



Bruselas, 23 de junio de 2025
(OR. en)

10696/25

TELECOM 208
COMPET 606
MI 454
CONSOM 116

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	23 de junio de 2025
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2025) 324 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO relativo a la revisión del mercado de itinerancia

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 324 final.

Adj.: COM(2025) 324 final



Bruselas, 23.6.2025
COM(2025) 324 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la revisión del mercado de itinerancia

{SWD(2025) 164 final}

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la revisión del mercado de itinerancia

1. Introducción

La política de itinerancia es un éxito europeo que ofrece a millones de consumidores y empresas de la UE las ventajas de permanecer conectados sin recargos en su vida cotidiana en el mercado único digital. Desde el 15 de junio de 2017, los residentes en la UE tienen acceso a servicios móviles (voz, SMS y datos) sin costes adicionales cuando viajan periódicamente en la Unión Europea («UE») o el Espacio Económico Europeo («EEE»).

En estos casos, los operadores móviles no pueden aplicar recargos a la tarifa nacional por los servicios de itinerancia. Este nuevo régimen de itinerancia se conoce generalmente como «**en itinerancia como en casa**» (EICEC).

En 2022 se revisaron las normas del régimen EICEC. Estas normas se recogen ahora en la versión refundida del Reglamento (UE) 2022/612 (Reglamento sobre la itinerancia)¹, que también prorrogó su aplicación otros diez años hasta junio de 2032.

En 2022, se introdujeron las siguientes novedades para aumentar los beneficios y la protección de los consumidores:

- Las **nuevas medidas de calidad del servicio, que aclararon las disposiciones anteriores**, garantizan que los clientes itinerantes puedan tener al menos el mismo nivel de calidad de itinerancia en el extranjero, por ejemplo, de velocidad y generación de red, que el que tienen normalmente en su país, cuando esto sea técnicamente factible. Además, los operadores de redes de comunicaciones móviles del país que se visita están obligados a dar acceso a los operadores móviles visitantes a todas las tecnologías y generaciones de redes, si presentan una solicitud razonable de acceso a la itinerancia al por mayor.
- Se introdujeron normas mejoradas para las **comunicaciones de emergencia** con el fin de garantizar que los clientes en itinerancia puedan acceder sin problemas a los servicios de emergencia sin riesgo de que se les cobre. Pueden, por ejemplo, llamar al número único europeo de emergencia, el 112, en toda la UE, o utilizar el SMS o aplicaciones de emergencia sin recargos. Además, los viajeros deben recibir instrucciones para contactar con los servicios de emergencia, incluidos los previstos para las personas con discapacidad, en el país de la UE o del EEE que estén visitando.
- Para proteger a los clientes itinerantes de recargos inesperados, se introdujeron nuevas normas para garantizar que los proveedores de itinerancia proporcionen a sus clientes información suficiente sobre el aumento de los costes en que podrían incurrir como consecuencia del uso de servicios de **valor añadido** en itinerancia, así como de la conexión a una **red no terrestre**, como en un buque o avión. Los clientes itinerantes se benefician ahora de dos límites de corte automáticos una vez hayan consumido 50 EUR

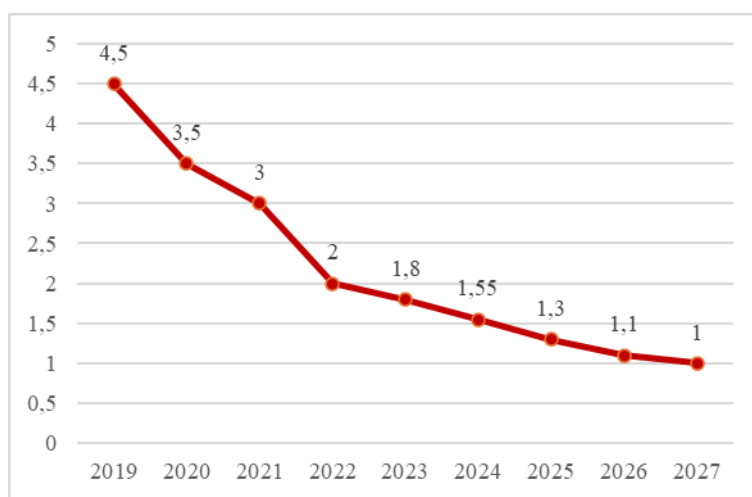
¹ Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO L 115 de 13.4.2022, p. 1).

y 100 EUR de servicios de itinerancia, en lugar de tener que optar por dicho servicio, como ocurría en el Reglamento anterior.

- Por último, el régimen EICEC es ahora sostenible para los operadores. En el ámbito mayorista, los **límites máximos de los precios siguieron reduciéndose de forma sustancial en 2022**, en particular en lo que se refiere al tráfico de datos. La senda gradual del mercado mayorista garantiza reducciones progresivas de los límites máximos de los precios cada año hasta 2027 (llegará a 1 EUR/GB) con el fin de garantizar que los operadores del mercado puedan beneficiarse de tarifas al por mayor que permitan la prestación sostenible de servicios de itinerancia a sus clientes sin añadir ningún recargo a la tarifa nacional.

Los límites máximos de los precios de la itinerancia al por mayor, basados en un estudio de modelo de costes² que tenga en cuenta los costes de los operadores, también garantizan que el operador que presta el servicio de itinerancia al por mayor recupere plenamente los costes del servicio de itinerancia al por mayor. Además, la disminución de los límites máximos al por mayor ofrece beneficios en el lado minorista. Los recargos que se aplican excepcionalmente a los consumidores disminuyen de forma constante, dado que los límites máximos al por mayor establecen el recargo máximo al por menor que pueden aplicar los operadores.

Gráfico 1: Tendencia a la baja del recargo por datos que los operadores pueden aplicar a lo largo de los años (EUR/GB)



Fuente: Reglamento (UE) 2022/612.

En consonancia con las obligaciones de información establecidas en el Reglamento sobre la itinerancia³, el 15 de enero de 2024 la Comisión publicó un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los resultados de la revisión periódica de 2023 de las normas relativas a la política de utilización razonable de la itinerancia y las excepciones por sostenibilidad establecidas en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 de la

² [Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination | Shaping Europe's digital future](#), [«Finalización del modelo de costes móviles de la itinerancia del acto delegado relativo a una terminación única de las llamadas de voz móviles en toda la UE. Configurar el futuro digital de Europa», documento en inglés], 18 de diciembre de 2024.

³ Artículo 7 del Reglamento sobre la itinerancia.

Comisión. El informe de revisión de 2023 concluyó que, en general, las políticas de utilización razonable eran eficaces⁴.

El Reglamento sobre la itinerancia también ordena a la Comisión que presente, a más tardar el 30 de junio de 2025, un informe de revisión exhaustivo al Parlamento Europeo y al Consejo de la UE en el que se evalúe el funcionamiento del mercado de itinerancia. Este es el objetivo del presente informe y del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña.

2. FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE ITINERANCIA

2.1. Cumplimiento de las normas

Además de llevar a cabo una recopilación de datos exhaustiva, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento sobre la itinerancia, las autoridades nacionales de reglamentación («ANR») deben supervisar y controlar el cumplimiento del Reglamento sobre la itinerancia.

