

## FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: [telecom.replicabilidad@ift.org.mx](mailto:telecom.replicabilidad@ift.org.mx), en donde habrá que considerarse que la capacidad límite para la remisión de archivos es de 25 MB.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá adjuntar a la dirección de correo electrónico señalada en el numeral anterior, la copia legible del documento con la que se acredita dicha representación.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en recuadro de la Sección III.
- VI. En caso de que sea de su interés, en el Recuadro IV se presenta un cuestionario con las preguntas definidas en esta consulta pública, al contestarlo deberá agregar en cada respuesta la justificación correspondiente.
- VII. En caso de ser necesario, podrá adjuntar -a su correo electrónico- la documentación que estime conveniente.
- VIII. El período de consulta pública será del 19 de junio al 14 de julio de 2017 (20 días hábiles). Una vez concluido se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: [www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consultas-publicas-en-proceso](http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consultas-publicas-en-proceso)
- IX. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Luis Raúl González Romo, Jefe de Departamento de Análisis Cuantitativo, a través de los siguientes datos: [luis.gonzalez@ift.org.mx](mailto:luis.gonzalez@ift.org.mx), teléfono 55 5015 4000, extensión: 2242.

I. Datos del participante	
Nombre, razón social o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre del representante legal:	Ana de Saracho O'Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD	
En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPO"), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:	
<ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Denominación del responsable:</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones.</li> <li>II. <b>Domicilio del responsable:</b> Insurgentes Sur #1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C.P. 03720, Ciudad de México, México.</li> <li>III. <b>Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad:</b> Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, serán divulgados íntegramente en el portal electrónico del Instituto y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el artículo 120, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre, opinión y que éstos tengan el carácter de confidencial se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos cuando menos en el portal del Instituto en términos de lo dispuesto en el artículo 21, segundo párrafo de la LGPDPO. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público.</li> </ol>	

- IV. **Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento:** Ninguno de los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública es objeto de transferencia en términos de lo dispuesto por el Artículo 3, fracción XXXII de la LGPDPPSO.
- V. **Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento:** Artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
- VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** Se ponen a disposición los siguientes puntos de contacto: Oberlin Burgos Morales, Subdirector de Análisis Cuantitativo 1, correo [oberlin.burgos@ift.org.mx](mailto:oberlin.burgos@ift.org.mx) y Luis Raúl González Romo, Jefe de Departamento de Análisis Cuantitativo, correo [luis.gonzalez@ift.org.mx](mailto:luis.gonzalez@ift.org.mx) y número telefónico (55) 50154000 extensiones 4612 y 2242, respectivamente, con quienes el titular de los datos personales podrá comunicarse a efecto de manifestar, de ser el caso, su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades que requieran su consentimiento.
- VII. **Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO:** Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El procedimiento se registrará por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.
- VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del Instituto Federal de Telecomunicaciones:** Insurgentes Sur #1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C.P. 03720, Ciudad de México, México.
- IX. **Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad:** Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el apartado de consultas públicas del portal de internet del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

II. Comentarios y aportaciones específicas del participante		
Servicios	Apartado o Sección o Especificación	Comentario y aportaciones
- Servicio Móvil	Todo el modelo	Pegaso PCS, S.A. de C.V. incluye a este formato de participación un anexo con los comentarios, propuestas, estudio, experiencia internacional y recomendaciones al modelo aplicable al servicio móvil.
Elija un elemento.		

**Nota:** Favor de añadir cuantas filas considere necesarias.

### III. Comentarios y aportaciones generales del participante sobre el asunto en consulta pública

**Nota:** Favor de añadir cuantas filas se consideren necesarias.

### IV. Cuestionario

#### INSTRUCCIONES

Favor de proporcionar sus comentarios a las siguientes preguntas y, en caso de requerirse, adjuntar los documentos que sustenten o apoyen sus argumentos.

#### Preguntas de la consulta relativas a la prueba de replicabilidad para servicios móviles

**Cuestión 1.-** ¿Tiene algún comentario con respecto al diseño de la prueba? Justifique su respuesta respecto de las siguientes dimensiones de la prueba:

- a. Eficiencia del operador;
- b. Estándar de costos;
- c. Insumos mayoristas;
- d. Nivel de agregación de las ofertas;
- e. Análisis de rentabilidad;
- f. Tratamiento de las promociones, y
- g. Segmento empresarial.

En particular, respecto al elemento "d. Nivel de agregación de las ofertas", señale y justifique la conveniencia de considerar una o varias carteras de productos y, en su caso, los criterios para definir dichas carteras (aplica también en el caso de optar por tipología(s) de productos).

**Cuestión 2.-** ¿Se considera adecuada la periodicidad propuesta para implementar la prueba de replicabilidad (cada seis meses)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 3.-** A la hora de considerar los descuentos para estimar los pagos mayoristas ¿Se considera adecuado el uso del número promedio de usuarios de los Operadores Móviles Virtuales revendedores (en adelante, "OMV")? Por ejemplo, si el precio mayorista asociado la administración de los usuarios de prepago se redujera un 20% para los OMV con más de 10.000 usuarios y el número medio de usuarios de un OMV revendedor es de 12.000, esta propuesta implicaría considerar el 20% de descuento.

**Cuestión 4.-** ¿Podría indicar el número de suscriptores promedio que cabe esperar de un OMV revendedor en un periodo de 3 años?

**Cuestión 5.-** En relación con la amortización de los pagos fijos en los que tenga que incurrir el OMV revendedor ¿Se considera adecuado el uso de la duración promedio de los contratos establecidos entre el operador Verticalmente Integrado y los OMV revendedores para amortizar dichos pagos? Justifique su respuesta.

**Cuestión 6.-** ¿Se considera adecuada la categorización de los costos aguas abajo considerados en la prueba? ¿Hay algún costo relevante omitido? Es decir, ¿existen costos en los que incurriría un OMV revendedor, distintos del pago mayorista y de los costos aguas abajo considerados en la prueba, que habría que incluir? Si es así, explique y justifique a qué actividad se correspondería.

Los cuestionamientos planteados por el IFT en su proyecto de metodología y modelo aplicable a los servicios móviles, se analiza de forma extensa y exhaustiva en el documento anexo al formato de participación.

### Preguntas de la consulta relativas a la prueba de replicabilidad de telefonía fija

**Cuestión 7.-** ¿Tiene algún comentario con respecto al diseño de la prueba? Justifique su respuesta respecto de las siguientes dimensiones de la prueba:

- a. Implementación ex-post;
- b. Eficiencia del operador;
- c. Estándar de costos;
- d. Insumos mayoristas;
- e. Nivel de agregación de las ofertas;
- f. Análisis de rentabilidad;
- g. Tratamiento de las promociones, y
- h. Segmento empresarial.

En particular, respecto al elemento "e. Nivel de agregación de las ofertas", señale y justifique la conveniencia de considerar una o varias carteras de productos y, en su caso, los criterios para definir dichas carteras (aplica también en el caso de optar por tipología(s) de productos).

**Cuestión 8.-** ¿Se considera adecuada la periodicidad propuesta para implementar la prueba de replicabilidad (cada seis meses)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 9.-** ¿Se considera adecuado el uso del servicio mayorista de reventa de voz para la evaluación de la replicabilidad de los servicios de telefonía fija comercializados de forma individual por parte del AEP? Justifique su respuesta.

**Cuestión 10.-** En relación con la amortización de los pagos fijos en los que incurre el operador alternativo ¿Se considera adecuado el uso de la vida económica del cliente de telefonía fija del AEP para amortizar dichos pagos? Justifique su respuesta.

**Cuestión 11.-** ¿Se considera adecuada la categorización de los costos aguas abajo propuesta? ¿Hay algún costo relevante omitido? Es decir, ¿existen costos en los que incurriría un operador, distintos del pago mayorista y de los costos aguas abajo considerados en la prueba, que habría que incluir? Si es así, explique y justifique a qué actividad se correspondería.

### Preguntas de la consulta relativas a la prueba de replicabilidad de banda ancha (individual y empaquetado)

**Cuestión 12.-** ¿Tiene algún comentario con respecto al diseño de la prueba? Justifique su respuesta respecto de las siguientes dimensiones de la prueba:

- Implementación ex-ante y ex-post;
- Estándar de costos;
- Insumos mayoristas;
- Nivel de agregación de las ofertas;
- Análisis de rentabilidad;
- Tratamiento de las promociones, y
- Segmento empresarial.

En particular, respecto al elemento "d. Nivel de agregación de las ofertas", señale y justifique la conveniencia de considerar una o varias carteras de productos para la prueba ex post y, en su caso, los criterios para definir dichas carteras (aplica también en el caso de optar por tipología(s) de productos).

**Cuestión 13.-** ¿Está de acuerdo con la frecuencia propuesta para la implementación de la prueba de replicabilidad ex-post (cada seis meses)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 14.-** ¿Considera adecuado el estándar de eficiencia propuesto (SEO) para la prueba de replicabilidad económica para los servicios de banda ancha? Justifique su respuesta.

**Cuestión 15.-** En relación con la implementación del enfoque SEO:

a) ¿Se considera adecuada la propuesta de considerar el número de accesos promedio por central que tendría un operador alternativo? Justifique su respuesta.

b) Se solicita comentar sobre el nivel de cuota de mercado que es razonable esperar de un operador que solicite el acceso mayorista en el plazo de 1-3 años, así como sobre la importancia de la escala en el pago de los servicios mayoristas y su justificación. ¿Considera que esta cuota debería variar dependiendo de la modalidad de acceso (acceso indirecto frente a desagregación de bucle)? Justifique su respuesta.

c) Se solicita comentar las categorías de costos (incluidas en la Figura 14) para las que se considera que existen economías de escala significativas así como su justificación. También se solicita comentar el grado en que existen economías de alcance con otros servicios. Justifique su respuesta.

