

Alberto Moreno Rebollo*

REFLEXIONES SOBRE LA REGULACIÓN DE LOS PRECIOS DE TERMINACIÓN DE LLAMADAS EN REDES MÓVILES: ¿EXISTEN ALTERNATIVAS A LA ORIENTACIÓN A COSTES?

El debate suscitado en torno a la fijación de precios de interconexión de terminación en las redes móviles se ha visto privado de la necesaria objetividad para analizar cualquier asunto de esta trascendencia. Como si de un «dogma de fe» se tratara, no han sido pocos los que han alzado la voz sobre la «ineludible necesidad» de orientar a costes los precios de terminación móvil, sin pararse a pensar si esta medida se encuentra alineada con los principios del nuevo marco regulatorio o si constituye una medida que maximiza el beneficio del usuario en el largo plazo. En este artículo se analiza los principios que deberían seguirse para la fijación de los precios de terminación en las distintas redes móviles.

Palabras clave: telecomunicaciones, precios de interconexión, orientación a costes, regulación.

Clasificación JEL: L11, L51, L96.

1. Condicionantes adversos en la aproximación a la regulación de los precios de terminación móvil

La regulación de los precios de terminación de llamadas en redes móviles ha generado ríos de tinta en la literatura regulatoria. Sin embargo, el debate suscitado en torno a este punto se ha visto privado de la necesaria objetividad para analizar cualquier asunto de esta tras-

cendencia. Como si de un «dogma de fe» se tratara, no han sido pocos los que han alzado la voz sobre la «ineludible necesidad» de orientar a costes los precios de terminación móvil, sin pararse a pensar si esta medida se encuentra alineada con los principios del nuevo marco regulatorio o si constituye una medida que maximiza el beneficio del usuario en el largo plazo.

Si se intenta buscar las causas que han suscitado este apasionado debate no hay duda que las mismas hunden sus raíces en la regulación de las redes de telefonía fija.

* Telefónica Móviles S.A.U.

Es precisamente el tráfico originado en redes fijas con destino las redes móviles el que ha suscitado más controversia, llegándose a afirmar, en ocasiones, que los operadores fijos han subvencionado el despliegue de las redes móviles, nada más lejos de la realidad, como se explicará a lo largo de este artículo.

Reparto de valor entre fijo y móvil

El desarrollo del mercado fijo-móvil ha sido posible como consecuencia de las inversiones llevadas a cabo por los operadores móviles para fomentar los servicios de telefonía móvil, llegando a conseguir que la penetración de la telefonía móvil en España se sitúe por encima de la media europea y generando, en los clientes de telefonía móvil, una percepción muy positiva del servicio ofrecido por los operadores móviles, lo que ha incentivado, a su vez, un mayor desarrollo del mercado. Este desarrollo ha beneficiado directamente a los operadores fijos al crear e incentivar el tráfico fijo-móvil (F2M) y móvil-fijo (M2F), de forma que en 2004, el tráfico fijo-móvil suponía ya el 34,87 por 100 de los ingresos por tráfico de los operadores fijos¹ en España. Los factores que han fomentado el intercambio entre tráfico fijo-móvil han venido de la percepción de valor por parte de los usuarios que llamaban a un teléfono móvil:

- *Ubicuidad*: La facilidad de localización ofrecida por los operadores móviles: la comunicación con un determinado usuario móvil es establecida independientemente del lugar donde se encuentre, a diferencia de los usuarios fijos.

- *Disponibilidad*: El elevado grado de cobertura de los operadores móviles (cobertura población = 99 por 100, cobertura geográfica = 98 por 100) que permite, a los clientes móviles, disponer de servicio telefónico y, por tanto, estar en condiciones de recibir llamadas, prácticamente en todo momento. A los clientes fijos les permite satisfacer necesidades de oportunidad, frente a

la alternativa de llamar a una persona a un terminal fijo, con menor probabilidad de éxito.

- *Desarrollo del mercado móvil*: Un enorme esfuerzo comercial y de subvención de terminales llevado a cabo por los operadores móviles, que ha determinado la creación de un parque de usuarios móviles superior a los 38 millones en España.

- *Innovación y esfuerzo inversor*: Innovación e inversión en nuevos servicios y facilidades asociadas a las redes móviles.

En consecuencia, un análisis riguroso de la competencia en el mercado fijo-móvil habrá de incidir en todos los factores que conforman el precio final de las llamadas fijo-móvil, analizando la correspondencia entre el precio cobrado por cada agente y el valor aportado por éste en la construcción del servicio final al cliente.

Sin embargo, cuando analizamos el comportamiento de los operadores fijos en el segmento de mercado de las llamadas fijo-móvil, podemos identificar algunas paradojas que nos llevarán a desmentir ese pretendido subsidio de las redes fijas a las redes móviles.

La obligación de no-discriminación en los precios de interconexión impuesta por el marco normativo transitorio para los operadores móviles con peso significativo en el mercado de interconexión (SMP) determina los precios de terminación en cada una de las redes móviles como un coste variable idéntico para todos los operadores fijos, por lo que la competencia en los precios finales de las llamadas fijo-móvil se establece sobre el margen que retiene el operador fijo. El margen retenido por los operadores fijos en las llamadas fijo-móvil es posiblemente el más elevado de las diferentes tipologías de tráfico.

A la vista de la evolución de este mercado durante los últimos años se infiere, con claridad, que las reducciones de precios en las llamadas fijo-móvil no han venido determinadas por la presión competitiva de los operadores fijos alternativos, sino de las obligaciones de control de precios minoristas impuestas a Telefónica de España (*price-cap*), reducciones que se han soportado, en su mayor parte, en las sucesivas reducciones de los precios de terminación móvil. De esta forma, curiosamente

¹ Fuente: Informe Anual 2004 CMT

Telefónica de España, salvo escasísimas excepciones, constituye la referencia en precios del mercado, estando situados el resto de operadores en niveles de precio muy superiores, tal y como ha venido poniendo de manifiesto la propia Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en sus Informes Anuales

De hecho, las reducciones de precios de los operadores móviles no han tenido un reflejo en las tarifas cobradas a los usuarios por parte de los operadores fijos alternativos, sino por el contrario han servido para engrasar el margen de aquellos operadores en este tipo de llamadas. Llegados a este punto cabe preguntarse: ¿Quién ha subsidiado a quien?

En este contexto, la no traslación de las reducciones de costes a los usuarios finales en las llamadas fijo-móvil resulta contraria al objetivo de *promover una inversión eficiente* propugnado en el nuevo marco regulatorio, debido a que si las reducciones de costes y la mejora en la gestión de un operador móvil no son trasladadas por los operadores fijos a los usuarios finales y únicamente sirven para incrementar el margen de los operadores fijos, o para que éstos hagan subvenciones cruzadas entre distintos tipos de llamadas, se producirá un desincentivo a la mejora en la eficiencia de los operadores móviles y un perjuicio para los usuarios finales.

