

ENTORNO REGLAMENTARIO Y DE MERCADO

---

# Análisis regulatorio de los SERVICIOS DE ITINERANCIA MÓVIL INTERNACIONAL

Informe



Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones





# Análisis regulatorio de los servicios de itinerancia móvil internacional

*Marzo de 2014*



El presente informe sobre Análisis regulatorio de los servicios de itinerancia móvil internacional fue preparado por Robert Clarke, de Clarke Mosby Mehta, bajo la dirección de la División del Entorno de Reglamentación y Mercado (RME) de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT). Este estudio ha sido elaborado basado en investigaciones y utilizando datos de la Encuesta de la UIT sobre las Políticas Tarifarias, ICTEye database ([www.itu.int/icteye/](http://www.itu.int/icteye/)) ITU expresa su agradecimiento al Sr. Akilles Loudière, ex miembro de la Comisión Europea y el Sr. Jorge Infante, exjefe del Grupo de Expertos sobre Roaming Internacional de BEREC por su apoyo y comentarios valiosos en la preparación de este informe.



**Antes de imprimir este informe, piense en el medio ambiente.**

© UIT 2014

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse por ningún procedimiento sin previa autorización escrita por parte de la UIT.

# Índice

	<i>Página</i>
<b>1</b> <b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b> <b>Enfoques unilaterales, bilaterales y multilaterales</b> .....	<b>2</b>
2.1    ¿Qué organización debe dirigir el análisis? .....	2
2.2    Actuar unilateralmente.....	3
2.3    Actual de forma bilateral y multilateral.....	6
<b>3</b> <b>Llevar a cabo un análisis sobre itinerancia</b> .....	<b>9</b>
3.1    Información disponible al público .....	9
3.2    Información comercialmente sensible .....	10
3.3    Trabajar con información de tráfico e ingresos.....	11
3.4    Otras fuentes de información.....	13
<b>4</b> <b>Elección de los mecanismos de intervención más adecuados</b> .....	<b>14</b>
4.1    Consideraciones generales .....	14
4.2    Intervenciones orientadas a resolver el problema subyacente de competencia.....	15
4.3    Intervenciones que tratan los síntomas .....	17
4.4    La amenaza de intervención.....	18
<b>5</b> <b>Conclusiones</b> .....	<b>20</b>
<b>Anexo: Fundamentos de la Itinerancia Internacional</b> .....	<b>21</b>



## Prólogo

La Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT) organizó el 23 y 24 de septiembre en Ginebra (Suiza) el Taller de Alto Nivel sobre los Aspectos Regulatorios y Económicos de la Itinerancia Móvil Internacional. Al taller, convocado para discutir las iniciativas regulatorias del sector orientadas a mejorar la competencia para los viajeros internacionales así como para analizar el informe de la UIT titulado “Servicios de Itinerancia Internacional: Facilitar la competencia y proteger a los usuarios”..

El Taller fue esclarecedor de gran cantidad de aspectos. Gracias a las presentaciones y discusiones que tuvieron lugar, se pudo observar que los países están adoptando tres enfoques: desde el acercamiento intervencionista de la Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo, al enfoque negociado de la comunidad de países de habla portuguesa, así como una “tercera vía” adoptada por Nueva Zelanda y Australia, consistente en usar la intimidación de la regulación con el objetivo de provocar cambios significativos en los operadores móviles.

No obstante, este Taller no es el final del camino hacia precios de itinerancia más bajos. Los Miembros solicitaron disponer de mejores recursos, incluyendo metodologías y herramientas de costo estandarizadas para tratar los aspectos de competencia presentes en este mercado. A partir de estos antecedentes, durante el cierre del evento, el Sub-Director de la Oficina del Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, aseguró a los participantes que la UIT tratará de responder a las peticiones para el incremento de la coordinación internacional en esta área y continuará su trabajo en la preparación de mejores prácticas y estándares globales para la itinerancia.

Es en este contexto que la UIT ha encargado el presente informe. Su objetivo es suministrar a gobiernos, ministerios y reguladores la información necesaria para tomar decisiones correctamente respaldadas sobre cuál de ellas es la aproximación adecuada y como llevar a cabo el enfoque que se seleccione. Este informe pretende llenar un hueco por cubrir en muchos debates: ¿cómo se realiza en la práctica un análisis sobre la itinerancia?

Confío en que las conclusiones de este informe servirán de orientación para asistir a los Miembros en el diseño de su estrategia de itinerancia con el fin de mejorar la competencia en este mercado.



Brahima Sanou  
Director  
Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones





## 1 Introducción

En el informe de la UIT sobre “Servicios de Itinerancia Internacional: Facilitar la competencia y proteger a los usuarios”, se indica que: “Al día de hoy existe un acuerdo general en que el precio de los servicios de itinerancia móvil internacional es elevado y se encuentra muy por encima de los costes”.<sup>1</sup> Este consenso se notó también en el Resumen del Taller de Alto Nivel sobre los Aspectos Regulatorios y Económicos de la Itinerancia Móvil Internacional<sup>2</sup>.

En principio, la competencia entre operadores móviles dentro de cada país, es seguramente intensa. Como resultado, los consumidores tienen acceso a opciones de voz no tarifadas por tiempo, ofertas de mensajes ilimitados, e incluso tarifas planas de datos.

Tan pronto como los consumidores comienzan a usar el dispositivo móvil fuera del país, pagan un extra por los servicios de itinerancia internacional, pues por definición ellos se convierten en “Internacionales”. La competición entre operadores pareciera disminuir en la frontera, y los precios aumentan.

La preocupación de los consumidores sobre los elevados precios de los servicios de itinerancia internacional se ha tratado y discutido en muchos foros y actividades de la UIT, incluyendo la Conferencia Mundial de Telecomunicaciones Internacionales (CMTI) donde se discutieron las Regulaciones de Telecomunicación Internacionales<sup>3</sup>, los trabajos de la Comisión de Estudios 3 de la UIT-T, la Recomendación UIT-T D.98, el Simposio Global de Reguladores (GSR)<sup>4</sup>, y otros talleres y actividades de potenciación de habilidades.

La Recomendación UIT-T D.98<sup>5</sup>, Tarificación en el servicio de itinerancia móvil internacional, describe los principios para reducir las tarifas de itinerancia móvil internacional, incluyendo el aumento de capacidades de los consumidores, así como soluciones basadas en el mercado e intervenciones regulatorias.

Se han planteado también intervenciones regulatorias directas mediante la puesta en marcha de análisis o investigaciones de los servicios de itinerancia móvil internacional. En el caso de los gobiernos y reguladores que opten por poner en marcha este tipo de medida, el presente informe suministra una metodología de referencia de cómo llevar a cabo este tipo de trabajos. Este informe no aboga ni recomienda estas medidas y está orientada simplemente a mejorar las capacidades de los profesionales que lleven a cabo estas actividades.

En este informe se ofrecen consejos prácticos para llevar a cabo una investigación sobre los servicios de itinerancia móvil internacional<sup>6</sup>. El objetivo principal es suministrar el contexto y la información necesaria para hacer dos cosas: en primer lugar, elegir la aproximación a la itinerancia que mejor encaje con su país; en segundo lugar, gestionar el día a día de la investigación que se llevará a cabo a continuación.

Los principiantes en la itinerancia internacional pueden encontrar útil la lectura del Anexo a este informe antes de continuar. En él se describen los conceptos fundamentales involucrados en la itinerancia internacional.

---

<sup>1</sup> Este informe está disponible en : [www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Studies.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Studies.aspx), Supra, p.8.

<sup>2</sup> El resumen está disponible en: [www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Events2013/GE\\_Roaming/home.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Events2013/GE_Roaming/home.aspx)

<sup>3</sup> Ver [www.itu.int/en/wcit-12/Pages/itrs.aspx](http://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/itrs.aspx)

<sup>4</sup> Ver [www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/default.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/default.aspx)

<sup>5</sup> Ver [www.itu.int/rec/T-REC-D.98-201209-I](http://www.itu.int/rec/T-REC-D.98-201209-I)

<sup>6</sup> Robert Clarke dirigió la investigación sobre itinerancia internacional entre Nueva Zelanda y Australia, que culminó en un acuerdo bilateral entre estos dos países en 2013.

## 2 Enfoques unilaterales, bilaterales y multilaterales

Antes de comenzar, es necesario tomar algunas decisiones preliminares que condicionarán el enfoque general que se seguirá en el país para llevar a cabo una investigación sobre los servicios de itinerancia móvil internacional a nivel nacional.

### 2.1 ¿Qué organización debe dirigir el análisis?

El primer aspecto a considerar es la organización que debería dirigir el análisis. A grandes rasgos, existen tres posibilidades:

- El análisis y la toma de decisiones se podría llevar a cabo por el regulador “ex post” de la competencia (como es el caso, por ejemplo, de la Autoridad de Competencia y Mercados del Reino Unido). Uno de los resultados posibles, si se encuentra delito, sería la imposición de una multa para los operadores infractores, con el objetivo de castigarles por el comportamiento anticompetitivo en el que se encontrase que estuviesen involucrados. Es posible también que se decida aplicar otras soluciones más dóciles.
- El análisis lo podría llevar a cabo un regulador “ex ante” específico del sector (a modo de ejemplo, como es OFCOM en el Reino Unido). Un resultado probable en este caso sería la imposición a los operadores de obligaciones disponibles en el marco regulatorio en vigor (por ejemplo, en algunos países, limitación de precios mayoristas) y que estarían orientadas a prevenir comportamientos anticompetitivos en el mercado.
- El análisis lo podría llevar a cabo el ministerio responsable de temas de telecomunicaciones. Un resultado probable sería un cambio legislativo, que abriría la posibilidad de un abanico más amplio de obligaciones que se podrían imponer a los operadores, como podría ser la reforma estructural del mercado de itinerancia internacional.

No siempre es posible “elegir” la organización que llevará a cabo dicho análisis. Por ejemplo, los reguladores de la competencia y los reguladores específicos del sector pueden tomar como punto de partida “desencadenantes” fijados en la legislación para activar su involucración, que pueden o no tener lugar en un momento dado.

En este contexto, el aspecto clave a menudo es simplemente si el gobierno debe tomar acción y conducir el análisis antes, o incluso después de que un regulador de competencia o específico del sector haya actuado.

Los Gobiernos de Nueva Zelanda y Australia tomaron acciones *antes* de que sus reguladores actuaran. Ambos gobiernos anunciaron en 2011 una investigación completa de los servicios de itinerancia entre los dos países. La decisión fue en parte debida al hecho de que, en aquel momento, los reguladores de Nueva Zelanda (*ex post* y *ex ante*) no disponían de la posibilidad de compartir la información obtenida bajo requerimientos legales de los operadores de Nueva Zelanda con reguladores extranjeros, lo cual hubiera dificultado seriamente la cooperación a lo largo de la investigación que hubiesen llevado a cabo los reguladores.

La Unión Europea tomó acciones *después* de que sus reguladores *ex post* y *ex ante* actuaran<sup>7</sup>. En julio de 2006, la Comisión Europea anunció que regularía el precio de la itinerancia dentro de la Unión Europea.

---

<sup>7</sup> La Comisión Europea comenzó la investigación contra operadores británicos y alemanes bajo las provisiones de la ley de competencia *ex post*: ver notas de prensa del 26 de Julio de 2004 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-04-994\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-994_en.htm?locale=fr)) y del 10 de febrero de 2005 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-05-161\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-161_en.htm?locale=en)) respectivamente. Varios reguladores nacionales del sector llevaron a cabo también análisis de mercados específicos, pero no encontraron evidencia de que se alcanzasen sus umbrales para la intervención. Esto incluyó a reguladores de Austria, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, República Checa y Polonia. El regulador francés, ARCEP, realizó también un borrador de análisis de mercado, pero éste nunca fue completado ni notificado a la Comisión Europea.