**Cuestión 16.-** ¿Considera apropiada la matriz de asignación de costos de red a las diversas modalidades de acceso de la Figura 14? En caso contrario, ¿qué categorías cambiaría?

**Cuestión 17.-** ¿Considera adecuados los drivers empleados (suscriptores, tráfico o capacidad) para la asignación de los costos aguas abajo? Justifique su respuesta.

**Cuestión 18.-** ¿Está de acuerdo con que el horizonte temporal considerado para el cálculo del valor presente neto esté en línea con la vida económica del cliente? Justifique su respuesta.

**Cuestión 19.-** ¿Considera que existen diferencias significativas en la vida útil de los clientes minoristas de banda ancha de los distintos operadores? Justifique su respuesta.

**Cuestión 20.-** ¿A partir de qué velocidad de bajada (en Mbps) se debería considerar una oferta como NGA? Justifique su respuesta.

**Cuestión 21.-** ¿A partir de qué porcentaje de líneas asociadas al conjunto de ofertas NGA con respecto al total del mercado de banda ancha debería de incluirse este conjunto en la prueba de replicabilidad? Justifique su respuesta.

### Otras cuestiones relativas a la modelización de los pagos mayoristas

**Cuestión 22.-** Para las siguientes categorías de cobros no recurrentes, ¿cuál considera que debería ser el período de amortización? Justifique su respuesta y en su caso proporcione el soporte documental.

- a. Habilitación de los servicios de desagregación del bucle.
- b. Gastos de instalación para la coubicación.
- c. Gastos de instalación para los metros lineales por escalerilla.
- d. Tablillas de 64 puertos y módulo Splitter VDSL2.
- e. Escalerilla de aluminio de 6" a 8" para cableado UTP y/o coaxial.
- f. Habilitación del SAIB.
- g. Habilitación por equipo de acceso de un NCAI asociado a un SCyD.
- h. Gastos de habilitación por pCAI Local, Regional y Nacional.
- i. Gastos por modificación de ancho de banda.
- j. Instalación de acometidas.
- k. Visitas en falso y atención de averías inexistentes por reporte de falla.
- l. Cableado interior.

m. Procedimientos masivos.

**Cuestión 23.-** ¿Podría completar la siguiente tabla en relación a la distribución de los distintos tipos de coubicación según su propia operación?

Figura 1 Distribución según tipo de coubicación

Tipo de coubicación	Distribución (%)	Total de coubicaciones por tipo
Coubicación de tipo 1 Interna		
Coubicación de tipo 1 Externa		
Coubicación de tipo 2 Interna		
Coubicación de tipo 2 Externa		
Coubicación de tipo 3 Interna		
Coubicación de tipo 3 Externa		

Fuente: Frontier Economics a partir de la OREDA 2017-2018.

**Cuestión 24.-** ¿Podría indicar cuál es la distribución en las zonas de coubicación (alta, media y baja)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 25.-** ¿Cuántos metros lineales de ductería se emplean, en promedio, para la coubicación externa? Justifique su respuesta.

**Cuestión 26.-** ¿Podría indicar cuántos usuarios podrían servirse por cada metro cuadrado empleado para coubicación? Justifique su respuesta.

**Cuestión 27.-** ¿Cuántos metros lineales de cableado considera que se emplean, en promedio, por tablilla? Justifique su respuesta.

**Cuestión 28.-** ¿Cada cuántos usuarios se lleva a cabo una habilitación por equipo de acceso de un NCAI asociado a un SCyD? Justifique su respuesta.

**Cuestión 29.-** ¿Cada cuántos usuarios se lleva a cabo una habilitación por pCAI Local, Regional y Nacional? Justifique su respuesta.

**Cuestión 30.-** ¿Qué porcentaje de suscriptores modifica su ancho de banda en el horizonte temporal empleado? Justifique su respuesta.

**Cuestión 31.-** ¿Cada cuántos usuarios servidos a través de acceso indirecto debe realizarse una acometida? ¿Qué porcentaje de pagos por la instalación de la acometida se realizan en una sola exhibición? Justifique su respuesta.

**Cuestión 32.-** ¿Cuál es el porcentaje de usuarios para los se contrata al AEP el servicio de "Mensajería de equipo"? Justifique su respuesta.

**Cuestión 33.-** ¿Cuál es el porcentaje de usuarios para los se contrata al AEP el servicio de "Servicio de Entrega de Equipo por Personal del AEP"? Justifique su respuesta.

**Cuestión 34.-** ¿Cuál es el porcentaje de usuarios para los se compra al AEP el módem para ADSL, el módem para vDSL y el ONT para fibra? Justifique su respuesta.

**Cuestión 35.-** ¿Cuántos procedimientos masivos considera que deben realizarse en la central de tamaño medio durante el horizonte temporal empleado? Justifique su respuesta.

**Cuestión 36.-** ¿Qué porcentaje de usuarios requieren de la instalación de acometida de cobre? ¿Y de fibra? Justifique su respuesta.

**Cuestión 37.-** ¿Qué porcentaje de usuarios, en términos medios, requieren de una visita en falso? Justifique su respuesta.

**Cuestión 38.-** ¿Qué porcentaje de usuarios, en términos medios, requieren de cableado interior? Justifique su respuesta.

**Cuestión 39.-** En promedio, ¿qué porcentaje de usuarios reporta una avería inexistente en un periodo mensual? Justifique su respuesta.

**Cuestión 40.-** ¿Se considera adecuado el uso del WACC del AEP para actualizar los flujos de caja a lo largo del periodo considerado? Justifique su respuesta.

#### Preguntas de la consulta relativas al tratamiento de los paquetes de banda ancha con telefonía fija y/o Claro Video

**Cuestión 7.-** ¿Qué opina sobre el tratamiento propuesto para los paquetes de banda ancha fija con telefonía y/o Claro Video?

**Cuestión 8.-** ¿Considera los servicios mayoristas señalados anteriormente adecuados para prestar los servicios de empaquetamiento? Justifique su respuesta.

**Cuestión 9.-** ¿Tiene algún comentario con respecto al diseño de la prueba? Justifique su respuesta respecto de las siguientes dimensiones de la prueba:

- a. Implementación ex-ante y ex-post;
- b. Estándar de costos;
- c. Insumos mayoristas;
- d. Nivel de agregación de las ofertas;
- e. Análisis de rentabilidad;
- f. Tratamiento de las promociones, y
- g. Segmento empresarial.

En particular, respecto al elemento "d. Nivel de agregación de las ofertas", señale y justifique la conveniencia de considerar una o varias carteras de productos para la prueba ex post y, en su caso, los criterios para definir dichas carteras (aplica también en el caso de optar por tipología(s) de productos).

**Cuestión 10.-** ¿Está de acuerdo con la frecuencia propuesta para la implementación de la prueba de replicabilidad ex-post (cada seis meses)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 11.-** ¿Considera adecuado el estándar de eficiencia propuesto (SEO) para la prueba de replicabilidad económica para los servicios de banda ancha? Justifique su respuesta.

#### Preguntas de la consulta relativas a la prueba de replicabilidad para enlaces dedicados

**Cuestión 46.-** ¿Tiene algún comentario con respecto al diseño de la prueba? Justifique su respuesta respecto de las siguientes dimensiones de la prueba:

- a. Implementación ex-post;
- b. Eficiencia del operador;
- c. Estándar de costos;
- d. Insumos mayoristas;
- e. Nivel de agregación de las ofertas;
- f. Análisis de rentabilidad;
- g. Tratamiento de las promociones, y
- h. Segmento empresarial.

En particular, respecto al elemento "e. Nivel de agregación de las ofertas", señale y justifique la conveniencia de considerar una o varias carteras de productos y, en su caso, los criterios para definir dichas carteras (aplica también en el caso de optar por tipología(\$) de productos).

**Cuestión 47.-** ¿Se considera adecuada la periodicidad propuesta para implementar la prueba de replicabilidad (cada seis meses)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 48.-** ¿Se considera adecuada la segmentación propuesta para la realización de la prueba (esto es, distinguiendo entre enlaces locales, entre localidades e internacionales)? Justifique su respuesta.

**Cuestión 49.-** ¿Se considera adecuada la categorización de los costos aguas abajo propuesta? Justifique su respuesta.

**Cuestión 50.-** ¿Se considera adecuado segmentar cada prueba por capacidades, distinguiendo, por ejemplo, entre baja y alta capacidad? Explique y justifique sus razones así como a partir de qué capacidad podría considerarse "alta capacidad".

