impedir que, en el marco de una situación de RLAH, los consumidores hagan un uso de sus teléfonos móviles coherente con su plan de tarifas.

[Pregunta con solicitud de respuesta escrita de Tonino Picula \(S&D, Croacia\)](#), 1 de marzo de 2016

El diputado preguntó por las medidas que la Comisión tenía previsto adoptar para garantizar que las normas sobre uso razonable establecen unos mecanismos claros para evaluar la manera en que la supresión de los sobrecostes de itinerancia afectará a la sostenibilidad del modelo de tarifas nacional de un operador determinado teniendo en cuenta que los límites fijados son en muchos casos mayores que las tarifas aplicables en los nuevos Estados miembros.

[Respuesta de Oettinger en nombre de la Comisión](#), mayo de 2016

En su respuesta, el comisario confirmó que estos aspectos estaban contemplados en la consulta pública cerrada el 18 de febrero de 2016 y en los análisis en curso como apoyo para la futura propuesta. En concreto, el mecanismo de sostenibilidad que debe ser aprobado a más tardar el 15 de diciembre de 2016 se concibió precisamente para permitir excepciones al Reglamento en casos puntuales a fin de garantizar que los modelos de tarifas nacionales siguen siendo sostenibles y que no se producen subidas de precio para los consumidores de origen en determinados Estados miembros.

Preguntas sobre el cumplimiento o la falta de cumplimiento

[Pregunta con solicitud de respuesta escrita de Cătălin Sorin Ivan \(S&D, Rumanía\)](#), 3 de febrero de 2016

El diputado preguntó a la Comisión por las medidas que tenía intención de adoptar en caso de que las empresas de telefonía móvil no cumplieran el protocolo, es decir, si no empezasen a disminuir las tarifas de itinerancia a partir de abril de 2016 y no las suprimiesen por completo a partir del 15 de junio de 2017. Asimismo, el diputado preguntó por la posición que adoptaría la Comisión si las empresas de telefonía móvil contemplasen estrategias que les permitieran añadir cargos adicionales para compensar la reducción de los ingresos.³⁹

[Respuesta de Oettinger en nombre de la Comisión](#), abril de 2016

En su respuesta, el comisario recalcó que los operadores móviles de la Unión deben cumplir las nuevas normas europeas determinadas en el Reglamento sobre itinerancia aprobado por los legisladores de la Unión. Como se dispone en el Reglamento, los costes adicionales de los servicios de itinerancia dentro de la Unión están autorizados entre el 30 de abril de 2016 y el 14 de junio de 2017. A partir del 15 de junio de 2017, los costes adicionales por los servicios de itinerancia dentro de la Unión solo estarán autorizados para el consumo en itinerancia que supere unos límites de uso razonable y en casos excepcionales determinados por las ANR. En caso de incumplimiento del protocolo, las ANR serán competentes para encargarse de los casos en que no se haya seguido cualquiera de las obligaciones contenidas en el Reglamento.

³⁹ En una comunicación distinta pero relacionada, [Marlene Mizzi \(S&D, Malta\)](#) mencionó la cuestión de la imposición a los consumidores de paquetes o contratos que no hayan elegido en relación con la futura supresión de las tarifas de itinerancia. En su [respuesta](#), el comisario explicó que aunque el nuevo Reglamento sobre itinerancia no limita la libertad general de las empresas privadas para determinar sus planes de tarifas, los derechos de los consumidores, incluida la terminación de un contrato sin coste alguno en caso de un aumento de las tarifas, están protegidos en virtud del artículo 20, apartado 2, de la Directiva de servicio universal.