Esta decisión estuvo basada en la percepción de que el marco regulatorio existente se había probado insuficiente<sup>8</sup>.

En último extremo, el hecho de que un gobierno decida tomar acción y llevar a cabo un análisis dependerá de diversos factores. En cualquier caso, realizar un análisis para el gobierno presenta varias ventajas:

- El umbral para la intervención puede ser más flexible de lo que esté establecido para los reguladores;
- Permite acceder a un rango mayor de obligaciones; y
- Facilita gestionar también los problemas potenciales relacionados con la cláusula de la “Nación más favorecida”.

No obstante, plantea también desventajas:

- Potencialmente puede poner nerviosos a los inversores, que prefieren que los marcos regulatorios permanezcan estables, y
- Los gobiernos pueden ser más susceptibles de incurrir en errores regulatorios (p.ej.: imponer obligaciones que generen más problemas que los que solucionan), dado que están menos íntimamente involucrados en la vigilancia del mercado que las autoridades regulatorias.

## **2.2 Actuar unilateralmente**

En aras de la rapidez y la simplicidad, cada país puede desear actuar solo, o “unilateralmente”. Las acciones posibles oscilan entre la regulación ligera al intervencionismo elevado.

En el nivel de la regulación ligera, esta aproximación puede incluir medidas orientadas a mejorar la comprensión del consumidor del precio de la itinerancia, requiriendo por ejemplo a los operadores del país la personalización de los “SMS de bienvenida” que los consumidores reciben al llegar al país de destino, de manera que las tarifas que se aplican para cada servicio diferenciado de itinerancia se muestren claramente.

En un nivel mucho más intervencionista, sería posible que un país actuando aisladamente, adoptase lo que se conoce como “medidas estructurales”. Estas medidas alteran la estructura del mercado, en vez de exigir el comportamiento dentro de la estructura de mercado existente.

Este tipo de medidas pueden incluir el seguimiento del ejemplo de la Unión Europea, mediante legislación que permita a los usuarios finales de elegir a uno de sus operadores nacionales para los servicios suministrados en el país, y un operador nacional distinto para suministrar los servicios de itinerancia. Esto es conocido como “des-empaquetamiento” o “desagregación” (decoupling or unbundling roaming) de servicios de itinerancia. Está basado en la premisa de que los operadores no compiten fuertemente en precios de servicios minoristas de itinerancia ya que, al comercializarse de manera conjunta en un único paquete los servicios de itinerancia con los servicios nacionales, es improbable que los consumidores finales cambien de operador en base exclusivamente a los precios de itinerancia, que normalmente constituyen solo una pequeña parte de la factura anual por los servicios móviles. La teoría es que, si la itinerancia se desagregase y fuese comercializada como un servicio individual, los consumidores finales pasarían a ser más sensibles a los cambios de precio de los servicios en itinerancia, y los operadores estarían forzados a competir en precios.

Tanto Singapur como Australia han adoptado medidas unilaterales en el extremo de la escala correspondiente a la regulación suave. En marzo de 2011, el regulador de Singapur, IDA, anunció que

---

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, los comentarios de « antecedentes » en la nota de prensa del 12 de Julio de 2006 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-06-978\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-978_en.htm?locale=en))

obligaría a los operadores de este país desde febrero de 2012 a implantar un sistema mediante el cual los consumidores podrían:

- a. elegir desactivar la itinerancia de datos completamente, o
- b. elegir la suspensión de la itinerancia de datos automáticamente en el momento en que la factura alcance los 100 dólares de Singapur<sup>9</sup> (alrededor de 80 dólares estadounidenses).

El Ministerio Australiano responsable de las Telecomunicaciones remitió una petición al regulador en Australia ACCC, (Australian Competition and Consumer Commission), en agosto de 2012 para elaborar un “estándar industrial” requiriendo a los operadores en Australia que, como mínimo, proporcionasen información de precios a los viajeros cuando llegasen al destino, así como permitir que éstos “declinasen el suministro continuado” de los servicios de itinerancia en cualquier momento durante su viaje.<sup>10</sup>

Ningún país individual ha adoptado aún medidas estructurales de forma unilateral, pero no existe ninguna razón fundamental por la cual no se pueda considerar<sup>11</sup>. Sí es cierto que podrían existir riesgos, como por ejemplo:

- a. Si se adopta unilateralmente la desagregación, los operadores podrían perder economías de escala al tener que dar servicio en dos mercados minoristas (el nacional y la itinerancia) en vez de en uno solo. Esto podría crear costes derivados de ineficiencias que, en última instancia, tendrían que pagar los consumidores (y no únicamente aquellos que usan la itinerancia).
- b. En cualquier caso, como se ha indicado más arriba, la desagregación probablemente supondría también que los operadores competirían más en precios minoristas de los servicios de itinerancia.

Debe tenerse en cuenta que lo que puede considerarse como una opción “intermedia” –limitaciones de precios minoristas- presenta también retos para cualquier país que actúe de forma unilateral.

Un aspecto a tener en cuenta en la limitación de precios minoristas es el riesgo de lo que los economistas denominan “pinzamiento de precios” (“margin squeeze”). Este riesgo consiste simplemente en que el precio minorista que los operadores tengan permitido cobrar esté demasiado cercano, o sea incluso inferior, a los costes de los insumos que paga el operador para suministrar el servicio (la mayoría de los cuales se corresponden con los cargos mayoristas realizados por los operadores extranjeros en los destinos visitados). El operador se encontraría “pinzado” entre el tope minorista y el coste, forzándose potencialmente su salida del mercado.

Para evitar el riesgo de pinzamiento de precios (price squeeze), el gobierno o regulador que lidera el análisis podría:

- a. Considerar la aplicación de la limitación de precios minoristas sólo como una opción del consumidor final, que los operadores estarían obligados a ofrecer (y que los consumidores finales tendrían que escoger activamente), en vez de forzar a que las limitaciones de precios minoristas se aplicasen a todos los planes de tarifas de itinerancia. Esto mitigaría (aunque no eliminaría) el riesgo de pinzamiento de precios ofreciendo a la vez protección a los consumidores suficientemente interesados para elegir activamente el plan de precios limitados, ó

---

<sup>9</sup> Ver el anuncio de IDA: [www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20110314122636.aspx?getPagetype=20](http://www.ida.gov.sg/News%20and%20Events/20110314122636.aspx?getPagetype=20)

<sup>10</sup> El Ministro para la Banda Ancha, Comunicaciones y la Economía Digital, Stephen Conroy, firmó la orden (No.1) 2012 de la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios de Comunicación el 23 de agosto de 2012.

<sup>11</sup> Téngase en cuenta que para determinadas medidas estructurales puede ser necesaria una cierta coordinación entre países. Por ejemplo, en la solución basada en “Local Break-Out” (“LBO”) adoptada en la Unión Europea, si un regulador desea permitir el uso de servicios de datos locales a los visitantes de otros Estados Miembros, los operadores en estos otros Estados Miembros deben adaptar convenientemente sus registros de ubicación base (Home Location Register, “HLR”).

- b. regular unilateralmente los *márgenes* minoristas, limitando los precios minoristas a un porcentaje determinado sobre los precios mayoristas que los operadores pagan a operadores extranjeros.<sup>12</sup> Ha de tenerse en cuenta que, dependiendo de cuanto de elevados sean los precios mayoristas, este enfoque plantea limitaciones en la capacidad de bajar los precios.

**Figura 1: Rango de Opciones Unilaterales**

	Ejemplo	Implementado unilateralmente por...
Regulación ligera	Mejorar la comprensión de los consumidores del coste de la itinerancia	Singapur <sup>13</sup> , Australia <sup>14</sup> , Nueva Zelanda <sup>15</sup> , EEUU <sup>16</sup> , Omán <sup>17</sup>
	Requerir el consentimiento del consumidor para continuar facturando a partir de un umbral determinado	Singapur <sup>18</sup> , Australia <sup>19</sup>
Nivel intermedio	Limitación de precios minoristas en los servicios de itinerancia	Omán <sup>20</sup>
Altamente intervencionista	Desagregación de los servicios de itinerancia de los servicios nacionales	N/A

Fuente: Clarke Mosby Mehta 2013.

<sup>12</sup> En 2007, de forma previa al trabajo multilateral del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), Omán fijó unilateralmente el margen máximo minorista que sus operadores podían aplicar a los servicios de itinerancia (voz y datos), en un 15% por encima del precio mayorista pagado a la red visitada, a lo cual se añadía un 7% adicional a pagar como impuesto al Gobierno de Omán. En el caso de la itinerancia en la región GCC, esta regla ha sido sustituida por las reglas supranacionales establecidas por el Consejo; para los países del resto del mundo, donde la regla de 2007 se continúa aplicando, se aplica una regla de ponderación de las IOTs en el país correspondiente. La regla de 2007 tomó la forma de “instrucciones” enviadas por carta a los licenciarios móviles. Ver la presentación realizada en el Simposio de la OMC sobre Itinerancia Internacional en marzo de 2012 por Maitha Ali Jaffar, de la Autoridad de Regulación de Telecomunicaciones de Omán, disponible en [www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/sym\\_march12\\_e/presentation\\_%20maitha\\_jaffar.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_march12_e/presentation_%20maitha_jaffar.pdf) (pág. 6)

<sup>13</sup> Desde julio de 2011, los operadores de Singapur tienen que informar de manera clara a los clientes de los precios, términos y condiciones para el suministro de servicios de datos en itinerancia, de manera que los abonados puedan tomar decisiones informadas sobre su uso. Los operadores tienen también que obtener el consentimiento explícito de los clientes antes de suministrar servicios de datos en itinerancia.

<sup>14</sup> Ver supra, nota a pie de página 5.

<sup>15</sup> En mayo de 2011, el Gobierno de Nueva Zelanda fomentó la firma de un Código de Conducta para la información sobre condiciones y precios de los servicios de itinerancia móvil internacional, disponible en [www.tcf.org.nz/content/28ed9b7c-0bea-43af-9270-b1e48f6a7f8a.html](http://www.tcf.org.nz/content/28ed9b7c-0bea-43af-9270-b1e48f6a7f8a.html)

<sup>16</sup> En octubre de 2011, siguiendo una propuesta de 2010 de la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), los operadores estadounidenses acordaron una enmienda al Código de Consumidores para el servicio móvil requiriendo el envío a los consumidores de alertas de uso, incluyendo “una notificación a los consumidores sin plan/paquete de itinerancia internacional cuyos dispositivos se registren fuera del país y que puedan haber incurrido en cargos por uso internacional”. Este sistema de notificación se convirtió en obligatorio en abril de 2013. En [www.fcc.gov/bill-shock-alerts](http://www.fcc.gov/bill-shock-alerts) se puede encontrar más información.

<sup>17</sup> En 2006, Omán requirió a sus operadores el envío, a llegar al país de destino, de un mensaje de texto gratuito indicando el precio para los servicios de itinerancia a sus clientes. Estas reglas se actualizaron en 2013 y ahora también se requiere, entre otras cosas, enviar un aviso a los abonados avisando de que la mayoría de teléfonos inteligentes y las aplicaciones en ellos instaladas pueden conectarse automáticamente a la red de los operadores que suministran la itinerancia cuando se viaja al exterior, así como suministrar instrucciones sobre cómo desactivar las funciones de datos en itinerancia para evitar cargos innecesarios de itinerancia.

<sup>18</sup> Ver supra, nota a pie de página 4.

<sup>19</sup> Ver supra, nota a pie de página 5.

<sup>20</sup> Ver supra, nota a pie de página 6.