*Telefónica*

---

**Respuesta a la  
consulta pública  
de replicabilidad  
(parte móvil)**

7-14-2017

# Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Glosario</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Análisis y propuesta de obligación de replicabilidad económica</b> .....	<b>8</b>
4.1	Resumen mejor práctica internacional.....	10
4.2	Objetivos de las medidas de preponderancia y de la replicabilidad económica ....	15
4.3	Análisis ofertas en el segmento móvil en México.....	17
4.4	Propuesta de replicabilidad económica para la situación en México.....	28
<b>5</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>66</b>
	Ilustración 1: Tarifas Amigo Sin Límite, prepago residencial [Fuente: Telcel].....	18
	Ilustración 2: Tarifas Max Sin Límite, pospago residencial [Fuente: Telcel] .....	19
	Ilustración 3: Tarifas Max Sin Límite Empresarial [Fuente: Telcel].....	19
	Ilustración 4: Cálculo de los costos de la tarifa Amigo Sin Límite \$50 [Fuente: Telefónica] .....	21
	Ilustración 5: Cálculo de los costos de la tarifa Amigo Sin Límite \$100 [Fuente: Telefónica] .....	21
	Ilustración 6: Cálculo de los costos para la tarifa Amigo Sin Límite \$150 [Fuente: Telefónica].....	22
	Ilustración 7: Cálculo de los costos mayoristas y de equipo para la tarifa Max Sin Límite MXN299 [Fuente: Telefónica] .....	24
	Ilustración 7: Comparativa realizada por la CMT 2012 sobre la medida de 2007 [Fuente: CMT 2012].....	38
	Ilustración 8: Comparativa realizada por la CNMC en 2016 comparando obligaciones anteriores [Fuente: CNMC 2016, documento Consulta_Publica_ERT_OFMINDTSA_004_16.pdf ] .....	52
	Tabla 1: tarifas emblemáticas de los operadores de red móvil [Fuente: Telcel, AT&T y Movistar].....	18
	Tabla 2: Consumos promedio mensuales ajustados a un usuario de Telcel [Fuente: Telefónica].....	20
	Tabla 3: Consumos promedio mensuales equivalentes a las tarifas Amigo Sin Límite [Fuente: Telefónica].....	20
	Tabla 4: Perfiles de servicio telefonía celular de la licitación del INE [Fuente: INE] .....	25
	Tabla 5: Substracción del precio de los equipos celulares en la licitación del INE [Fuente: INE, Telefónica].....	26
	Tabla 6: Descuento del equipo celular sobre precio minorista en la licitación del INE [Fuente: Telefónica].....	26

# 1 Introducción

El presente documento es la respuesta de Telefónica México a la Consulta Pública sobre metodología para el análisis de replicabilidad económica aplicable a los servicios del Agente Económico Preponderante (AEP). La respuesta de Telefónica se centra en la parte móvil de la citada consulta pública.

Demostraremos que la metodología y modelo expuesto por el IFT y sus consultores no es lo suficientemente eficaz para detectar y prevenir ofertas del AEP que no puedan ser replicable por parte de los operadores alternativos. Propondremos en consecuencia una metodología ajustada a los objetivos de las medidas de preponderancia y problemas específicos del sector móvil en México y en consonancia con la experiencia internacional.

Para ello, estructuramos el presente documento de la siguiente manera:

1. Introducción
2. Glosario de términos
3. Resumen ejecutivo
4. Análisis y propuesta de obligación de replicabilidad económica
5. Conclusiones

Dada la importancia de esta consulta pública como parte fundamental de las medidas de preponderancia recientemente revisadas, esperamos que el IFT considere nuestros argumentos y proponga una metodología y un modelo revisados que incorporen las mejoras propuestas en nuestra respuesta.

Queremos también hacer mención al muy escaso tiempo que el IFT ha concedido para responder a la presente consulta pública, lo que consideramos un importante defecto del procedimiento, dada la complejidad de la presente consulta y la relevancia e impacto potencial en el desarrollo del mercado.

## 2 Glosario

**AEP:** Agente Económico Preponderante

**BEREC:** Body of European Regulators for Electronic Communications. Organismo que dicta recomendaciones y asesora a los reguladores europeos

**CE:** Comisión Europea

**CCA:** Current Cost Accounting. Metodología de valoración de costos a precios actuales

**CNMC:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia España. Antes denominada CMT (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones)

**EEO:** Equally Efficient Operator. Valoración de la eficiencia de un operador que considera que tiene una escala que le permite ser igualmente eficiente al operador dominante del mercado. La información se obtiene de los datos del operador dominante

**EEO ajustado:** Equally Efficient Operator ajustado. A partir de la información del operador dominante, se hace un ajuste para considerar el tamaño y escala del operador alternativo, que no puede tener la misma eficiencia que el dominante por las distintas economías de escala y alcance

**FAC:** Full allocation cost. Metodología de costos que distribuye la totalidad de los costos a servicio

**LRIC:** Long Run Incremental Cost. Metodología de cálculo de costos incrementales de largo plazo

**LRIC+:** Long Run Incremental Cost Plus. Metodología de cálculo de costos incrementales de largo plazo que incorpora parte de costos comunes y compartidos

**OMV:** Operador Móvil Virtual

**REO:** Reasonably Efficient Operator. Valoración de la eficiencia de un operador alternativo considerando su escala y tamaño, a partir de la información del operador alternativo en cuestión

**SEO:** Similarly Efficiente Operator. Valoración de la eficiencia de un operador alternativo considerando su escala y tamaño. Considera menor escala y menor eficiencia que REO

**VAN:** Valor Actual Neto. Procedimiento que permite calcular el valor presente de un determinado número de flujos de caja futuros

**WACC:** Weighted average cost of capital. Costo medio ponderado del capital de la empresa

### 3 Resumen ejecutivo

Exponemos en este capítulo el resumen ejecutivo de la respuesta de Telefónica México a la consulta pública de replicabilidad económica.

La principal consideración es que la metodología y el modelo presentado por el IFT no es adecuado para detectar posibles ofertas y tarifas no replicables económicamente por los operadores alternativos. Tiene un nivel de agregación demasiado elevado por lo que cualquier estrechamiento de márgenes a nivel de oferta quedará diluido a ese nivel de análisis. El enfoque elegido por el IFT parece propio de un análisis llevado a cabo por un organismo de competencia.

Con base en la situación actual competitiva en México, el objetivo principal de las medidas de preponderancia y, concretamente, esta media y a partir de la experiencia internacional y mejores prácticas que hemos observado, constatamos que la metodología y modelo requieren de ajustes y cambios metodológicos relevantes. La metodología y herramienta debe ser lo suficientemente estricta y detallada de tal manera que se resulte eficaz para poner límites al comportamiento mayorista y minorista del AEP, evite posibles abusos de su posición de dominancia y considere sus economías de escala.

Consideramos que se debe incorporar una prueba ex ante previa al lanzamiento de cada oferta y que el análisis debe realizarse oferta por oferta llegando a desagregar el contenido de las ofertas paquetizadas en los componentes que los constituye. La prueba ex post será complementaria a la prueba ex ante y validará, con datos reales, la replicabilidad de las ofertas ya en el mercado. De esta manera, se trata de fomentar el desarrollo competitivo del mercado fomentando la entrada de operadores alternativos y la expansión de los existentes. La experiencia internacional, cuando el objetivo es el indicado y se trata de una obligación regulatoria, no de análisis de competencia, sigue estas recomendaciones metodológicas.

Es fundamental también en esta prueba una caracterización del consumo promedio esperado que los usuarios harán de la oferta en cuestión. Aunque en principio está información habrá que estimarla para la prueba ex ante, la información ya disponible para la prueba ex post ayudará a refinar esta estimación mediante las proyecciones correspondientes. La prueba ex post complementaria a ésta y ayudará a su vez al refinamiento de las estimaciones en sucesivas ejecuciones. La oferta que tiene que ser aprobada podrá ser replicable o no con base no sólo en sus condiciones comerciales sino de manera también fundamental, con base en el uso promedio que los clientes harán de los servicios contenidos en la oferta/paquete.

Consideramos fundamental que se incorpore al alcance de la medida el servicio mayorista de usuario visitante, como servicio mayorista sobre el que los operadores alternativos

pueden construir su oferta y replicar la del AEP, ya lo estén usando actualmente o lo vayan a hacer prospectivamente.

De la misma manera, siguiendo este mismo objetivo identificado por la propia IFT, debe considerarse como operador a modelar un operador alternativo de la escala adecuada que permita, sin tener la eficiencia y escala del operador dominante, poder replicar con un margen razonable las tarifas del operador preponderante. Para ello recomendamos y justificamos la utilización de un enfoque REO o, en su defecto, un EEO ajustado así como considerar los descuentos a aplicar a los precios del servicio mayorista correspondiente según el volumen de un operador alternativo a determinar.

Los servicios no regulados o no telco incluidos en las ofertas paquetizadas deben de ser especialmente considerados y valorados sus ingresos y sus costos para asegurar la replicabilidad del resto del contenido del paquete. Especial consideración merecen los terminales incluidos en las ofertas, por los indicios de falta de replicabilidad, tanto por subvenciones directas al cliente que la prueba debe considerar como por el factor de escala del preponderante que le confiere un poder de compra que los operadores alternativos no pueden igualar.

Aunque el IFT está considerando el segmento empresarial, al incluirlo de manera tan agregada y sumada al resto de segmentos, ello no hace más que diluir aún más la posibilidad de detectar un estrechamiento de márgenes tanto de una oferta del propio segmento empresarial como ofertas del resto de los segmentos. Proponemos un análisis de prueba de replicabilidad específica para las ofertas del segmento empresarial, analizando de manera análoga al resto de segmentos con base en un análisis oferta por oferta.

Consideración especial requiere el análisis de replicabilidad de los contratos de grandes empresas y organismos gubernamentales. No cita el IFT de manera explícita este análisis dentro de la metodología presentada, aunque entendemos que queda incluido en el análisis del segmento de empresas. Recomendamos un análisis específico para estos contratos, en virtud de su complejidad y de necesitarse una prueba ad hoc. Dada la complejidad, el IFT puede considerar una muestra de los contratos a someter a una prueba de replicabilidad o analizar aquellos en los que haya denuncia por los operadores alternativos por indicios de posible falta de replicabilidad.

El tratamiento de las promociones en la metodología actual del IFT no resulta adecuado dado que no se le da un tratamiento especial y se hace una imputación a cada oferta, en un análisis oferta por oferta. Las promociones deben incluirse a nivel de oferta y analizar su impacto en el periodo de análisis.