En este sentido, conviene tener en cuenta dos factores que explicarían que los operadores alternativos a Telefónica tuvieran un precio por las llamadas fijo-móvil superior a ésta, sin que sean expulsados por el mercado:

a) Existe una fuerte migración entre los mecanismos de selección de operador, aumentando el peso de los abonados preseleccionados frente a los abonados con selección llamada a llamada.

b) No existe una segmentación independiente de las llamadas a móviles dentro del ámbito de las llamadas susceptibles de ser preseleccionadas, encontrándose englobadas junto con las llamadas de larga distancia (provinciales, interprovinciales e internacionales), lo que hace que la lucha por el cliente no se plantee por destinos, sino en conjunto.

c) La aparición de ofertas conjuntas banda ancha+llamadas nacionales (metropolitanas, provinciales e interprovinciales) atraen al cliente bajo el reclamo de la tarifa plana en voz y datos, no resultando comercialmente relevante el precio de las llamadas a móviles. De hecho, resulta significativo que nunca aparezca el precio de las llamadas fijo-móvil en la publicidad de estas ofertas.

Por consiguiente, no debe sorprender observar que el objetivo de conseguir que los clientes finales se beneficien de reducciones en los precios fijo-móvil sólo se ve materializado hasta la fecha en el caso de Telefónica de España.

Con estas condiciones de contorno, resultan fácilmente explicables los planteamientos de algunos operadores fijos en relación con la reducción de los precios de interconexión de terminación de llamadas en redes móviles:

- La eliminación del *price-cap* de la obligación de trasladar automáticamente a los precios finales las reducciones de los precios de terminación móvil aligera la presión competitiva sobre el precio de las llamadas fijo-móvil, de modo que resulta más improbable que las reducciones de los precios de terminación móvil tengan su reflejo en los precios finales cobrados al usuario fijo.
- Se incrementa el peso relativo de la retención del operador fijo sobre el total de los ingresos percibidos, sin que se observe un incremento del valor añadido aportado.
- El incremento del beneficio en las llamadas fijo-móvil permitiría la existencia de subvenciones cruzadas para las llamadas con destino fijo o los servicios de banda ancha, auténtico mercado objetivo de los operadores alternativos, donde existe una competencia más intensa y unos menores márgenes.

En consecuencia, paradójicamente la intervención regulatoria de los precios de terminación en las redes móviles no ha dado lugar a una disminución proporcional e incluso equivalente de los precios de las llamadas fijo-móvil, creándose el efecto perverso de subvenciones cruzadas entre mercados, a costa de los operadores móviles que tienen la consideración de dominantes.

Referencia de los precios de terminación en redes fijas y móviles

La polémica generada en torno a los precios de terminación en redes móviles viene determinada, en gran medida, por una inapropiada comparación con los precios de terminación en redes fijas cuando ambos servicios responden a naturalezas diferentes; el servicio de terminación de llamadas en la red móvil incluye la localización del móvil, la gestión de la movilidad y el propio servicio de terminación de la llamada en el móvil. Pero más importante aún, los modelos de negocio fijo y móvil y su estructura competitiva son significativamente distintos y precisan, por lo tanto, de prácticas regulatorias diferentes.

Estas diferencias en la composición de ambos servicios desautorizan la mera comparativa entre el nominal de sus precios. Aun cuando pudiera aislarse el precio del servicio de terminación de llamadas en redes móviles propiamente dicho del resto de conceptos, las diferencias en los ciclos de renovación tecnológica y el nivel de cobertura alcanzado en cada una de las redes, generan un factor diferencial que confirma la falta de ortodoxia de las comparativas entre redes que difieren radicalmente en su esencia.

Adicionalmente, la regulación de la terminación de las llamadas en redes móviles viene condicionada por la regulación aplicada al acceso y la terminación de llamadas en la red del operador fijo establecido en cada uno de los países, tras el proceso de liberalización. La lógica comodidad que proporciona la aplicación analógica de los principios ya conocidos de la regulación en la liberalización del mercado de la telefonía fija, ha llevado a la aplicación mecanicista de las mismas fórmulas para supuestos radicalmente diferentes, como los que concurren en las comunicaciones móviles.

No conviene olvidar que la orientación a costes de los precios de interconexión de las redes fijas constituía una medida temporal impuesta al operador establecido en el momento de la liberalización, a fin de que los operadores alternativos pudieran empezar a prestar servicios sobre la red del operador establecido, de forma que pudieran alcanzar las economías de escala y densidad necesarias

que les permitiera desplegar su propia infraestructura de forma racional en función de la distribución de la demanda.

Lamentablemente, las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) olvidaron el carácter temporal de esta medida y no han querido asumir cómo la permanencia en el tiempo de la orientación de los precios de interconexión en función de los costes constituía un desincentivo al despliegue de redes alternativas. Con posterioridad, las ANR, en el marco del ERG y con los auspicios de la propia Comisión Europea, acuñaron un término, la «escalera de inversión», que venía a corregir sobre el papel este problema pero que, en la práctica, no ha pasado de un ejercicio doctrinal. Ninguna de las decisiones regulatorias adoptadas hasta la fecha ha puesto en práctica la doctrina de la «escalera de inversión».

Efecto de las asimetrías en los precios de terminación

La finalidad de la imposición de obligaciones regulatorias es que un mercado que se distingue por la ausencia de competencia efectiva se comporte, en presencia de dichas obligaciones, de forma similar a como lo haría si fuese efectivamente competitivo.

En este sentido, un mercado en competencia se caracteriza porque existe rivalidad entre los agentes de dicho mercado que hace que los movimientos competitivos realizados por una empresa tengan efectos notables sobre sus competidores, que tratarán de reaccionar ante dicho movimiento, de modo que en un mercado en competencia los operadores tenderán a fijar precios teniendo en cuenta el nivel de referencia de sus competidores, a fin de conseguir hacer atractiva su oferta a los clientes. Como consecuencia, en un mercado competitivo un operador no podrá mantener, en sus precios, un margen considerable sobre el precio de los otros agentes.

A fin de evaluar cuál sería el nivel adecuado de precios en el mercado de terminación móvil, se debe tratar de determinar el precio que deberían fijar los operadores si existiera competencia efectiva en dicho mercado.

En este sentido, es preciso partir de alguna suposición que nos permita crear un mercado de terminación en competencia, donde estén presentes todos los agentes que compiten también en un mismo mercado minorista.

De este modo, en el caso concreto del servicio de telefonía móvil, existe competencia a nivel minorista entre los operadores móviles presentes en un mercado, mientras que la terminación, tal y como dispone la Recomendación de Mercados Relevantes, es un mercado donde hay un único prestador monopolista, ya que con un modelo de CPP (*Calling Party Pays*) los operadores móviles compiten entre sí en los precios de las llamadas originadas en sus clientes, pero no en los precios de las llamadas realizadas hacia sus clientes. Esta afirmación se ha convertido ya en un clásico en los documentos de regulación, pero sobre la que han empezado a aparecer voces discordantes como la del Tribunal de Defensa de la Competencia español:

«... el Tribunal debe señalar que un contrato de interconexión es un acuerdo entre mayoristas que disponen de red y, por lo tanto, un acuerdo bilateral entre dos de esos operadores de redes. Por lo que no se puede hablar de monopolio unilateral en este caso, puesto que el otro operador, por misma lógica y argumento, también lo tiene. Habría que aproximarse más bien a la idea de monopolio bilateral y en estos casos de lo que se trata de discutir acerca del reparto de las ganancias entre ambas partes.»