Preguntas sobre la protección de los intereses de los consumidores

[Pregunta con solicitud de respuesta escrita de Catherine Bearder \(ALDE, Reino Unido\)](#), 5 de noviembre de 2015

La diputada preguntó a la Comisión si estaba al tanto de que se alegaba que la eliminación de las tarifas de itinerancia conllevaría el aumento de las facturas telefónicas nacionales y supondría una penalización para los abonados que no viajan. La diputada pidió a la Comisión que presentara una estimación del ahorro total atribuible a los límites máximos en las tarifas de itinerancia para los consumidores de la Unión desde su introducción en 2009. Asimismo, pidió a la Comisión que presentara una estimación del ahorro anual para los consumidores de la Unión una vez eliminadas por completo las tarifas de itinerancia.

[Respuesta de Oettinger en nombre de la Comisión](#), enero de 2016

El comisario subrayó que el ahorro total para los consumidores de la Unión derivado de la reducción de las tarifas de itinerancia (llamadas realizadas, llamadas recibidas, SMS y datos) entre el tercer trimestre de 2009 y el tercer trimestre de 2013 se estimaba en aproximadamente 9 600 millones de euros. El comisario declaró que en la [evaluación del impacto](#) que acompañaba a la propuesta de la Comisión «continente conectado», la reducción general en las facturas de los usuarios como resultado de la introducción de la RLAH voluntaria en un supuesto estático con unos volúmenes de itinerancia fijos se estimaba en 1 650 millones de euros. Dado que el consumo de datos había aumentado desde 2013 y se preveía un incremento adicional significativo del consumo en itinerancia en el marco de la RLAH ahora obligatoria en virtud del Reglamento 2015/2120, cabía esperar que los beneficios reales para los usuarios finales fueran mayores. Además, el comisario señaló que desde que se habían introducido reglamentos de la Unión para reducir las tarifas de itinerancia, los precios de la telefonía móvil nacional habían ido en descenso.

[Pregunta con solicitud de respuesta escrita de João Ferreira \(GUE/NGL, Portugal\)](#), 16 de julio de 2015

El diputado preguntó a la Comisión si podía confirmar que existía el riesgo de que las tarifas pagadas por el público en general en los países del sur de Europa aumentaran como resultado de la supresión de las tarifas de itinerancia. Y en caso de ser así, el diputado preguntó por las medidas que se adoptarían para eliminar este riesgo. El diputado también preguntó por las soluciones que se buscarían para hacer frente a la mayor presión en las redes existentes a raíz de la supresión de las tarifas de itinerancia, especialmente en relación con la inversión necesaria para aumentar la capacidad de las redes.

[Respuesta de Oettinger en nombre de la Comisión](#), octubre de 2015

En su respuesta, el comisario negó que existiera un riesgo de incremento de las tarifas de telefonía móvil como resultado de la eliminación progresiva de la itinerancia y señaló que había garantías adicionales para evitar que esto sucediera. A continuación, el comisario indicó que probablemente la expansión constante de los dispositivos inteligentes y la disponibilidad de nuevos servicios serían las causas principales del aumento de la demanda nacional, y no la supresión de las tarifas de itinerancia. Añadió que la evolución de la tecnología, como las redes LTE, que reducen aún más los costes de la transmisión de datos, influiría en la oferta desde el punto de vista tecnológico. Por tanto, las decisiones de inversión son susceptibles de basarse en consideraciones relacionadas con el equilibrio entre los ingresos adicionales de los servicios móviles nacionales, que representan de media el 95 % del total de los ingresos de las comunicaciones móviles, y el coste de las nuevas inversiones en la red para aumentar la capacidad.

Parlamento Europeo: peticiones y solicitudes de información de los ciudadanos (Ask EP) sobre la itinerancia

El Parlamento Europeo recibió cuatro peticiones sobre la itinerancia en 2015⁴⁰ y otras cuatro en los años anteriores.⁴¹ Aunque las demandas de los peticionarios procedían de distintos Estados miembros y variaban en cuanto a la formulación, en todas se pedía la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor. Algunas de las peticiones más recientes también criticaban que se hubiera pospuesto hasta 2017 la fecha

⁴⁰ A saber, las peticiones n.º 0516/2015 (Reino Unido), n.º 0484/2015 (Alemania), n.º 0483/2015 (Luxemburgo) y n.º 0222/2015 (Alemania).