Dentro del análisis de los costos de promociones, deben incluirse las primas que el AEP paga a sus distribuidores por la captación de clientes, especialmente por portabilidad. El IFT debe requerir los contratos entre el AEP y sus distribuidores y valorar el costo de

captación por oferta, que será incluido en cada oferta que será sometida a la prueba de replicabilidad.

Respecto al estándar de costos, entendemos que el estándar más adecuado es el FAC CCA, que reconoce los costos actuales que enfrentaría un operador alternativo. En su defecto, debería considerarse un modelo LRIC+ y no un LRIC puro. Por otro lado, el principal problema que observamos al respecto es la incertidumbre respecto a las fuentes de datos o modelo que serán utilizados a tal fin. No se identifica el posible modelo de costos incremental que podría tener la información requerida o, en su defecto, se indica que podrá optarse por el estándar FAC a partir de la contabilidad regulatoria del AEP. Entendemos que en este caso, la información con el detalle y desglose suficiente forma parte del proceso de separación contable recientemente lanzado y que, según la información de este proceso, la información no estaría disponible hasta mediados de 2018. Requerimos una clarificación al respecto y que el IFT identifique alguna alternativa o solución de contingencia para que el proceso de replicabilidad pueda estar disponible y con datos fiables lo antes posible.

Finalmente, proponemos que el IFT habilite un mecanismo o procedimiento para que los operadores alternativos puedan denunciar cualquier posible falta de replicabilidad y que, ante ésta, el IFT lleve a cabo la prueba y verifique la replicabilidad, con independencia del procedimiento habitual de análisis establecido por el IFT. Son los operadores alternativos los que mejor pueden conocer la posible falta de replicabilidad de una oferta del AEP a partir de los costos mayoristas, consumos promedios, promociones, servicios incluidos, etc.

## 4 Análisis y propuesta de obligación de replicabilidad económica

Con fecha 16 de junio de 2017 el IFT presentó su metodología para el análisis de replicabilidad económica aplicable a los servicios del Agente Económico Preponderante (AEP). Nuestros comentarios y propuesta se centrarán en la **parte móvil** de la metodología y test.

Como resumen general, indicamos que la metodología y el modelo presentado en la presente consulta pública no estarían en línea con los principales objetivos de las medidas de preponderancia de marzo de 2017 y de los planteados en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión dentro de las cuales se encuadra la presente obligación.

En el presente capítulo expondremos los motivos por los que, en nuestra opinión, entendemos que la metodología, tal cual está expuesta, diluye la obligación adelantada en las medidas de preponderancia y no conseguiría que los operadores alternativos pudieran replicar de manera eficaz las ofertas, servicios y paquetes del operador preponderante. Además, el alcance de la medida **deja fuera el servicio mayorista de usuario visitante** que entendemos que, como servicio mayorista sobre el que los operadores alternativos puedan eventualmente construir su oferta para completarla y replicar la oferta minorista del operador dominante, debe estar igualmente sujeto de manera explícita dentro de la presente obligación de replicabilidad económica. Estaría en línea tanto con los objetivos de las medidas de preponderancia (fomentar entrada de nuevos operadores y expansión de los actuales) como en línea con la práctica internacional.

La metodología y herramienta de replicabilidad debe de ser una herramienta eficaz para poner límite a posibles prácticas anticompetitivas del AEP y ser una palanca y obligación adicional para ir reduciendo paulatinamente la preponderancia del AEP. Esta metodología y herramienta debe impedir lo antes posible la existencia de ofertas no replicables que permitan al AEP mantener o incluso aumentar su cuota de mercado, controlando de manera proactiva los precios tanto a nivel minorista, como a nivel mayorista, con independencia de que estos servicios mayoristas sean usados en el presente o de manera prospectiva por los operadores alternativos.

Tal y como está redactada la metodología y construido el modelo presentados en esta consulta pública, no es posible cumplir con los objetivos perseguidos. La metodología y herramientas, si no son modificados convenientemente, no podrán cumplir el fin para el que han sido desarrollados.

En cuanto a la metodología presentada por el IFT y sus consultores, destacar que la misma presenta un enfoque de análisis de estrechamiento de márgenes propio de un análisis de

competencia a posteriori que busca comportamientos anticompetitivos a nivel sectorial y, por tanto, no es apropiada para asegurar la replicabilidad de las ofertas y servicios del AEP. El enfoque apropiado de un organismo de regulación como el IFT y en línea con los principales objetivos tanto de esta obligación en concreto como del conjunto de medidas de preponderancia, sería el que asegurase la replicabilidad económica oferta por oferta, con el máximo nivel de detalle. Desagregando las ofertas paquetizadas del AEP considerando tanto un análisis post lanzamiento como un análisis de replicabilidad previo al lanzamiento, que asegurase la replicabilidad de cualquier oferta del AEP antes de que ésta estuviera comercializada. Considerando en las distintas dimensiones del test que el operador a evaluar no tiene las economías de escala y alcance del AEP, pues uno de los objetivos principales de la medida es el de facilitar la entrada de nuevos operadores y permitir la expansión de los actuales, con unas economías de escala y eficiencia lejos de las del AEP. E incluyendo todos los servicios mayoristas regulados como inputs esenciales en los que puedan eventualmente basarse los operadores alternativos para construir su oferta y poder replicar la del AEP.

A nuestro entender, la mayor parte de las opciones elegidas por el IFT y sus consultores para las distintas dimensiones de la metodología no están suficientemente argumentadas y justificadas, muchas veces con el único argumento de ser una alternativa habitual a nivel internacional, lo cual no se llega a demostrar y en todo caso sin considerar su justificación y causas allí donde fue aplicado y considerado.

Se menciona en varios apartados la supuesta competitividad del mercado móvil para adoptar un enfoque menos exigente y dar más flexibilidad al AEP (por ejemplo en el apartado 4.1.1 Implementación y nivel de agregación de la Prueba de Servicios Móviles)

Entendemos que México es de los mercados más concentrados donde el preponderante móvil detenta una parte relevante de los ingresos y usuarios, mantenida en sucesivas revisiones de su preponderancia

De hecho, la consideración de preponderante al dominante del sector confirma que el mercado está lejos de ser competitivo y necesita de medidas asimétricas que ayuden a la mejora de la dinámica competitiva

Para ello, en el presente capítulo abordaremos los siguientes puntos:

Identificamos los principales lineamientos de la práctica internacional y cómo las distintas opciones de diseño de un test de replicabilidad dependen de un análisis caso por caso y según los objetivos previamente marcados y no se trata de generalizaciones como parece dar a entender el IFT o sus consultores en su análisis internacional

Los objetivos principales de las medidas de preponderancia y los aspectos relativos específicamente a asegurar la replicabilidad económica

Posteriormente, elaboramos un breve resumen de las ofertas más relevantes donde se muestran indicios de posible falta de replicabilidad

Se propondrá finalmente la propuesta de test de replicabilidad económica que entendemos que mejor considera el espíritu y objetivos declarados de las medidas de preponderancia, tanto generales como específicamente sobre la replicabilidad económica de las ofertas del preponderante, los objetivos concretos de esta consulta pública, la situación competitiva del segmento móvil en México y las mejores prácticas a nivel internacional

#### 4.1 Resumen mejor práctica internacional

Se evidencia que la práctica internacional respecto al análisis de replicabilidad está bien consolidada y existen numerosos casos, lanzados tanto por los Reguladores sectoriales como por las autoridades de Competencia, lo que permite extraer una serie de recomendaciones y mejores prácticas al respecto de la replicabilidad.

Se resume a continuación la mejor práctica identificada en las distintas dimensiones de un análisis de replicabilidad, con sus distintas consideraciones y recomendaciones según los objetivos buscados, mercado en cuestión y su grado de competencia y madurez, etc. Se ha llevado a cabo un estudio en España, Noruega, UK, Alemania, Austria, Eslovenia, Francia, Italia y Suecia así como la revisión de los lineamientos del BEREC<sup>1</sup> y la recomendaciones de la Comisión Europea<sup>2</sup> al respecto de análisis de replicabilidad económica. Donde las autoridades correspondientes estudiaron caso por caso ajustando las distintas dimensiones a las circunstancias concretas, si se trató de una obligación regulatoria o de un análisis a posteriori de competencia, las condiciones de mercado y competencia que fueron determinadas, información disponible, etc. Se exponen a continuación las mejores prácticas identificadas y, posteriormente a lo largo del documento y según se vayan requiriendo para la argumentación, se incluirá la cita y la fuente de información.