Sin embargo, si el precio de las llamadas con destino a usuarios móviles fuera compartido entre el usuario llamante y el llamado, los operadores móviles competirían en el precio de las llamadas entrantes y salientes de sus clientes. Si se imagina, por tanto, este escenario para discernir cuál debería ser el precio del servicio de terminación en competencia, se puede concluir que, tal y como sucede actualmente en el mercado minorista, donde existe una fuerte competencia en precios, se establecería también en el mercado de terminación una competencia en precios que, tal y como indicábamos previamente, impediría a los operadores diferenciarse de sus competidores mediante precios de terminación perceptiblemente superiores.

En este contexto, la rivalidad en precios entre los operadores móviles afectaría tanto a los que ya están en el mercado, como a los nuevos entrantes que, si desean competir y captar clientes, deberán ser, al menos, tan eficientes como los operadores que ya estaban prestando servicios en el mismo mercado con anterioridad y, por consiguiente, su nivel de precios de terminación será un referente para los nuevos agentes.

La conclusión que se puede alcanzar, a tenor del ejemplo anterior, es que las medidas regulatorias de control de precios deberán simular un mercado donde los precios de terminación de todos los operadores presentes en el mismo mercado minorista estén en un mismo nivel de referencia, tal y como sucedería si existiera competencia efectiva.

Los efectos de las asimetrías en los precios de terminación móvil se ponen de manifiesto en los mercados minoristas descendentes, mercados de telefonía fija y móvil:

- La principal distorsión en el mercado de telefonía móvil es la existencia de un flujo neto de pagos del operador con menores precios de terminación al operador con mayores precios. Dado que ambos operadores compiten en el mercado minorista, este flujo neto de pagos no es sino la constatación de una situación anómala.
- En el mercado de la telefonía fija, la principal distorsión viene determinada por la ausencia de transparencia tarifaria que tiene el abonado llamante, de forma que no es raro encontrar precios de llamadas fijo-móvil que han tomado como referencia para su fijación el precio del operador más caro, de forma que los menores precios de terminación se traducen en mayores márgenes para el operador fijo y no en precios más atractivos para el usuario final.

Efecto del poder de compra sobre la fijación de los precios de terminación móvil

Los mercados de terminación son mercados definidos como monopolios en la Recomendación de mercados relevantes, sin embargo, el poder de mercado del prestador monopolista dependerá, en gran medida, de la existencia de poder compensatorio de compra por parte de los clientes mayoristas.

La posible incidencia del poder de mercado de un agente sobre la estructura de la oferta de un mercado puede verse contrarrestada por una demanda con alto poder de negociación, capaz de evitar el surgimiento de hipotéticas prácticas restrictivas de la competencia derivadas del poder económico de uno de los agentes. Dicho poder compensatorio dependerá de la fortaleza relativa de los demandantes en el proceso de fijación del precio y del resto de condiciones contractuales del servicio de terminación, determinada fundamentalmente por la naturaleza de los operadores y su concentración, la elasticidad demanda-precio de cada producto, la posible segmentación del mercado, el procedimiento de negociación y determinación de las condiciones contractuales y las perspectivas de evolución de la demanda.

Sobre este punto, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha ido un paso más allá que sus homólogas europeas al afirmar que los operadores móviles disponen de poder compensatorio de compra y que el procedimiento de fijación de los precios de terminación por parte de los operadores móviles está sujeta a unas restricciones que impiden de facto que el operador móvil pueda ejercer su posición monopolista en el mercado de terminación de llamadas sobre su propia red. No obstante, la Comisión Europea consideró que la CMT no había acreditado suficientemente el poder de compra de los operadores móviles.

La existencia de una situación de equilibrio en los flujos de tráfico intercambiados por los operadores móviles determina la inexistencia de un incentivo a fijar unos precios de terminación elevados, dado que los mayores ingresos derivados del sobreprecio de la terminación de llamadas quedaría compensado con el mayor gasto incurrido en la terminación de llamadas en la red del competidor. De hecho, en determinados mercados, como el francés, los operadores móviles acordaron en el pasado un esquema *Bill & keep* o *Sender keeps all* en el que los operadores móviles no se facturaban por el servicio de terminación de llamadas en las redes fijas.

La prestación recíproca de servicios de terminación de llamadas determina que en ausencia de regulación la

fijación de los precios de terminación en una red móvil no dependa exclusivamente de la voluntad del operador móvil, sino también del precio que el otro operador móvil fuera a facturarle por terminar llamadas en su red. Es más, ante un incremento del precio de terminación por parte de un operador tendría inmediata respuesta por parte del resto de los operadores móviles, actuando como mecanismo de retorsión eficaz ante las pretensiones de un operador de ejercer su poder de mercado sobre la terminación de llamadas en su red.

La doctrina económica habla de los «monopolios bilaterales» en la que el poder de mercado de un agente, dispuesto a fijar el nivel de precios en el nivel que maximice sus ingresos, queda compensado con el poder de compra del resto de agentes del oligopolio que pretenden fijar el nivel de precios incluso por debajo del nivel de costes. La conjunción de ambas fuerzas contrapuestas determina la fijación de los precios en niveles razonables, en un punto de equilibrio entre ambos extremos.

Este extremo ha sido corroborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia al señalar que:

«... el Tribunal debe señalar que un contrato de interconexión es un acuerdo entre mayoristas que disponen de red y, por lo tanto, un acuerdo bilateral entre dos de esos operadores de redes. Por lo que no se puede hablar de monopolio unilateral en este caso, puesto que el otro operador, por la misma lógica y argumento, también lo tiene. Habría que aproximarse más bien a la idea de monopolio bilateral y en estos casos de lo que se trata es de discutir acerca del reparto de las ganancias entre ambas partes.»

La existencia de monopolios bilaterales cuestiona el argumento de ausencia de poder compensatorio de compra bajo la óptica de la teoría clásica del monopolio. El precio recíproco de terminación no es fijado por cada una de las partes de forma unilateral de forma que se maximice su beneficio, sino que el mismo es determinado por el poder de compra relativo de cada uno de las partes. En este sentido, la inevitable necesidad de interconectarse para garantizar el acceso a la totalidad del

parque de usuarios móviles, así como el equilibrio existente entre los flujos de tráfico intercambiados entre los operadores móviles (determinado por la interconexión directa entre las redes de los diferentes operadores móviles) establece de facto un equilibrio en el poder de compra relativo de los diferentes móviles, de forma tal que no es posible afirmar que un operador móvil está en disposición de ejercer su poder de mercado a la hora de establecer el precio de terminación de llamadas en su red proveniente de otros operadores móviles.

