

2025/2592

18.12.2025

REGLAMENTO DE EJECUCIÓN (UE) 2025/2592 DE LA COMISIÓN**de 17 de diciembre de 2025****para la aplicación del Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la utilización razonable, sobre la base de patrones de utilización típicos, y a las medidas de lucha contra el fraude para las comunicaciones dentro de la Unión****(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Visto el Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y tarifas al por menor para comunicaciones intracomunitarias reguladas y se modifican la Directiva 2002/22/CE y el Reglamento (UE) n.º 531/2012 ⁽¹⁾, y en particular su artículo 5 bis, apartado 8,

Considerando lo siguiente:

- (1) Los límites de precios al por menor para las comunicaciones intracomunitarias reguladas establecidos en el artículo 5 bis, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/2120, que entraron en vigor en todos los Estados miembros el 15 de mayo de 2019, se fijaron en un nivel que permitía a los proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales basados en numeración disponibles al público recuperar sus costes, garantizando así una intervención proporcionada en el mercado de las comunicaciones móviles y fijas. Estas medidas, que expiraban el 14 de mayo de 2024 de conformidad con el artículo 10 del Reglamento (UE) 2015/2120, modificado por el Reglamento (UE) 2018/1971 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, tenían por objeto garantizar que no se cobraran precios excesivos a los consumidores por las comunicaciones dentro de la Unión.
- (2) El artículo 10, apartado 5, del Reglamento (UE) 2015/2120 prorroga la aplicación de los límites de precios al por menor para las comunicaciones dentro de la Unión hasta el 30 de junio de 2032. De conformidad con el artículo 5 bis, apartado 9, del mismo Reglamento, a más tardar el 30 de junio de 2027, la Comisión debe revisar el artículo 5 bis y puede decidir, si procede, presentar una propuesta legislativa para modificarlo.
- (3) De conformidad con el artículo 5 bis, apartado 8, del Reglamento (UE) 2015/2120, los proveedores que decidan voluntariamente no aplicar precios al por menor diferentes a los consumidores para las comunicaciones nacionales y dentro de la Unión deben quedar exentos de aplicar los límites máximos de precios al por menor establecidos para las comunicaciones dentro de la Unión, con sujeción a una política de utilización razonable. En tal caso, estarán exentos de los precios regulados para las comunicaciones dentro de la Unión. Una política de utilización razonable es una salvaguardia que debe permitir a los proveedores desviarse de la convergencia de precios y aplicar recargos si la utilización de las comunicaciones dentro de la Unión por parte de los consumidores supera las condiciones que el proveedor ha establecido para definir la utilización típica de las comunicaciones dentro de la Unión en un Estado miembro determinado.
- (4) En primer lugar, las condiciones que definen la utilización típica deben especificar unos volúmenes de comunicaciones dentro de la Unión que permitan a los consumidores consumir una serie de unidades para llamadas y mensajes SMS dentro de la Unión, cobrados a los precios minoristas nacionales aplicables, que sean coherentes con sus respectivos planes de tarifas y que sean suficientes para cubrir una amplia gama de pautas de utilización de los consumidores, incluidos, en particular, los consumidores con un consumo relativamente elevado de comunicaciones dentro de la Unión al mes que siguen dependiendo de comunicaciones tradicionales, como llamadas telefónicas o mensajes SMS. En segundo lugar, las condiciones que definen la utilización típica deben especificar su período de aplicación. Este período de aplicación definido debe ser igual a un período de facturación como mínimo, pero podría ampliarse a varios períodos de facturación especificados por el proveedor. Los proveedores podrán fijar límites de volumen de consumo aplicables a uno o varios períodos dentro del período de aplicación. En tercer lugar, las mismas condiciones que definen la utilización típica deben aplicarse a todos los planes de tarifas del proveedor en un Estado miembro.

⁽¹⁾ DO L 310 de 26.11.2015, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/2120/oj>.

⁽²⁾ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1971/oj>).