1. Se identifican **distintos objetivos** y alcance de los test de replicabilidad según el proceso sea abierto por **una autoridad regulatoria** o por una **autoridad de competencia**. En el primer caso, típicamente la medida es más estricta y suele incluir un análisis ex ante antes del lanzamiento de la oferta, buscando facilitar la entrada de nuevos operadores y expansión de los alternativos y la competencia del sector, permitiendo márgenes razonables para unos y otros. Mientras que en el caso de las autoridades de competencia, buscan más determinar si el operador(es) incumbente(s) han llevado a cabo prácticas anticompetitivas globalmente, y para ello el análisis suele ser más agregado y ex post, típicamente a partir de una denuncia de comportamiento

---

<sup>1</sup> BEREC 2009 y 2014: Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles (2009). BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests) (2014)

<sup>2</sup> Recomendación CE 2013 Anexo II: Recommendation on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment

anticompetitivo a nivel de mercado. Dice el BEREC en su recomendación de 2009: *“While competition law is intended to prevent margin squeeze as an exclusionary abuse, ex ante regulation seeks the more ambitious goal of promoting competition by facilitating entry into those markets meeting the three criteria test”* (el subrayado es nuestro)

2. Relacionado con lo anterior, la **determinación de los objetivos buscados** y expuestos de manera transparente es **previa** a conducir un análisis de replicabilidad. Según sean estos objetivos, se ajustarán las distintas dimensiones de la prueba como por ejemplo consideración de costos REO, que facilite la replicabilidad para los operadores alternativos de un tamaño y economías de escala alejadas del incumbente o, por el contrario, un método EEO que considere los costos eficientes del operador incumbente si lo que se persigue es facilitar el desarrollo y despliegue de nuevas infraestructuras para servicios y mercados nuevos en crecimiento, etc. Dice el BEREC al respecto en su recomendación de 2014: *“La elección de cómo de estricta es la prueba a fijar debe ser determinado por los Reguladores a la luz de los objetivos regulatorios para promover una competencia sostenible y unas inversiones eficientes y basado en la naturaleza del problema competitivo identificado en el análisis de mercado”*. (el subrayado es nuestro)
3. A la hora de establecer el alcance de la medida en cuanto a servicios involucrados, tanto a nivel minoristas como mayorista, el grado de agregación de servicios/ofertas o desagregación de paquetes, consideración ex ante y/o ex post, etc., se recomienda haber llevado a cabo previamente un **análisis “a priori” de posible falta de replicabilidad**. Este análisis ayudará a determinar el enfoque del análisis y el nivel de detalle y desagregación requerido
4. En línea con el punto anterior, típicamente el regulador u organismo de competencia lleva a cabo un **estudio del mercado** en cuestión, analizando el grado de competencia, madurez del mercado, obligaciones existentes, oferta mayorista, desarrollo de infraestructuras e infraestructuras no replicables en el corto plazo, inversiones, etc. Con este análisis, el organismo en cuestión podrá determinar con mejor criterio los objetivos buscados y el grado de exigencia y alternativas de cada una de las dimensiones. Este análisis podrá haber sido objeto de un proceso regulatorio anterior y podrá ser un insumo para el proceso de replicabilidad
5. Se evidencia también una distinta **consideración** de si el análisis se centra en un **mercado maduro** y estable o si, por el contrario, se trata de un **mercado en crecimiento** y dinámico. La consideración estática o dinámica tendrá repercusiones a la hora de valorar aspectos como el tipo de metodología de costos a considerar, tipo

---

<sup>3</sup> “Si bien el derecho de la competencia tiene por objeto evitar la compresión de márgenes como abuso excluyente, la regulación ex ante busca el objetivo más ambicioso de fomentar la competencia facilitando la entrada en los mercados que cumplan los tres criterios de prueba”

<sup>4</sup> “The choice on how strictly the test is applied must be made by the NRA in the light of the regulatory objectives to promote sustainable competition and efficient investment and based on the nature of the competition problem identified in the market analysis”

de operador hipotético a considerar en los costos, valoración periodo a periodo o proyección mediante el método de descuento de flujo de caja, etc.

6. **Respecto al nivel de agregación**, la experiencia internacional y las recomendaciones de organismos competentes recomiendan un análisis individual de los productos y servicios más relevantes, analizando oferta a oferta, especialmente en el caso de un análisis regulatorio (frente a uno de competencia), de tal manera que un alto nivel de agregación no diluya ofertas concretas no replicables que todavía no hayan alcanzado un volumen significativo para ser detectadas en un test agregado
7. En línea con lo anterior y para el caso de las **ofertas paquetizadas, se recomienda** desagregar las ofertas paquetizadas y llevar a cabo el test a nivel individual de cada servicio del paquete, en virtud de que los operadores entrantes no tengan o puedan replicar la oferta y mix completo del incumbente para poder competir. Bien puede ser que una oferta paquetizada sea replicable económicamente pero que los operadores entrantes quieran competir y diferenciarse con servicios o segmentos de nicho y por tanto no se vean obligados a replicar la oferta paquetizada completa del incumbente. Por otro lado, sólo en los casos de análisis de competencia puede estar justificado un nivel de agregación por paquetes o conjunto de paquetes, dada en ocasiones la dificultad de desagregar los ingresos y costos
8. **Respecto al test ex ante o ex post**, se evidencia un análisis caso por caso y en función de los objetivos perseguidos y desarrollo concreto del mercado, si bien típicamente las autoridades de competencia adoptan una prueba ex post mientras que los organismos reguladores adoptan habitualmente una prueba ex ante complementada por un análisis ex post
9. Respecto a los **servicios mayoristas a considerar**, se recomienda incorporar aquellos donde o bien a nivel mayorista puedan existir indicios de prácticas anticompetitivas o, desde una perspectiva aguas abajo minorista, seleccionar aquellos que componen los servicios/productos minoristas donde haya indicios de no replicabilidad. Para ello, al menos la desagregación mínima necesaria de los productos y servicios debe ser aquella que se ajuste a los servicios mayoristas correspondientes. También se observa que la elección de los servicios mayoristas obedece en ocasiones a establecer un mecanismo de fijación de precios mediante la metodología de replicabilidad, por lo que serían incluidos aquellos sujetos a obligación de precios. La Comisión Europea, por otro lado, indica que la elección de los servicios mayoristas a considerar en el test de replicabilidad será la de aquellos que sean necesarios para construir una oferta replicable, se estén usando o se vayan previsiblemente (prospectivamente) a utilizar
10. Al respecto de los servicios mayoristas, también es un aspecto a considerar si se tomarán los **precios del servicio mayorista** a partir de cierto modelo (LRIC, FAC, etc.) o se considerarán los precios de las ofertas de referencia, de existir y, además, si se considerarán los descuentos por volumen medios que ofrece el operador

incumbente o bien los de un operador alternativo de cierta escala o incluso no aplicar descuentos, en virtud de que un nuevo operador entrante apenas tendrán volumen y por tanto descuentos. El regulador tendrá que considerar el nivel de descuento a aplicar en función de los objetivos buscados pero, a su vez, tener en consideración que éste hecho pueda predisponer al incumbente a no ofrecer descuentos por volumen respecto al precio de catálogo y afectar también de manera indirecta a la competencia

11. Respecto a la **eficiencia del operador** a considerar, la práctica internacional presenta distintas aproximaciones, donde el enfoque o regulatorio o de competencia es el principal factor a considerar, después de un estudio y análisis caso por caso. Así, típicamente en un enfoque de análisis de competencia por un organismo de competencia, se preferirá típicamente un estándar de eficiencia EEO, pues al analizar globalmente si un incumbente está llevando a cabo una práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes, se tenderá a considerar los propios datos y eficiencia del operador analizado, pues éste evidentemente no puede ser menos eficiente de lo que es y el test de replicabilidad irá principalmente en la línea de demostrar si existe un estrechamiento de márgenes evidente por parte del incumbente. Por otro lado, típicamente cuando se trata de una obligación surgida de un organismo regulatorio, el foco y objetivo es dinamizar la competencia en el mercado en cuestión facilitando para ello la entrada de nuevos competidores o la expansión de los existentes, por lo que se suele preferir un estándar REO (razonablemente eficiente) o SEO (similarmente eficiente) para modelar al operador entrante y que éste pueda replicar la oferta del incumbente con unos márgenes razonables para su tamaño y escala, muy distinta a la del incumbente. De no ser así, se impediría al operador alternativo replicar los costos evitables del producto o servicio a replicar, que pueden presentar unas fuertes economías de escala y alcance. Cuando el organismo regulador busca este objetivo pero encuentra dificultad en disponer de datos precisos y fiables de un operador alternativo, puede recurrir al estándar EEO ajustado que, partiendo de datos disponibles del operador incumbente, se lleva a cabo un ajuste de los mismos para atender al tamaño y escala del hipotético operador a modelar con la escala elegida
12. Respecto al **estándar de costos**, existe un amplio abanico de opciones que pueden considerarse: LRIC, LRIC+, FAC CCA, FAC HCA, etc. La elección de uno u otro se basa en un análisis caso por caso que considera la disponibilidad de modelos ya existentes de otros procesos regulatorios, disponibilidad de información contable del incumbente, objetivos buscados de eficiencia de los costos del incumbente o de considerar la escala del operador alternativo y los costos en los que tiene que incurrir. El tipo de depreciación a utilizar también juega un papel relevante y es otro aspecto a decidir. Típicamente, para mercados en crecimiento una depreciación económica puede ser adecuada mientras que para mercados maduros y estáticos, una depreciación lineal podría ser considerada
13. Respecto al **periodo de análisis de la rentabilidad**, se identifica en la práctica internacional dos opciones principales. Análisis por descuento de flujo de caja (FCD) y

análisis periodo a periodo. Hay una cierta preferencia entre el método elegido y el carácter ex ante o ex post del análisis a realizar. El método por FCD calcula un Valor Actual Neto (VAN) por oferta y cliente en un cierto horizonte temporal, considerando los ingresos y costos del periodo y suele ser el método adecuado para un análisis ex ante. El periodo a definir podrá ser el de la vida media de permanencia del cliente (del incumbente o del alternativo), cierto periodo de amortización de los activos principales u otro. Ello conlleva llevar a cabo un ejercicio de estimación de ingresos y costos futuros. Respecto al análisis periodo a periodo, se considerará cierta longitud de periodo a considerar que será reevaluado en sucesivas ejecuciones de la prueba a intervalos regulares (medio año o un año típicamente) y se considerarán los ingresos y los costos reales habidos en ese periodo en concreto. Este tipo de metodología suele ser utilizada en un análisis ex post. Cada aproximación presenta sus ventajas e inconvenientes donde factores como la consideración de mercado en crecimiento o maduro, dificultad de estimación de los datos o de obtención de datos reales, fomento de la competencia ex ante, etc., son los aspectos a considerar para la elección de uno u otro.