Esta doctrina parece haber calado poco a poco en algunos reguladores, tales como OFCOM²:

«The potential for consumer detriment from high termination charges for mobile to mobile calls may be less than is the case with fixed to mobile calls. The distributional effects and impact on consumer choice, referred to in paragraph 2.16 above, may be less relevant in the context of mobile to mobile calls, and the net effect of regulating flows between the MNOs may be slight. *It is, therefore, conceivable that any future charge controls on 2G or 3G voice call termination could be restricted to termination of voice calls originated on fixed networks, where the potential for consumer detriment may be greater. In that case, charges for termination of mobile to mobile calls might be made subject only to a general obligation to ensure that these charges are fair and reasonable or, alternatively, all controls could be removed in favour of a reliance on competition law.*»

2. Orientación a costes de los precios de terminación en redes móviles vs orientación al mercado

El concepto de orientación a costes de los precios de utilización de la red ya existente de un tercero ha sido un

elemento continuo de referencia en la regulación de las telecomunicaciones. De hecho se ha transformado en un «lugar común», que ha sufrido las consecuencias de vanalización de todo «lugar común».

La orientación a costes se ha transformado en una fórmula mágica que parece que todo lo puede solucionar, hasta el punto que este concepto se ha utilizado en demasiadas ocasiones a conveniencia de parte, desconociendo su auténtico significado y aislándolo de la realidad de aquello a lo que se quería orientar a costes, convirtiéndolo en un instrumento inútil para los fines que se pretendían conseguir.

Con la experiencia acumulada a este respecto, cabe afirmar que los resultados obtenidos del análisis de los costes no sirven para todo tipo de decisiones de política de empresa, empezando por los precios, y menos si se aísla el análisis de un momento o período determinado, sin considerar la dinámica de la empresa a lo largo de su vida, contemplando los correspondientes procesos de renovación tecnológica y los ciclos del mercado, que exigirán decisiones muy diferentes en función de cada una de sus etapas.

Igualmente, parece el momento de resaltar que todo modelo de costes conlleva una cierta dosis de convencionalismo que indudablemente condiciona los resultados finales, por lo que llevar a rajatabla lo que podría deducirse de unos determinados resultados es, sin duda, una de las mejores fórmulas para hundir a la propia empresa. Esto es especialmente válido para empresas multiservicio o multiproducto, donde existe un mayor componente fijo de los costes, como es el caso de las telecomunicaciones en general y de los operadores móviles en particular.

En el criterio de orientación a costes se detecta una filosofía de «reparto de lo ya conseguido», que dista mucho de ser el instrumento idóneo para un sector que requiere un espíritu continuo de innovación y apuesta por el futuro. En materia de precios, la regulación debe primar la competitividad de los agentes, ante lo cual, el modelo de costes no es la fórmula óptima para conseguir este fin ya que, lejos de incentivar la eficiencia, lo que hace es desincentivarla, al tener que trasladar las

² «Wholesale mobile voice call termination. Preliminary consultation on future regulation». OFCOM (07-06-2005)

ventajas obtenidas por un agente al mercado en su totalidad, distorsionando el mismo.

Las autoridades regulatorias han tomado como «dogma de fe» la errónea creencia de que el grado de competencia en un mercado está directamente relacionado con la disminución de los precios de interconexión de los operadores con poder significativo en el mercado, cayendo en una continua espiral de bajadas de precios de interconexión impuestas por los reguladores, si no en una desenfrenada carrera entre las ANR para fijar los precios de interconexión más bajos, bajo los auspicios de una sacralizada *best practice* impulsada en su momento por la Comisión Europea.

Sin embargo, el nuevo marco regulatorio ha dejado de considerar la orientación a costes de los precios de terminación como un bálsamo que cura todos los males que achacan a la competencia en un mercado, para pasar a ser una medida de carácter excepcional, de aplicación en aquellos supuestos de fallos graves en la competencia de un determinado mercado y donde la orientación a costes sea una medida adecuada y proporcionada a la naturaleza del fallo identificado por el regulador, tras el consiguiente análisis del mercado.

Por lo tanto, la intervención indiscriminada en los precios de terminación de un operador con SMP en el mercado de terminación, se corresponde con un comportamiento propio de la apertura a la competencia de una situación monopolística pero, en ningún caso, para la regulación de un mercado marcadamente competitivo como es el mercado de la telefonía móvil en España.

En los casos en que la relación entre operadores es «uno contra todos», como en el mercado fijo en los momentos inmediatamente posteriores a la liberalización, se carece de una referencia de precio de mercado, lo que lleva a considerar el principio de orientación a costes como prácticamente única guía o directriz para regular dichas relaciones. Por el contrario, y recordando lo que nos explica la Ciencia Económica, siempre que exista una referencia de precio en el mercado éste será el mejor indicador de precio a establecer en las relaciones entre agentes.

Este principio de «precio de mercado», muy utilizado para lo que se conoce como «precios de transferencia», surge aquí como auténtico referente. Con independencia de las consideraciones que se puedan realizar sobre el carácter monopolista de la red de cada operador, móvil o fijo, lo cierto es que, en tanto en cuanto un operador disponga de red propia tendrá inevitablemente una doble oferta: minorista, para los clientes finales, y mayorista, para sus relaciones con los otros operadores.

De la existencia de esta doble oferta se deducen fácilmente unas necesarias relaciones de equilibrio, de forma que la oferta minorista está condicionada por la competencia y por la propia oferta mayorista del operador y, al mismo tiempo, la oferta mayorista —en principio no directamente afectada por la competencia— estará condicionada por la oferta minorista.

Curiosamente, las reflexiones regulatorias recogen con profusión los desequilibrios que en determinados casos se producen en el mercado entre estos dos mundos —minorista y mayorista— y, sin embargo, a la hora de establecer las medidas a tomar para su corrección se abstraen completamente del mercado y buscan su solución en artificios contables ajenos a la realidad del problema.

3. Principios para la intervención en los precios bajo el nuevo marco regulatorio

Frente a la aplicación mecanicista en el antiguo marco regulatorio de la orientación en función de los costes de los precios de interconexión de los operadores declarados con peso significativo en el mercado, el nuevo marco regulatorio emanado de las Directivas de Comunicaciones Electrónicas establece un régimen mucho más garantista, estableciendo un procedimiento reglado para la imposición de las obligaciones por parte de la ANR.

Las Directivas europeas fijan como objetivo la salvaguarda de la competencia a largo plazo, en contraposición con el anterior marco regulatorio que centraba su eje de acción en el corto plazo en el marco de la liberalización del mercado, tal y como se indica en la Directiva marco que

considera que el anterior marco regulatorio fue válido para crear las condiciones necesarias para una competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones, pero en la actualidad resulta preciso un nuevo marco regulatorio que se adapte a la nueva realidad del sector.

En este contexto, la Directiva de Acceso, en su considerando 20, limita la intervención en precios a aquellas situaciones en las que un «análisis de mercado ponga de manifiesto la ineficacia de la competencia en un sector concreto». Por otro lado, la orientación a costes ha dejado de ser el factor más relevante para el fomento de la competencia efectiva, para pasar a constituirse en una de las herramientas regulatorias al alcance del regulador, en caso de ser precisa la medida regulatoria de control de precios deberá ser proporcional con el grado detectado de «ineficacia de la competencia».