- (5) La política de utilización razonable debe, por una parte, proporcionar a los consumidores volúmenes adecuados de llamadas y mensajes SMS dentro de la Unión y, por otra, permitir futuros ajustes basados en las condiciones del mercado y en el comportamiento de los consumidores. La utilización típica de llamadas y mensajes SMS dentro de la Unión puede variar, entre otras cosas, en función del tipo de consumidor, el proveedor o el Estado miembro.
- (6) Por lo tanto, las condiciones de utilización típica deben permitir a los proveedores un margen suficiente de flexibilidad para establecer una política de utilización razonable que consideren adecuada y que sea conforme con el presente Reglamento de Ejecución y, al mismo tiempo, permitir futuros ajustes basados en las condiciones del mercado y el comportamiento de los consumidores.
- (7) Las comunicaciones dentro de la Unión son de naturaleza diferente de la itinerancia y su utilización prevista es diferente. A diferencia de las comunicaciones dentro de la Unión, la itinerancia regulada es un servicio transfronterizo destinado a los viajes periódicos y no a una utilización permanente. Por lo tanto, hay un riesgo de que se haga una utilización anómala y abusiva de la itinerancia para fines distintos de los previstos, mientras que el riesgo relativo a las comunicaciones dentro de la Unión es que se haga una utilización superior a la típica. El concepto de utilización que exceda la utilización típica de las comunicaciones dentro de la Unión es, por tanto, diferente del concepto de utilización «de forma abusiva o anómala» de los servicios de itinerancia al por menor a precios nacionales, tal como se define en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽³⁾, que se refiere a la utilización de servicios regulados de itinerancia al por menor por parte de clientes itinerantes en un Estado miembro distinto del de su proveedor nacional para fines distintos de los viajes periódicos y a los que puede aplicarse una política de utilización razonable.
- (8) La política de utilización razonable no debe afectar al derecho de los proveedores a adoptar medidas para luchar contra el fraude si la decisión voluntaria de no aplicar a los consumidores precios al por menor para las comunicaciones dentro de la Unión diferentes a las comunicaciones nacionales da lugar a una utilización fraudulenta. Debe permitirse a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas al público detectar y evitar que terceros aprovechen la política de utilización razonable para el arbitraje de precios con el fin de obtener una ventaja económica (por ejemplo, el fraude en la participación en la recaudación internacional o la utilización abusiva de las tarjetas SIM). Dichas medidas deben ser proporcionadas y pueden incluir, entre otras cosas, el seguimiento de los patrones de tráfico para detectar anomalías que puedan indicar una utilización fraudulenta o abusiva, o la suspensión temporal del servicio a la espera de la verificación de la utilización.
- (9) Al mismo tiempo, los consumidores deben estar protegidos frente a medidas que puedan afectar de cualquier modo a su capacidad para utilizar las comunicaciones dentro de la Unión. A este respecto, son aplicables todos los derechos de los consumidores derivados de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁴⁾ sobre los derechos de los consumidores. De conformidad con el artículo 102 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo⁽⁵⁾, las cláusulas contractuales que establezcan una política de utilización razonable deben comunicarse claramente a los consumidores antes de que sean aplicables.
- (10) Además, antes de que el consumo de comunicaciones dentro de la Unión por parte de un consumidor supere la utilización típica, los proveedores deben alertar a los consumidores de dicha utilización de la manera detallada de antemano en los contratos de los consumidores. En cualquier caso, estas medidas deben reducir al mínimo la carga administrativa para los consumidores y limitar el número de alertas innecesarias.
- (11) A efectos del presente acto, el concepto de «consumidor» debe entenderse tal como se define en el artículo 2, apartado 15, de la Directiva (UE) 2018/1972.
- (12) Se consultó al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas de conformidad con el artículo 5 bis, apartado 8, del Reglamento (UE) 2015/2120.
- (13) El comité de comunicaciones creado en virtud del artículo 118, apartado 1, de la Directiva (UE) 2018/1972 no ha emitido dictamen alguno en el plazo fijado por su presidencia.

⁽³⁾ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/612/oj>).

⁽⁴⁾ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/83/oj>).

⁽⁵⁾ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/1972/oj>).