Los reguladores nacionales típicamente adoptan inicialmente un análisis ex ante complementado por un análisis ex post, pues su objetivo principal es velar por la competencia y asegurar la replicabilidad de la oferta del incumbente por parte de los operadores alternativos antes de que pueda tener impacto en el mercado, por lo que para el test ex ante, el periodo y método de análisis es FCD con un horizonte temporal a determinar y estimando el crecimiento, los ingresos y costos en el periodo. Los organismos de competencia adoptan típicamente un enfoque ex post para determinar comportamientos anticompetitivos sostenidos en el tiempo por el incumbente, por lo que el enfoque y método es periodo a periodo

14. Respecto al **tratamiento de las promociones** de las ofertas, la experiencia internacional evidencia que desde un punto de vista regulatorio, es práctica habitual considerarlas y tenerlas en cuenta a la hora de ejecutar el test, sobre todo cuando éste es ex ante y para garantizar que en la vida media del cliente, estos descuentos no supongan un estrechamiento de márgenes. En un análisis ex post, estos descuentos estarán considerados, pues se toman los ingresos y costos reales del periodo, si bien su efecto quedará diluido en la totalidad de las ofertas y/o clientes
15. Respecto a incluir el **segmento empresarial** dentro del test, su inclusión es caso por caso y a la luz de que exista el objetivo de determinar la replicabilidad en determinados o todos los segmentos dentro del mercado. Por ejemplo, en España, la CNMC obliga a incluir y desglosar los contratos de más de €100.000 anuales, que serán sometidos a un test de replicabilidad específico para este segmento
16. Por su carácter de obligación regulatoria impuesta por un regulador, para el **sector móvil** y el incumbente del mismo como objeto de la obligación, que ha seguido las principales directrices del organismo europeo BEREC, se destaca el **caso de**

**Noruega**, donde con un mercado móvil con fuerte competencia, se ha impuesto una metodología y test de replicabilidad relativamente estricto y, en general, en línea con las recomendaciones anteriores de este apartado

17. El caso de **España** donde la **CNMC** impuso en 2007 una obligación de replicabilidad a las ofertas del incumbente (servicios, ofertas y paquetes de la fija) también se considera relevante por ser uno de los casos pioneros, bien establecido y con sucesivas revisiones según el panorama competitivo ha ido evolucionando (2012 y 2017). Se evidencia que en su primera implantación en 2007 la obligación era estricta con una prueba ex ante previa al lanzamiento, analizando oferta por oferta y un grado de detalle y desglose importante. Sólo cuando el mercado ha ido evolucionando a una situación más competitiva donde los principales operadores han optado por ofertas paquetizadas similares y despliegues propios de red, la CNMC ha flexibilizado la obligación yendo hacia un enfoque y test ex post (2012), manteniendo aun así la prueba ex ante pero con menor nivel de exigencia

El IFT y sus consultores han llevado a cabo un análisis de la experiencia internacional en donde meramente detallan los países analizados sin entrar al detalle y, posteriormente, se mencionan en apartados posteriores estos países sin aclarar el grado de adecuación o analogía de la experiencia identificada con el caso concreto contemplado. Se echa en falta este análisis donde se muestre la obligación concreta de cada país, qué sector, segmento de mercado o servicios fueron incluidos en el análisis, que alcance tuvo la medida y los principales factores considerados con la justificación asociada a cada decisión y elección, qué objetivos perseguía la medida, cuál era la causa principal que desencadenó la obligación (falla de mercado detectada) y si se trataba de un proceso regulatorio o por el contrario fue un caso y análisis de competencia por parte del organismo competente.

## **4.2 Objetivos de las medidas de preponderancia y de la replicabilidad económica**

La transparencia e identificación de los objetivos detrás de una obligación es una tarea fundamental que determina y fija el alcance y metodología a aplicar (ver punto 2 experiencia internacional). En el caso presente, la obligación se enmarca dentro de las medidas de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones. Se dan por tanto dos niveles de objetivos. Los generales de las medidas de preponderancia y los concretos de la presente obligación.

Los objetivos generales de las medidas de preponderancia pueden resumirse en los siguientes párrafos del IFT:

*“La regulación asimétrica establecida a los AEPs en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión tiene como objetivo evitar que el poder de mercado de estos se materialice en conductas que generen efectos dañinos a la competencia y libre competencia. Por ello, las medidas asimétricas buscan evitar*

que persistan ciertas condiciones o conductas, tales como barreras a la entrada, control de insumos esenciales, exclusividades, trato discriminatorio, negativa de trato, precios predatorios, subsidios cruzados, discriminación de precios, estrechamiento de márgenes, incremento artificial de costos, otorgamiento de descuentos o beneficios de forma selectiva, entre otras.

La regulación de Preponderancia en el sector de telecomunicaciones tiene como objetivo facilitar la entrada de nuevos competidores y la expansión de los existentes, lo que permitirá fomentar la diversidad e innovación de los servicios, aumentar la calidad de los mismos, ampliar la cobertura, garantizar la interconexión, incentivar la convergencia y asegurar el libre acceso a la información, todo ello en beneficio de los usuarios.

En este sentido, se debe garantizar la competencia efectiva en el sector telecomunicaciones, por lo tanto se requiere de una regulación adecuada, precisa e imparcial que promueva y facilite el uso eficiente de las redes, fomente la entrada en el mercado de competidores eficientes, y permita la expansión de los existentes, que incorporen nuevas tecnologías y servicios, y promueva un entorno de sana competencia entre los operadores.<sup>5</sup> (el subrayado es nuestro).

Como adelantaba el propio IFT, uno de los principales objetivos de las medidas de regulación asimétrica de preponderancia es la de **facilitar la entrada de nuevos operadores y la expansión de los existentes** evitando prácticas anticompetitivas de estrechamiento de márgenes, precios predatorios y subsidios cruzados para garantizar una competencia efectiva.

Específicamente para la presente consulta, el IFT adelanta el principal objetivo de la misma:

*“El objetivo principal de la Metodología consiste en aplicar pruebas de replicabilidad económica como herramienta regulatoria, que permita determinar si las tarifas de los servicios provistos por el Agente Económico Preponderante (en lo sucesivo, el “AEP”) a los usuarios finales pueden ser replicadas por operadores alternativos cuando hacen uso de los servicios mayoristas regulados del AEP.”*<sup>6</sup> (el subrayado es nuestro).

Así, resumimos lo que entendemos que son los objetivos generales y específicos de esta obligación, encuadrada dentro de las medidas asimétricas de preponderancia:

- Dinamizar la competencia facilitando por un lado la entrada de nuevos operadores (léase, OMVs)

---

<sup>5</sup> Fuente: IFT revisión medidas de preponderancia 2017

<sup>6</sup> Fuente IFT: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-la-metodologia-de-replicabilidad-economica-aplicable-los-servicios-del-agente>

- A la vez que permitiendo la expansión de los operadores existentes (ya sean operadores de red u OMVs ya operando)
- A partir de una replicabilidad de las tarifas minoristas del AEP cuando los operadores alternativos (léase OMVs y operadores alternativos de red) hacen uso real o prospectivo de los servicios mayoristas regulados del AEP

De estos tres puntos anteriores se deduce que:

- La medida busca fomentar la competencia mediante una serie de obligaciones que favorezcan que tanto nuevos operadores entrantes como a los ya existentes (de red y OMVs) puedan replicar eficazmente las ofertas y tarifas minoristas del AEP
- Mediante el uso de los servicios mayoristas regulados, entendiendo así que tanto el servicio mayorista de OMV revendedor como el servicio mayorista de usuario visitante deben estar incluidos
- La medida, de estar bien implementada, permitirá un control de las tarifas del AEP y que éstas sean replicables económicamente, tanto para OMVs como para operadores de red alternativos, con independencia de que los operadores alternativos (OMVs y de red) estén haciendo un uso actual de los servicios mayoristas o lo vayan a hacer de manera prospectiva. Evitará también que pueda generarse un impacto negativo en el mercado mediante ofertas que no pueden ser replicadas por los operadores alternativos

Siendo coherente con los objetivos generales de las medidas de preponderancia y los específicos de la presente obligación de replicabilidad, la medida estará bien implementada si permite que nuevos operadores de red u operadores ya existentes, mediante el uso de los servicios mayoristas regulados (OMV revendedor y usuario visitante) ya sea un uso actual, prospectivo o hipotético, pueden replicar las tarifas del AEP con unos márgenes razonables.

### **4.3 Análisis ofertas en el segmento móvil en México**

El mercado de telecomunicaciones móvil alcanzó 111,7 millones de líneas móviles a finales de 2016, de las cuales 84% fueron líneas de prepago y 16% de pospago, según los datos publicados por el IFT en el cuarto informe trimestral de 2016<sup>7</sup>.

De acuerdo con el IFT<sup>8</sup>, en 2016 para los esquemas prepago, se proveía el 100% de la oferta disponible bajo 13 esquemas de tarifa única y diferenciada para los tres operadores de red móvil y 5 OMVs. En los esquemas pospago, solo los tres operadores de red ofrecen servicios con un total de 85 planes que equivale al 98% de la oferta total. Telcel bajo los

<sup>7</sup> <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/informetrimestral4q2016.pdf>

<sup>8</sup> IFT: Reporte de información comparable de planes y tarifas de telefonía móvil 2016

dos esquemas, tenía disponibles 62 planes de postpago y 3 esquemas de prepago, 1 tarifa diferenciada y 2 tarifas únicas.