Sobre la base de las aportaciones de las ANR y del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), se ha determinado un alto nivel de cumplimiento del Reglamento sobre la itinerancia. Las ANR están utilizando enfoques reactivos (por ejemplo, el tratamiento de las reclamaciones de los consumidores) y proactivos (como las revisiones periódicas) para hacer un seguimiento de la aplicación de las disposiciones del régimen EICEC.

Al mismo tiempo, sobre la base de las aportaciones de los dos estudios más recientes del Eurobarómetro, el nivel de satisfacción de los consumidores parece alto⁵ (alrededor del 80 % de los viajeros de toda la UE considera que se benefician de las normas de itinerancia), y las reclamaciones que las ANR han recibido son relativamente bajas⁶.

Por último, en los nueve países que han notificado casos de incumplimiento desde 2022, las ANR resolvieron rápidamente la mayoría de los problemas, lo cual refleja una aplicación efectiva. Las ANR aún no han presentado informes sobre el seguimiento de las disposiciones relativas a la calidad del servicio introducidas en 2022. Los resultados del estudio de calidad del servicio⁷ sugieren que el nivel de cumplimiento podría mejorarse de forma significativa. No obstante, es necesario continuar el seguimiento y la evaluación de las circunstancias subyacentes.

⁴ La revisión confirmó que la gran mayoría de los residentes en la UE disfrutaban de servicios móviles cuando viajan por la UE o el EEE en condiciones de EICEC. Los operadores han aplicado de forma generalizada la actual política de utilización razonable y esto les ha permitido garantizar las ventajas del régimen EICEC a los viajeros periódicos y, al mismo tiempo, abordar el uso abusivo o anómalo de la itinerancia. Por último, no se han observado efectos importantes en los mercados nacionales: la estructura tarifaria y la disponibilidad del abono móvil nacional se mantuvieron sin cambios.

⁵ Eurobarómetro Flash n.º 521, Comisión Europea, julio de 2023 y Eurobarómetro especial n.º 560 (pendiente de publicación).

⁶ En 2023, la mayoría de las ANR notificaron menos de 50 reclamaciones por parte de los consumidores. Incluso en los países con más población, las denuncias notificadas se mantuvieron por debajo de 300.

⁷ Véanse las páginas 11 y 12.

2.2. Mercado de itinerancia al por menor

El aumento continuo del consumo en itinerancia está liderado por el consumo de datos

En 2017, la introducción del régimen EICEC provocó un aumento inmediato y masivo del tráfico en itinerancia al por menor en comparación con los valores anteriores al régimen EICEC. En el primer año tras la introducción del régimen EICEC, en comparación con el mismo período del año anterior, el consumo de datos en itinerancia se multiplicó por 5⁸ y las llamadas telefónicas en itinerancia realizadas se multiplicaron por 2,5⁹.

En los últimos años, el consumo de datos móviles en itinerancia ha seguido aumentando enormemente. Si se considera el tercer trimestre de cada año, el trimestre con mayor intensidad de itinerancia, se observa una continuación del crecimiento del consumo de datos, que se ha multiplicado por 48 desde la introducción del régimen EICEC en 2017¹⁰.

Sin embargo, el tráfico de voz en itinerancia al por menor ha disminuido ligeramente, pero de forma constante, desde el tercer trimestre de 2019. Esta tendencia podría atribuirse al aumento de las plataformas de transmisión libre (OTT), que ofrecen servicios de voz y mensajería a través de internet, que complementan cada vez más las llamadas de voz y los mensajes SMS tradicionales, al tiempo que contribuyen al aumento del consumo de datos en itinerancia.

El aumento masivo del volumen de datos en itinerancia al por menor confirma el éxito y la eficacia del régimen EICEC a la hora de aportar beneficios concretos a los residentes en la UE, ya que les permite seguir conectados de la misma manera que en su país de origen mientras viajan periódicamente por la zona EICEC.

Los consumidores se han beneficiado de un mayor volumen de datos en itinerancia, que han aumentado como consecuencia de la reducción progresiva de los límites máximos al por mayor

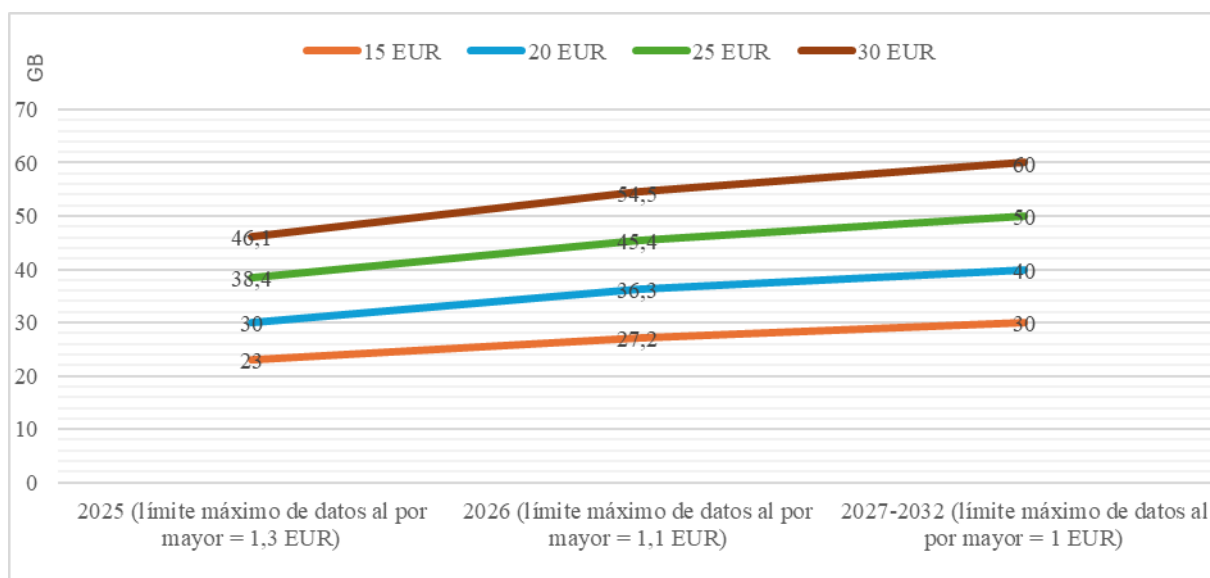
A medida que disminuyen progresivamente los límites máximos al por mayor, con el objetivo de 1 EUR por GB de aquí a 2027, los consumidores de la UE se benefician directamente de los precios más bajos resultantes en el ámbito minorista. De hecho, en 2024, el 71 % de los operadores aplicaron una política de utilización razonable al «paquete de datos abiertos», para el que el volumen de datos en itinerancia está directamente relacionado con los límites máximos al por mayor, que actualmente están disminuyendo. Por tanto, los consumidores de la UE se benefician, año tras año, de un mayor volumen de datos, como se muestra en el gráfico 2.

⁸ En los tres primeros trimestres tras la introducción del régimen EICEC (tercer trimestre de 2017, cuarto trimestre de 2017 y primer trimestre de 2018) en comparación con su nivel un año antes.

