

Bruselas, 11.9.2013
SWD(2013) 332 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Resumen de la evaluación de impacto

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo

por el que se establecen medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado, y se modifican las Directivas 2002/20/CE, 2002/21/CE y 2002/22/CE y los Reglamentos (CE) nº 1211/2009 y (UE) nº 531/2012

{COM(2013) 627 final}

{SWD(2013) 331 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto relativa a las medidas en relación con el mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas y para crear un continente conectado

A. NECESIDAD DE ACTUAR

¿Por qué motivo? ¿Cuál es el problema que se afronta?

La Unión se halla fragmentada en mercados nacionales diferentes, careciendo de un auténtico mercado único de los servicios de comunicaciones electrónicas. Las normas de la UE se aplican de maneras divergentes, lo que obstaculiza la entrada en el mercado y hace que la prestación de servicios transfronterizos resulte difícil y costosa para los operadores. La fragmentación se extiende a todas las normas sectoriales esenciales: autorización para operar con arreglo a una normativa coherente, acceso a insumos clave para las empresas fijas o móviles, normativa sobre protección del usuario final; un síntoma llamativo lo constituyen los gastos injustificados relacionados con las comunicaciones a través de las fronteras dentro la Unión. La fragmentación no solo es un problema de un sector, sino que afecta a muchas otras industrias, como el transporte y la prestación de servicios transfronterizos (comercio, turismo, servicios financieros).

Los operadores europeos no pueden beneficiarse suficientemente de las economías de escala y de las nuevas oportunidades de crecimiento. No han respondido plenamente a las oportunidades que ofrece Internet. Al mismo tiempo, los consumidores disfrutan de menos opciones, de menos servicios de calidad innovadores, y siguen pagando un precio elevado cuando sus llamadas cruzan las fronteras o cuando utilizan las comunicaciones de datos y voz al desplazarse dentro de la Unión.

¿Cuál es el objetivo que esta iniciativa espera alcanzar?

El objetivo de la iniciativa es permitir la completa realización de un mercado único europeo de las comunicaciones electrónicas.

La eliminación de los obstáculos al mercado único, detectados, abordando los diferentes tipos de fragmentación conocidos en una única iniciativa, fomentará una mayor competencia y posibilitará la innovación en nuevos servicios y aplicaciones. Un mercado único creará oportunidades para que las empresas puedan trabajar a mayor escala, ayudando a los operadores europeos a ser más competitivos a escala mundial, y atraerá nuevas incorporaciones al mercado.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?

Son necesarias medidas a nivel de la UE para combatir la fragmentación actual, abordando los puntos de estrangulamiento detectados y concediendo a los operadores la posibilidad de beneficiarse de una reglamentación coherente y unos insumos comunes con el fin de prestar servicios a escala paneuropea.

La adopción de medidas a nivel de la UE también daría lugar a una reducción de la carga administrativa y normativa, así como a una protección de los consumidores sistemáticamente elevada que fomentará la confianza y las posibilidades de elección de los usuarios.

B. SOLUCIONES

¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué motivo?

La **opción 1** propone fomentar la realización del mercado interior a través de la coordinación de la reglamentación. Aborda los problemas detectados utilizando las recomendaciones (artículos 292 del TFUE y 19 de la Directiva marco) y a través de la revisión prevista de algunos elementos del marco regulador de los servicios y las redes de comunicaciones electrónicas, por ejemplo, la Directiva de servicio universal en 2014 y el Reglamento sobre la itinerancia en 2016.

La **opción 2**, que es la preferida, consiste en un conjunto de medidas legislativas integradas con medidas específicamente encaminadas al establecimiento de un mercado único completo de servicios de comunicaciones electrónicas apoyado en una mayor coordinación en la UE (mediante la introducción de una autorización única de la UE para los proveedores europeos de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios sobre la base de unas normas armonizadas de protección de los consumidores, unas soluciones reguladoras convergentes, el acceso a insumos comunes tales como el espectro, las líneas arrendadas y el acceso indirecto, y un espacio único de consumidores en el que las tarifas de itinerancia y transfronterizas dejen de constituir una rémora y esté garantizado el acceso a la Internet abierta). Esta opción se basa en el actual marco regulador, conservando sus características principales (por ejemplo, el análisis de mercado, la posible atribución de una posición dominante y la imposición de medidas correctoras *ex ante* para garantizar una competencia efectiva), reduciendo progresivamente la presión reglamentaria si los mercados se demuestran competitivos, y se propone a través de modificaciones puntuales lograr una mayor coherencia de la reglamentación, especialmente para las empresas que operan en más de un Estado miembro y, al mismo tiempo, garantizar a los usuarios las ventajas de un continente conectado.