Las ofertas más emblemáticas en el mercado de telecomunicaciones móvil que se observan actualmente<sup>9</sup> en las páginas web de los operadores de red móvil, se pueden agrupar en los siguientes conjuntos: residencial de prepago, residencial de postpago y empresarial. De estos tres conjuntos destacamos las siguientes ofertas:

	Residencial Prepago	Residencial Postpago	Empresarial
Telcel	Amigo Sin Límite	Max Sin Límite	Max Sin Límite Empresarial
AT&T	Unidos Prepago	Con Todo	Con Todo Negocios
Movistar	Prepago Redes Sociales	Vas a Volar	Vas a Volar Empresas

Tabla 1: tarifas emblemáticas de los operadores de red móvil [Fuente: Telcel, AT&T y Movistar]

Todas estas ofertas, enfocadas a diferentes segmentos, ofrecen paquetes con minutos y SMS ilimitados y un volumen de datos de uso libre que varían según la tarifa contratada. Además de estos servicios, también se ofrecen servicios adicionales como Claro video en ofertas específicas, en este caso de Telcel.

Por otro lado, están los operadores de móvil virtual, como Virgin Mobile o Weex, que ofrecen tarifas de esquema prepago que varían desde paquetes similares a los operadores de red móvil hasta tarifas más flexibles que se adecuan al consumo de megas, minutos y SMS por semana de cualquier consumidor. Por ejemplo, Weex permite a cualquier consumidor comprar la cantidad de megas, minutos y SMS que necesite cada semana.

A continuación, exponemos algunos ejemplos de las tarifas publicadas en la página web de Telcel:

Paquetes	En 			Redes Sociales 	Vigencia	Clave
	Megas (MB)	Minutos y SMS	Mensajería 			
\$20	30	Ilimitados	200MB	No Aplica	1 día	SL20
\$30	40		300MB	No Aplica	3 días	SL30
\$50	100		500MB		7 días	SL50
\$100	300		1,000MB		21 días	SL100
\$150	600		1,500MB		28 días	SL150
\$200	1,000				33 días	SL200
\$300	1,500				40 días	SL300
\$500	2,500				45 días	SL500

Navega en Internet comprando tus Paquetes con tu Tarjeta de Crédito o Débito.

Ilustración 1: Tarifas Amigo Sin Límite<sup>10</sup>, prepago residencial [Fuente: Telcel]

<sup>9</sup> A fecha de 7 de Julio de 2017.

<sup>10</sup> Los folios de las tarifas Amigo Sin Límite registrados en el IFT son 100522, 100526, 100528, 100530, 100531, 100533, 100536, 100539 y 100543.

### Telcel Max Sin Límite 2000

<b>Ilimitado</b> Minutos incluidos	<b>Ilimitado</b> SMS incluidos	<b>2000 MB</b> Internet	<b>ilimitado por promoción</b> WhatsApp, Facebook y Twitter	<b>\$299.00</b> /mes	<a href="#">Ver detalles</a> Comparar
---------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------	--	-------------------------	--

### Telcel Max Sin Límite 3000

				Incluye <b>Claro-video*</b> Sin Costo	
<b>Ilimitado</b> Minutos incluidos	<b>Ilimitado</b> SMS incluidos	<b>3000 MB</b> Internet	<b>ilimitado por promoción</b> WhatsApp, Facebook y Twitter	<b>\$399.00</b> /mes	<a href="#">Ver detalles</a> Comparar

### Telcel Max Sin Límite 5000

				Incluye <b>Claro-video*</b> Sin Costo	
<b>Ilimitado</b> Minutos incluidos	<b>Ilimitado</b> SMS incluidos	<b>5000 MB</b> Internet	<b>ilimitado por promoción</b> WhatsApp, Facebook, Twitter y UBER	<b>\$499.00</b> /mes	<a href="#">Ver detalles</a> Comparar

Ilustración 2: Tarifas Max Sin Límite<sup>11</sup>, pospago residencial [Fuente: Telcel]

### Max Sin Límite Empresarial 2000 4G

<b>Ilimitado</b> Minutos incluidos	<b>Ilimitado</b> SMS incluidos	<b>2250 MB</b> Internet	<b>1000 MB</b> WhatsApp, Facebook y Twitter	<b>\$299.00</b> /mes	<a href="#">Ver detalles</a>
---------------------------------------	-----------------------------------	----------------------------	--	----------------------	------------------------------

### Max Sin Límite Empresarial 3000 4G

				Incluye <b>Claro-video*</b> sin Costo	
<b>Ilimitado</b> Minutos incluidos	<b>Ilimitado</b> SMS incluidos	<b>3250 MB</b> Internet	<b>2000 MB</b> WhatsApp, Facebook y Twitter	<b>\$399.00</b> /mes	<a href="#">Ver detalles</a>

Ilustración 3: Tarifas Max Sin Límite Empresarial<sup>12</sup> [Fuente: Telcel]

## Análisis de ofertas prepago

Hemos realizado un análisis de las tarifas más significativas de Telcel. En este análisis calculamos un rango de costos mayoristas que un operador alternativo tendría por utilizar la red de Telcel, basándonos en los precios de la oferta de referencia para la comercialización de servicios por parte de los OMVs y en un uso promedio estimado por parte del cliente. Este rango de costos queda dentro de unos límites que se explican en el siguiente párrafo. Con estos costos mayoristas, calculamos el margen que quedaría para igualar el precio minorista de Telcel.

Nos hemos basado como dato de partida en el consumo mensual promedio de los usuarios de Movistar publicados por el IFT en su informe del 4to trimestre de 2016 y datos del [bit.ift.org.mx](http://bit.ift.org.mx), ajustándolo posteriormente a un usuario prepago de Telcel, que en promedio tiene un ARPU mayor y por tanto unos consumos superiores, para calcular el rango de

<sup>11</sup> Los folios de las tarifas Max Sin Límite en la Ilustración 2 son 83979, 83982 y 83983.

<sup>12</sup> Los folios de las tarifas Max Sin Límite Empresarial en la Ilustración 3 tienen el número de inscripción 71653 y 71654.

costos mayoristas, dado que la información del consumo promedio de los usuarios prepago de Telcel no es pública. Este ajuste está basado en un factor multiplicador sobre el consumo promedio de los usuarios de Movistar (datos publicados por el IFT). Como límite superior del rango, aplicamos un factor multiplicador equivalente al diferencial de ARPU<sup>13</sup> entre Telcel y el de Movistar (publicado por el IFT con datos de 2016) y como límite inferior del rango, aplicamos un ajuste incremental para Telcel de x1,5% sobre el consumo promedio de los usuarios Movistar (con respecto a los datos publicados por el IFT). Es decir, proponemos dos escenarios para evaluar el impacto del uso promedio en la posible replicabilidad, o falta de ella, de las ofertas de Telcel.

Estos consumos promedio mensuales ajustados quedarían como la siguiente tabla:

	Límite superior (x2,33)	Límite inferior (x1,50)
Minutos de voz	182	117
SMS enviados	124	80
Datos (MB)	1.526	983

Tabla 2: Estimación de consumos promedio mensuales ajustados a un usuario de Telcel [Fuente: Telefónica]

Hemos calculado el consumo promedio equivalente a las tarifas Amigo Sin Límite de \$50, \$100 y \$150 a partir de los consumos de la tabla anterior, aproximándolo a la vigencia de las recargas de cada tarifa. Es decir, dividimos los consumos promedios de la Tabla 2 entre 30 días y los multiplicamos por la vigencia de cada tarifa: 7, 21 y 28 días. Estos consumos equivalentes se muestran en la siguiente tabla:

Límite superior	Minutos de voz	SMS enviados	Datos (MB)
Tarifa \$50	42	29	356
Tarifa \$100	127	87	1.068
Tarifa \$150	170	116	1.424
Límite inferior	Minutos de voz	SMS enviados	Datos (MB)
Tarifa \$50	27	19	229
Tarifa \$100	82	56	688
Tarifa \$150	109	75	917

Tabla 3: Consumos promedio mensuales equivalentes a las tarifas Amigo Sin Límite [Fuente: Telefónica]

Los costos mayoristas unitarios, incluyendo el IVA, son los propios que Telcel publica en la oferta de referencia<sup>14</sup> que corresponden a \$0,13 00/100 M.N. por minuto de voz, \$0,12 00/100 M.N. por mensaje de texto (SMS) y \$0,12 00/100 M.N. por MB de dato consumido.

Con estos supuestos, hemos calculado el rango de costos mayoristas y el margen bruto que quedaría para llegar a igualar la tarifa de Telcel. Este margen bruto estaría

<sup>13</sup> El factor multiplicador está calculado con los datos del cuarto informe trimestral del IFT de 2016

<sup>14</sup> <http://www.telcel.com/oferta-de-servicios-mayoristas/oferta-referencia-para-comercializacion>

considerando todos los costos aguas abajo (retail) así como el margen de utilidad de Telcel. Observamos con los supuestos del límite inferior que todas las tarifas tienen un margen bruto positivo aunque dos de ellas sean bastante bajos, lo que hace dudar de su replicabilidad. No obstante, con los supuestos del límite superior se observa que ninguna tarifa estaría teniendo un margen bruto positivo sino negativo.