⁹ Tercer trimestre de 2017 en comparación con un año antes.

¹⁰ Tercer trimestre de 2017 en comparación con el tercer trimestre de 2024.

Gráfico 2: Evolución futura de los límites de datos de las políticas de utilización razonable (GB/mes) para diversos precios al por menor (excluido el IVA) en los que se aplicó el límite de datos en los paquetes ilimitados en 2025-2032¹¹.



Fuente: Comisión Europea. Cálculo basado en el artículo 4, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 de la Comisión, leído en relación con el artículo 11, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/612 sobre la itinerancia¹².

La tendencia a la baja de los límites máximos al por mayor ha dado lugar a un aumento constante y continuo del volumen de datos en itinerancia que beneficia a los consumidores de la UE y ha resuelto la creciente necesidad de volúmenes de itinerancia. Dado que el límite máximo al por mayor sigue disminuyendo, cabe señalar que el beneficio adicional para los consumidores dependerá del tipo de abono que tengan. Los consumidores que contraten planes de paquetes de datos ilimitados (es decir, cuando el abono no incluye ningún límite de volumen de datos nacionales) se beneficiarán progresivamente de un mayor volumen, en consonancia con los límites máximos al por mayor más bajos¹³.

¹¹ El gráfico 2 indica los casos de operadores que aplican límites a los paquetes de datos abiertos, tal como permite el Reglamento de Ejecución de la Comisión, y muestra la relación entre un límite máximo al por mayor decreciente y el aumento del volumen para la itinerancia en el marco de la política de utilización razonable, para los usuarios con un abono con precio mensual constante a lo largo de los años. La fórmula correspondiente que se ha utilizado es la siguiente: volumen de datos con arreglo a las políticas de utilización razonable = (precio del plan de tarifas sin IVA/límite máximo de itinerancia al por mayor).

¹² Si el límite de datos en itinerancia con arreglo a las políticas de utilización razonable supera el límite del volumen nacional, el límite aplicable es el volumen nacional. Todos los precios y límites máximos son ilustrativos y se presentan únicamente como ejemplo. Las políticas de utilización razonable presentadas son los resultados de la fórmula aplicada. La aplicación de las políticas de utilización razonable depende de si el abono se considera un paquete de datos abiertos o un abono de datos ilimitado.

¹³ En cambio, los consumidores de otros planes de paquetes de datos abiertos (es decir, cuando el precio por GB incluido en el abono nacional es inferior al precio al por mayor regulado) no se beneficiarían de un mayor volumen de datos. En este caso, el cliente itinerante podrá consumir su volumen total de datos nacionales incluso en itinerancia, como ya ocurre. Para el cliente itinerante, el precio al por mayor más bajo no supondrá volúmenes adicionales de datos en itinerancia. El proveedor de itinerancia no está obligado a ofrecer más datos en itinerancia que el volumen de datos nacional.

Las políticas de utilización razonable son adecuadas para su finalidad y, solo excepcionalmente, se aplican recargos más allá de los límites de la política de utilización razonable

Los operadores aplican de manera generalizada las políticas de utilización razonable (el 80 % de los operadores aplicaron al menos una de las medidas de estas políticas en 2024). Aunque los operadores siguen aplicando habitualmente las políticas de utilización razonable, cabe señalar que la mayoría de los clientes itinerantes nunca alcanzan estos límites (en el tercer trimestre de 2024, solo el 4,65 % de los usuarios en itinerancia), lo que hace excepcional la aplicación de los recargos más allá de los límites o medidas de las políticas de utilización razonable.

Desde 2022, los operadores han reconocido la eficacia de los mecanismos de las políticas de utilización razonable, pero los resultados de los operadores disminuyeron en 2024. Las razones de esta evolución no resultan evidentes a partir de los datos disponibles ni del dictamen del ORECE¹⁴, y serán objeto de seguimiento por parte de la Comisión. Además, las partes interesadas también han destacado la complejidad técnica y el coste de algunas medidas de las políticas de utilización razonable. No obstante, las dificultades para aplicar las políticas de utilización razonable afectan principalmente a los nuevos operadores, ya que la mayoría de los operadores existentes ya aplican estas políticas desde 2017.

Los recargos impuestos por los operadores pueden aplicarse en las contadas ocasiones en que se activan mecanismos de salvaguardia o los usuarios superan las políticas de uso razonable establecidas, pero estos recargos afectan solo a los límites máximos al por mayor. Como se ha descrito anteriormente, los límites máximos siguen una senda gradual establecida en 2022. A partir de 2025, los límites máximos se fijan en 1,30 EUR/GB (y seguirán disminuyendo a 1 EUR en 2027), 0,003 EUR/SMS y 0,019 EUR/minuto de llamada.

Por tanto, las medidas relativas a las políticas de utilización razonables siguen siendo adecuadas para su finalidad, ya que logran un equilibrio entre los beneficios para los consumidores de la UE y las necesidades de sostenibilidad y recuperación de costes de los operadores, sin perjuicio del ejercicio de las libertades fundamentales. El análisis de la Comisión confirma las conclusiones del informe de revisión de 2023¹⁵ y no solicita medidas inmediatas. Cabe señalar que la Comisión sigue revisando periódicamente las normas relativas a la política de utilización razonable, tal como se establece en el artículo 7 del Reglamento sobre la itinerancia.

El mecanismo de excepción actúa como una red de seguridad eficaz para los pocos operadores restantes que necesitan tales medidas

Desde la introducción de las normas del régimen EICEC, las normas relativas a las excepciones por motivos de sostenibilidad han funcionado de forma eficaz. En los últimos años, se ha producido una clara disminución del número de operadores que necesitan excepciones. Desde 2022, ningún operador de redes de comunicaciones móviles («ORM»)

¹⁴ BoR (25)48.

¹⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre las conclusiones de la revisión periódica de 2023 de las normas sobre la política de uso razonable de la itinerancia y la excepción por sostenibilidad establecida en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2016 [SWD(2024) 8].

ha solicitado o ha aplicado excepciones por motivos de sostenibilidad¹⁶. Los volúmenes de servicios de itinerancia de voz y de datos sujetos a recargos por motivos de sostenibilidad han caído por debajo del 0,82 % en todos los Estados miembros considerados.

Estos resultados positivos pueden explicarse principalmente por la reducción de los límites máximos de la itinerancia al por mayor y por el hecho de que, en algunos casos, las tarifas de itinerancia al por mayor realmente aplicadas se situaron incluso por debajo de los límites máximos.

Sin embargo, para otros operadores, como los operadores de redes virtuales móviles («ORVM»), el mecanismo de excepción se sigue utilizando y es útil como red de seguridad eficaz. Permite a los operadores evitar subidas de precios nacionales si pueden demostrar un probable margen negativo en la prestación de servicios regulados de itinerancia.

El sistema de excepciones por sostenibilidad también puede haber contribuido a evitar el aumento de los precios nacionales cuando entró en vigor el régimen EICEC. El límite del 3 % de margen negativo, establecido en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 como condición mínima para que las ANR concedan excepciones, no ha obstaculizado los objetivos de sostenibilidad de las excepciones.