### 2.3 Actual de forma bilateral y multilateral

Unos cuantos países han comenzado a trabajar de forma bilateral con el objetivo de reducir los precios de la itinerancia internacional. Esto incluye parejas como Nueva Zelanda y Australia, Singapur y Malasia, así como Singapur y Brunei. El objetivo de la colaboración bilateral en estos casos es facilitar una intervención combinada en los niveles minorista y mayorista.

Esta es una de las características específicas de la itinerancia internacional. El mercado mayorista en el que los operadores de un país determinado compran los servicios que necesitan para ofrecer itinerancia a sus clientes no está localizado en su país, sino en los destinos extranjeros a los que viajan los consumidores finales. Esto supone que el gobierno y el regulador no tienen jurisdicción sobre los precios mayoristas en el extranjero que contribuyen a los precios minoristas de los operadores nacionales. La solución es coordinarse con otros países.

Por el momento, por razones de simplicidad, esto se ha hecho sólo en grupos de dos países, típicamente entre países cercanos entre los cuales se intercambia mucho tráfico de itinerancia. Pero una vez que se completa este primer paso, es posible explorar acuerdos bilaterales más ambiciosos. Por ejemplo, una vez que los países de la UE han abordado, a través de sus autoridades supranacionales, el asunto de la itinerancia dentro de la UE, cada Estado Miembro individual podría alcanzar acuerdos de itinerancia bilaterales con otros países que no pertenezcan a la Unión Europea.

Es posible también considerar esfuerzos multilaterales entre tres o más países que no comparten una autoridad supra-nacional regulatoria o legislativa común. Esto es más complicado y como consecuencia, los ejemplos de iniciativas multilaterales (la Comunidad de Desarrollo de África del Sur –SADC-, la Liga Árabe, la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia –ASEAN-, la iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana IIRSA) generalmente no han tenido como resultado medidas concretas significativas hasta el momento<sup>21</sup>.

Se elija trabajar bilateralmente o multilateralmente, la posibilidad de generar los acuerdos con terceros países de “nación más favorecida” es un aspecto clave a la hora de decidir trabajar con otro país. En el caso de países signatarios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), de acuerdo al Artículo II de dicho Tratado, “cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país”. Esto puede suponer, por ejemplo, que si un país decide establecer un precio mayorista al cual los operadores del país con el que se asocia puedan comprar los servicios de itinerancia de los operadores de su país, otro signatario distinto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede interponer una demanda requiriendo que sus operadores tengan también acceso a este precio mayorista. Es más, aunque aun cuando el país que interpone la demanda hubiera fijado sus propias reglas para precios mayoristas, este país no estaría obligado a requerir a sus operadores que ofreciesen ningún precio específico a los operadores del otro país. El acceso al precio regulado sería, pues, “no recíproco”.

Existen diversas formas de gestionar este riesgo:

- El país puede formar parte de un bloque supra-nacional que a su vez sea signatario del GATS. Este es el caso, por ejemplo, de la Unión Europea. En este caso, la legislación de las autoridades supranacionales que establece las limitaciones de precio mayorista en favor de los operadores dentro del bloque puede entenderse como una medida interna, en vez de una externa en favor

---

<sup>21</sup> La iniciativa de la SADC es la excepción, aunque está pendiente de comprobar si los reguladores nacionales pueden hacer uso de las herramientas que necesitan para implantar la solución “Itinerar Como un Local” (“Roam Like a Local”) que se les ha encomendado supervisar. Ver la nota a pie de página 25 para más detalles sobre esta iniciativa. Adicionalmente, en agosto de 2013, los países caribeños, a través de la Unión de Telecomunicaciones del Caribe (CTU) anunciaron que habían negociado con éxito con un operador móvil (Digicel) aplicar tarifas nacionales normales para la itinerancia de voz dentro de su huella en el Caribe y los Estados Unidos de América: ver el discurso del presidente de la CTU del 9 de agosto de 2013 en [www.jis.gov.jm/news/leads/34773](http://www.jis.gov.jm/news/leads/34773)

de cualquier otro miembro signatario del GATS. Como tal, las reglas de nación más favorecida no serían de aplicación en este caso.

- El Artículo V del GATS indica que, sujeto a determinadas condiciones, el Tratado no “impedirá a ninguno de sus Miembros ser parte en un acuerdo por el que se liberalice el comercio de servicios entre las partes en el mismo...”. Esto se puede entender como que si el país alcanza acuerdos de itinerancia con otro país con el que haya firmado un acuerdo de mercado completo liberalizando el mercado de servicios, otros terceros países no podrían invocar la cláusula de “nación más favorecida” para conseguir que la limitación de precios mayoristas se aplique a sus operadores.
- Un país puede, sencillamente, diseñar las obligaciones a la medida para evitar la posibilidad de reclamaciones de “nación más favorecida”. Si bien los operadores en terceros países pueden estar deseosos de obtener acceso a los precios regulados que se hayan fijado en el país, estarán probablemente menos deseosos de cumplir otras obligaciones regulatorias.

Tómese como ejemplo el servicio de “acceso local” móvil, disponible entre Hong Kong (China) y China, entre otros destinos. Este servicio permite que los visitantes, cuando llegan a un destino extranjero, puedan elegir entre comunicarse como un viajero itinerante o comunicarse como un nacional, sin tener que cambiar la tarjeta SIM, y sin perder la posibilidad de recibir llamadas entrantes en su número del país donde habita. Si ambos países que realizan un acuerdo bilateral requieren a sus operadores que ofrezcan a los operadores del otro país un servicio mayorista de acceso local que facilite el suministro de este servicio, y se requiere además a los operadores propios que ofrezcan este servicio a sus usuarios finales, los viajeros entre ambos países tendrían la posibilidad de acceder a precios locales cuando quisieran, manteniendo el acceso a los servicios de itinerancia cuando lo considerasen preferible.

Es cuanto menos incierto que los operadores en terceros países pidan en este caso acceder al servicio mayorista que se ha requerido ofrecer a los operadores en los países que forman parte del acuerdo. Esto se debe a que es improbable que estén dispuestos a ofrecer el servicio minorista correspondiente a sus clientes cuando éstos viajan, ya que los viajeros que podrían acceder a tarifas locales de llamadas que generarían menos ingresos de itinerancia. Esta es la razón por la cual el “acceso local” móvil es más la excepción que la regla en el mundo.<sup>22</sup>

Nueva Zelanda y Australia anunciaron en febrero de 2013 que aprobarían legislación para facilitar que sus reguladores específicos del sector puedan imponer una obligación de acceso local móvil a sus operadores. La Unión Europea ha obligado a los operadores de la UE a ofrecer una versión restringida a datos del acceso local a mediados de 2014.

---

<sup>22</sup> China Mobile es el líder en los servicios de acceso local móvil. Sus clientes en China, Hong Kong (China), Macao y Pakistán pueden adquirir una opción de acceso local al viajar a y desde estos destinos. Ver, por ejemplo, la oferta de su subsidiaria paquistaní Zong en [www.zong.com.pk/international\\_roaming\\_chine-ease.html](http://www.zong.com.pk/international_roaming_chine-ease.html)

**Figura 2: Acuerdos Bilaterales, Multilaterales y Supra-Nacionales**

Bilateral		Multilateral		Supranacional	
2010	Singapur-Malasia <sup>23</sup>	2008	Liga Árabe <sup>24</sup>	2007	Unión Europea <sup>25</sup>
2012*	Singapur-Brunei <sup>26</sup>	2009*	Latinoamérica <sup>27</sup>	2008	Consejo de Cooperación del Golfo <sup>28</sup>
2013*	Nueva Zelanda-Australia <sup>29</sup>	2011	ASEAN <sup>30</sup>		
		2012*	SADC <sup>31</sup>		
		2014*	Trans-Pacific Partnership <sup>32</sup>		

\* Pendiente de implementación

Fuente: Clarke Mosby Mehta 2013.

<sup>23</sup> Los Ministerios competentes en Telecomunicaciones de Singapur y Malasia anunciaron en junio de 2010, que habían alcanzado un acuerdo para reducir los precios de itinerancia (para voz y SMS) entre ambos países. Este acuerdo se convirtió en efectivo el 1 de mayo de 2011: [www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2011/Singapore-and-Malaysia-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates](http://www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2011/Singapore-and-Malaysia-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates)

<sup>24</sup> En junio de 2009, el Consejo de Ministerios Árabes de Telecomunicaciones e Información ([www.atim.org.eg](http://www.atim.org.eg) – disponible sólo en árabe) adoptó la Resolución No. 219 del 4 de junio de 2008 aprobando determinadas medidas relacionadas con la transparencia de los cargos de itinerancia, siguiendo la petición de la recomendación AREGNET del 8 de abril de 2008 relativa a las tarifas aplicadas a la itinerancia móvil internacional entre los países árabes.

<sup>25</sup> En junio de 2007, la Unión Europea adoptó el Reglamento (UE) N° 717/2007 de 27 de junio de 2007 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, que desde entonces ha sido modificado por los reglamentos adoptados en junio de 2009 y junio de 2012.

<sup>26</sup> En junio de 2012, Singapur y Brunei anunciaron conjuntamente que habían llegado a un acuerdo para reducir los precios de la itinerancia internacional entre ambos países. [www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2012/Brunei-Darussalam-and-Singapore-Pledge-Commitment-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates](http://www.ida.gov.sg/About-Us/Newsroom/Media-Releases/2012/Brunei-Darussalam-and-Singapore-Pledge-Commitment-to-Reduce-Mobile-Roaming-Rates)

<sup>27</sup> Desde 2009, como parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), tanto la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones CITEL - que agrupa a las administraciones- como el Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones REGULATTEL (que agrupa a las autoridades de regulación) han promocionado la realización de trabajos en la itinerancia internacional entre los países latinoamericanos. Así, por ejemplo, en mayo de 2013, el “Comité Consultivo Permanente” de CITEL adoptó una recomendación sobre “Medidas regionales para Mejorar el Servicio de Itinerancia en la Región” (no publicado en el momento de escribir el presente documento), recomendando que todos los Estados Miembros “aseguren que los usuarios pagan un precio competitivo por el servicio de itinerancia que contraten – voz, datos, y SMS” y “promuevan la implementación de medidas para dotar de transparencia a las condiciones de provisión de servicio”. La Industria lanzó también un Esquema de Transparencia de Itinerancia de Datos en septiembre de 2012: Ver [www.gsma.com/newsroom/gsma-latin-america-launch-data-roaming-transparency-scheme](http://www.gsma.com/newsroom/gsma-latin-america-launch-data-roaming-transparency-scheme)

<sup>28</sup> En mayo de 2008, el Comité Ministerial para Servicios Postales, Telecomunicaciones y Tecnología de la Información del GCC decidió introducir una limitación de precio minorista a un 15 por ciento más que el precio para una llamada directa internacional en el caso de las llamadas internacionales salientes en itinerancia dentro del grupo de países que participan en GCC. Ver las Resoluciones de la 17ª Reunión del Comité Ministerial para Servicios Postales, Telecomunicaciones y Tecnología de la Información del GCC que tuvo lugar el 28 de mayo de 2008, tal como se informa, por ejemplo, en la pág. 3 de la consulta pública del regulador de Bahrein, TRA del 18 de abril de 2009: [www.tra.gov.om/newsite1/Portal/Upload/Documents/283\\_MainConsultationPaperonRegulationoftheInternationalMobileRoaming.pdf](http://www.tra.gov.om/newsite1/Portal/Upload/Documents/283_MainConsultationPaperonRegulationoftheInternationalMobileRoaming.pdf)

<sup>29</sup> En febrero de 2013, Nueva Zelanda y Australia anunciaron que ambos países habían alcanzado un acuerdo para potenciar los poderes legales de sus reguladores nacionales de Telecomunicaciones en lo que respecta a los servicios de itinerancia internacional entre ambos países: [www.beehive.govt.nz/release/cer-strengthened-after-queentown-talks](http://www.beehive.govt.nz/release/cer-strengthened-after-queentown-talks).