Los principios planteados en el considerando 20 de la Directiva de Acceso a seguir en la intervención sobre los precios son los siguientes:

- «Las medidas de control de precios pueden ser necesarias cuando el análisis de mercado ponga de manifiesto la ineficacia de la competencia en un sector concreto». Por tanto, la primera opción deberá ser dejar actuar a las leyes del mercado y de la libre competencia, de modo que sólo tras demostrarse un fallo de éstas podrá ser necesario introducir medidas de control de precios.

- «La intervención reguladora puede ser relativamente leve, como en el caso de la obligación de fijar precios razonables [...], o revestir una envergadura mucho mayor, como ocurre con la orientación de los precios en función de los costes». Consiguientemente, en caso de ser precisa, la medida regulatoria de control de precios deberá ser proporcional con el grado de «ineficacia de la competencia» detectada.

- «Cuando una ANR calcule los costes generados por la creación de un servicio impuesto en virtud de la Directiva de Acceso procede permitir una rentabilidad razonable sobre el capital empleado [...] El método de la recuperación de costes debe ser adecuado a las circunstancias teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la eficacia y

la competencia sostenible y de lograr el máximo beneficio para los consumidores». Este principio, asegura que: no se penalice a los operadores más eficientes, que se vele por la sostenibilidad (a largo plazo) del mercado y que la medida adoptada en todo caso ha de primar el beneficio al consumidor.

En caso de que la ANR determine finalmente que procede imponer obligaciones ex-ante a un operador dominante en el mercado de terminación en su propia red, por incapacidad de la legislación de competencia para corregir los fallos de mercado, la ANR podrá imponer medidas concretas al operador SMP, teniendo en cuenta que dichas obligaciones deben:

- Ser apropiadas y basarse en la naturaleza del problema detectado.

- Ser proporcionadas y estar justificadas a la luz de los objetivos señalados en la Directiva marco.

- Conseguir un máximo de beneficios para los usuarios, en términos de elección, precio y calidad.

- Velar por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia a largo plazo.

- Promover una inversión eficiente en materia de infraestructura y fomentar la innovación.

- Aplicarse de manera consistente con el fin de asegurar el desarrollo del mercado interior europeo de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

El principio de proporcionalidad exige que toda carga impuesta al destinatario de una regla deba limitarse a la medida estrictamente necesaria para alcanzar el objetivo buscado y no debe requerir un sacrificio excesivo e innecesario para los operadores a los que grava.

Es preciso, por tanto, que la ANR realice un análisis de coste y beneficio de las medidas propuestas, tratando, en lo posible, de cuantificar el coste que supone para el operador obligado y el beneficio que se genera para los usuarios finales en el mercado minorista donde se ha concluido la existencia de un fallo de competencia.

De este modo, la aplicación del principio de proporcionalidad se debe articular en cinco fases:

- 1) La ANR deberá identificar el conjunto de las medidas regulatorias que deberán ser impuestas al operador

SMP en el mercado relevante considerado que deberá ser determinado por la ANR, para lo cual, en primer lugar, deberá proceder a analizar las obligaciones genéricas que son precisas para corregir el fallo de competencia.

Para realizar esta selección de los remedios a aplicar, la ANR deberá otorgar prioridad a aquellas obligaciones menos intervencionistas, de forma que, si éstas son suficientes para subsanar el fallo, no se impondrán las obligaciones que implican un mayor grado de intervención.

2) En la segunda fase, la ANR deberá elegir, dentro de cada obligación, la medida concreta a imponer a un operador SMP, en función de la gravedad del fallo detectado.

Dentro de cada una de las obligaciones genéricas contempladas en las Directivas existe una amplia gama de posibles obligaciones, que deberán ser seleccionadas en función del grado de intervención necesario para corregir un fallo de competencia determinado.

En este sentido, dentro de la obligación de control de precios, la orientación a costes deberá ser la última opción a evaluar por la ANR.

3) Posteriormente, tras identificar las obligaciones que deberán ser impuestas a un operador SMP, la ANR deberá verificar la procedencia de las mismas, analizando sus efectos previstos sobre el mercado, a fin de realizar el análisis coste/beneficio del conjunto de medidas propuestas y comprobar que éstas son proporcionales al problema detectado y cumplen con los principios anteriormente expuestos, que deberán regir la imposición de las obligaciones.

4) Tras garantizar la proporcionalidad de las obligaciones propuestas a la corrección del fallo de competencia detectado, la ANR debe analizar el período temporal durante el que serán de aplicación dichas obligaciones. Este período debe ser el mínimo imprescindible para solventar los fallos.

5) Finalmente, es preciso que la ANR delimite el ámbito de aplicación de las obligaciones impuestas al operador SMP, de forma que, tras identificar el mercado de servicios minoristas en el que se ha manifestado un fallo de competencia, se impongan las obligaciones ne-

cesarias al operador SMP, pero únicamente en relación a dicho mercado minorista.

En este sentido, la ANR deberá limitar el ámbito de aplicación de las obligaciones al mínimo imprescindible para subsanar los fallos de mercado, es decir, deberán delimitar el mercado afectado por los fallos de competencia, de forma que las obligaciones impuestas al operador SMP en el mercado mayorista relevante sujeto a regulación sean exclusivamente de aplicación a las relaciones de dicho operador con los agentes presentes en el mercado minorista en el que se produce el fallo de competencia. De este modo se previene y evita la sobre regulación que se produciría si dichas obligaciones fueran extendidas a las relaciones otros agentes no afectadas por los fallos de competencia identificados, tal y como ha propuesto el regulador francés, ART, tras el análisis del mercado de terminación de llamadas en redes móviles en Francia.

Por ejemplo, si el fallo de competencia detectado fuera «precios minoristas fijo-móvil excesivos» y la ANR identificara como causa a los precios de terminación de los operadores móviles, las obligaciones a nivel mayorista deberían afectar únicamente a las relaciones de los operadores móviles con los operadores fijos, pero no a las relaciones de los operadores móviles entre sí.

En todo caso, el principio y el fin último que debe regir la imposición de obligaciones es conseguir el máximo beneficio para los ciudadanos, que se debe manifestar en forma de mejoras en las condiciones de competencia efectiva en algún mercado minorista conexo. En este sentido, cuando no exista ningún indicativo que demuestre que en los mercados minoristas afectados por el servicio mayorista de terminación en la red móvil de un operador existe una distorsión, en las condiciones de competencia, provocada por el servicio mayorista citado, no resulta necesaria ni pertinente la regulación del mercado de terminación, ya que el efecto sobre el mercado de la imposición de obligaciones a nivel mayorista podría poner en riesgo beneficios ya disfrutados por los usuarios y desincentivar la innovación y la inversión.