El régimen EICEC no afecta a la evolución o la estructura de los precios de las tarifas nacionales

A pesar del aumento de los volúmenes de tráfico en itinerancia, el régimen EICEC no afecta de forma negativa a la estructura tarifaria nacional ni a las tendencias de los precios en los países de la UE y del EEE.

Los datos del ORECE muestran que, entre 2019 y 2024, los ingresos medios por usuario de pago (ARRPU, por sus siglas en inglés) se han mantenido estables, con precios constantes y servicios ampliados, como un mayor volumen de datos. El aumento de los ingresos medios por usuario de pago no puede vincularse únicamente al régimen EICEC, ya que los precios se ven afectados por la inflación y la competencia. El ORECE observa una tendencia hacia planes de tarifas ilimitados y subraya la importancia de la política de utilización razonable para mantener el régimen EICEC.

Las ANR y el ORECE no pueden evaluar con precisión los efectos del Reglamento sobre la itinerancia en los mercados nacionales debido a la naturaleza dinámica de estos efectos. No pueden determinar qué cambios en el mercado nacional se deben a la intervención relativa a la itinerancia frente a otros factores. El ORECE no ha encontrado pruebas de que los proveedores de telefonía móvil abandonen el mercado debido a las obligaciones del Reglamento sobre la itinerancia.

Las conclusiones del estudio de 2017-2024 *Mobile Broadband Price in Europe*¹⁷ [«Precio de banda ancha móvil en Europa»] confirman una tendencia a la baja de los precios en toda la UE tras la aplicación del régimen EICEC. Los precios de las ofertas menos caras de

¹⁶ En 2024, solo se concedió una excepción por sostenibilidad a nueve ORVM.

¹⁷ Los estudios de Empirica aplican los precios mínimos normalizados en euros (EUR/paridad del poder adquisitivo) en cada Estado miembro de la UE para una colección de cestas. Los detalles sobre el consumo incluido en cada cesta analizada pueden consultarse en la sección 3 (Metodología).

todas las cestas móviles evaluadas disminuyeron entre un 19 y un 86 % por término medio entre 2017 y 2024.

Solo un pequeño porcentaje de usuarios contrata los planes de tarifas exclusivamente nacionales. El dictamen del ORECE indica que el porcentaje medio de las tarifas exclusivamente nacionales dentro de la UE o el EEE que utilizan tarjetas SIM con itinerancia ha disminuido del 4,4 al 3,2 % entre el cuarto trimestre de 2021 y el tercer trimestre de 2024. En el tercer trimestre de 2024, el porcentaje de abonados a tarifas exclusivamente nacionales fue del 3 % para los ORM y del 2 % para los ORVM.

El uso de tarifas alternativas sigue una tendencia constante a la baja. A pesar de que un tercio de los operadores ofrecen tarifas alternativas, en el tercer trimestre de 2024 el porcentaje de minutos de las llamadas en itinerancia realizadas en el EEE por abonados con tarifas alternativas fue del 5,5 %, mientras que el porcentaje correspondiente de uso de datos fue del 4,2 %. Según el ORECE, en el tercer trimestre de 2024 una media del 4,17 % de los clientes del EEE con itinerancia habilitada estaban abonados a una tarifa alternativa.

En general, esto demuestra que el régimen del EICEC ha aportado beneficios a los residentes de la UE sin afectar a la estructura tarifaria a nivel nacional, lo que confirma aún más el éxito de la iniciativa del régimen EICEC.

Ampliación de las ventajas del régimen «en itinerancia como en casa» más allá de las fronteras de la UE

Los beneficios de la política EICEC para los consumidores son tan visibles que varias regiones de fuera de la UE han decidido introducir medidas para reducir las tarifas de itinerancia en entornos transfronterizos. En los Balcanes Occidentales, existe un régimen EICEC regional desde 2021.

El Reglamento sobre la itinerancia fomenta las iniciativas destinadas a reducir las tarifas de itinerancia de los servicios de itinerancia entre la Unión y terceros países sobre una base de reciprocidad. Más allá de los beneficios económicos, también parece que, en ciertos casos, especialmente para los ciudadanos de los países candidatos, el hecho de poder utilizar libremente los dispositivos móviles mientras viajan periódicamente por la UE tiene un valor simbólico de pertenencia a la «familia de la UE».

La UE ya ha dado pasos para ampliar la zona del régimen EICEC a países del EEE y, recientemente, también a algunos países candidatos. La ampliación de las ventajas de «en itinerancia como en casa» a terceros países requiere que estos países incorporen el denominado «acervo de la UE en materia de itinerancia» a su legislación nacional. El acervo de la UE en materia de itinerancia incluye el Reglamento sobre la itinerancia, el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 de la Comisión¹⁸, el Reglamento Delegado

¹⁸ Reglamento de Ejecución (UE) 2016/2286 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2016, por el que se establecen disposiciones de aplicación relativas a la política de utilización razonable y a la metodología para evaluar la sostenibilidad de la supresión de los recargos por itinerancia al por menor, así como sobre la solicitud que debe presentar un proveedor de itinerancia a efectos de tal evaluación (DOUE L 344 de 17.12.2016, p. 46, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/2286/oj).

(UE) 2021/654 de la Comisión¹⁹, así como determinadas disposiciones del Reglamento (UE) 2018/1971²⁰ y de la Directiva (UE) 2018/1972²¹.

Ucrania y Moldavia han avanzado mucho en el camino hacia la adhesión a la zona del régimen EICEC de la UE. Ucrania se ha adaptado plenamente a la legislación de la UE en materia de itinerancia y, sobre esta base, la Comisión propuso al Consejo la inclusión de Ucrania en la zona del régimen EICEC de la UE con un período transitorio para que los operadores se adapten. Esta propuesta requiere la aprobación del Consejo de la UE antes de que pueda adoptarse una decisión definitiva, para ampliar de manera efectiva la zona del régimen EICEC de la UE a Ucrania. Moldavia ha notificado a la Comisión su adaptación al acervo de la UE en materia de itinerancia y también podría adherirse a la zona del régimen EICEC, a reserva de una evaluación positiva del grado de adaptación. La Comisión observará el resultado de ampliar el régimen EICEC a los dos países candidatos y a otros candidatos potenciales, como en los Balcanes Occidentales, a corto y largo plazo.

La Comisión está estudiando soluciones jurídicamente viables para ampliar la zona del régimen EICEC a esta región, como seguimiento del Plan de Crecimiento para los Balcanes Occidentales. En paralelo, los operadores de Ucrania²², Moldavia²³ y los Balcanes Occidentales²⁴ tienen acuerdos voluntarios con algunos operadores de la UE para reducir las tarifas de itinerancia.

Itinerancia en el resto del mundo

Para hacer un seguimiento de los posibles aumentos de las tarifas de itinerancia fuera de la UE o del EEE, el ORECE recopila datos para sus informes de evaluación comparativa sobre la itinerancia internacional. No se encontraron indicios de aumento de los precios de itinerancia fuera del EEE tras la aplicación del régimen EICEC. De hecho, los operadores señalan una tendencia general a la baja de los precios medios al por menor de los servicios de itinerancia fuera de la UE o del EEE.