<sup>30</sup> En julio de 2011, el Consejo de Reguladores de ASEAN añadió a su “registro de propósitos” una adenda sobre las tarifas de itinerancia intra-ASEAN. De acuerdo a la mayoría de fuentes, la adenda, que no está disponible públicamente, establece un marco de trabajo bajo el que dos o más estados miembros de ASEAN pueden decidir adoptar mediante el intercambio de cartas; este modelo sirve simplemente para facilitar los acuerdos bilaterales y multilaterales entre países miembros de ASEAN. En la Declaración Ministerial conjunta de la 11ª reunión de Ministros de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, los Ministerios dieron la bienvenida a este marco de trabajo y animaron a los Estados Miembros a “tomar en consideración de manera proactiva” la conclusión de acuerdos bilaterales en itinerancia internacional: disponible en [www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/press-releases-13](http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/category/press-releases-13)

<sup>31</sup> En la reunión ministerial del SADC llevada a cabo en noviembre de 2012 en la República de Mauricio, los Ministros del SADC aprobaron unas directrices de implementación de la “Itinerancia Como Un Local” (“RLAL Guidelines”), que estarán disponibles en [www.crasa.org/crasa-publication.php?name=Regulatory%20Guidelines](http://www.crasa.org/crasa-publication.php?name=Regulatory%20Guidelines). La Itinerancia Como Un Local (RLAL) tiene como objetivo “asegurar que los consumidores de servicios proporcionados por redes en la SADC, cuando usan la itinerancia, no se encuentren en una desventaja significativa respecto a los clientes locales de la red visitada (sección 4.0). Los operadores móviles en la región deben implantar RLAL a partir junio de 2014 (con un periodo de un año a partir de esta fecha), y los reguladores nacionales son responsables de asegurar el cumplimiento. El SADC ha publicado también directrices sobre transparencia de precios para los servicios de itinerancia regional, disponibles en [www.crasa.org/tempex/doc\\_pub\\_eng83.pdf](http://www.crasa.org/tempex/doc_pub_eng83.pdf)

<sup>32</sup> The Trans-Pacific Partnership is a free trade agreement which, at the time of writing, is still being negotiated by the 12 countries involved: Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, the US and Vietnam. Press reports suggest that the draft text of the agreement contains provisions designed to facilitate bilateral roaming deals between participating countries, notably by protecting against most-favoured nation claims. See, for example, the report in the Australian Financial Review dated 12 November 2013, available at [www.afr.com/p/technology/trade\\_rules\\_could\\_lead\\_to\\_lower\\_9XT1VktlePyKTxl1sNxK](http://www.afr.com/p/technology/trade_rules_could_lead_to_lower_9XT1VktlePyKTxl1sNxK)



### 3 Llevar a cabo un análisis sobre itinerancia

Esta sección está orientada a determinar los requisitos para llevar a cabo una investigación de los servicios de itinerancia internacional, suministrándose varios posibles enfoques. Para el efecto será necesario recopilar información para sustentar las decisiones que se tomen, ya sea intervenir o abstenerse de hacerlo. Hay dos tipos principales de información que se podría recoger:

- Información disponible al público que se puede consultar en los sitios web de los operadores y material publicitario; e
- Información comercial sensible que se necesitaría requerir a los operadores móviles directamente.

#### 3.1 Información disponible al público

Puede ser apropiado comenzar el análisis o la investigación recolectando información disponible al público, para decidir si merece la pena lanzar una investigación completa en el mercado de itinerancia que se está examinando. Si la información disponible al público indica que el mercado evoluciona en la dirección adecuada y a la velocidad adecuada, se puede evitar una investigación adicional innecesaria.<sup>33</sup>

La información disponible al público que es interesante incluye los precios minoristas<sup>34</sup>, unidades de tarificación (p.ej. por minuto o por segundo) y la disponibilidad de empaquetamientos alternativos potencialmente más económicos, como son los “paquetes de datos”. Se pueden evaluar también aspectos como la fiabilidad del servicio y la transparencia en precios (los foros de discusión en línea pueden suministrar material útil en estas áreas). Más que tomar una instantánea de la situación en un momento determinado, es conveniente comparar todas las métricas disponibles con la situación en un momento reciente del pasado. Esto facilita evaluar si la tendencia del mercado es para mejorar la situación de los viajeros.

Éste es el enfoque que adoptaron Nueva Zelanda y Australia. Ambos países elaboraron en mayo de 2010 un “documento de debate”, basado en información disponible al público. Este documento de debate comparaba los precios minoristas, la calidad de servicio y los servicios adicionales de itinerancia entre ambos países, tal como eran en 2007, respecto a la situación en 2010.<sup>35</sup> El resultado obtenido indicaba poca mejora (al menos en precios y transparencia) durante el periodo en cuestión. El documento de debate comparaba también los precios para viajeros neozelandeses y australianos con los precios aplicados a sus equivalentes en Singapur, los EEUU, y el Reino Unido.

Una vez analizadas las respuestas al documento de debate, los gobiernos de Nueva Zelanda y Australia decidieron que había motivos de preocupación y lanzaron una investigación completa de mercado en abril de 2011.<sup>36</sup> Esta decisión se tomó casi un año después de la publicación del documento de debate. Teniendo en cuenta esta diferencia temporal, si el plazo se considera esencial, puede ser recomendable lanzar una investigación completa de mercado haciendo uso directamente de información comercialmente sensible.

---

<sup>33</sup> Si fuese necesario, el examen de la información disponible al público puede repetirse en una fecha posterior, para evaluar si las conclusiones fueren diferentes.

<sup>34</sup> Existe poca información pública sobre los precios mayoristas aplicados itinerancia internacional.

<sup>35</sup> En el sitio web del DBCDE se encuentra disponible una copia del documento de discusión, ver [www.dbcde.gov.au/mobile\\_services/mobile\\_roaming/trans-tasman\\_mobile\\_roaming\\_discussion\\_paper](http://www.dbcde.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming_discussion_paper)

<sup>36</sup> Ambos gobiernos indicaron las razones de su decisión en el documento disponible en [www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0005/133943/Reasons\\_for\\_the\\_joint\\_decision\\_to\\_launch\\_a\\_New\\_Zealand-Australia\\_market\\_investigation\\_into\\_trans-Tasman\\_mobile\\_roaming.pdf](http://www.dbcde.gov.au/data/assets/pdf_file/0005/133943/Reasons_for_the_joint_decision_to_launch_a_New_Zealand-Australia_market_investigation_into_trans-Tasman_mobile_roaming.pdf)

**Figura 3: Fragmento del documento de debate de Nueva Zelanda/Australia de mayo de 2010<sup>37</sup>**

58. The table below compares the total charges faced by a typical New Zealand roamer travelling to Australia in Q1 2010 with the total charges using Q4 2007 prices<sup>13</sup>. Comparing the two sets of figures shows that prices (in nominal terms) have generally decreased only slightly for New Zealanders voice roaming in Australia over the last two years. In one case, the prices have increased.

Operator	Offer	Total fee (NZ\$): Postpaid		Total fee (NZ\$): Prepaid	
		Q4 2007	Q1 2010	Q4 2007	Q1 2010
Telecom	WorldMode / BlackBerry	28.75	26.25	n/a	n/a
Vodafone	Standard	29.25	29.00	39.25	50.25
	VF Traveller	20.37	19.46	27.25	27.25

Fuente: Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo de Nueva Zelanda/ Departamento Australiano de Banda Ancha, Comunicaciones y Economía Digital.

### 3.2 Información comercialmente sensible

Los operadores móviles disponen de información que consideran comercialmente sensible. Parte de esta información será sensible debido a su naturaleza comercial (p.ej. ingresos recientes y volúmenes de tráfico), mientras que otra parte será sensible simplemente por encontrarse aún en elaboración (p.ej. planes para cambios de precios o para la introducción de nuevas maneras en que los consumidores gestionen su gasto en itinerancia).

La organización que lleva a cabo el análisis puede tener o no el derecho legal de requerir esta información a los operadores móviles. Habitualmente, tanto los reguladores específicos del sector como las autoridades de competencia *ex post* disponen de estos poderes, mientras que los gobiernos no podrían tener esta capacidad legal. En cualquier caso, puede ser útil para los operadores suministrar la información que se les requiera, ya que si se carece de la información que se pide, las decisiones del gobierno pueden terminar basándose más en percepciones que en hechos.

Si se trabaja en colaboración con uno o más países, el siguiente aspecto a considerar será si se dispone del derecho legal a compartir con la organización equivalente la información comercialmente sensible que se haya recogido. Si se trata de un regulador específico del sector o un regulador *ex-post* de competencia, esto dependerá probablemente de si la legislación que establece el funcionamiento de la organización contempla que esta información se comparta y, en el caso de que lo permita, si se cumplen requisitos previos específicos para compartirla con otro país (como sería p.ej. un acuerdo de cooperación firmado por los reguladores afectados). Una vez más, en el caso de los gobiernos, será necesario utilizar métodos sutiles de persuasión para obtener la cooperación de los operadores.

¿Por qué motivos desearían organizaciones de países distintos que colaboran en la investigación compartir información comercialmente sensible? El mercado mayorista relevante para los consumidores en itinerancia no está en su país de origen, sino en el país de destino. Es en este país donde los operadores del país de origen compran los servicios mayoristas que re-empaquetan en una experiencia de itinerancia, y los precios a los que compran estos servicios mayoristas afectan a los precios que pagan

<sup>37</sup> La tabla se refiere a la facturación de itinerancia de voz. El ministerio de Nueva Zelanda diseñó un perfil típico para un neozelandés que viajase a Australia: 10 llamadas salientes (dos de ellas a Australia, ocho a Nueva Zelanda, y ninguna llamada a terceros países, con una duración media de llamada de 2¼ minutos. Los datos en la tabla representan la factura total que tendría que pagar el viajero por estas llamadas. En el momento de escribir este documento, 1\$NZ ≈ 84USD.

consumidores cuando viajan. En un mundo ideal, se desearía tener la oportunidad de examinar estos precios mayoristas, para comprobar si son irrazonablemente elevados y/o no bajan a lo largo del tiempo. La organización implicada en la investigación en el otro país tendrá un incentivo similar para conocer los precios mayoristas que están cargando a su vez los otros operadores.

En cualquier caso, si –por la razón que sea- no es posible compartir la información remitida por los operadores entre ambas organizaciones, esto no es letal para el análisis o la investigación que se lleve a cabo. Sí supondrá en cualquier caso, que la investigación tendrá que sustentarse en la evaluación que realice la organización del otro país del mercado mayorista al cual los operadores probablemente culparán de los elevados precios minoristas que aplican. Este “juego de confianza” podría incrementar el riesgo de incurrir en un error regulatorio, al ser difícil asegurar que ambas organizaciones estén aplicando metodologías comparables de recolección y evaluación de la información a los correspondientes mercados mayorista y minorista.

### 3.3 Trabajar con información de tráfico e ingresos

Es importante tener en cuenta todos los elementos del mercado en la investigación:

- Si la calidad de servicio es adecuada;<sup>38</sup>
- si están disponibles una amplia variedad de servicios adicionales;<sup>39</sup>
- si los precios se publican de forma transparente y clara;<sup>40</sup> y por supuesto
- Si los precios son competitivos y/o evolucionan a la baja a lo largo del tiempo.<sup>41</sup>

En cualquier caso, el análisis de los precios será un aspecto primordial de la investigación de mercado. A este respecto hay varios elementos importantes a considerar:

En primer lugar, enfocarse a recopilar y analizar la información de precios en dos categorías amplias: información de “red nacional” (Home network); e información de “red visitada” (visited network). Los operadores actúan simultáneamente como red nacional y como red visitada. “Éstas son dos actividades sin relación y como tales deben analizarse. Esta información podría considerarse como “datos comercialmente sensibles” y podría no estar disponible.