La regulación de los precios en el sector de las comunicaciones electrónicas constituye la expresión máxima

de la intervención en un mercado y, por tanto, esta medida, atendiendo al principio de proporcionalidad al fallo detectado, debe ser impuesta únicamente cuando la aplicación del resto de obligaciones genéricas, las obligaciones anteriores, no pueda corregir el fallo de competencia identificado.

Si, finalmente, la ANR considera precisa una medida de control de precios, debe antes de materializar dicha medida en una obligación concreta, atender a la Directiva de Acceso que establece una gradación en la intensidad de la regulación de los precios, en garantía de la proporcionalidad y adecuación de la medida al fallo de competencia detectado, tal y como señala en su considerando 20: «... La intervención reguladora puede ser relativamente leve, como en el caso de la obligación de fijar precios razonables para la selección del operador que establece la Directiva 97/33/CE, o revestir una envergadura mucho mayor, como ocurre con la obligación de orientación de los precios en función de los costes, a fin de justificarlos plenamente en los casos en que la competencia no esté lo suficientemente desarrollada para evitar una tarificación excesiva».

La determinación de precios mediante una estricta orientación a los costes debería tener un carácter excepcional y reservado únicamente para los fallos más graves de la competencia en un determinado mercado, las Directivas comunitarias establecen una serie de principios irrenunciables para la orientación de los precios en función de los costes.

En cualquier caso, la metodología de cálculo de los costes incurridos en la prestación de un determinado servicio deberá tomar en consideración que al operador obligado se le permitirá obtener una rentabilidad razonable sobre el capital empleado, incluidos los costes de los trabajos pertinentes y de la construcción, con el valor de capital adaptado, en caso necesario, para reflejar la evaluación actual del activo y la eficacia de las operaciones. Por otro lado, el criterio de recuperación de costes debe ser adecuado a las circunstancias en las cuales tiene lugar su cálculo (de mercado, tecnológicas, evolutivas) y deberá garantizar de manera efectiva dicha recuperación.

Por consiguiente, la regulación de los precios que, en su caso, pudiera imponerse sobre los mercados mayoristas debería buscar reglas de autorregulación o control que se deduzcan de la propia dinámica de competencia en los diferentes mercados, como solución más óptima, regulación que, en todo caso, habrá de respetar los costes reales incurridos en la provisión del servicio, garantizar una rentabilidad razonable sobre el capital empleado, incluidos los costes de los trabajos pertinentes y de la construcción, con el valor de capital adaptado, en caso necesario, para reflejar la evaluación actual del activo y la eficacia de las operaciones.

En concreto, la regulación de precios que se establezca habrá de considerar las circunstancias de mercado o tecnológicas existentes, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la eficacia y la competencia sostenible a largo plazo y de lograr el máximo beneficio para los consumidores.

4. Medidas de control de precios distintas de la orientación a costes

A continuación, se recoge de forma no exhaustiva una serie de medidas regulatorias alternativas a las tradicionalmente consideradas, analizando brevemente su efectividad.

Intervención *ex-post* por parte de las autoridades de competencia

El nuevo marco regulatorio condiciona la actuación del regulador sobre un mercado a la acreditación de la insuficiencia de la legislación de competencia, la intervención *ex-post*. El considerando 27 de la Directiva Marco no deja lugar a dudas a este respecto:

(27) Resulta esencial que estas obligaciones reglamentarias *ex-ante* sólo puedan imponerse cuando no exista competencia efectiva, esto es, en los mercados en los que existan una o más empresas con un peso significativo, y cuando las so-

luciones previstas en la legislación sobre competencia nacional y comunitaria no basten para remediar el problema.

Sin embargo, la práctica habitual de los reguladores ha sido considerar que una vez que un mercado se ha incluido en la lista de mercados relevantes, ninguno de los posibles fallos que pudieran darse en el mercado resulta subsanable a través de las soluciones previstas en la legislación sobre competencia nacional y comunitaria.

Afortunadamente, no son pocos los ejemplos en los últimos tiempos donde las autoridades de competencia nacionales y comunitarias han intervenido *ex-post* sobre el mercado de terminación de llamadas³, refutando la presunción de insuficiencia del derecho de la competencia.

La legislación de competencia nacional (Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia) y comunitaria (Art. 81 y ss. del TCE) contemplan dentro de las conductas prohibidas los principales fallos de competencia del mercado de terminación móvil (trato discriminatorio o precios abusivos).

En consecuencia, parece aventurado dar por sentado que la legislación de competencia no resulta suficiente para corregir los fallos de competencia detectados en el mercado de terminación móvil. La posibilidad de que a través de la intervención *ex-post* de las autoridades de competencia nacionales o comunitarias sancionando aquellas conductas restrictivas de la competencia tiene un efecto disciplinador sobre los operadores en los mercados considerados.

No obstante lo anterior, la eficacia del derecho de competencia despliega su verdadera eficacia para corregir fallos de competencia cuyo origen se encuentre en la discriminación, siendo mucho menos efectivo para aquellos supuestos de precios excesivos, donde los largos plazos del procedimiento desvirtúan la intervención repetitiva sobre el mercado de terminación.

Incremento de la transparencia al usuario final

La ausencia de un conocimiento por parte del usuario final del precio cobrado por el operador móvil por terminar llamadas en su red ha sido una cuestión analizada por las ANR, para terminar concluyendo que el poder compensatorio de los clientes finales era insuficiente para «disciplinar» el comportamiento de los operadores móviles en la fijación de los precios de terminación.

Recordemos que el precio de terminación del operador móvil queda embebido dentro del precio final cobrado al usuario final por las llamadas que terminan en la red móvil y que tras la introducción de la portabilidad móvil, no resulta *a priori* posible identificar la red móvil de destino del mero análisis de la numeración.

En consecuencia, una de las posibles medidas pudiera estribar en incrementar la transparencia al usuario final, de forma que se encuentre en disposición de conocer qué parte del precio de las llamadas se corresponde con el precio de terminación y cuál se corresponde al margen retenido por el operador de acceso o, en su caso, seleccionado por el usuario llamante.

Esta transparencia tarifaria se pudiera articular en torno a un desglose en la factura presentada al usuario para cada una de las llamadas con destino a la red móvil en la que aparecería desglosado el precio de la llamada en dos conceptos, el precio retenido por el operador de acceso o seleccionado y el precio de terminación del operador móvil, junto con la identificación de éste.

De esta forma, el abonado llamante estaría en disposición de conocer el margen retenido por su operador y los precios de terminación facturados por cada uno de los diferentes operadores móviles. El conocimiento de estas magnitudes, por parte del abonado llamante, tendría como efecto inmediato una presión sobre el margen retenido por el operador de acceso o seleccionado, así como sobre el operador móvil que tuviera unos precios de terminación más elevados. De igual modo, el conocimiento de los precios de terminación de cada operador le permitiría adaptar su patrón de consumo en función del destino de la llamada, realizando llamadas de menor duración o retrasándolas.

³ Comisión Europea, OFCOM (Reino Unido), Consejo de Competencia (Francia), Tribunal de Defensa de la Competencia (España), Autoridad de la Competencia (Italia), entre otros.

las hasta el horario reducido para aquellas redes con unos mayores precios de terminación⁴.