⁴¹ Peticiones n.º 0829/2014 (España), n.º 0640/2011 (Portugal), n.º 1635/2010 (Irlanda), en la que se pedía la introducción de límites máximos para las tarifas de itinerancia, y n.º 0054/2009 (Francia), sobre la incompatibilidad entre los principios del mercado interior y el primer Reglamento sobre itinerancia.

inicial presentada por el Parlamento Europeo (esto es, diciembre de 2015) para la eliminación de la itinerancia al por menor.⁴²

La Unidad de Solicitudes de Información de los Ciudadanos (Ask EP) recibió diez preguntas sobre la itinerancia entre enero y diciembre de 2015.⁴³ De nuevo, en este caso la inmensa mayoría de las solicitudes trataban sobre la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor en la Unión y el acceso a documentos o información adicional sobre las negociaciones que habían conllevado el aplazamiento de la fecha límite inicial.

4. Consultas de la Comisión Europea a las partes interesadas

Como se indica en el artículo 19 del Reglamento sobre itinerancia modificado⁴⁴, la Comisión Europea tiene que consultar a las partes interesadas antes de publicar toda propuesta legislativa sobre las posibles disposiciones o medidas destinadas a garantizar la eliminación de las tarifas de itinerancia al por menor a partir del 15 de junio de 2017. Así pues, entre el 26 de noviembre de 2015 y el 18 de febrero de 2016, se organizó una [consulta pública sobre la revisión de los mercados nacionales al por mayor de itinerancia](#). El [cuestionario de la consulta](#) estaba dividido en tres partes que reflejaban los tres temas centrales para una posible revisión del Reglamento: 1) la revisión de los mercados de itinerancia al por mayor en la Unión para determinar si funcionan lo suficientemente bien como para hacer frente a la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor, y en caso contrario, qué soluciones serían necesarias para abordar este problema, 2) la política de uso razonable, y 3) la metodología para determinar si el modelo nacional de tarifas de un operador determinado se vería amenazado por la supresión de las tarifas de itinerancia al por menor.

La Comisión recibió noventa y dos respuestas a la consulta procedentes de veinticinco Estados miembros y Noruega. En el momento de redactar la presente ficha temática, en la página web de la Comisión Europea solo había disponible un [resumen preliminar de las respuestas recibidas](#), pero no un informe específico, como es habitual. Casi el 35 % de los que respondieron a la consulta eran operadores móviles, seguidos de las personas a título particular (27 %)⁴⁵, los ORVM (9 %), las asociaciones de consumidores o usuarios (8 %)⁴⁶, las ANR (casi el 7%)⁴⁷, las empresas (5 %)⁴⁸, las autoridades gubernamentales (3 %) y otras categorías más pequeñas o mixtas.

Con respecto a la situación y el **funcionamiento de los mercados de itinerancia al por mayor de la Unión**⁴⁹, en la consulta se preguntó cuáles de entre una serie de mercados (a saber, voz, SMS y datos) funcionaban bien en la Unión y cuáles no funcionaban adecuadamente. Las opciones de respuesta también ofrecían la posibilidad de indicar que el funcionamiento de estos mercados variaba en función del Estado miembro visitado. También se pidió a las partes consultadas (véase, por ejemplo, la pregunta 6) que ofrecieran ejemplos prácticos y pruebas para apoyar sus respuestas. Además, este apartado de la consulta contenía preguntas específicas para los operadores móviles a fin de arrojar luz sobre sus decisiones comerciales y técnicas en el ámbito de la itinerancia (por ejemplo, cómo negocian con otros operadores, si usan técnicas de direccionamiento del tráfico de itinerancia, sobre las posibles consecuencias de la RLAH en los mercados nacionales de itinerancia al por mayor, sobre la competencia, etc.).