---

<sup>38</sup> Aspectos de calidad de servicio tales como la fiabilidad (con qué frecuencia la itinerancia se encuentra no disponible inesperadamente debido a problemas de red) y la claridad del sonido (quejas de los consumidores sobre diferencias con su experiencia dentro en llamadas nacionales). Se puede pedir a los operadores que aporten datos objetivos para estos indicadores. Si éstos no colaboran, pueden usarse otras Fuentes, si están disponibles, como los informes anuales de los operadores, informes de los medios de comunicación sobre caídas de las redes, o la realización de encuestas a los consumidores.

<sup>39</sup> Esto se puede calibrar comparando el número de servicios adicionales disponibles para los viajeros, comparado con el número de servicios adicionales disponibles para los usuarios móviles dentro del país. Además de la voz básica, SMS y servicios de comunicaciones de datos, estos servicios adicionales para los usuarios fuera del país pueden incluir el buzón de voz, uso de códigos cortos de numeración, video-llamada, bloqueo de llamadas, identificación de abonado llamante, redirección de llamadas y llamadas en espera.

<sup>40</sup> La transparencia en precios ayuda a los consumidores a elegir el producto de itinerancia que más adecuado a sus necesidades. Esta medida incluye listar los precios de forma clara en la sede web del operador o en sus tiendas, identificando claramente si la facturación de voz se realiza “por minuto” o “por segundo” y ofreciendo precios sencillos de comprender como las tarifas “diarias”.

<sup>41</sup> Determinar si los precios son competitivos consistirá en compararlo con los precios (mayoristas y minoristas) que los operadores aplican usando para ello las referencias adecuadas. Estas referencias pueden incluir: precios en el pasado (en el sector de las telecomunicaciones, los precios un servicio determinado deberían bajar a lo largo del tiempo según se van recuperando los costes hundidos); los precios pagados por consumidores itinerantes de otros países, cuando viajan a los mismos destinos que los viajeros del país en cuestión; y estimaciones de coste elaboradas para la investigación por economistas reputados. Se pueden encontrar ejemplos de todos estos enfoques en el documento de debate de mayo de 2010 y agosto de 2012 preparados en el curso de la investigación sobre itinerancia realizada por Nueva Zelanda y Australia, disponible en [www.communications.gov.au/mobile\\_services/mobile\\_roaming/trans-tasman\\_mobile\\_roaming](http://www.communications.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming)

En segundo lugar, con el objetivo de mostrar un reflejo equitativo de los niveles de precios, se deben agrupar los números para las comunicaciones salientes y entrantes. Esto supone, por ejemplo, considerar dentro del mismo único flujo de ingresos los ingresos derivados de llamadas recibidas en la red nacional y los ingresos de llamadas recibidas también en la red nacional; considerar también dentro de un único flujo de ingresos los mensajes de texto enviados y los recibidos, así como unificar también en un flujo de ingresos los derivados de envíos y recepciones de datos. Esto permite que los operadores apliquen (especialmente en el nivel minorista) prácticas de facturación en las que se cobre más por la comunicación en un sentido con el objetivo de subsidiar la comunicación en el otro. Por ejemplo, en el papel de red local o nacional, los operadores habitualmente cobran lo que parece en principio una tarifa elevada por los SMS salientes, pero esto les ayuda a subsidiar los SMS entrantes. La tabla abajo (Figura 4) ilustra cómo podría ser un análisis que siguiese esta aproximación.

**Figura 4: Ejemplo de análisis de información de tráfico e ingresos**

Rol en el que actúa el operador	Tipo de comunicación (saliente y entrante)	Ingresos en un año determinado (USD)	Unidades de tráfico (Mins/SMS/MB)	Precio medio por unidad (USD)
Red Origen (actividades minoristas)	Voz	10.000.000	33.000.000	0,30
	SMS	8.000.000	16.000.000	0,50
	Data (subidas y bajadas)	15.000.000	10.000.000	1,50
Red Destino (actividades mayoristas)	Voz	20.000.000	200.000.000	0,10
	SMS	12.000.000	60.000.000	0,20
	Data (subidas y bajadas)	35.000.000	46.667.000	0,75

*Nota: Los números son ficticios.*

*Fuente: Clarke Mosby Mehta 2013.*

En tercer lugar, además de los ingresos, es importante considerar los costes que afrontan los operadores, tanto cuando actúan como red nacional, como cuando actúan como red visitada. A este respecto, como red visitada, la mayoría de los costes (aunque no todos) en que incurren los operadores vendrán dados por las actividades que realizan ellos mismos, tales como originar las llamadas realizadas por los visitantes, y terminar las comunicaciones recibidas por los visitantes. Por el contrario, como red nacional, si bien es cierto que los operadores incurrirán en algunos costes por llevar a cabo sus propias actividades (p.ej., costes generados por reenviar comunicaciones entrantes al viajero cuando está fuera del país, o por la comercialización y facturación del servicio de itinerancia), la mayoría de los costes que tienen que soportar vendrán dados por los cargos realizados por las redes extranjeras a las que se conecta el viajero.<sup>42</sup> El informe de costes preparado por expertos para los ministerios de Nueva Zelanda y Australia

<sup>42</sup> Estos cargos mayoristas incluyen, pero no están limitados a, las infames Tarifas Inter-Operador o IOTs.

contiene un resumen de utilidad sobre los diferentes costes que afrontan las redes visitadas y las redes nacionales.<sup>43</sup>

### 3.4 Otras fuentes de información

Se ha indicado previamente que hay dos tipos principales de información relevante para la investigación: la información que se puede obtener en fuentes disponibles al público, e información comercialmente sensible que se puede requerir a los operadores. Existen, de todas formas, varios tipos de información adicional que puede desearse considerar.

Uno de estos tipos de información es los datos de encuestas. Obtener datos de encuestas puede llevar mucho tiempo y recursos, y los resultados no necesariamente casarán bien con objetivos políticos más amplios. En cualquier caso, su uso puede facilitar una mejor toma de decisiones basada en evidencia empírica sobre si se puede intervenir, y como hacerlo.

La Unión Europea se apoyó en parte en datos de encuestas a consumidores para justificar su decisión de entrar en 2006 (después de que los reguladores actuaran) a regular la itinerancia,<sup>44</sup> así como para dar forma a sus propuestas de revisión del reglamento en 2011.<sup>45</sup> Nueva Zelanda y Australia utilizan también datos de encuestas, tanto para ayudar en la “definición de mercado” como para facilitar la cuantificación del impacto de los elevados precios de la itinerancia en los ciudadanos y las empresas.<sup>46</sup>

Otro tipo de información a considerar son los informes de expertos. Éstos pueden conllevar un gasto adicional, pero a cambio pueden facilitar que la recomendación de intervenir o no hacerlo sea más robusta, al asegurar una mejor comprensión del mercado de la itinerancia.

Una aplicación de estos informes es su uso para la estimación de los costes en que los operadores incurren cuando llevan a cabo las diversas actividades por ellos mismos (originación y terminación de comunicaciones, reenvío de comunicaciones a través de la red a la que está conectado el viajero, etc.). Nueva Zelanda y Australia encargaron uno de estos informes para auxiliar su investigación.<sup>47</sup>

Un tipo de información adicional son los estudios llevados a cabo por organizaciones como la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) y el BEREC (Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas). La OCDE ha producido varios documentos que examinan las causas de los

---

<sup>43</sup> Ver Tabla 30 del informe de WIK “Trans-Tasman Roaming: Service Costs”, 30 de mayo 2012, en pág. 83, disponible en [www.dbcde.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/157013/Trans-Tasman\\_Roaming\\_WIK\\_Study\\_-\\_Public\\_version.pdf](http://www.dbcde.gov.au/_data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman_Roaming_WIK_Study_-_Public_version.pdf)

<sup>44</sup> Ver la nota de prensa de la Comisión Europea publicada el 7 de noviembre de 2006, disponible en [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/roaming/regulation/archives/eurobarometer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/archives/eurobarometer/index_en.htm). La encuesta a ciudadanos Europeos, publicada el 7 de noviembre de 2006, está disponible en [www.ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_269\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_269_en.pdf)

<sup>45</sup> Ver la nota de prensa de la Comisión Europea publicada el 14 de febrero de 2011, disponible en [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/roaming/what\\_is/report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/what_is/report/index_en.htm)

<sup>46</sup> Ver Trans-Tasman Roaming: Final Report, febrero 2013, disponible en [www.communications.gov.au/mobile\\_services/mobile\\_roaming/trans-tasman\\_mobile\\_roaming](http://www.communications.gov.au/mobile_services/mobile_roaming/trans-tasman_mobile_roaming)

<sup>47</sup> El informe, realizado por la consultoría WIK, está disponible en [www.dbcde.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/157013/Trans-Tasman\\_Roaming\\_WIK\\_Study\\_-\\_Public\\_version.pdf](http://www.dbcde.gov.au/_data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman_Roaming_WIK_Study_-_Public_version.pdf)

elevados precios de itinerancia y las medidas que se pueden adoptar para poner solución<sup>48</sup>. BEREC, entre otras actividades, ha elaborado estimaciones del coste de los servicios de itinerancia más relevantes.<sup>49</sup>

## 4 Elección de los mecanismos de intervención más adecuados

Una vez que se ha llevado a cabo el análisis y la investigación sobre la itinerancia y que se ha decidido que se necesita alguna forma de intervención, ¿Qué tipo de intervención es posible y como escoger la más adecuada?

### 4.1 Consideraciones generales

En el caso de los reguladores específicos del sector o los reguladores ex-post de competencia, el rango de posibles intervenciones disponible estará seguramente fijado en la legislación. Por ejemplo, la legislación que gobierna los poderes de la autoridad de regulación específica del sector puede contemplar la posibilidad de imponer limitaciones de precio en los servicios de itinerancia internacional, mientras que la legislación que gobierna al regulador de competencia ex-post puede que contemple la posibilidad de imponer multas a los operadores.

En el caso de los gobiernos, aunque disponen de un rango de opciones mucho mayor, es en cualquier caso aconsejable tener en cuenta la naturaleza del régimen regulatorio que se aplica en el país en el momento de decidir el tipo de intervención. Un régimen de regulación ligera supondrá que las medidas menos intrusivas son las más apropiadas, mientras que un régimen más duro puede suponer que pocas opciones quedarán fuera de la discusión. Mantenerse en el “contexto regulatorio” en curso asegurará que se mantiene la consistencia que los inversores extranjeros en los mercados de telecomunicaciones deberían esperar y valorar.

Aparte de estos parámetros generales, la principal consideración a tener en cuenta para elegir la intervención más adecuada será en qué medida está orientada a resolver el problema que el gobierno o el regulador aborda, así como la proporcionalidad de la intervención respecto al problema. Si la competencia mejora gracias a las fuerzas del mercado, pero las “sorpresas en la factura” siguen siendo un problema, puede que todo lo que sea necesario hacer sea imponer obligaciones orientadas a mejorar el conocimiento de los consumidores sobre los precios de itinerancia. Pero si los precios no tienen relación con los costes y se han mantenido estancados a lo largo del tiempo, puede ser adecuado considerar la limitación de precios o la adopción de medidas estructurales. Debe tenerse en cuenta también buscar un compromiso adecuado entre competencia e inversión (o, dicho de otra manera, entre la eficiencia estática y la eficiencia dinámica).

Si se ha decidido llevar a cabo la investigación en cooperación con otro país, se deben tener en cuenta algunas consideraciones adicionales más.

En primer lugar, tal como se ha indicado previamente en este informe, si el otro país tiene un acuerdo completo de mercado (considerando las opciones), se podrán aplicar un abanico más amplio de medidas, ya que de esta manera se puede proteger a los operadores del uso de la cláusula de “nación más favorecida” para que se les requiera acceso de forma no recíproca a, por ejemplo, la limitación de precios mayoristas.

