

Una revisión de la iniciativa europea sobre la regulación de los servicios de *roaming*

El pasado 8 de febrero de 2006, la Comisaria europea responsable de Sociedad de la Información y Medios, **Vivianne Reding**, anunció en un discurso ante el ERG (*European Regulators Group* o Grupo de Reguladores Europeos) su intención de aprobar una normativa específica para reducir los precios que los usuarios pagan a los operadores móviles por el uso de sus teléfonos en el extranjero, servicios conocidos como de itinerancia o *roaming*².

Este servicio de comunicaciones electrónicas³ está sometido a una serie de condicionantes específicos que lo diferencian respecto del resto de los servicios “nacionales” (origen y destino dentro del país donde el operador presta sus servicios). En particular, *el servicio de roaming es un servicio cuya principal complejidad radica en que la competencia por el cliente final se establece a nivel nacional, a pesar de que la prestación del mismo tiene lugar en el extranjero y esté soportada por un operador del país visitado*. Ello da lugar a la necesaria existencia, tanto de un mercado minorista (servicio ofrecido al cliente final) como mayorista (servicio ofrecido por el operador visitado al operador del cliente final),

siendo la conjunción de ambos la que permite, en última instancia, la prestación de estos servicios.

Otra de las particularidades de este servicio es que la tarificación del mismo no se basa en el sistema *Calling Party Pays* (CPP), característico del resto de los servicios minoristas prestados en Europa.

Concretamente, un usuario móvil en el extranjero paga a su operador tanto por realizar como por recibir llamadas en su terminal. La razón para ello hay que buscarla en el hecho de que, desde la aparición de estos servicios transnacionales, se ha considerado tradicionalmente como requisito asegurar al usuario llamante (fijo o

.....

“El servicio de *roaming* es un servicio cuya principal complejidad radica en que la competencia por el cliente final se establece a nivel nacional, a pesar de que la prestación del mismo tiene lugar en el extranjero y esté soportada por un operador del país visitado”

.....

móvil) un precio determinado y bien conocido (el correspondiente a una llamada a numeración móvil) por llamar a un usuario móvil, independientemente de su ubicación final. Así, en este modelo es el usuario llamado quien tiene la posibilidad de decidir finalmente si le interesa responder a una determinada llamada, asumiendo un precio adicional por encontrarse conectado en el extranjero⁴.

En cualquier caso, y con el objetivo final de que los usuarios móviles se beneficien constantemente de la competencia existente entre los operadores móviles -y con el resto de agentes que proliferan en el sector TIC (Tecnologías de la Información y de la Comunicación) gracias al proceso de convergencia- a través de, entre otras cuestiones, reducciones en los precios de los servicios finales, el GRETEL pretende a lo largo de los próximos párrafos situar esta iniciativa de regulación en contexto, así como hacer una valoración general de la misma en el actual entorno competitivo y regulatorio comunitario.

► Contexto, calendario y características de la iniciativa de regulación de los servicios de *roaming*⁵

La Comisión Europea (CE) venía manifestando en numerosas ocasiones su preocupación ante los elevados precios cobrados a los usuarios finales por el uso de sus teléfonos móviles en el extranjero. Destaca, especialmente, la publicación de una página web en



Funcionamiento del sistema de *roaming*.
Fuente: GRETEL 2006

octubre de 2005, que recogía una comparativa de los precios relativos a un conjunto de llamadas en *roaming* desde y hacia diferentes Estados Miembros⁶. En dicha ocasión, la DG InSo (Dirección General de la Sociedad de la Información y Medios) ya manifestó que el objetivo de esta página web no era otro que el de promover una mayor transparencia en los precios cobrados a los usuarios finales así como favorecer, en cierta medida, una bajada de los mismos por parte de los operadores. Asimismo, avisó a los operadores que su intención era actualizar dicha web cada seis meses para valorar realmente los posibles avances que se hubieran producido en los precios finales, y, en caso necesario, intervenir sobre los mismos para favorecer que los usuarios pudiesen disfrutar de las ventajas asociadas al desarrollo del "mercado único".