⁴² En una petición (n.º 1537/2013-Alemania) que trataba sobre un tema diferente pero relacionado se informó de un caso en el que el tráfico de itinerancia en un teléfono profesional se estaba facturando sobre la base de una tarifa fija superior a los límites máximos previstos en ese momento por el Reglamento sobre itinerancia.

⁴³ Según consta, aún no se había recibido ninguna pregunta relacionada con la itinerancia en 2016 en el momento de la redacción de la presente ficha temática.

⁴⁴ Reglamento 2015/2120.

⁴⁵ Nótese que este grupo puede incluir entidades que no sean personas físicas si no están inscritas en el [Registro de Transparencia de la Unión Europea](#); en relación con esta cuestión, véase también la [consulta pública sobre una propuesta de Registro de Transparencia obligatorio](#).

⁴⁶ Las distintas aportaciones de personas físicas, asociaciones de consumidores y participantes anónimos se pueden consultar [aquí](#).

⁴⁷ Las respuestas enviadas por las ANR se pueden consultar [aquí](#). En relación con esta cuestión, véase también el informe del ORECE de 2014 (apartado 2).

⁴⁸ Las respuestas de todas las empresas, incluidos los operadores móviles y los ORVM, se pueden consultar [aquí](#).

⁴⁹ Cabe recordar que una tarifa de itinerancia al por mayor representa el principal coste de la prestación de servicios de itinerancia al por menor para el operador base, al menos cuando tiene un balance neto al por mayor negativo, esto es, cuando el tráfico de sus clientes en itinerancia en redes extranjeras es mayor que el tráfico que recibe de clientes extranjeros en itinerancia en su propia red nacional (documento de la consulta, p. 4).

La información preliminar obtenida sobre estas preguntas pone de relieve la **coexistencia de diferentes opiniones en cuanto al funcionamiento o los fallos de los mercados nacionales de itinerancia al por mayor** en la Unión. Los mayores agentes del sector móvil y aquellos que obtienen mayores ingresos procedentes de la itinerancia entrante indican que se puede observar un determinado grado de competencia en el mercado, como lo demuestra el hecho de que los precios reales del mercado al por mayor se sitúen a menudo por debajo de los precios regulados (esto es, con un límite máximo) al por mayor dispuestos en la versión actual del Reglamento. A la inversa, los agentes más pequeños y especialmente los ORVM y los ORM con un gran tráfico saliente informaron de que les habían ofrecido precios similares a los de los límites reglamentarios y, en cualquier caso, por encima de los costes. Esta misma división se observa en las respuestas sobre las consecuencias previstas de la RLAH en la competencia en los mercados al por mayor: los mayores operadores esperan una mayor competencia; los ORVM y los agentes más pequeños mantienen el punto de vista opuesto. Esta divergencia de opiniones se refleja también en las compensaciones o soluciones apoyadas por los distintos operadores para hacer que la RLAH sea sostenible, de modo que los agentes más pequeños apuntan a una reducción significativa de los límites máximos al por mayor como forma de hacer que el sistema sea sostenible, mientras que al parecer los operadores más grandes consideran que los límites máximos actuales son aceptables. Se aprecia una división similar en las respuestas ofrecidas por las pocas ANR que respondieron a la consulta: los países con un elevado nivel de tráfico de itinerancia entrante apoyan los límites máximos actuales, mientras que aquellos que tienen un mayor tráfico saliente apuestan por unos límites máximos más bajos.⁵⁰ Por otra parte, la mayoría de los participantes apoya el uso de un sistema de límites máximos a escala europea en lugar de soluciones nacionales independientes.