---

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo “International mobile roaming charging in the OECD area”, 21 de diciembre de 2009, en [www.oecd.org/dataoecd/41/40/44381810.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/40/44381810.pdf); “International mobile roaming services: analysis and policy recommendations”, 11 de mayo de 2010, en [www.oecd.org/sti/ieconomy/48460109.pdf](http://www.oecd.org/sti/ieconomy/48460109.pdf); e “International mobile data roaming”, 30 de mayo de 2011, en [www.oecd.org/sti/broadband/48127892.pdf](http://www.oecd.org/sti/broadband/48127892.pdf)

<sup>49</sup> Ver, por ejemplo, el informe de BEREC titulado “International Mobile Roaming Regulation”, de diciembre de 2010, disponible en [http://berec.europa.eu/eng/document\\_register/subject\\_matter/berec/reports/206-international-mobile-roaming-regulation-berec-report](http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/206-international-mobile-roaming-regulation-berec-report)

En segundo lugar, el entusiasmo por las medidas a nivel mayorista o minorista puede depender en cierta medida de si los operadores en el país en cuestión son “receptores netos” (net inbound) o “emisores netos” (net outbound) de itinerancia respecto a los operadores del país con el que se coordina la investigación (aunque esto afectará los gravámenes fiscales, pero este es otro tema que debe ser discutido):

- a. Los receptores netos obtienen más ingresos cuando actúan como redes visitadas (proporcionando servicio a viajeros extranjeros en su red) que los que consiguen como redes nacionales (cobrando a sus propios clientes cuando viajan al exterior). Están, por tanto, más afectados por las medidas que impacten en los precios mayoristas.
- b. Los emisores netos obtienen más ingresos como redes nacionales del que consiguen como red visitada, y en consecuencia se verán más afectados negativamente por las medidas que impacten en los precios minoristas.

Este aspecto se hizo patente cuando la Unión Europea consideró por primera vez su intervención en el mercado de itinerancia intra-europeo, con los Estados Miembros del “soleado” Sur de Europa (que reciben muchos turistas) prefiriendo los límites de precios minoristas y los Estados Miembros del Norte de Europa (que envían muchos turistas) prefiriendo las limitaciones de precios mayoristas<sup>50</sup>.

## 4.2 Intervenciones orientadas a resolver el problema subyacente de competencia

No es un secreto que la competencia entre operadores es normalmente menos intensa en servicios de itinerancia internacional que en servicios nacionales. Las razones están resumidas de forma experta en un artículo de 2010,<sup>51</sup> y fueron argumentadas como se indica a continuación:<sup>52</sup>

- a. En primer lugar, los servicios de itinerancia internacional se prestan de manera recíproca entre operadores. Esto supone que, para cada operador, el componente mayorista de la itinerancia internacional no es sólo un motivo de gasto (pagos realizados al operador extranjero), sino también una fuente de ingresos (pagos recibidos del operador extranjero). Como resultado, los operadores no seleccionan la red con la que se asocian en base únicamente a las condiciones de precio mayorista que pagarán, sino que también tienen en consideración la cantidad de “tráfico devuelto” que recibirán del socio potencial, ya que los pagos que reciben por este tráfico pueden mejorar su resultado final neto mayorista (compensando sus propios pagos al operador extranjero). Esta situación supone que puede ser racionalmente más conveniente en términos económicos elegir pagar un precio alto a un operador extranjero que retorne una cantidad elevada de tráfico, que elegir el que requiere unos pagos menores, pero genera un retorno menor de tráfico.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> En el caso de los países que reciben muchos turistas existe un incentivo adicional para que los gobiernos bajen los precios minoristas para los turistas: reduce el coste de visitar el país, aumentando potencialmente el número de turistas.

<sup>51</sup> Shortall, T., “A Structural Solution to Roaming in Europe”, 2010, documento de trabajo del European University Institute, disponible en [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14398/RSCAS\\_2010\\_62.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14398/RSCAS_2010_62.pdf)

<sup>52</sup> Ver Regulatory Impact Statement, Trans-Tasman mobile roaming: final report, 15 de noviembre de 2012, disponible en [www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/ris/pdfs/ris-mbie-ttmr-may13.pdf](http://www.treasury.govt.nz/publications/informationreleases/ris/pdfs/ris-mbie-ttmr-may13.pdf)

<sup>53</sup> Este escenario no es extraño en el caso de los servicios móviles nacionales. Por ejemplo, los servicios de terminación móvil se suministran también bajo un modelo recíproco entre operadores. De todas formas, en el caso de los servicios nacionales, un precio mayorista bajo, en la medida en que se pase a los precios minoristas, puede atraer consumidores. Existe, por tanto, un incentivo predominante para ambos operadores en acordar precios mayoristas bajos. En cualquier caso hay otros factores en juego en el caso de los servicios móviles nacionales (tales como las externalidades on-net/off-net) que diferencian este contexto del caso de la itinerancia móvil internacional.

- b. En segundo lugar, la itinerancia minorista es un servicio secundario que está empaquetado (o “ligado”) con los servicios móviles nacionales. En consecuencia, la elección del consumidor se basa principalmente en los precios de los servicios nacionales, en vez del precio del servicio de itinerancia. Esto supone que es improbable que los clientes cambien de operador en respuesta a un cambio en el precio de la itinerancia, eliminando cualquier incentivo que pudieran tener los operadores a conseguir precios mayoristas inferiores o a reducir sus márgenes minoristas.

La intervención puede enfocarse en uno o ambos de estos problemas subyacentes de competencia, con el objetivo de desencadenar una mayor rivalidad entre operadores en la itinerancia.

Las intervenciones enfocadas en el primer aspecto (reciprocidad) pueden suponer prohibir que los operadores concluyan acuerdos recíprocos de itinerancia. En otras palabras, en su relación con cualquier otro operador extranjero, cada uno de los operadores tiene que decidir actuar sólo como red visitada (atendiendo a visitantes extranjeros) o sólo como red nacional (comercializando servicios minoristas a sus propios clientes cuando éstos viajan fuera del país).

Por ejemplo, imaginemos que, para un destino de itinerancia determinado (país Y) hubieran tres operadores: operador A, operador B y operador C. Si un operador del país X decidiese actuar como red visitada con el operador A (gestionando los viajeros del operador A mientras éstos se encuentren en el país X), este operador no podría pedir al operador A atender a sus propios clientes en itinerancia en el país Y. Necesitaría apoyarse en otro operador (B o C) para que atendiesen a sus clientes en este destino.

Esta aproximación plantea la ventaja de incentivar al operador, cuando tiene que elegir entre el operador B o C para los servicios mayoristas de itinerancia, a optar por la oferta de red de menor precio mayorista, en vez de elegir la que más tráfico devuelva (dado que no habría retorno de tráfico del operador B o C). Esto debería reducir los precios mayoristas y crear el potencial para que los precios minoristas de itinerancia bajasen.

No obstante, este enfoque reduce también el número de redes extranjeras que compiten para dar servicio a los visitantes que vienen del país X. Imaginemos que solo hubiese dos redes en el país Y que fuesen técnicamente compatibles con las redes de los operadores en el país X<sup>54</sup>. Si los operadores del país X estuviesen obligados a trabajar sólo con una de las redes como red visitada (suministrando servicio a los viajeros en ese país), estarían afrontando una situación de monopolio. En este escenario, los precios mayoristas que pagasen podrían incluso subir en la práctica.

Partiendo de esta situación, no es sorprendente que los países que han introducido reformas orientadas a resolver el problema subyacente de competencia hayan abordado en su lugar el segundo aspecto (agregación- bundling).

Una manera de confrontar este segundo aspecto es desagregar simplemente el servicio de itinerancia de los servicios nacionales. A este respecto, la Unión Europea ha adoptado una Regulación obligando a los operadores móviles a que ofrezcan “la venta separada de servicios minoristas regulados<sup>55</sup> de itinerancia” desde el 1 de julio de 2014.<sup>56</sup> Mediante este sistema, los operadores continúan suministrando el servicio nacional a sus clientes, pero deben permitir que éstos puedan elegir un operador distinto para suministrar los servicios internacionales de itinerancia, sin tener que cambiar la tarjeta SIM.

---

<sup>54</sup> Muchos operadores tienen que afrontar esta situación cuando negocian acuerdos de itinerancia internacional en los Estados Unidos de América.

<sup>55</sup> Sólo afecta a las comunicaciones realizadas desde y hacia la Unión Europea (intra-UE). En cualquier caso, para los operadores probablemente será sencillo vender *todos* los servicios de itinerancia internacional (independientemente de donde se realicen o reciban) de forma separada a los servicios nacionales.

<sup>56</sup> Ver artículos 4 y 5 del reglamento (UE) Nº 531/2012 de 13 de junio de 2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:172:0010:0035:ES:PDF>



Otra forma de abordar este aspecto es facilitar que los visitantes accedan a números locales en el destino. Nueva Zelanda y Australia han adoptado esta medida.<sup>57</sup> Estos países anunciaron en febrero de 2013 que estarían regulando para dotar a sus organismos reguladores específicos del sector con un abanico más amplio de posibles herramientas regulatorias que se podrían usar más adelante para decidir si es apropiado intervenir en el mercado de la itinerancia internacional entre ambos países.<sup>58</sup> Una de estas posibles herramientas es la capacidad para obligar a los operadores ofrecer servicios de “acceso local” a sus clientes. Esto facilitaría que los clientes pudieran realizar y recibir llamadas utilizando tanto un número telefónico móvil del destino visitado (esto es, como un usuario local), como su número habitual del país origen (esto es, como un visitante).

Una vez que se introduzca la desagregación en la Unión Europea, y si los reguladores de Nueva Zelanda y Australia obligan a facilitar los servicios de acceso local, la selección de los consumidores del operador que usan cuando se encuentra en itinerancia dejará de estar condicionada por los precios de los servicios nacionales. Esto supondrá que será más probable que lo es en la actualidad que los consumidores cambien de proveedor de servicio de itinerancia en respuesta a un cambio de precio en este servicio. Como resultado, se espera que los operadores compitan de manera más agresiva en los precios de itinerancia.

### 4.3 Intervenciones que tratan los síntomas

Intentar resolver el problema de competencia subyacente en la itinerancia internacional es complejo. Quizás por esta razón, el tratamiento de los síntomas del problema –precios de itinerancia sensiblemente elevados- ha demostrado ser más popular.

En este contexto es posible requerir a los operadores que dejen más claro a los clientes que viajan cuanto tendrán que pagar por los servicios. Como resultado esperado, la “transparencia” resultante aseguraría que los viajeros evitaran sorpresas en la factura (“billshock”). Tal como se comentó previamente, países tan diversos como Omán, Singapur, Australia y los Estados Unidos han seguido esta aproximación, tal como lo han hecho también las autoridades supranacionales de la Unión Europea y el GCC. Las medidas específicas tomadas incluyen obligar a que los viajeros reciban, al llegar al destino, un mensaje de texto indicando el precio que pagarán, así como requerir a los operadores que obtengan el consentimiento explícito de los viajeros para continuar cobrando después de que se alcance un determinado umbral de facturación.