Pasado este tiempo, la CE ha publicado una actualización de dicha página web llegando a la conclusión de que los precios apenas han sufrido variación y algunos, incluso, han subido en lugar de bajar. Ello puede considerarse el elemento determinante que ha llevado finalmente a la CE a buscar la forma de intervenir este mercado⁷.

Las primeras declaraciones formales en este sentido se produjeron con la intervención de la CE ante el ERG, el pasado 8 de febrero de 2006. En dicha ocasión, no se dieron detalles concretos sobre la forma que tomaría dicha regulación: simplemente, se apuntó el hecho de que ésta estaría basada en la aprobación de un Reglamento⁸ amparado en la aplicación del artículo 95 del Tratado de la Unión Europea⁹, cuyo objetivo básico es asegurar el desarrollo del mercado único. Igualmente, señaló que los precios en *roaming* no deberían ser diferentes de los precios de los servicios en el país de origen.

En este contexto, en cierta medida confuso por la escasa información aportada sobre el fondo y forma de la iniciativa regulatoria anunciada, la CE abrió un primer período de consulta pública¹⁰, animando a los diferentes agentes interesados a plantear cuál sería la mejor manera de intervenir (a nivel mayorista y/o minorista), y cuáles serían los principales pros y contras de una regulación de este estilo, considerando para ello su previsible impacto en la economía en general, la industria y los propios consumidores.

Tras esta primera fase de consulta¹¹, la DG InSo convocó una rueda de prensa¹², el 28 de marzo de 2006, junto con el presidente del ERG, en la que declaró expresamente que *"... ya es hora de que el mercado interior de la UE produzca unos precios de comunicación sustancialmente más bajos en beneficio de los usuarios y personas de negocios que se desplazan al extranjero. Propongo, por lo tanto, recurrir a un reglamento comunitario que elimine todo exceso en las tarifas de itinerancia. Un usuario de telefonía móvil no debe pagar una tarifa más cara sólo porque viaja al extranjero"*. Asimismo, por parte del ERG, su presidente, **Kim Meek**, señaló que *"nosotros estamos totalmente a favor del compromiso de la Comisaria Reding por resolver este problema persistente. El ERG tiene un gran interés en trabajar con la Comisaria Reding para instituir un mecanismo práctico, proporcionado y rápido que permita bajar los precios al por menor de la itinerancia de forma sustancial"*.

En dicho acto, la Comisaria también desveló más detalles sobre su propuesta de Reglamento, en concreto:

- La necesidad de intervenir sobre el mercado mayorista de los servicios de *roaming*, garantizando que los operadores no cobren a

los operadores de otros países cantidades muy superiores a los costes reales.

- La necesidad de intervenir sobre el mercado minorista con el objetivo de trasladar a los usuarios finales las reducciones de los precios mayoristas¹³.
- Que el nuevo reglamento comunitario podría, en particular, eliminar toda tarifa de itinerancia por las llamadas recibidas al viajar al extranjero dentro de la UE.
- Que, por otro lado, tratándose de llamadas efectuadas en viajes al extranjero dentro de la UE, el nuevo reglamento comunitario podría introducir el principio del "precio del país de origen"¹⁴.

Partiendo del proyecto de reglamento comunitario descrito, se ha abierto un segundo período de consulta con los agentes previsto entre el 3 y el 12 de mayo¹⁵. Según la propia CE, ésta podría adoptar la propuesta en junio tras una exhaustiva evaluación de sus posibles repercusiones. Para que pueda entrar en vigor, el reglamento propuesto exigirá la aprobación del Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros. Asimismo, se trataría de un instrumento del mercado interior que no deberá influir en los asuntos de competencia pendientes en materia de itinerancia internacional.