Con respecto a la cuestión de la **política de uso razonable**⁵¹, los objetivos previstos, la definición de «viajes eventuales», el vínculo entre el uso razonable en itinerancia y los planes nacionales de tarifas (por ejemplo, permitir que los consumidores reproduzcan sus patrones de consumo nacionales en el extranjero frente a las soluciones que prevén algunos límites en el volumen de tráfico mientras se está en el extranjero) y otros aspectos del uso razonable, los consumidores individuales que respondieron a la consulta apoyaron una interpretación generosa del uso razonable. En concreto, hicieron hincapié en que el uso razonable se debe interpretar de forma que responda a las distintas necesidades de itinerancia, como la itinerancia involuntaria, el caso de los trabajadores transfronterizos o las diferencias en la itinerancia entre quienes viajan por motivos profesionales y quienes lo hacen por placer. Para los operadores móviles, el uso razonable y, en concreto, la RLAH se deben aplicar a los viajeros ocasionales (fundamentalmente turistas), mientras que la itinerancia profesional se debe proporcionar mediante ofertas o planes independientes.

Por último, los participantes pidieron en general un **mecanismo de sostenibilidad** «no excesivamente complejo» para los casos en los que el modelo nacional de precios de un operador se vea amenazado por la RLAH. Se pueden encontrar respuestas más específicas sobre esta cuestión en las contribuciones individuales de las distintas partes interesadas que están a disposición pública en el sitio web de la Comisión.

5. Posiciones del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y el Comité de las Regiones (CDR)

En su [documento informativo](#) de 29 de noviembre de 2013, el CESE manifestó su firme opinión de que se deberían suprimir las tarifas de itinerancia para las llamadas de voz, los mensajes de texto y la transmisión de datos. No obstante, subrayó los siguientes puntos clave que la Comisión debería contemplar a fin de lograr un mercado interior para las comunicaciones electrónicas:

- Deberían revisarse también las tarifas que se aplican a las comunicaciones móviles en tránsito en la Unión.
- La fecha para la supresión de todas las tarifas de itinerancia debería depender de los resultados de las reformas estructurales del Reglamento 531/2012 a fin de permitir que se hayan aplicado plenamente y

⁵⁰ Al parecer, los representantes de los consumidores no siempre comentaron el estado de los mercados al por mayor a pesar de ser quienes parecían estar a favor de unos límites máximos más bajos.

⁵¹ Para obtener más detalles al respecto, véanse las pp. 14-15 de la consulta y las preguntas 43 a 54.

conceder a las ANR la oportunidad de adoptar medidas preventivas para evitar que los operadores compensen la pérdida de ingresos con un aumento de las tarifas nacionales o de los paquetes.

- Por motivos de transparencia, las ANR deberían cooperar con las organizaciones de consumidores para crear un formato normalizado orientado a mejorar la visibilidad de los distintos servicios de itinerancia entre los que pueden elegir los clientes.
- La Comisión debería garantizar que las asociaciones entre operadores no se convierten en oligopolios.⁵²

Durante la [audiencia pública](#) del CESE de 23 de octubre de 2013 sobre el sistema de itinerancia móvil de la Unión, en relación con la propuesta «continente conectado», los operadores móviles expresaron la necesidad de una mayor estabilidad, de la evaluación del resultado de la supresión gradual de las tarifas de itinerancia y de brindar apoyo a los operadores especializados para los que puede resultar más difícil competir con las grandes alianzas de operadores. En cuanto a los representantes de la sociedad civil, los consumidores pusieron en duda la objetividad de las evaluaciones de la Comisión y alegaron que la propuesta no era lo suficientemente transparente: la disociación paralela de la itinerancia de datos y la supresión de la itinerancia en los servicios de voz ha generado confusión. Los representantes de los trabajadores declararon que las medidas propuestas podían conllevar la pérdida de empleos, como ocurrió cuando se liberalizaron los mercados de las telecomunicaciones.