Situándose a un nivel más intervencionista, es también posible fijar límites de precios para la itinerancia internacional, bien en el nivel mayorista, bien en el nivel minorista, o bien en ambos niveles. Singapur, Malasia y Brunei han tomado este tipo de medidas, así como –una vez más- la Unión Europea y el GCC. Todos ellos han establecido limitaciones de precios tanto en el nivel mayorista como en el minorista, dado que establecer limitación de precio sólo para el nivel mayorista no asegura que los ahorros se pasen a los viajeros, mientras que la limitación de precio exclusivamente a nivel mayorista podría crear el riesgo de

---

<sup>57</sup> La Unión Europea ha regulado un sistema similar, pero más limitado (además de las obligaciones de desagregación). El enfoque europeo al “acceso local” está diseñado sólo para servicios de datos sin incluir la voz ni los SMS (que se continuarán suministrando bajo el modelo tradicional de itinerancia internacional) y contempla únicamente un acuerdo de facturación directa entre el viajero y la red visitada en el destino visitado. El enfoque de Nueva Zelanda y Australia, que aplica para voz, SMS y servicios de datos, contempla el escenario donde el viajero pueda usar un número local, pero prefiera mantener la relación de facturación estrictamente con la red nacional.

<sup>58</sup> Este es el aspecto principal en el que las reformas neozelandesa y australiana difieren de las de la Unión Europea. Mientras que la Unión Europea ha decidido realmente llevar a cabo los cambios, Nueva Zelanda y Australia sólo han dado poderes a sus reguladores para llevar a cabo los cambios. Las autoridades neozelandesa y australiana consideraron que la amenaza de la intervención era suficiente para asegurar resultados de mercado más competitivos.

“pinzamiento de precios”<sup>59</sup> (analizado también previamente en el presente informe). Nueva Zelanda y Australia a su vez han dotado a sus reguladores de un abanico de opciones regulatorias que incluyen las limitaciones de precios a ambos niveles, mayorista y minorista.

Uno de los desafíos que plantean las limitaciones de precio es determinar a qué nivel deben establecerse. Por ejemplo, es habitual que los reguladores, al limitar el precio de los servicios mayoristas para servicios de telecomunicaciones nacionales apliquen un tope basado en estimaciones de los costes que supone suministrar el servicio. Desafortunadamente, existen pocas estimaciones de coste realizadas para los servicios mayoristas de itinerancia<sup>60</sup> y, como consecuencia es difícil realizar análisis comparativos, por lo que la organización de regulación o autoridad que realiza la investigación tendría que considerar financiar una estimación de costes específicamente para su análisis.

En lo tocante a las limitaciones de precio minoristas, los desafíos son aún mayores. La limitación de precios minoristas no es una medida habitual en los mercados de telecomunicaciones, más allá de las provisiones de servicio universal relacionadas principalmente con la telefonía fija, por lo que hay poca práctica establecida que seguir. Teniendo esto en cuenta, no es quizás sorprendente que Singapur y Malasia, por ejemplo, hayan comenzado sencillamente con los precios de mercado y obligado a una reducción porcentual cada año, mientras que la Unión Europea ha establecido límites de precios minoristas que reflejan más un compromiso político entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo que un reflejo exacto de los costes en los que incurren los operadores móviles.<sup>61</sup>

#### 4.4 La amenaza de intervención

A veces, el simple hecho de lanzar un análisis o una investigación sobre los servicios de itinerancia actúa como incentivo suficiente para que los precios bajen. Este fue ciertamente el caso en la Unión Europea en la fase previa de la adopción de la Regulación de 2007 y, como puede verse en la tabla que se muestra a continuación, lo que ocurrió también en Nueva Zelanda entre mayo de 2010 (cuando el documento inicial de debate fue publicado) y febrero de 2013 (cuando se anunciaron las reformas de itinerancia).

---

<sup>59</sup> El pinzamiento de precios no es un riesgo en el caso particular de la limitación de márgenes minoristas, como sucede con las medidas implementadas en Omán.

<sup>60</sup> La estimación de costes encargada por los gobiernos de Nueva Zelanda y Australia y preparada por la consultora WIK es uno de los pocos ejemplos, y está disponible en [www.dbcde.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/157013/Trans-Tasman-Roaming-WIK-Study-Public-version.pdf](http://www.dbcde.gov.au/_data/assets/pdf_file/0017/157013/Trans-Tasman-Roaming-WIK-Study-Public-version.pdf)

<sup>61</sup> El comité IMCO del Parlamento Europeo, en el curso de sus deliberaciones sobre la regulación comunitaria de 2007, encargó de todas formas un informe a Copenhagen Economics en el que se propusieron límites de precios mayoristas y minorista basados en gran medida en costes estimados. Ver “An Assessment of the Commission Proposal on Roaming”, febrero 2007, disponible en [www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0702\\_roaming\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/studies/0702_roaming_en.pdf)

Figura 5: Cambios de precios en tarifas de itinerancia en Nueva Zelanda 2010-2013<sup>62</sup>

		Voz (USD/min)						SMS (USD/Mens)		Datos (USD/MB)	
		Saliente (incluyendo consulta de buzón de voz)		Entrante		Recepción en buzón de voz <sup>63</sup>		Saliente (incluyendo consulta de buzón de voz)		Entrante	
2degrees	Mayo 2010	1,17	↓	1,17	↓	1,17	↓	0,67	↓	25,25	↓
	Feb 2013	0,37	↓	0,37	↓	0,37	↓	0,66	↓	0,42-0,80	↓
Vodafone	Mayo 2010	1,68	↓	0,84	↔	0,84	↓	0,67	↔	8,42	↓
	Feb 2013	0,74	↓	0,84	↔	0,00	↓	0,67	↔	0,42	↓
XT	Mayo 2010	0,63-0,75 <sup>64</sup>	↓	0,84	↔	0,00	↔	0,67	↔	8,42 por MB	↓
	Feb 2013	0,41-0,75	↓	0,84	↔	0,00	↔	0,67	↔	5,05 por día (postpago) 2,11 por MB (prepago)	↓

Fuente: Clarke Mosby Mehta, 2013.

Dado que los operadores de Nueva Zelanda tendían a ser “receptores netos” de itinerancia respecto a los operadores australianos (lo cual significa que obtenían un beneficio neto a nivel mayorista, obteniendo también ingresos derivados de su margen minorista), disponían de un mayor margen de maniobra que sus homólogos australianos para reducir los precios minoristas. Así, en este caso, la amenaza regulatoria de realizar una investigación conjunta facilitó desencadenar una bajada de precios rápida y significativa.

Los operadores australianos, por contra, tendían a ser “emisores netos” respecto a los operadores de Nueva Zelanda (lo cual significa que tenían pérdidas netas en el nivel mayorista). Esto supuso que fuesen más resistentes que los operadores neozelandeses a reducir sus elevados precios minoristas; de hecho, las reducciones de precios que se aplicaron en respuesta a la investigación conjunta tardaron más tiempo en suceder y fueron menos drásticas. Aun así, la evolución reciente en Australia ha sido alentadora: Optus ha anunciado recortes de precios significativos<sup>65</sup> y VHA ha lanzado por primera vez una tarifa diaria (en la tabla siguiente se compara con la tarifa diaria de Telecom NZ):

<sup>62</sup> Los precios se han convertido de \$NZ a USD. En el momento de escribir el presente documento: NZ\$1 ≈ USD84.

<sup>63</sup> Habitualmente los viajeros tienen que pagar los minutos “consumidos” por el llamante cuando dejan un mensaje de voz, incluso antes de que el viajero haya escuchado el mensaje.

<sup>64</sup> Price varies according to whether customer is prepaid or postpaid.

<sup>65</sup> Ver el informe de The Spectator publicado el 21 de agosto de 2013 en [www.businessspectator.com.au/news/2013/8/21/technology/optus-moves-revamp-global-mobile-roaming-charges](http://www.businessspectator.com.au/news/2013/8/21/technology/optus-moves-revamp-global-mobile-roaming-charges)

**Figura 6: Ofertas diarias de Telecom New Zealand y Vodafone Hutchison Australia, 2013<sup>66</sup>**

	Oferta de Telecom NZ	Oferta de VHA
Aplica a	Itinerancia de datos únicamente	Voz, SMS y datos en itinerancia
Clientes que pueden optar	Todos los clientes de post-pago	Clientes de post-pago que contraten los nuevos planes
Automático o seleccionado por el consumidor	Automático	Seleccionado por el consumidor
Pago diario Trans-Tasmano <sup>67</sup>	5.05 USD <sup>68</sup>	4.76 USD
Cargos Extra	Ninguno	Los cargos habituales nacionales
¿Destinos en terceros países?	Otros 8 <sup>69</sup> , a 8.41 USD por día	Otros 2, a USD4.76 por día

Fuente: Clarke Mosby Mehta, 2013.

En consecuencia, puede que no sea necesario, una vez que se ha completado la investigación sobre la itinerancia, elegir ninguna forma de intervención si el mercado ha avanzado tanto como para que se pueda considerar que se ha alcanzado el balance adecuado, al menos en el momento de tomar la decisión.

## 5 Conclusiones

Llevar a cabo una investigación sobre itinerancia móvil internacional no es fácil. Los operadores dispondrán probablemente de recursos significativos para soportar sus tesis, y puede que aseguren que conocen el mercado mejor que gobiernos y reguladores. Puede ser difícil obtener información de tráfico e ingresos, y, si se dispone de ella, puede ser bastante complicado comprenderla..

De forma más precisa, en la medida en que los precios de la itinerancia móvil internacional continúen siendo un motivo de preocupación para gobiernos y reguladores, el presente informe busca proporcionar las herramientas en cómo llevar a cabo un análisis o investigación al respecto. No siendo la intención abogar o recomendar la puesta en marcha de investigaciones, se pretende suministrar las capacidades para llevar a cabo dichas investigaciones.

En este contexto, en este informe se han identificado diferentes organismos que pueden dirigir este análisis, así como las ventajas e inconvenientes asociados a cada enfoque. Se han identificado diversos ejemplos internacionales de acciones unilaterales, así como de acciones bilaterales o multilaterales, de forma previa a proporcionar guías sobre cómo cada país, al evaluar las opciones a su disposición, puede llevar a cabo y analizar información relevante de mercado.

Por último, este informe ha explorado las tres principales opciones disponibles para los países que consideren apropiado llevar a cabo alguna forma de intervención. Las opciones presentadas están orientadas a abordar los problemas de competencia subyacentes, a tratar los síntomas relacionados con estos problemas, o a utilizar la amenaza de regular para provocar cambios significativos en los operadores.

<sup>66</sup> Los precios se han convertido de \$NZ a USD. En el momento de escribir el presente documento, NZ\$1 ≈ USD84.

<sup>67</sup> Para los neozelandeses "trans-Tasman" significa itinerancia en Australia; para los australianos, "trans-Tasman" significa itinerancia en Nueva Zelanda. El mar de Tasmania separa a ambos países.

<sup>68</sup> A partir del 3 de febrero de 2014, el precio aumentará a aproximadamente USD8,41 por día.

<sup>69</sup> A partir del 3 de febrero de 2014, el número de terceros países aumentará a 13.

## Anexo: Fundamentos de la Itinerancia Internacional

### Conceptos básicos

Desde el punto de vista de los operadores móviles, la itinerancia internacional es en cierta manera como el servicio de cuidado de niños, es decir una guardería, donde el “niño” que se deja al cuidado de un tercero es el consumidor. Cuando el consumidor visita un país extranjero con el teléfono móvil o la tableta, su operador pedirá a un operador de ese país que “cuide” del consumidor durante su estancia. Cuando esto sucede, porque el consumidor sale del país, el operador se referirá a este consumidor como un “cliente propio itinerante” (“outbound roamer”).

En lo que quizás no se haya parado el lector a reflexionar es que, mientras que el operador está ocupado gestionando el cuidado de su cliente en el exterior, está también al cuidado de los consumidores extranjeros que han viajado a su país. Debido a que estos consumidores llegan al país del operador desde el extranjero, se les denominan “visitantes extranjeros” (“inbound roamers”).

Así pues, en un momento dado, el operador estará gestionando clientes propios de viaje en el extranjero y visitantes extranjeros usando dispositivos móviles en su país.