Algunas consideraciones sobre esta iniciativa regulatoria

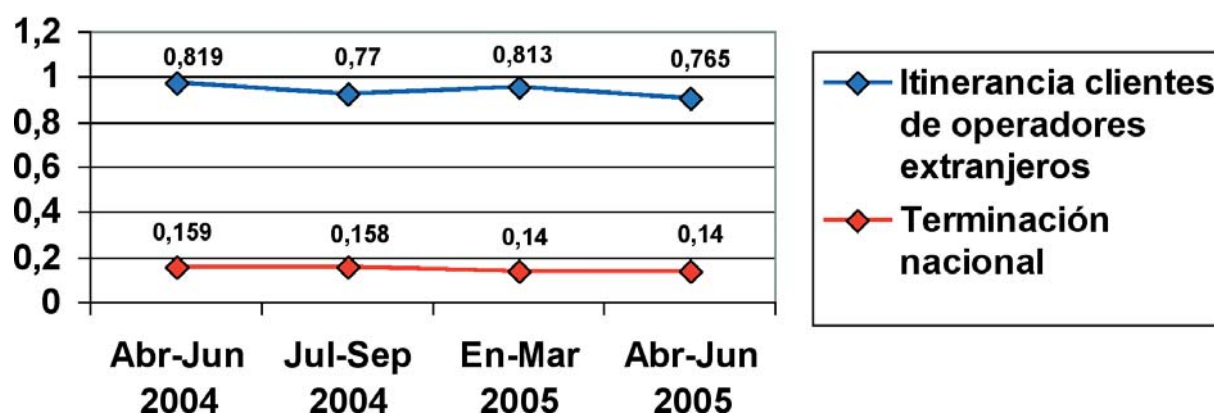
Partiendo de la mencionada idea de que una reducción de los precios finales que un operador cobra a sus clientes por la prestación de un determinado servicio es siempre algo deseable, desde el punto de vista de los intereses de los usuarios finales y, por tanto, desde el punto de vista regulatorio, no es menos cierto que la "forma" en que se consigue dicho objetivo debe respetar el conjunto de principios generales que rigen el desarrollo de todo mercado en competencia, sobre todo si se quiere ir hacia un marco donde prime el derecho de la competencia sobre la intervención ex - ante regulatoria.

La intervención se justificaría, en cualquier caso, por la presencia de "fallos de mercado" derivados de un poder de mercado que perjudica a los usuarios. Los indicios de estos "fallos de mercado", que en pura teoría de competencia habría que probar meticulosamente, lo que está mucho más allá de estos breves comentarios, habría que buscarlos en:

- la existencia de externalidad en la terminación de llamadas en *roaming*, aunque parcial, ya que quien recibe la llamada paga una parte;
- la ausencia de incentivos para la bajada de precios;
- la diferencia entre los ingresos medios que recibe un operador por minuto de *roaming* y los costes que supone;
- la traslación de las mejoras en las condiciones del mercado mayorista alcanzadas por los distintos operadores (gracias a

"La tarificación no se basa en el sistema *Calling Party Pays* (CPP), característico del resto de los servicios minoristas prestados en Europa. Concretamente, un usuario móvil en el extranjero paga a su operador tanto por realizar como por recibir llamadas en su terminal"

Ingreso medio por minuto por servicio de interconexión móvil



Ingresos medios por minuto en servicios de interconexión móvil (itinerancia y terminación nacional).
Fuente: CMT (informe trimestral abril-junio 2005).

las coaliciones que han formado) a los precios minoristas.

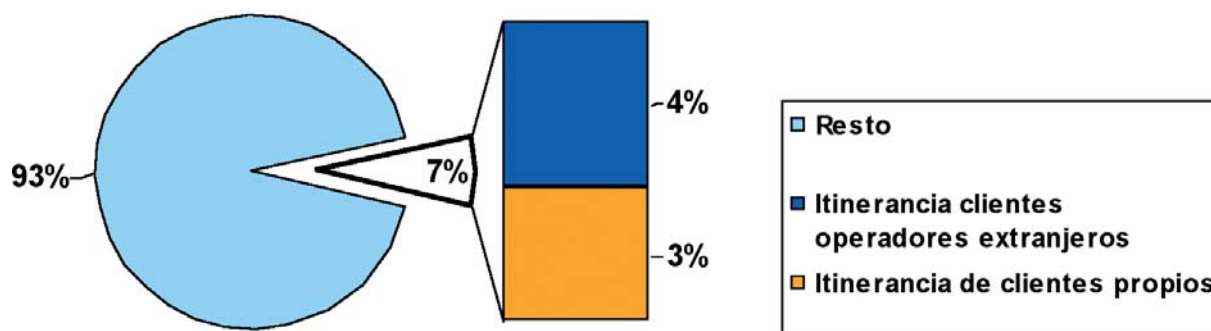
Frente a esta aproximación, hay que insistir en que cualquier intervención en un determinado mercado debe estar claramente justificada a la luz de los posibles problemas de competencia existentes en el mismo. Por tanto, si existen estos problemas, llama la atención que la CE tenga la intención de "regular" este mercado en base a la aplicación del artículo 95 del Tratado de la Unión Europea existiendo ya un marco general que posibilita dicha intervención, siempre que se demuestre necesaria para el desarrollo de una competencia efectiva. En esta línea, hay que notar, que entre otros instrumentos, la actual Recomendación de mercados relevantes identifica el mercado mayorista de servicios de *roaming* como uno de los posibles para que se le aplique, en caso necesario y tras la pertinente justificación derivada del análisis de éste por parte de los reguladores nacionales, algún tipo de regulación *ex ante*¹⁶. Asimismo, existen instrumentos alternativos que también permitirían la intervención en este mercado, como podrían ser la definición de un merca-