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Política de utilización razonable

1. La política de utilización razonable permitirá a los proveedores de comunicaciones electrónicas al público aplicar una salvaguardia cuando la utilización de las comunicaciones dentro de la Unión por parte de un consumidor supere la utilización típica.
2. Para beneficiarse de la salvaguardia de la política de utilización razonable, el proveedor de comunicaciones electrónicas al público establecerá las condiciones que definan la utilización típica de las comunicaciones dentro de la Unión para una duración mínima definida de un período de facturación, y en todos sus planes de tarifas en un Estado miembro.
3. Las condiciones que definen la utilización típica de las comunicaciones dentro de la Unión se basarán en volúmenes de comunicaciones dentro de la Unión que sean significativamente superiores al número medio de minutos o SMS dentro de la Unión consumidos por mes por consumidor en un Estado miembro, tal como se indica en el último informe de referencia del ORECE sobre comunicaciones dentro de la Unión disponible en el momento en que se establezcan las condiciones. En caso de que no se disponga de un índice de referencia para un Estado miembro, el proveedor utilizará las cifras medias de la UE.
4. Cuando, en un período determinado, la utilización de comunicaciones dentro de la Unión por parte de un consumidor se desvíe de las condiciones que definen la utilización típica, los proveedores podrán cobrar tasas adicionales únicamente a las unidades de comunicaciones dentro de la Unión de que se trate hasta el final del período definido en el que se produzca dicha desviación.
5. Esta política de utilización razonable se aplicará por separado a las llamadas dentro de la Unión, a las llamadas fijas y móviles y a los mensajes SMS dentro de la Unión.
6. Las autoridades nacionales de reglamentación supervisarán y harán cumplir la correcta aplicación de la salvaguardia.

Artículo 2

Medidas antifraude

Los proveedores de comunicaciones dentro de la Unión podrán aplicar medidas antifraude para detectar la utilización fraudulenta relacionada con la decisión voluntaria de aplicar precios minoristas iguales a las comunicaciones nacionales y dentro de la Unión. Cuando el proveedor detecte actividades fraudulentas y decida que es necesario tomar medidas para hacer frente rápidamente al presunto fraude, informará de ello a la autoridad nacional de reglamentación u otra autoridad competente lo antes posible y, en cualquier caso, en un plazo de cinco días hábiles a partir de la adopción de las medidas.

Artículo 3

Protección del consumidor

1. Cuando un proveedor de comunicaciones dentro de la Unión aplique una política de utilización razonable, incluirá en los contratos con consumidores celebrados de conformidad con el artículo 102 de la Directiva (UE) 2018/1972 los términos y condiciones asociados a dicha política y, en particular, los recargos por llamada y SMS dentro de la Unión que puedan aplicarse al consumo de comunicaciones dentro de la Unión que superen la utilización típica. Además, cuando un consumidor haya utilizado el 80 % de un límite de utilización típica, el proveedor alertará inmediatamente al consumidor del riesgo de activación de recargos y de los recargos aplicables.
2. Los consumidores tendrán derecho a recurrir las decisiones adoptadas por el proveedor de comunicaciones dentro de la Unión, también mediante la conciliación y a través de los organismos competentes de resolución extrajudicial de litigios a que se refiere el artículo 25 de la Directiva (UE) 2018/1972.

*Artículo 4***Período transitorio para el índice de referencia del ORECE**

1. El ORECE actualizará el índice de referencia para las comunicaciones dentro de la Unión a fin de garantizar que en el futuro dicho índice incluya toda la utilización de las comunicaciones dentro de la Unión. El informe actualizado sobre los índices de referencia estará disponible como muy tarde en octubre de 2026.
2. Los proveedores podrán aplicar el último informe disponible de referencia del ORECE sobre comunicaciones dentro de la Unión hasta el 1 de enero de 2027 a más tardar para permitir un período transitorio.

*Artículo 5***Entrada en vigor**

El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

La presente Decisión será aplicable hasta el 31 de diciembre de 2028.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 17 de diciembre de 2025.

Por la Comisión

La Presidenta

Ursula VON DER LEYEN