Sin embargo, esta medida tendría una efectividad limitada en la reducción de los precios de terminación móvil, más allá de una cierta convergencia entre los precios de terminación de los diferentes operadores móviles.

Existen precedentes en la regulación relativa a la imposición de este tipo de medida, en las llamadas realizadas a los servicios de tarificación adicional, el operador que factura al usuario ha de desglosar en factura la parte de servicio de telecomunicaciones de la remuneración a proveedor de servicios de tarificación adicional, así como la identificación del prestador. Si bien pudiera entenderse que el coste incremental de la imposición de esta medida no fuera muy elevado, el beneficio obtenido resulta más bien modesto, por lo que pudieran surgir dudas sobre la proporcionalidad de esta medida.

Obligación de fijar precios de terminación razonables

Tal y como se ha manifestado anteriormente, si se atiende a lo dispuesto en el considerando 20 de la Directiva de Acceso, existe una gradación en las medidas de control de precios a imponer a los operadores declarados SMP en un mercado. Esta gradación va desde la imposición de la obligación de aplicar precios razonables hasta la orientación en función de los costes, para los fallos de competencia más graves.

De acuerdo al principio de proporcionalidad, la ANR ha de explorar las medidas regulatorias de menor a mayor grado de intervención, de forma que, únicamente se debería imponer una medida determinada cuando se

hubiera constatado que una medida menos gravosa es insuficiente para corregir el fallo de competencia.

La existencia de un único prestador en el mercado de terminación de llamadas en cada red móvil y la inexistencia de un poder compensatorio de compra suficiente por parte del resto de operadores, derivado de la obligación de interoperabilidad, no parece a primera vista que de la mera imposición de medidas de intervención de los precios se vaya a lograr que dicho mercado se desarrolle en condiciones de competencia efectiva.

Sin embargo, tal y como se ha comentado anteriormente, el propio marco regulatorio otorga primacía a las fuerzas del mercado para solventar los fallos de competencia. La cuestión que se plantea es cómo introducir las fuerzas del mercado en un mercado donde existe un único prestador.

La primera de las alternativas sería permitir a los operadores móviles que adoptaran esquemas tarifarios de terminación que incentiven la elasticidad de la demanda de las llamadas que terminan en una red móvil. Estos esquemas tarifarios se articularían en torno a bajadas de precios de terminación condicionadas a que fueran trasladadas a cliente final. De este modo, un operador móvil pudiera ofertar a un operador interconectado una reducción mayor si traslada dicha reducción a su cliente final. De esta forma, el menor precio de las llamadas pudiera actuar como un estímulo al consumo y maximizar el beneficio del usuario, del operador de acceso o seleccionado y el operador móvil. Esta alternativa, que resultaría parcialmente incompatible con la imposición del principio de no discriminación, incentiva de alguna manera al operador móvil que inicie una senda de reducciones de precios voluntarias.

Otra solución radicaría en introducir una serie de reglas o principios en el mercado de terminación móvil, de forma que vinculen el comportamiento de dicho operador en dicho mercado al llevado a cabo en otro mercado que sea efectivamente competitivo. Tal y como se ha apuntado anteriormente, el operador móvil presta de forma conjunta e inseparable servicios de comunicaciones móviles a usuarios finales y servicios de terminación de llamadas en su red a los operadores interconectados. Si se esta-

⁴ Para la total efectividad de esta medida, es muy posible que dicha información debiera estar disponible para el usuario en el momento de realizar la llamada a través de algún mecanismo previo (consulta) o durante el establecimiento de la llamada (locución). No obstante, existirían serias dudas sobre la proporcionalidad de esta medida, si la locución fuera proporcionada por el operador de acceso o seleccionado cuando la finalidad esperada es la reducción de los precios de terminación del operador móvil más caro.

bleciera algún tipo de vinculación entre los precios de ambos servicios se conseguiría que la dinámica competitiva existente en el mercado de telefonía móvil afectara no sólo a los precios de los servicios finales, sino de la misma manera a los precios de los servicios mayoristas.

Existen diferentes alternativas en función de cuál sea la relación que se establezca entre los precios minoristas móviles y los precios de terminación. En cualquier caso, estas alternativas deberían cumplir los siguientes requisitos:

- En atención al cumplimiento de las obligaciones de no discriminación entre los propios servicios minoristas del operador móvil y sus servicios mayoristas de terminación:

- El precio medio de las llamadas con origen móvil debe ser siempre superior al precio de terminación en la red del operador móvil $P_{Intx} < ARPM^5$.

- El precio medio de terminación móvil ha de ser inferior al precio medio de las llamadas internas a la red: $P_{Intx} < M2M_{On-net}^6$.

- El precio medio de terminación móvil ha de ser inferior al precio medio de las llamadas móvil-fijo $P_{Intx} < M2F$.

- Los precios medios finales de las llamadas M2F y F2M deben estar equilibrados para evitar efectos perversos sobre el mercado (por ejemplo, *Call back*).

- Traslado de las economías de escala y alcance de la misma manera a los servicios minoristas que a los servicios mayoristas:

- Evolución del precio de terminación equivalente a la evolución del ARPM del tráfico originado en la red móvil.

- Establecer la prohibición de incrementar el precio de terminación respecto del nivel de partida en el momento de aplicar la medida.

Como consecuencia de esta obligación se garantizaría que, en términos medios, los precios de terminación

móvil son inferiores a los precios minoristas ofrecidos por el operador móvil y, por consiguiente, supondría una solución a problemas de *price-squeeze*.

Por otro lado, implicaría reducciones similares en los precios mayoristas y minoristas y esto podría suponer una solución a un fallo de competencia provocado por la no traslación de las reducciones de costes a los precios de terminación, siempre y cuando el mercado minorista móvil fuera competitivo y esta competencia se tradujese también en una presión sobre los precios, de modo que pudiera observarse una relación entre los precios finales y los costes subyacentes.

Adicionalmente, ante la presencia de supuestos de precios excesivos, la aplicación de estos principios daría lugar a una corrección inmediata de los precios en aquellos operadores que en el momento de aplicación de la medida no cumplieran con alguno de los principios.

La puesta en práctica de la medida pasaría por el establecimiento del nivel de precios de terminación de referencia por parte de la ANR, en función de los datos que obraran en su poder sobre los niveles de precios de los servicios del operador, en el período inmediatamente anterior a la aplicación de la medida. A partir de ese momento, el operador móvil proporcionaría a la ANR, con la periodicidad que se acordara, la información necesaria para acreditar que los precios de terminación resultan conformes con los principios anteriormente enunciados.

Esta obligación de control de precios es la que reviste un menor grado de intervencionismo, debido a que otorga libertad al operador móvil para decidir sus precios de terminación, imponiendo únicamente las restricciones anteriores.