En su [dictamen](#) de enero de 2014, el Comité de las Regiones acogió con satisfacción la reglamentación de las llamadas en itinerancia y la prohibición de aplicar cargos por las llamadas entrantes mientras se está en itinerancia. Sin embargo, manifestó su preocupación por el riesgo de un incremento de los precios nacionales y por los acuerdos bilaterales o multilaterales en materia de itinerancia que pudieran obstaculizar la competencia. Además, las directrices sobre el uso razonable deberían permitir a los clientes sentirse seguros al mantener sus patrones normales de uso nacional cuando estén en itinerancia.

6. Conclusiones

El Reglamento sobre itinerancia ha contribuido a los esfuerzos en curso para lograr un «continente conectado» y un mercado único digital a escala europea que funcione correctamente. Mediante distintas modificaciones del Reglamento original sobre itinerancia de 2007, la Comisión y los legisladores han ido reduciendo gradualmente los sobrecostes ligados a hacer y recibir llamadas de voz, enviar y recibir mensajes de texto y usar datos en un teléfono móvil mientras se está en otro Estado miembro de la Unión. Los cálculos de la Comisión Europea indican que el ahorro total para los consumidores de la Unión entre 2009 y 2013 ascendió a 9 600 millones de euros. El 30 de abril de 2016 se empezó a aplicar en toda la Unión la reducción más reciente de las tarifas. El siguiente paso del proceso es la supresión programada de todas las tarifas de itinerancia al por menor a partir del 15 de junio de 2017. Sin embargo, antes de alcanzar este objetivo, hay varias cuestiones pendientes de resolver, en especial en lo referente a la situación de los mercados de itinerancia al por mayor.

En efecto, a pesar de las modificaciones del Reglamento sobre itinerancia, la situación actual del mercado de las telecomunicaciones de la Unión está fragmentada y se necesitan varios ajustes antes de poder aplicar plenamente una política de itinerancia cero. Aunque la supresión de los sobrecostes al por menor hasta un límite de uso razonable permitiría a los clientes mantener sus patrones nacionales de uso del teléfono móvil en toda la Unión, es necesario encontrar el nivel adecuado para los límites máximos de la itinerancia al por mayor y adoptar posibles medidas de mitigación para que los operadores móviles puedan, entre otros aspectos, recuperar los costes. Como mostró la reciente consulta pública sobre los mercados nacionales de itinerancia al por mayor, sigue siendo complejo hallar una solución equilibrada. Los clientes de los mercados de origen y los mercados visitados, los operadores móviles, las ANR y las partes interesadas tienen intereses distintos que entran en conflicto. En concreto, existen divisiones entre los operadores más pequeños y los de mayor tamaño y entre los Estados miembros en función de si tienen un mayor tráfico de itinerancia entrante que saliente. Por último, pero no por ello menos importante, está la

⁵² Véase también el [informe](#) del CESE sobre la política de competencia 2012.

necesidad de reconciliar la protección de los intereses de los consumidores y la capacidad de los operadores para mantener su competitividad y su sostenibilidad.

7. Otras fuentes de referencia

ORECE: [Guidelines on Regulation \(EU\) No. 531/2012 as amended by Regulation \(EU\) No. 2120/2015](#) (excluidos los artículos 3, 4 y 5 sobre el acceso mayorista y la venta independiente de servicios), febrero de 2016.

ORECE: [International Roaming BEREC Benchmark Data Report April – September 2015](#), marzo de 2016.

EPRS: [The added value of EU policy on mobile telephone roaming charges](#), julio de 2014.

Parlamento Europeo, DG Políticas Interiores de la Unión: [Una Agenda Digital para Europa](#), ficha técnica del Parlamento Europeo, marzo de 2016.

Si desea contactar con la Unidad de Ciclo Político, le rogamos que envíe un correo electrónico a: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrito terminado en mayo de 2016. Bruselas, © Unión Europea, 2016.

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan la posición oficial del Parlamento Europeo. Se autoriza la reproducción y traducción del presente documento con fines no comerciales, a condición de que se indique la fuente, se informe previamente al editor y se le transmita un ejemplar.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.epthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)