Esto genera ingresos para el operador de dos maneras. En primer lugar, facturará a sus clientes itinerantes cargos minoristas por cada llamada que realicen o reciban, por cada SMS que envíen y por todos los datos móviles que usen (El operador tendrá que pagar parte de estos ingresos al operador que cuida de sus clientes, pero aun así obtendrá un retorno magnífico). En segundo lugar, facturará a los operadores extranjeros cargos mayoristas por cada llamada que realicen o reciban, cada SMS que envíen y cada acceso a Internet que realicen los visitantes en su red.

Dicho de otra manera, el operador móvil genera ingresos minoristas de sus clientes itinerantes (outbound roamers) e ingresos mayoristas por sus visitantes (inbound roamers). En este contexto, cuando hablamos del mercado minorista de itinerancia, nos estamos refiriendo a la actividad relacionada con los clientes propios itinerantes. Si hablamos del mercado mayorista de itinerancia, nos estamos refiriendo a la actividad relacionada con los visitantes extranjeros.

En la jerga del sector, en lo que se refiere a los acuerdos en el mercado minorista de itinerancia, el operador móvil del consumidor actúa como “red doméstica” (“home network”), porque desde la perspectiva del cliente propio itinerante, está “en casa”.

Por el contrario, en lo que se refiere a los acuerdos en el mercado mayorista de itinerancia, a este mismo operador se le denomina “red visitada” (“visited network”), ya que desde la perspectiva del viajero extranjero, éste se encuentra de visita.

### ¿Qué lleva aparejado en realidad el servicio de cuidado de consumidores?

Se puede estar tentado a pensar que, cuando el operador móvil está al cuidado de los visitantes extranjeros, les trata de la misma manera que lo hace con sus propios usuarios finales, enviando sencillamente sus comunicaciones a los destinatarios. Este no es el caso.

De hecho, en la mayoría de escenarios, los operadores móviles tratan a los visitantes extranjeros de forma muy diferente a como lo hacen con sus propios usuarios finales. Por ejemplo, si el consumidor está en su propio país X y envía un mensaje de texto a un amigo en el país Y, su operador enviará el mensaje directamente al operador Y del amigo. En cambio, si un visitante extranjero en el país X, que viene del país Z, envía un mensaje de texto a un amigo en el país Y, el operador del país visitado remitirá el mensaje de texto al operador nacional del visitante en el país Z. Una vez que lo recibe, el operador nacional del visitante remitirá a su vez el mensaje al país Y.

Esta es la manera en que las organizaciones internacionales de estandarización han configurado los protocolos, lo cual deriva en resultados interesantes. El mensaje de texto al país Y del segundo caso

tardará más en llegar a partir de que sea enviado por el visitante, ya que tendrá que recorrer un camino más complicado para llegar al destino.

### Términos financieros en el negocio de cuidado de consumidores

El “cuidado” del cliente en el contexto de itinerancia internacional es un negocio mayorista; trata de la atención a los visitantes extranjeros. Y la mayor parte de la jerga financiera se usa en relación a este negocio mayorista.

Un ejemplo es el término “Tarifa Inter-Operador” (“Inter-Operator Tariff”, o “IOT”). La IOT es el precio que le cobra el operador local a los operadores extranjeros cada vez que un visitante realiza una llamada, envía un mensaje de texto o sube/baja datos de Internet (por ejemplo publicando un tweet o enviando un correo electrónico). En otras palabras, la IOT es el precio mayorista relacionado con las comunicaciones “salientes”.

Mucha gente en el sector utiliza también el término IOT para referirse al precio mayorista relacionado con las comunicaciones entrantes, esto es, el precio que el operador móvil local carga a los operadores extranjeros cada vez que un visitante extranjero recibe una llamada o un mensaje de texto. Este uso es un uso incorrecto. El término correcto para estas comunicaciones entrantes es “tarifa de terminación” (termination rates).

Debido a su similitud con los términos "de salida" y "entrada" (outbound and inbound), la introducción de los términos "salida" y "entrada" pueden crear confusión en este punto. Simplemente hay que recordar que tanto la salida como la entrada son formas de describir los diferentes tipos de itinerancia, mientras que salientes y entrantes son las formas de describir las diferentes direcciones de la comunicación que implica la itinerancia saliente o entrante.

### Resumen de términos clave

Término	Se refiere a	Significado
Ciente propio itinerante (Outbound)	Un viajero	Consumidor nacional realizando itinerancia fuera del país
Visitante Extranjero (inbound)		Consumidor extranjero realizando itinerancia en el territorio nacional
Emisor Neto de Itinerancia <sup>70</sup> (Net outbound)	Un operador móvil	El ingreso mayorista que se genera por suministrar servicios a los visitantes extranjeros es menor que los pagos mayoristas que se realizan para asegurar el servicio a los clientes propios itinerantes.
Receptor Neto de Itinerancia <sup>71</sup> (Net inbound)		El ingreso mayorista que se genera por suministrar servicios a los visitantes extranjeros es mayor que los pagos mayoristas que se realizan para asegurar el servicio a los clientes propios itinerantes.
Saliente (Outgoing)	Una llamada de voz, SMS o comunicación de datos	Realizada o enviada por el viajero
Entrante (Incoming)		Recibida por el viajero

Fuente: Clarke Mosby Mehta, 2013.

<sup>70</sup> Se puede describir también como “itinerancia saliente” (roaming out).

<sup>71</sup> Se puede describir también como “itinerancia entrante” (roaming in).

Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT)  
Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT)  
Oficina del Director

Place des Nations

CH-1211 Ginebra 20 – Suiza

Correo-e: [bdtdirector@itu.int](mailto:bdtdirector@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5035/5435

Fax: +41 22 730 5484

Director Adjunto y  
Jefe del Departamento de  
Administración y Coordinación  
de las Operaciones (DDR)

Correo-e: [bdtdeputydir@itu.int](mailto:bdtdeputydir@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5784

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Infraestructura,  
Entorno Habilitador y  
Ciberaplicaciones (IEE)

Correo-e: [bdtiee@itu.int](mailto:bdtiee@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5421

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Innovación y  
Asociaciones (IP)

Correo-e: [bdtip@itu.int](mailto:bdtip@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5900

Fax: +41 22 730 5484

Departamento de Apoyo a los  
Proyectos y Gestión del  
Conocimiento (PKM)

Correo-e: [bdtipkm@itu.int](mailto:bdtipkm@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5447

Fax: +41 22 730 5484

## África

### Etiopía

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina Regional

P.O. Box 60 005

Gambia Rd., Leghar ETC Building

3rd floor

Addis Ababa – Etiopía

Correo-e: [itu-addis@itu.int](mailto:itu-addis@itu.int)

Tel.: +251 11 551 4977

Tel.: +251 11 551 4855

Tel.: +251 11 551 8328

Fax: +251 11 551 7299

### Camerún

Union internationale des  
télécommunications (UIT)

Oficina de Zona

Immeuble CAMPOST, 3<sup>e</sup> étage

Boulevard du 20 mai

Boîte postale 11017

Yaoundé – Camerún

Correo-e: [itu-yaounde@itu.int](mailto:itu-yaounde@itu.int)

Tel.: +237 22 22 9292

Tel.: +237 22 22 9291

Fax: +237 22 22 9297

### Senegal

Union internationale des  
télécommunications (UIT)

Oficina de Zona

19, Rue Parchappe x Amadou

Assane Ndoye

Immeuble Fayçal, 4<sup>e</sup> étage

B.P. 50202 Dakar RP

Dakar – Senegal

Correo-e: [itu-dakar@itu.int](mailto:itu-dakar@itu.int)

Tel.: +221 33 849 7720

Fax: +221 33 822 8013

### Zimbabue

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina de Zona de la UIT

TelOne Centre for Learning

Corner Samora Machel and

Hampton Road

P.O. Box BE 792 Belvedere

Harare – Zimbabwe

Correo-e: [itu-harare@itu.int](mailto:itu-harare@itu.int)

Tel.: +263 4 77 5939

Tel.: +263 4 77 5941

Fax: +263 4 77 1257

## Américas

### Brasil

União Internacional de  
Telecomunicações (UIT)

Oficina Regional

SAUS Quadra 06, Bloco "E"

11<sup>o</sup> andar, Ala Sul

Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)

70070-940 Brasília, DF – Brazil

Correo-e: [itubrasilia@itu.int](mailto:itubrasilia@itu.int)

Tel.: +55 61 2312 2730-1

Tel.: +55 61 2312 2733-5

Fax: +55 61 2312 2738

### Barbados

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina de Zona

United Nations House

Marine Gardens

Hastings, Christ Church

P.O. Box 1047

Bridgetown – Barbados

Correo-e: [itubridgetown@itu.int](mailto:itubridgetown@itu.int)

Tel.: +1 246 431 0343/4

Fax: +1 246 437 7403

### Chile

Unión Internacional de  
Telecomunicaciones (UIT)

Oficina de Representación de Área

Merced 753, Piso 4

Casilla 50484 – Plaza de Armas

Santiago de Chile – Chile

Correo-e: [itusantiago@itu.int](mailto:itusantiago@itu.int)

Tel.: +56 2 632 6134/6147

Fax: +56 2 632 6154

### Honduras

Unión Internacional de  
Telecomunicaciones (UIT)

Oficina de Representación de Área

Colonia Palmira, Avenida Brasil

Ed. COMTELCA/UIT, 4.<sup>o</sup> piso

P.O. Box 976

Tegucigalpa – Honduras

Correo-e: [itutegucigalpa@itu.int](mailto:itutegucigalpa@itu.int)

Tel.: +504 22 201 074

Fax: +504 22 201 075

## Estados Árabes

### Egipto

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina Regional

Smart Village, Building B 147, 3rd floor

Km 28 Cairo – Alexandria Desert Road

Giza Governorate

Cairo – Egipto

Correo-e: [itucairo@itu.int](mailto:itucairo@itu.int)

Tel.: +202 3537 1777

Fax: +202 3537 1888

## Asia-Pacífico

### Tailandia

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina de Zona

Thailand Post Training Center ,5th floor

111 Chaengwattana Road, Laksi

Bangkok 10210 – Tailandia

Dirección postal:

P.O. Box 178, Laksi Post Office

Laksi, Bangkok 10210, Tailandia

Correo-e: [itubangkok@itu.int](mailto:itubangkok@itu.int)

Tel.: +66 2 575 0055

Fax: +66 2 575 3507

### Indonesia

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina de Zona

Sapta Pesona Building, 13th floor

Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17

Jakarta 10001 – Indonesia

Dirección postal:

c/o UNDP – P.O. Box 2338

Jakarta 10001 – Indonesia

Correo-e: [itujakarta@itu.int](mailto:itujakarta@itu.int)

Tel.: +62 21 381 3572

Tel.: +62 21 380 2322

Tel.: +62 21 380 2324

Fax: +62 21 389 05521

## Países de la CEI

### Federación de Rusia

International Telecommunication  
Union (ITU)

Oficina de Zona

4, Building 1

Sergiy Radonezhsky Str.

Moscú 105120 – Federación de Rusia

Dirección postal:

P.O. Box 25 – Moscú 105120

Federación de Rusia

Correo-e: [itumoskow@itu.int](mailto:itumoskow@itu.int)

Tel.: +7 495 926 6070

Fax: +7 495 926 6073

## Europa

### Suiza

Union internationale des  
télécommunications (UIT)

Oficina de Desarrollo de las  
Telecomunicaciones (BDT)

Unidade Europa (EUR)

Place des Nations

CH-1211 Ginebra 20 – Suiza

Correo-e: [eurregion@itu.int](mailto:eurregion@itu.int)

Tel.: +41 22 730 5111



---

Unión Internacional de Telecomunicaciones  
Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones  
Place des Nations  
CH-1211 Ginebra 20  
Suiza  
[www.itu.int](http://www.itu.int)