¹⁹ Reglamento Delegado (UE) 2021/654 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2020, por el que se complementa la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante el establecimiento de una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes móviles a escala de la Unión y una tarifa única máxima de terminación de llamadas de voz en redes fijas a escala de la Unión (DOUE L 137 de 22.4.2021, p. 1, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_del/2021/654/oj).

²⁰ Reglamento (UE) 2018/1971 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por el que se establecen el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y la Agencia de Apoyo al ORECE (Oficina del ORECE), por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/2120 por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1211/2009 (DO L 321 de 17.12.2018, p. 1).

²¹ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (DO L 321 de 17.12.2018, p. 36).

²² El acuerdo voluntario entre la UE y Ucrania para la itinerancia asequible o gratuita y las llamadas internacionales se firmó en abril de 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_2371.

²³ La Declaración conjunta de los operadores móviles de la UE y de Moldavia para reducir las tarifas de itinerancia se firmó en mayo de 2023, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/joint-declaration-eu-and-moldovan-mobile-operators-reduce-roaming-charges>.

²⁴ La declaración de itinerancia entre la UE y los Balcanes Occidentales se firmó en diciembre de 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-12/eu-wb-roaming-declaration.pdf>.

Entre el cuarto trimestre de 2020 y el tercer trimestre de 2024, los operadores indicaron que sus tarifas medias al por menor de la itinerancia de datos en el «resto del mundo» disminuyeron de 10,87 EUR/GB a 5,16 EUR/GB, mientras que los precios de las llamadas recibidas, las llamadas efectuadas y los mensajes SMS experimentaron un descenso más gradual²⁵. A pesar de esta tendencia positiva a la baja, algunas reclamaciones de los consumidores recibidas por las ANR indican que, ocasionalmente, sigue habiendo problemas con tarifas muy elevadas facturadas a los consumidores en itinerancia fuera de la UE, especialmente cuando no se benefician de acuerdos especiales (complementos, ofertas especiales, paquetes de vacaciones).

Por último, cabe señalar que, tras el Brexit, la mayoría de los principales ORM del Reino Unido han reintroducido recargos al por menor por itinerancia en la UE para sus clientes, lo que demuestra la pertinencia del actual régimen EICEC. La Comisión también celebra las iniciativas de muchos operadores de la UE para mantener unas condiciones favorables y preservar la itinerancia sin recargos en el Reino Unido para sus abonados, en beneficio de los consumidores europeos.

2.3.Mercado de itinerancia al por mayor

Los precios de la itinerancia al por mayor han disminuido de forma constante

Como se indica en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto, los precios medios de la itinerancia al por mayor en el EEE de los servicios de datos cayeron de 2,2 EUR/GB en 2018 a 1,3 EUR/GB en 2021, lo que representa una disminución del 41 %. Esta disminución se ajusta a la reducción del límite máximo de datos al por mayor regulado, que se redujo en el mismo período de 6 EUR/GB en 2018 a 3 EUR/GB en 2021²⁶.

La versión refundida del Reglamento sobre la itinerancia en 2022 estableció una nueva senda gradual para reducir aún más los límites máximos al por mayor, que se fijaron en 2 EUR/GB en 2022, 1,8 EUR/GB en 2023 y en 1,55 EUR/GB en 2024 para los servicios de itinerancia de datos. Estas reducciones de los límites máximos al por mayor regulados se reflejaron en los precios reales al por mayor aplicados, que disminuyeron a 0,7 EUR/GB en el tercer trimestre de 2024. Esto representa una reducción del 50 % en comparación con los precios al por mayor de 1,3 EUR/GB que se aplicaron realmente en el tercer trimestre de 2021²⁷.

En el caso de los servicios de voz en itinerancia, los límites máximos al por mayor regulados han disminuido gradualmente de 3,2 cents de EUR/min en 2017 a 2,2 cents de EUR/min in 2022²⁸. A pesar de esta trayectoria de descenso gradual estable, los precios realmente aplicados han ido disminuyendo de forma progresiva en los últimos cinco años.

²⁵ Una comparación del período comprendido entre el cuarto trimestre de 2022 y el tercer trimestre de 2023 respecto de las llamadas y los SMS revela un ligero aumento, que se atribuye al cambio metodológico aplicado en 2021 en relación con la itinerancia, que reclasificó a los proveedores británicos (a nivel mayorista) y a los abonados británicos (a nivel minorista) del grupo «EEE» a la categoría «resto del mundo», lo que afectó a los precios de itinerancia para el Reino Unido.

²⁶ Los nuevos límites máximos de itinerancia al por mayor introducidos en el Reglamento sobre la itinerancia de 2022 son de 1,55 EUR/GB en 2024, 1,3 EUR/GB en 2025, 1,1 EUR/GB en 2026 y 1 EUR/GB a partir de 2027.

²⁷ 30.º informe de evaluación comparativa del ORECE sobre la itinerancia internacional, BoR (24) 38, marzo de 2024.

²⁸ A partir de 2025, el límite máximo al por mayor para los servicios de voz en itinerancia se fija en 1,9 cents de EUR/min.

Los precios cayeron de 2,14 cents de EUR/min en el segundo trimestre de 2018 a 1,97 cents de EUR/min en el segundo trimestre de 2021, lo cual representa una disminución del 8 %. En el tercer trimestre de 2024, los precios habían disminuido a 1,3 cents de EUR/min, lo que supone una reducción del 34 % en comparación con el valor de 2021.

La caída de los precios de la itinerancia al por mayor se debió principalmente a varios factores. En primer lugar, los precios máximos de la itinerancia al por mayor nuevos y en disminución progresiva introducidos en el Reglamento sobre la itinerancia de 2017, junto con nuevas reducciones de los límites máximos introducidas en la versión refundida de 2022 de dicho Reglamento, han establecido límites máximos de los precios al por mayor cada vez más bajos. Esto desencadenó una dinámica competitiva del mercado entre los operadores que ofrecen acceso itinerante al por mayor por debajo de esos límites máximos.

En segundo lugar, la aplicación del régimen EICEC produjo un aumento sustancial de los volúmenes de itinerancia, como se demuestra en la primera sección. En este contexto, los operadores ofrecen cada vez más descuentos de precios basados en los volúmenes de tráfico en itinerancia, una práctica que ha hecho bajar aún más los precios de la itinerancia al por mayor por debajo de los límites máximos reglamentarios. La combinación de mayores volúmenes e incentivos de fijación de precios basados en el volumen ha intensificado la competencia, haciendo bajar aún más los precios de la itinerancia al por mayor en un entorno de mercado altamente competitivo.

La Comisión celebra estas dinámicas del mercado que pueden conducir a un funcionamiento mejorado y estable de los mercados de la itinerancia. Estas tendencias del mercado pueden contribuir a un mercado de itinerancia al por mayor más dinámico y beneficioso, pero esto requerirá más observación y evaluación.

Por último, la evolución de la tecnología 5G ha reducido significativamente los costes generales de la prestación de servicios de red, lo que ha permitido a los operadores ofrecer tarifas de itinerancia al por mayor aún más bajas. En conjunto, estos factores han evitado los efectos adversos del régimen EICEC en los operadores salientes.