La **opción 3** es idéntica a la opción 2 en cuanto a las medidas, pero diferente en cuanto a la estructura de gobernanza. Con arreglo a esta opción, se establecería un regulador único de la UE que sería responsable de la implantación y control de los servicios paneuropeos, en particular en el caso del espectro, eventualmente en colaboración con los reguladores nacionales.

¿Quién apoya cada opción?

Existe un alto grado de convergencia sobre la urgente necesidad de superar la constatada fragmentación del mercado único de los servicios de comunicaciones electrónicas. Sin embargo, las opiniones difieren sobre la mejor manera de conseguirlo, en función de los intereses de las diferentes partes.

Algunas de estas (en particular, los operadores históricos) abogan por cambio profundo, incluida una mayor coherencia de los enfoques reguladores, tanto en las redes fijas como en las móviles, una mayor previsibilidad y continuidad y una desregulación más pronunciada. Algunos operadores han expresado su preocupación por la incidencia sobre sus ingresos de determinados elementos de estas propuestas, especialmente los relativos a la itinerancia y las llamadas internacionales. Otras partes del sector (incluidos los demandantes de acceso) abogan por una mejor aplicación y una mayor coherencia en el

suministro de productos de acceso «virtual».

Todos los operadores de telecomunicaciones coinciden en la necesidad de mejorar la coordinación de la política del espectro con el fin de liberar más espectro para los servicios de banda ancha en un marco regulador que favorezca la estabilidad y la inversión.

Las asociaciones de consumidores defienden la supresión de los costes artificiales (por ejemplo, en el caso de la itinerancia) cuando el consumidor utilice servicios allende sus fronteras. Muchos proveedores de servicios (transporte, navegación, logística) también abogan por la supresión de las tarifas de itinerancia para desarrollar modelos de negocio innovadores.

También insisten en la eliminación de la discriminación resultante del bloqueo y estrangulamiento de servicios. Los usuarios industriales, tanto grandes empresas como PYME, incluidas las empresas de la web y de nueva creación, hacen hincapié en la importancia que tiene para la competitividad el acceso a una conectividad de alta calidad, que les permita, por ejemplo, cosechar los beneficios de la computación en nube y de las aplicaciones de los servicios de comunicaciones de máquina a máquina.

Se aprecia una creciente preocupación por la falta de cobertura de banda ancha y la congestión de las redes móviles.

En un debate político celebrado en el marco del Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía de 6 de junio de 2013, un número considerable de delegaciones apoyó la realización completa del mercado único de las telecomunicaciones, haciendo hincapié, entre otras cosas, en garantizar una competencia vigorosa, promover las posibilidades de elección de los consumidores, trabajar por la neutralidad de la red, abordar la itinerancia de forma proporcionada, mejorar la coherencia de la reglamentación, evitar el arbitraje regulador y garantizar una coordinación más estrecha de los enfoques nacionales relativos al espectro. Un gran número de delegaciones expresó su preocupación por la centralización de las medidas a través de un regulador europeo único y/o una autorización de la UE y asignación de espectro centralizadas.

El Parlamento Europeo ha celebrado ya tres reuniones con el fin de discutir las propuestas. Los diputados pusieron de relieve en particular la necesidad, con vistas a un verdadero mercado único de servicios de comunicaciones electrónicas, de eliminar la itinerancia, introducir unas normas claras y estrictas sobre la neutralidad de la red y garantizar un alto nivel de protección de los consumidores. Los diputados del Parlamento Europeo también subrayaron la necesidad de realismo y de valorar las nuevas propuestas en lo que respecta a expectativas y plazos.