do minorista que incluyese estos servicios o, incluso, la definición de un mercado de carácter transnacional, ambas opciones contempladas como posibles en la regulación europea actual. Por consiguiente, se entiende que el actual marco resulta, en principio y salvo que se demuestre lo contrario, suficiente para resolver los posibles problemas identificados¹⁷, más aún considerando que siempre puede intervenir de manera *ex post* aplicando el Derecho de competencia¹⁸. Con ello, se contribuiría a asegurar la necesaria certidumbre regulatoria a los agentes responsables del desarrollo de este mercado, en línea con el principio de mínima intervención y proporcionalidad característico del marco actual. En este ámbito, no estaría de más una mayor capacidad de autocrítica por parte, tanto de la propia Comisión como de la mayor parte de ANR (Agencia Nacional de Regulación), con respecto al estadio actual de implementación del marco regulatorio tras cuatro años desde su aprobación.

En cualquier caso, la explicación de esta inacción es evidente. Una de las características del mer-

cado de *roaming* es que los ingresos que un operador de un determinado país recibe no repercuten a los clientes de su propio país, sino a los procedentes del resto de países. Esto implica una falta de incentivos para la bajada de precios desde el punto de vista de los operadores. Pero, lo que es más importante, este mismo problema se repite entre los reguladores nacionales ya que tienen poder para tomar decisiones que afectan a los operadores de su país pero repercuten sobre usuarios extranjeros, mientras que deben dejar en manos del resto de autoridades nacionales el garantizar que los operadores de sus respectivos países trasladen la bajada de precios en el mercado mayorista a las ofertas minoristas en sus respectivas jurisdicciones que son las que, en último término, afectan a los consumidores sobre los que ellos tienen responsabilidad. La ruptura de este esquema de cosas, en el sentido de conseguir, al menos, mayor certidumbre, requiere avanzar en la construcción del mercado único, incluyendo una intervención directa supranacional (Comisión Europea) o un mecanismo

Ingresos totales en comunicaciones móviles en Abr-Jun 2005



Reparto de ingresos totales para un operador de comunicaciones móviles (abr-jun 2005).
Fuente: CMT (informe trimestral abril-junio 2005).

para que las actuales ANR implementen las medidas oportunas.

En cualquier caso, tampoco debe obviarse el proceso de revisión del marco regulatorio que ya ha dado comienzo a nivel comunitario y que podría constituir una oportunidad de mejorar sustancialmente el tratamiento de cuestiones como la itinerancia. En este sentido, el camino tomado parece demostrar que, desde el propio punto de vista de la CE, la arquitectura institucional definida para el marco actual "hace aguas", al menos cuando se trata de problemas relevantes para el mercado único cuya solución recae sobre autoridades reguladoras nacionales, poniendo de manifiesto la dificultad de coordinar 25 autoridades distintas. Más aún, estos problemas aparecerán de continuo en un escenario que tiende -lentamente- hacia un mercado único con una competencia entre diferentes plataformas y donde la interconexión entre todas ellas es absolutamente necesaria para los usuarios. *Cómo conciliar coordinación regulatoria en un mercado único pero fragmentado, un esquema de competencia limitada y el beneficio de los usuarios (maximi-*

zar el excedente social) seguirá siendo un reto para el diseño futuro de la regulación.