El nuevo modelo de costes indica un potencial económico para nuevas reducciones de los límites máximos al por mayor

La Comisión ha publicado un estudio externo con el desarrollo de un modelo de costes para una red móvil que funcione de forma eficaz en todos los países de la UE o del EEE²⁹. Las estimaciones que pueden inferirse del modelo y de los datos complementarios sobre los precios de tránsito facilitados por los operadores³⁰ revelan que los límites de los precios de la itinerancia al por mayor establecidos en el Reglamento sobre la itinerancia en 2017, junto con nuevas reducciones de los límites introducidas en la versión refundida de 2022

²⁹ Estudio CNECT/2022/OP/0065 *Assessment of the cost of providing mobile telecom services in the EU/EEA* [«Evaluación del coste de la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles en la UE y el EEE», documento en inglés], AXON, diciembre de 2024, disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>. Letonia, Lituania, Estonia, Países Bajos, Islandia y Liechtenstein no facilitaron los datos necesarios para la elaboración de sus respectivos modelos. El estudio se realizó en estrecha colaboración con las ANR y el ORECE.

³⁰ El modelo de costes y sus resultados, así como las estimaciones de los precios de tránsito, se presentan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

de dicho Reglamento, han permitido recuperar la totalidad de los costes en el nivel mayorista, contando con un margen.

La reducción de los precios de la itinerancia al por mayor –los precios medios al por mayor del mercado se han mantenido por debajo de las tarifas máximas reguladas, sujetas a reducción progresiva– demuestra que los operadores han podido satisfacer la creciente demanda de servicios de itinerancia al por mayor y, al mismo tiempo, recuperar el coste de su inversión en redes, incluido el coste de capital.

Basándose en el estudio externo de la Comisión, el ORECE evaluó que en todos los Estados miembros hay cierto espacio económico para reducir aún más los límites máximos al por mayor, manteniéndolos por encima de los costes subyacentes e incluyendo un cierto margen de negociación por debajo de los límites máximos.

La Comisión tendrá en cuenta estos elementos en su evaluación de los límites máximos al por mayor. También estudiará el impacto de la ampliación de la zona del régimen EICEC a terceros países, como ya se ha mencionado anteriormente.

Situación específica de los operadores de redes virtuales móviles (ORVM) en el mercado de itinerancia al por mayor

Debido a su naturaleza específica³¹, los ORVM no pueden recibir tráfico en itinerancia de los ORM extranjeros a cambio del tráfico en itinerancia que envían a esos ORM. En su lugar, deben comprar el tráfico en itinerancia de salida generado por sus clientes en el extranjero a tarifas al por mayor, sin la posibilidad de negociar o canjear este tráfico por tráfico en itinerancia de entrada.

Esta diferencia estructural coloca a los ORVM en una posición distinta de los ORM a la hora de negociar el acceso a la itinerancia al por mayor, como reconoció el ORECE en sus dictámenes anteriores (2019 y 2021). Estos retos contribuyen a la dificultad que tienen los ORVM para competir con los ORM. La razón principal radica en su dependencia de los ORM para el acceso a la red, tanto a nivel nacional como internacional. Además, debido a que su tamaño suele ser menor, los ORVM a menudo carecen de un poder adquisitivo significativo. Esto se describe con más detalle en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe.

Calidad del servicio

Desde 2022, el Reglamento sobre la itinerancia establece obligaciones nuevas y esclarecidas en materia de calidad del servicio en los ámbitos minorista y mayorista. En el ámbito minorista, los proveedores de itinerancia deben garantizar que los clientes itinerantes tengan al menos la misma calidad del servicio de itinerancia que tienen normalmente en su país, cuando esto sea técnicamente factible. En el ámbito mayorista, los operadores visitados deben garantizar que se atiendan todas las solicitudes razonables de acceso al por mayor y que se da acceso a un solicitante de acceso al por mayor a todas las tecnologías y redes, a fin de poder ofrecer el nivel de calidad del servicio que normalmente ofrecen a sus clientes en su país.

La obligación a nivel mayorista garantiza que los operadores visitados no limiten el acceso al por mayor a determinadas redes o tecnologías. Con la creciente implantación de la 5G,

³¹ Los ORVM operan una red de acceso radioeléctrico en el país o los países en los que prestan servicio sin ser sus propietarios.

se espera que disminuyan gradualmente las discrepancias que se explican a continuación en términos de calidad del servicio entre los servicios nacionales y los servicios de itinerancia. El Reglamento sobre la itinerancia incluye un nivel de flexibilidad para que los servicios de itinerancia se pongan al día con los avances tecnológicos graduales.

En su dictamen, el ORECE no identifica ningún problema con las disposiciones relativas a la calidad del servicio y las considera fundamentales para el funcionamiento del principio del régimen EICEC. Las ANR no han notificado ningún litigio entre proveedores de itinerancia (solicitantes de acceso y proveedores de acceso) en relación con la calidad del servicio, ni sobre los servicios regulados de itinerancia ni sobre los servicios de itinerancia de máquina a máquina.

Las partes interesadas que contribuyeron a la petición de contribuciones al dictamen del ORECE consideran que las obligaciones relativas a las normas de calidad son eficaces para garantizar que los clientes itinerantes se beneficien de la misma calidad del servicio que a nivel nacional. Algunos operadores han expresado su preocupación en relación con prácticas discriminatorias. El ORECE confirma que la calidad del servicio es una cuestión que requiere un seguimiento continuo y puede requerir más atención y revisión en el futuro, así como la determinación de los factores que contribuyen a las variaciones.

En el informe de revisión de 2023, la Comisión presentó conclusiones detalladas sobre la calidad del servicio. Según estas conclusiones, aproximadamente uno de cada cuatro consumidores ha experimentado en su servicio de itinerancia una calidad inferior a la que suelen tener en su país, como velocidades más bajas y una generación de red diferente.

La encuesta del Eurobarómetro de 2025 confirma que los clientes itinerantes siguen experimentando diferencias entre la calidad de su servicio nacional y en itinerancia. Uno de cada tres encuestados que habían viajado en los dos últimos años (el 11 % del total de encuestados) ha experimentado una velocidad de internet móvil inferior a la que suele tener en su país. Casi uno de cada tres encuestados experimentó un nivel de banda ancha inferior al que tiene en su país.

El ORECE confirma que la calidad del servicio es una de las categorías en las que se reciben menos reclamaciones de los consumidores (3 %).

El estudio de calidad del servicio de 2025³² que llevó a cabo el contratista Mozark para la Comisión aportó datos más precisos sobre este tema. El estudio concluye que, en el caso de las velocidades de descarga, el 76 % de los usuarios finales itinerantes no disfrutaban del mismo rendimiento que en su red de origen y en el 80 % de los casos las velocidades de descarga eran inferiores a las de los abonados locales de la red visitada. Los resultados son ligeramente mejores en el caso de las velocidades de carga, donde en el 63 y el 68 % de los casos los clientes itinerantes tuvieron velocidades inferiores en comparación con su red de origen y la red visitada, respectivamente. El rendimiento en términos de latencia también fue peor en el caso de los usuarios itinerantes en comparación tanto con su red de origen (en el 92 % de los casos) como con los usuarios finales de la red visitada (en el 90 % de los casos).