C. IMPACTO DE LA OPCIÓN PREFERIDA

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Se estima que el beneficio directo básico asociado al mercado único de los servicios de comunicaciones electrónicos sería del orden de los 110 000 millones EUR anuales. Además, se calcula que los efectos indirectos positivos sobre otros sectores asciendan cada año a varias decenas de miles de millones de beneficios potenciales. La ventaja de la opción preferida con respecto a las otras es que se apoya en la legislación y la gobernanza existentes y se centra en los aspectos esenciales de los problemas de fragmentación detectados, sin centralizaciones indebidas, constituyendo por tanto una vía realista para

conseguir estos beneficios con más rapidez y seguridad que en las demás opciones. La opción preferida es una respuesta pragmática a problemas acuciantes, en particular en lo que se refiere al espectro, garantizando su oportuna disponibilidad para evitar la congestión o el colapso de las redes.

En primer lugar, los sectores relacionados directamente, como el de la fabricación de equipos de telecomunicaciones, el desarrollo de aplicaciones y la industria de contenidos, deberían beneficiarse de inmediato del mayor dinamismo del mercado europeo de las telecomunicaciones.

En segundo lugar, sectores como el automóvil, la logística o la energía se beneficiarán de una mayor conectividad en el mercado único y de una mejora de la productividad a través de, por ejemplo, las aplicaciones en nube ubicuas, los objetos conectados y las posibilidades de prestación integrada de servicios para diferentes partes de la empresa.

En tercer lugar, las administraciones públicas y los servicios generales, en particular el sector sanitario, también deberían beneficiarse de una mayor disponibilidad de la administración electrónica y los servicios sanitarios en línea. La sanidad en línea, en particular, promete ofrecer una atención de mejor calidad a costes muy inferiores.

Por último, los consumidores europeos se beneficiarían de más posibilidades de elección, así como de servicios más innovadores y de mejor calidad. La opción preferida puede alcanzar el objetivo deseado sin crear nuevas cargas administrativas.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

El régimen regulador simplificado propuesto no generaría costes reglamentarios ni administrativos para las empresas; por el contrario, los reduciría.

Algunas medidas podrían dar lugar a una reducción de ciertos flujos de ingresos de los operadores. Se estima que ofrecer la itinerancia y las llamadas dentro de la UE al nivel de las tarifas nacionales supondrá una pérdida anual de ingresos de 1 650 millones EUR en lo relativo a la itinerancia y de 700 millones EUR en lo relativo a las llamadas internacionales, y esto en el peor de los casos (es decir, sin tener en cuenta los efectos de la elasticidad de los precios ni el criterio del uso razonable para la itinerancia). Por consiguiente, es probable que los efectos reales sean mucho menores. Además, la pérdida de ingresos de los operadores se hubiera producido de todas formas, en particular como consecuencia del Reglamento sobre la itinerancia (que exige que la diferencia entre las tarifas nacionales y de itinerancia internacional se aproxime a cero en 2016) y del aumento de la competencia, así como de la evolución de la tecnología (por ejemplo, voz sobre IP). Por otra parte, el marco permitirá recurrir a nuevas fuentes de ingresos, contar con condiciones de uso del espectro más favorables y explotar las economías de escala.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las PYME y las microempresas?

La opción preferida, al eliminar los obstáculos a la conectividad, fomenta la productividad y aporta nuevas oportunidades de negocio para todos. Con la nueva normativa será mucho más fácil para los proveedores de servicios web comprar el nivel de calidad de la conectividad adecuado para los servicios prestados, mientras que la calidad global del acceso a Internet mejorará en Europa, favoreciendo así a todos los proveedores y usuarios de servicios de Internet.

¿Se producirán efectos significativos sobre los presupuestos nacionales y las

administraciones?
Al proponerse un reglamento como instrumento legislativo, no existirían gastos de transposición o aplicación para las autoridades públicas. Para las administraciones, las repercusiones a largo plazo de las medidas propuestas también serían generalmente beneficiosas, ya que los mayores ingresos obtenidos del espectro aumentarían sus ingresos fiscales con el tiempo. Sin embargo, puede haber algunas desventajas en caso de que no se respeten las mejores prácticas. Es improbable que la mayor coordinación entre autoridades exija recursos adicionales.
¿Se producirán otros efectos significativos?
Un mercado único de servicios de comunicaciones electrónicas sirve de base para el mercado único digital y, por lo tanto, los efectos positivos se extenderán al conjunto de la economía digital.
D. SEGUIMIENTO
¿Cuándo se revisará esta política?
La Comisión evaluará, pasados cuatro años, el impacto de las medidas propuestas con el fin de proponer los ajustes adecuados, si fueran necesarios.