Esta medida tiene una efectividad baja cuando el mercado minorista presentara un nivel de competencia insuficiente, de forma que los precios minoristas fueran elevados y/o que existiera incertidumbre sobre la presión que la competencia entre operadores pudiera realizar sobre los mismos. Sin embargo, resulta completamente efectiva cuando la dinámica competitiva existente en el mercado móvil minorista es suficiente para pensionar los precios

⁵ *Average Revenue Per Minute* (ARPM)

⁶ Esta condición es consecuencia directa del principio de no discriminación, que impide que el operador obligado se preste a unas condiciones por el uso de su red discriminatorias respecto a las condiciones ofrecidas a otros operadores mediante la aplicación de unos precios de interconexión por terminar llamadas en las redes móviles superiores a los precios que se aplican a sí mismos.

minoristas, arrastrando en su evolución a los precios mayoristas.

En el pasado este tipo de medidas de vinculación entre mercados competitivos y no competitivos tuvo el efecto contrario al deseado, la competencia en los mercados minoristas se vio afectada negativamente por la vinculación de sus precios a los precios de terminación de llamadas. La razón para este comportamiento era el elevado porcentaje que suponían los ingresos de terminación de llamadas sobre el total del volumen de negocio del operador. Sin embargo, el crecimiento de la facturación de los servicios finales y la evolución a la baja de los precios de terminación determina que el porcentaje que supone la terminación de llamadas suponga entre el 20-25 por 100 de los ingresos de un operador móvil, con una clara tendencia decreciente en el corto plazo.

No obstante, para evitar tensiones inhibitorias del grado de competencia en el mercado mayorista, derivadas de la obligación de que un operador reduzca sus precios de terminación si ha reducido los precios de las llamadas *on-net*, pudieran establecerse variantes sobre el modelo de forma que la referencia para la fijación del precio de terminación no fuera el precio medio de las llamadas *on-net* de cada operador, sino la media ponderada de los precios de terminación de todos los operadores. De este modo, el operador que reduce sus precios tiene el incentivo de que los precios de terminación de los demás operadores se ven afectados de la misma manera que los suyos.

Por último, resulta preciso volver a insistir sobre la insuficiencia de la intervención sobre los precios de terminación móvil para solventar los fallos de competencia detectados en los mercados minoristas, si a la vez no es posible asegurar que se produce un beneficio para el usuario final. Este beneficio vendrá determinado por dos cauces, bien a través de la traslación de los menores costes a los precios finales fruto de la tensión competitiva, bien a través de la imposición de una medida regulatoria complementaria en el mercado minorista considerado, que evite que las reducciones operadas en los precios de terminación móvil pasen a engrosar el margen de los operadores de acceso o seleccionados. Por todo ello, y en atención al fin último

de la regulación, el beneficio del consumidor, cualquier medida de control de precios de terminación móvil ha de venir acompañada de medidas complementarias en los mercados minoristas conexos que tengan un insuficiente grado de competencia, con el respeto al principio de proporcionalidad y adecuación al fallo de competencia.

5. Conclusiones

El mercado de la telefonía móvil tiene unas características especiales que conviene tener en cuenta a la hora de plantearse el modelo de regulación aplicable más adecuado para el desarrollo de la competencia, la evolución del mercado y la maximización del beneficio del usuario.

La inelasticidad del tráfico de interconexión viene determinada, en gran medida, por la ausencia de transparencia y de competencia efectiva en el segmento de llamadas fijo-móvil, lo que ha motivado que se haya producido un desplazamiento del valor desde los operadores móviles a los operadores fijos, máxime cuando se ha eliminado la obligación regulatoria de repercutir sobre el precio final las reducciones de los precios de terminación.

Los planes de negocio de los operadores se articulan básicamente en torno a dos fuentes de ingresos, procedentes de los servicios mayoristas y de los servicios minoristas que ofrecen, entre los cuales debe existir una relación de equilibrio para evitar posibles subvenciones cruzadas entre distintos tipos de llamadas, lo cual debiera ser el objeto principal de control por parte del regulador. Es por este motivo por el que resulta especialmente relevante que las economías de escala obtenidas por un operador se trasladen a las dos fuentes de ingresos al mismo tiempo, a fin de continuar manteniendo el necesario equilibrio.

En este sentido, los precios de terminación no deben ser estudiados aisladamente, sino dentro del mercado global en el que se encuentran, en el que son únicamente uno de los elementos que lo conforman, pero que se encuentran directamente relacionados con el resto de condicionantes responsables del desarrollo del mercado. No cabe, por tanto, establecer comparaciones entre precios de terminación de operadores con redes de diferente na-

ESQUEMA 1

 Precio terminación < Precio llamadas M-M (*on-net*)

 Precio terminación < Precio llamadas M-F

 Precio llamadas M-F \approx Precio llamadas F-M

 Evolución precios llamadas origen móvil \approx Evolución precio terminación

turalidad, sino que el estudio y valoración de los precios de terminación de un operador deber tener en cuenta la realidad del mercado que se trata, atendiendo a los diferentes condicionantes de cada uno.

La adopción de medidas regulatorias de intervención de los precios de terminación de los operadores móviles no puede estar enfocada únicamente desde la óptica de reducciones de precios finales en un determinado subconjunto del mercado, sino que han de valorarse los pros y contras de las intervenciones regulatorias: impacto sobre el desarrollo del mercado, la innovación tecnológica, el desarrollo de nuevos servicios.

Frente al extremo intervencionismo regulatorio de la orientación a costes, es posible encontrar otras fórmulas menos intervencionistas y más alineadas con el nuevo marco regulatorio. En el propio mercado es posible identificar los principios que han de regir la evolución racional de los precios. Dicha racionalidad viene marcada por la existencia de una relación entre la evolución de los precios minoristas y los mayoristas, de forma tal que pudiera trasladarse al mercado de la

terminación, donde existe un único prestador monopolista, la dinámica competitiva que se da en el mercado de los servicios móviles minoristas. De esta forma, la tensión competitiva en los servicios más dinámicos (servicios finales) arrastra a los servicios con menor nivel de competencia (servicios mayoristas). Las reglas emanadas del propio mercado pudieran articularse en torno a las premisas que aparecen en el Esquema 1.

Sobre este esquema básico pueden articularse diferentes combinaciones tendentes a evitar que el menor grado de competencia en el mercado de terminación afecte negativamente a la competencia en el mercado minorista, buscando incentivos para aquellos operadores que reduzcan sus precios finales.

De esta forma, se garantizaría un entorno competitivo equilibrado para todos los prestadores de servicios de telefonía, ya sean fijos o móviles, haciendo que las reducciones de los costes unitarios, que se producen a medida que se incrementa el uso de los servicios móviles (tanto los tradicionales, como los servicios avanzados), junto con el efecto de la competencia permanente entre operadores móviles por el cliente final, se trasladan, en forma de reducción de precios, a los servicios minoristas propios del operador móvil y arrastrando a la baja los precios de terminación y permitiendo su traslado a los servicios minoristas de sus competidores. Consecuentemente, no se penaliza a ningún usuario ni a ningún servicio concreto, creándose un marco favorable para el desarrollo del mercado de las comunicaciones electrónicas en general.