Un análisis más detallado de los casos en los que el rendimiento de la itinerancia fue peor que en el país de origen muestra que el 84 % experimentó velocidades de descarga inferiores y el 78 % velocidades de carga inferiores al rendimiento ofrecido habitualmente

³² Pendiente de publicación. Número de referencia: EC-CNECT/2024/OP-0084.

por la red visitada. En el 91 % de los casos en los que la latencia de un usuario itinerante fue peor en comparación con la red de origen, también fue peor que la latencia de la red visitada.

Por otra parte, el 17 % de los usuarios finales itinerantes experimentaron mejores velocidades de descarga que la red de origen y un 30 % mejores velocidades de carga. En comparación con la red visitada, los usuarios itinerantes superaron las velocidades de descarga en el 14 % de los casos y las velocidades de carga en el 24 % de los casos. La latencia de los usuarios finales itinerantes fue mejor en el 4 % de los casos en comparación con la latencia de la red de origen, y el 3 % en comparación con la red visitada.

Por lo que se refiere a la generación de tecnología de red celular, el estudio de calidad del servicio de 2025 concluye que los usuarios finales itinerantes pudieron acceder a la tecnología 5G en más del 70 % de los casos de prueba.

Estos resultados pueden atribuirse a varios factores, ya sean técnicos o comerciales. Para obtener una mejor visión de conjunto de los posibles problemas, sería necesario que las ANR supervisaran y evaluaran las prácticas de calidad del servicio de los operadores.

2.4. Evolución del mercado y tecnológica

La implantación de la 5G en Europa tuvo un impacto positivo en la itinerancia

El informe sobre el estado de la Década Digital de 2025 muestra que la cobertura 5G alcanzó el 94,35 %³³ del territorio de la UE en 2023. La Comisión ha tenido en cuenta esta evolución tecnológica en su evaluación de los mercados de la itinerancia.

En el ámbito minorista, la versión refundida del Reglamento sobre la itinerancia en 2022 tenía el objetivo de garantizar que los consumidores de la UE puedan beneficiarse directamente del desarrollo de las redes 5G mientras viajan por la UE. Los usuarios de la UE en itinerancia en la UE o el EEE deben disfrutar de la misma calidad del servicio, incluidas las generaciones y tecnologías de redes móviles, que en su país de origen.

La tecnología 5G proporciona a las redes un mejor rendimiento y características más sencillas en lo que respecta a la velocidad, la latencia y la virtualización. La emergente «fragmentación de la red» es un importante desarrollo tecnológico facilitado por la 5G, que introduce nuevos casos de uso. Hasta ahora, las soluciones de fragmentación de la red 5G no se han adoptado en el mercado de forma masiva, ni hay indicios de que se prevea su uso en un futuro próximo o a medio plazo. Así lo confirma también el ORECE en su dictamen, que señala que todavía es prematuro evaluar el impacto de esta evolución en los servicios de itinerancia tradicionales. En cuanto al impacto en los servicios de itinerancia nuevos o innovadores y en las alternativas a la itinerancia, la 5G no ha contribuido de manera significativa a un cambio en el panorama de la itinerancia.

En el ámbito mayorista, el modelo de costes demuestra que la aplicación de las normas 5G ha dado lugar a una disminución significativa del coste unitario cuando se identifica a un

³³ El indicador clave de rendimiento (ICR) de la meta 5G que se ha utilizado no tiene en cuenta la calidad del servicio, por lo que la mayor parte de la implantación actual de la red 5G puede considerarse como «5G básica». La 5G «independiente», que ofrece una alta fiabilidad y una baja latencia, y es crucial para habilitar funciones avanzadas, todavía no se ha implantado a una escala importante, excepto en muy pocos casos de redes privadas. Mientras tanto, la cobertura 5G en la banda de 3,4-3,8 GHz considerada la principal banda pionera de la 5G en la UE y la única banda media disponible a gran escala que ofrece un buen equilibrio entre cobertura y capacidad, se situó en el 67,72 % en 2024.

hipotético «operador eficiente». En concreto, esto sugiere que los operadores que inviertan en 5G podrán reducir sus costes y ser más competitivos en el mercado. La sostenibilidad global del régimen EICEC ha aumentado, ya que la reducción del coste de la prestación de servicios de itinerancia al por mayor ha dado lugar a una reducción de los precios al por mayor que pagan los operadores visitantes. Esta reducción de los precios no parece haberse visto compensada con un aumento equivalente de los volúmenes de itinerancia facilitados por la implantación de la 5G.

Actualmente, no existen pruebas convincentes que respalden la necesidad de regular la itinerancia permanente para la conectividad de máquina a máquina (M2M) / internet de las cosas (IdC)

En principio, los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas están sujetos a la aplicación de límites máximos medios de itinerancia al por mayor y a las políticas de utilización razonable.

Sin embargo, la itinerancia permanente para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas está sujeta a negociaciones comerciales al por mayor, mientras que se espera que los operadores celebren cada vez más acuerdos de itinerancia permanentes con este fin³⁴.

El Reglamento (UE) 2022/612³⁵ tiene por objeto facilitar la itinerancia para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas, ya que se trata de «un importante motor para digitalizar la industria de la Unión», e indica que las medidas que facilitan la itinerancia para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas «deben basarse en políticas de la Unión en la materia en sectores como la salud, la energía, el medio ambiente y el transporte».

La conectividad en itinerancia para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas planteó dudas sobre la posibilidad de modificar el enfoque regulador de la internet de las cosas (más allá de los viajes periódicos) y la posible necesidad de seguir facilitando la itinerancia de máquina a máquina / internet de las cosas.

La Comisión ha evaluado la evolución del mercado de la conectividad para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas (véase el documento de trabajo para un análisis detallado) y encontró un entorno competitivo eficaz en general con limitaciones competitivas, tanto directas como indirectas, sobre el posible poder de mercado de los proveedores de conectividad en itinerancia.

Los proveedores de los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas tienen fácil acceso a soluciones de conectividad de itinerancia permanente, con cobertura de la UE, y a precios al por menor relativamente bajos por dispositivo conectado. Por consiguiente, en esta fase, no existen pruebas convincentes para una intervención

³⁴ Considerando 22 del Reglamento (UE) 2022/612: «[...] Sin embargo, la itinerancia permanente está sujeta a negociaciones comerciales y puede ser pactada por dos socios de itinerancia en un acuerdo de itinerancia al por mayor. Con miras al desarrollo de mercados más eficientes y competitivos para las comunicaciones de máquina a máquina, se espera que, cada vez en mayor medida, los operadores de redes móviles atiendan y acepten todas las solicitudes razonables de acuerdos de itinerancia al por mayor con arreglo a unas condiciones razonables y permitan explícitamente la itinerancia permanente a efectos de las comunicaciones de máquina a máquina».

³⁵ A este respecto, véase el considerando 68 del Reglamento (UE) 2022/612.

reguladora en lo que respecta a las condiciones de conectividad de itinerancia permanente para los casos de uso de máquina a máquina / internet de las cosas.