Por tanto, no es de extrañar la dificultad de implementar, en la práctica, una receta común que sea de aplicación general al conjunto de los agentes que proveen este servicio de itinerancia en el ámbito de la Unión Europea (UE), cuyas particularidades pueden ser relevantes¹⁹ entre los diferentes países, mostrando, otra vez, el largo camino pendiente hacia un mercado único. De hecho, ésta es la verdadera raíz del problema: el absurdo de intentar aplicar reglas de competencia a un mercado que, simplemente, no existe, desde una perspectiva europea global, aunque, desde luego, debieran hacerse esfuerzos por conseguirlo. La consecuencia de este "enorme fallo de mercado" es una regulación tan intrusiva que, evidentemente, no puede contentar a los operadores. En cualquier caso, de seguirse en la dirección que parece apuntarse desde Bruselas, la intervención debería tener en cuenta el complejo conjunto de relaciones económicas existentes tanto a nivel mayorista²⁰ como minorista. Obviar este hecho

podría llevar a la aparición de serias distorsiones en la prestación de estos servicios (como el diferente impacto sobre distintos agentes de mercado). Asimismo, debe valorarse seriamente el impacto que una iniciativa de este estilo podría provocar en las relaciones entre operadores europeos y extranjeros y las condiciones claramente asimétricas a las que estarían sometidos en cuanto a la regulación de estos servicios.

Como ejemplo de lo anterior y de las dificultades de aislar la cuestión del *roaming* de otras, bien pudiera suceder que existiera la "tentación" de que el *roaming*, al menos para los operadores, pueda ser tenido en cuenta como un servicio más de los que integran su oferta minorista, y que, por tanto, se produjera un re-balance en los precios de la cesta de servicios de un operador móvil. Tampoco sería deseable la aparición de otros efectos de tipo "call-back"²¹ que la propia dinámica competitiva se ha encargado de erradicar. Sirvan estos dos ejemplos para mostrar la complejidad de los mercados de comunicaciones y las dificultades de intervenir en los mismos.

.....

“Una de las características del mercado de *roaming* es que los ingresos que un operador de un determinado país recibe no repercuten a los clientes de su propio país, sino a los procedentes del resto de países”

.....

Por último, la propia evolución tecnológica y la aparición en el mercado de novedosos servicios/aplicaciones basadas en el proceso de convergencia fijo-móvil puede constituir una herramienta muy efectiva para presionar a la baja los precios que se cobran actualmente por estos servicios, contribuir al desarrollo de un verdadero mercado único, y fomentar la innovación, a la vez que favorecer el lanzamiento de ofertas concretas que persigan satisfacer las necesidades de determinados colectivos de usuarios que, por sus condicionantes, demanden las mismas. Un ejemplo de ello es la previsible proliferación de los servicios de VoIP (Voz sobre IP o Internet Protocol) nómadas que permiten acceder a los mismos a través de cualquier acceso de banda ancha y que pueden ser potencialmente sustitutivos de los servicios de *roaming* que prestan los operadores móviles²².

Por tanto, y teniendo en cuenta lo anterior, *el GRETEL considera favorablemente que se estudie con rigor la prestación del servicio de roaming europeo; anima a que se favorezca el desarrollo de un mercado único real, aprovechando las oportunidades presentes y no exclusivamente desde la regulación; a que se aplique el actual marco regulatorio o bien que se reforme rápida y definitivamente si resulta no ser válido; y a que se defina cuál es el modelo compe-*

tencial que se desea para Europa y cómo encajan en él un desarrollo atractivo del mercado (inversión e innovación) y el beneficio en el medio plazo de los usuarios. ♦