Sin embargo, los ORVM informaron de que al menos algunos de los ORM con una fuerte posición en el mercado nacional han establecido prácticas al por mayor potencialmente restrictivas para la itinerancia permanente, como acuerdos de acceso exclusivo a la itinerancia o volúmenes mínimos de servicios de compra difíciles de alcanzar, como condición (previa) para celebrar acuerdos de itinerancia permanentes. Para un análisis más detallado de estas cuestiones, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

La Comisión seguirá supervisando el desarrollo del mercado de máquina a máquina / internet de las cosas y la adecuación del Reglamento sobre la itinerancia a sus necesidades específicas.

Otros avances tecnológicos

En el informe de revisión de 2019³⁶, la Comisión evaluó el impacto del desarrollo tecnológico en el mercado de la itinerancia. La evaluación examinó en particular el impacto de los servicios OTT, wifi, eSIM y 5G. La Comisión llegó a la conclusión de que estas tecnologías ejercen cierta presión competitiva, pero esta presión no es suficiente para cambiar el panorama competitivo de los servicios de itinerancia. En la presente revisión, la Comisión vuelve a examinar dicha evaluación.

Por lo general, los avances tecnológicos que pueden afectar a la itinerancia regulada pueden dividirse en dos categorías principales: i) los que permiten a los usuarios finales eludir la itinerancia [por ejemplo, wifi y la agregación wifi, los servicios OTT, así como las comunicaciones por satélite de órbita terrestre baja (LEO)] y ii) los que permiten a otros operadores intervenir y ofrecer servicios de itinerancia (por ejemplo, eSIM y fragmentación de la red 5G).

Cada tipo presenta ciertas ventajas, pero ninguno parece ser un sustituto concreto de los servicios regulados de itinerancia en el marco del régimen EICEC, ni ejercen una presión competitiva significativa. En su dictamen, el ORECE considera que las distintas tecnologías que podrían aspirar a sustituir los servicios de itinerancia solo se consideran complementarias o específicas de proyectos con características de terminal bien definidas. Aunque las eSIM podrían ejercer cierta presión sobre los operadores, actualmente se utilizan principalmente para la itinerancia en el «resto del mundo».

En el caso del wifi, su mayor disponibilidad y facilidad de uso se ven contrarrestadas por la falta de cobertura total, así como por las grandes ventajas de la mayor calidad de la 5G y la flexibilidad del régimen EICEC, lo que permite a los usuarios beneficiarse de sus abonos nacionales. Al mismo tiempo, la fragmentación de la red 5G aún no ha adquirido una importancia significativa y no se ha utilizado de manera generalizada.

Los servicios OTT parecen estar cobrando importancia, tanto para el tráfico nacional como en itinerancia, pero el impacto específico en la itinerancia no puede considerarse un cambio radical, mientras que las eSIM, al menos en un futuro próximo, no afectarán a la itinerancia. El hecho de que una solución basada en la eSIM pueda requerir en algunos casos que el usuario cambie de número de teléfono móvil estando en itinerancia se considera un inconveniente importante.

La solución de la eSIM también requiere una amplia cooperación entre las distintas partes de la cadena de valor, incluidos los fabricantes de dispositivos, los ORM, los ORVM y los consumidores. A pesar del aumento significativo de su número, se espera que las eSIM desempeñen un papel en la itinerancia «resto del mundo» en lugar de en un entorno EICEC.

Los satélites LEO pueden ofrecer una cobertura completa en la UE y el EEE, pero las soluciones aún no están disponibles de manera generalizada para los usuarios finales.

Por último, las plataformas de negociación en línea, aunque están disponibles, solo las utilizan un número limitado de operadores. Por consiguiente, su alcance limitado les impide ser eficaces a la hora de reducir los precios al por mayor en una medida suficiente

³⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña el informe de la Comisión relativo a la revisión del mercado de itinerancia [SWD(2019) 416 final].

para justificar la supresión de las obligaciones reglamentarias en virtud del Reglamento sobre la itinerancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Comisión considera que no habrá avances tecnológicos a corto o medio plazo que puedan competir seriamente con el régimen EICEC actualmente aplicable, o sustituirlo, o que puedan ejercer una presión competitiva suficiente para que el régimen actual resulte irrelevante.

Por tanto, parece que las medidas reglamentarias impuestas siguen siendo apropiadas y adecuadas para su propósito en el contexto actual.

3. Conclusión

La presente revisión, que abarca todos los factores pertinentes descritos en el artículo 21 del Reglamento sobre la itinerancia, concluye que el régimen EICEC sigue siendo adecuado para su finalidad, logra de manera eficaz sus objetivos de fomentar la competencia, reducir los precios y mejorar la calidad de los servicios de itinerancia, en beneficio de los consumidores europeos.

Al igual que en 2019, la revisión muestra 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 sustancialmente ni cabe esperar que lo vayan a hacer en el futuro previsible.

El marco general del Reglamento sobre la itinerancia ha demostrado ser eficaz, también a la hora de intensificar la competencia en el ámbito mayorista y crear dinámicas en el mercado mayorista, con precios de itinerancia al por mayor que disminuyen de forma constante y se mantienen muy por debajo de los límites máximos al por mayor regulados.

El ejemplo del Brexit, con la plena desregulación de los servicios de itinerancia entre la UE y el Reino Unido, puso de relieve la importancia del actual marco EICEC y la necesidad de mantenerlo para garantizar unos servicios de itinerancia al por menor gratuitos para los consumidores de la UE. En paralelo, es probable que la zona del régimen EICEC vea su primera ampliación en los próximos meses para incluir a Ucrania y Moldavia, a reserva de una evaluación positiva de su adaptación a la legislación de la UE, un proceso que será supervisado por la Comisión.

Sobre la base de los resultados del modelo de costes y del dictamen del ORECE, la Comisión seguirá supervisando y evaluando, en particular, la dinámica del mercado y las posibles repercusiones de las reducciones de los límites máximos al por mayor, dado el espacio económico indicado por el modelo de costes.

En su dictamen, el ORECE sugirió que podrían considerarse otras mejoras de las normas de itinerancia que ya funcionan correctamente en lo que se refiere a aclarar determinados mecanismos de políticas de utilización razonable, mejorar el diseño del mensaje de bienvenida y las medidas de transparencia (incluidas las bases de datos) y garantizar que se aborden eficazmente los problemas de itinerancia involuntaria. La aplicación de estas normas requiere un mayor seguimiento. Del mismo modo, las conclusiones sobre la calidad del servicio requerirán un estrecho seguimiento por parte de las ANR y la Comisión de las disposiciones sobre calidad del servicio actualmente aplicables. Además, otras mejoras sugeridas por el ORECE, como la racionalización del proceso de recogida de datos con las ANR y el ORECE, también podrían aplicarse sin modificar el Reglamento sobre la itinerancia.

En general, las mejoras propuestas no cuestionan los principios generales en los que se basa el Reglamento, que siguen siendo pertinentes y eficaces y deben mantenerse. Esto es especialmente importante, ya que pronto se prevé que este exitoso marco europeo se amplíe a otros terceros países.