Notas

- ¹ Copyright 2006 Grupo GRETEL. Algunos derechos reservados. Este artículo se distribuye bajo la licencia Reconocimiento-CompartirIgual 2.1 de Creative Commons, disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.1/es/legalcode.es>.
- ² Véase su discurso “Towards a true internal market for electronic communications” (“Hacia un verdadero mercado de las comunicaciones electrónicas”, París, 8 de febrero de 2006). Disponible en: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/69&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- ³ Puede incluir (dependiendo de los acuerdos mayoristas entre los diferentes operadores), servicios móviles de voz, mensajería y datos.
- ⁴ Por tanto, para que el receptor pueda tener criterio para decidir si acepta o no la llamada, se hace necesario que disponga del servicio de identificación de número llamante.
- ⁵ Lo que se incluye en este apartado debe entenderse como la situación existente a fecha de abril de 2006.
- ⁶ http://europa.eu.int/information_society/roaming. Es importante destacar que la página web ofrecida por la Comisión se limita a exponer información sobre una muestra de destinos por país y no contempla promociones o tarifas especiales, por lo que resulta incompleta e insuficiente de cara a realizar un verdadero análisis del mercado de *roaming*.
- ⁷ Referirse al discurso mencionado del 8 de febrero de 2006.
- ⁸ Este instrumento jurídico exige la aprobación tanto del Parlamento Europeo como del Consejo, en cuyo caso, sería de aplicación directa en todos los Estados Miembros no siendo necesaria su transposición a las respectivas legislaciones nacionales.
- ⁹ Precisamente, la capacidad de intervención de la CE sobre este artículo, ha despertado ciertas dudas jurídicas entre algunos agentes.
- ¹⁰ El periodo para responder a esta primera consul-

ta fue el comprendido entre el 20 de febrero y el 22 de marzo de 2006.

- ¹¹ Las respuestas de los agentes a dicha consulta pueden encontrarse en http://europa.eu.int/information_society/activities/roaming/internal_market/first_phase/index_en.htm. En concreto, se recibieron 50 contribuciones: 2 de organismos reguladores (ERG y CMT o Comisión del Mercado de Telecomunicaciones), 6 de Ministerios nacionales, 1 de un parlamentario nacional, 7 de asociaciones que representan a consumidores u operadores, 25 de agentes de mercado y 10 de usuarios del servicio.
- ¹² Véase <http://europa.eu.int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/06/386&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.
- ¹³ Los precios mayoristas que se cobran entre operadores se conocen como “Inter Operator Tariffs” (IOT).
- ¹⁴ La aplicación de este principio (“home pricing”) implica que un usuario que viaje al extranjero dentro de la UE pagaría siempre los precios que habitualmente paga en su país de residencia, es decir, pagaría bien la tarifa local si hace una llamada local, independientemente del lugar de la UE por dónde está viajando, bien la tarifa normal internacional si llama a otros destinos de la UE, independientemente del lugar de la UE por dónde está viajando (p. ej., si llama a casa estando de vacaciones).
- ¹⁵ Véase el documento de consulta en http://europa.eu.int/information_society/activities/roaming/docs/comments/public_consultation_2nd_phase.pdf (contiene asimismo un resumen de las respuestas recibidas a lo largo de la primera fase).
- ¹⁶ A fecha de abril de 2006, únicamente el regulador finlandés ha completado el análisis de este mercado concluyendo que existe competencia efectiva en el mismo y, por tanto, no imponiendo ninguna obligación *ex ante* sobre los operadores. Nótese que, paradójicamente, toda regulación específica basada en el artículo 95 del Tratado podría dar lugar a situaciones contradictorias respecto de los resultados derivados de la implementación del marco regulatorio europeo vigente.
- ¹⁷ La CMT se ha manifestado asimismo en este sentido.
- ¹⁸ De hecho, existen procedimientos abiertos actualmente a este respecto.
- ¹⁹ Tanto desde el punto de vista de la oferta (número de operadores, oferta de los mismos, nivel de competencia, ...), como desde la demanda (volumen de usuarios nacionales y extranjeros interesados en los servicios de itinerancia, estacionalidad, ...). Por ejemplo, en el caso concreto de España, la prestación del servicio de *roaming* entraña particularidades especiales debido a la alta concentración de visitantes en los meses de verano y en las zonas costeras que implica costes distintos que los que puedan producirse en otros países.
- ²⁰ Por ejemplo, no es evidente que una mera regulación mayorista solucionara la cuestión.
- ²¹ La eliminación del coste por recibir llamadas puede, precisamente, favorecer este efecto.
- ²² En línea con la deseable consideración de los mercados relevantes de manera más general, que agrupen servicios atendiendo a las características concretas de la oferta – demanda en los mismos y no a tecnologías concretas.