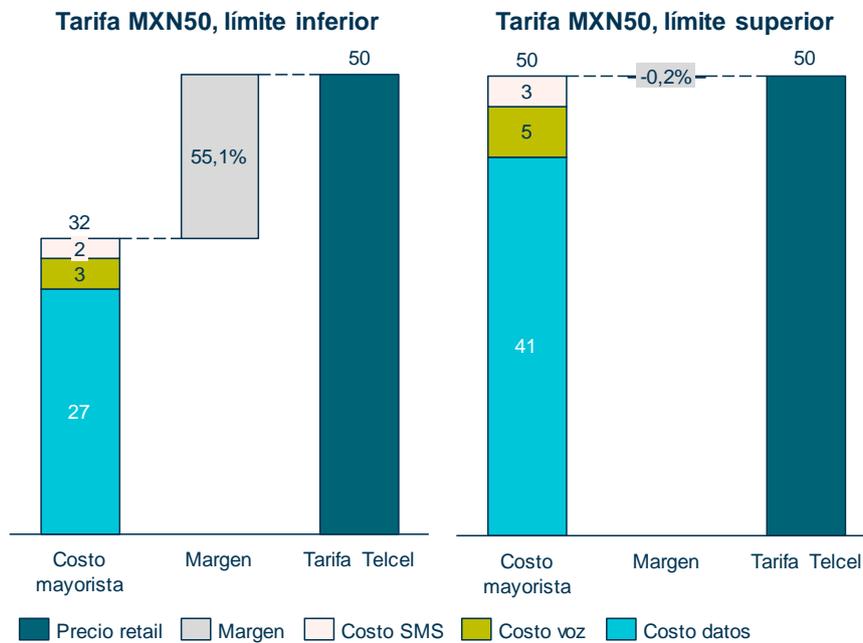


Ilustración 4: Cálculo de los costos de la tarifa Amigo Sin Límite \$50 [Fuente: Telefónica]

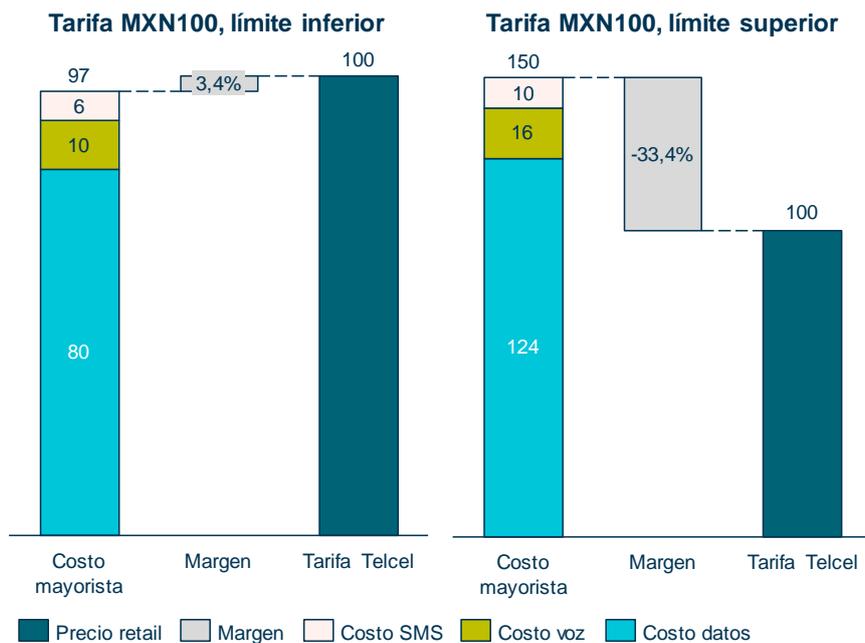


Ilustración 5: Cálculo de los costos de la tarifa Amigo Sin Límite \$100 [Fuente: Telefónica]

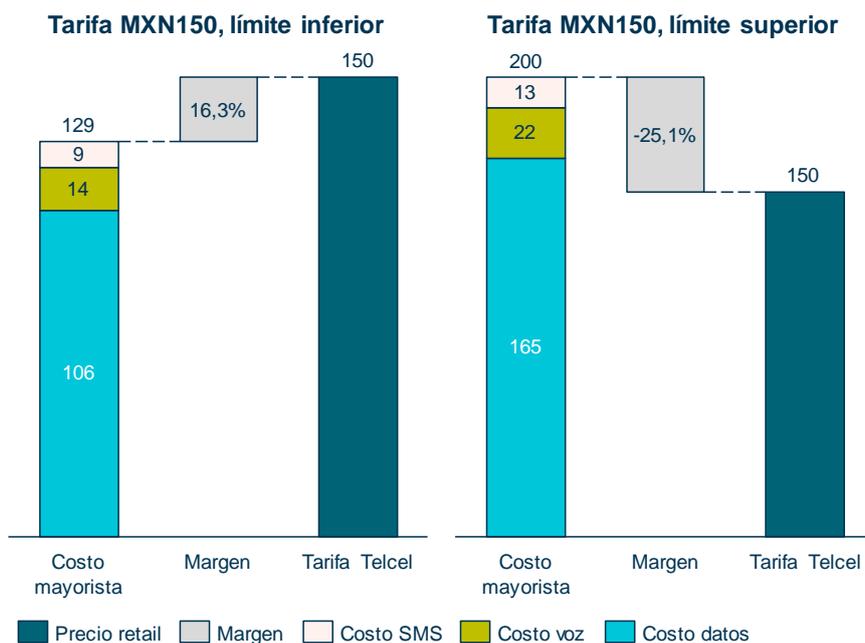


Ilustración 6: Cálculo de los costos para la tarifa Amigo Sin Límite \$150 [Fuente: Telefónica]

Se observa la fuerte dependencia y sensibilidad para la posible replicabilidad según sean los patrones de consumos reales de las distintas ofertas de Telcel.

Evidentemente es un ejercicio preliminar que no puede demostrar la falta de replicabilidad, al desconocer el verdadero patrón de consumo de los usuarios de estas tarifas, pero sí

mostrar indicios de que determinadas ofertas de Telcel pueden estar en el límite de la replicabilidad o, incluso ya en la actualidad, no poder ser replicables por la competencia.

Con este análisis queremos demostrar al IFT que realizar un test de replicabilidad al operador dominante con el suficiente detalle es fundamental para detectar cualquier práctica anticompetitiva a nivel de tarifa que pueda desfavorecer al desarrollo de los operadores alternativos. Éste debe realizarse con un nivel de detalle adecuado, oferta por oferta y con el máximo nivel de desagregación, para que esta posible falta de replicabilidad no pase inadvertida, diluida por la metodología actualmente propuesta, tal y como expondremos a continuación.

### **Análisis de ofertas pospago**

En este apartado analizamos las ofertas pospago Telcel Max Sin Límite incluyendo la venta de equipos celulares. La tarifa analizada es la Tarifa Max Sin Límite de MXN \$299 con un cargo mensual por equipo de MXN \$87, que puede descontarse toda su totalidad si se paga al corriente.

El objetivo de este análisis es identificar posibles indicios de replicabilidad en los servicios regulados, como se ha hecho en las ofertas prepago, y también el efecto que tiene incluir un terminal con estas tarifas.

Como hemos calculado anteriormente en las ofertas prepago, calcularemos los costos mayoristas de voz, SMS y datos a partir de las tarifas mayoristas de la oferta de referencia de comercialización para un OMV. Los consumos utilizados son los consumos promedio del segmento pospago de usuarios en el mercado, sin ningún factor de ajuste:

	Minutos de voz	SMS enviados	Datos (MB)
Pospago	432	2	1.814

*Table 1: Estimación de consumo promedio en el segmento pospago [Fuente: Telefónica]*

A partir de estos consumos, calculamos el costo mayorista promedio:

	Minutos de voz	SMS enviados	Datos (MB)
Max Sin Límite MXN299	MXN \$55,07	MXN \$0,23	MXN \$210,40

*Table 2: Costos mayoristas promedio en el segmento pospago [Fuente: Telefónica]*

El celular que tenemos en cuenta en el análisis es un iPhone 7 32GB. Su precio de venta al público incluyendo impuestos es de MXN \$15,999<sup>15</sup>. No obstante, si se contrata dentro de un plan de renta como el Max Sin Límite, el equipo se puede pagar con un pago inicial (que varía según la tarifa y el plazo) más cargos mensuales según el plazo de la contratación. El pago inicial para un plazo de 18 meses es de MXN \$13,779<sup>16</sup> contratando

<sup>15</sup> <http://www.telcel.com/content/telcel/personas/equipos/telefonos-y-smartphones/apple/iphone-7.html>

<sup>16</sup> <http://tiendatelcel.com.mx/telefono-celular/apple-iphone-7-32gb>

el plan a analizar, con lo cual, quedarían MXN \$2,200 a repartir entre los meses de contratación, aproximadamente MXN \$122.22 al mes.

En nuestro análisis no tendremos en consideración el ingreso de cargo mensual por equipo porque asumimos que la mayor parte de los usuarios pospago pagarán al corriente. Otro de los supuestos que hacemos es el costo total unitario del equipo analizado. Estamos asumiendo que el precio de venta por equipo tiene 10% de margen sobre el costo total unitario porque el operador puede tener poder de compra y conseguir este margen por sus economías de escala.

El costo mensual por equipo, excluyendo el pago inicial de MXN \$13,779, son:

	Costo total unitario	Pago inicial	Resto del costo	Costo mensual
iPhone 7 32GB	MXN \$14,519	MXN \$13,779	MXN \$740	MXN \$41

Table 3: Costo mensual por equipo con pago inicial, considerando 18 meses de plazo [Fuente: Telefónica]

Una vez calculado los costos mayoristas y los costos mensuales por la venta de un iPhone 7 32GB, quedaría incluir los costos minoristas. Con estos cálculos, podemos ver lo siguiente:

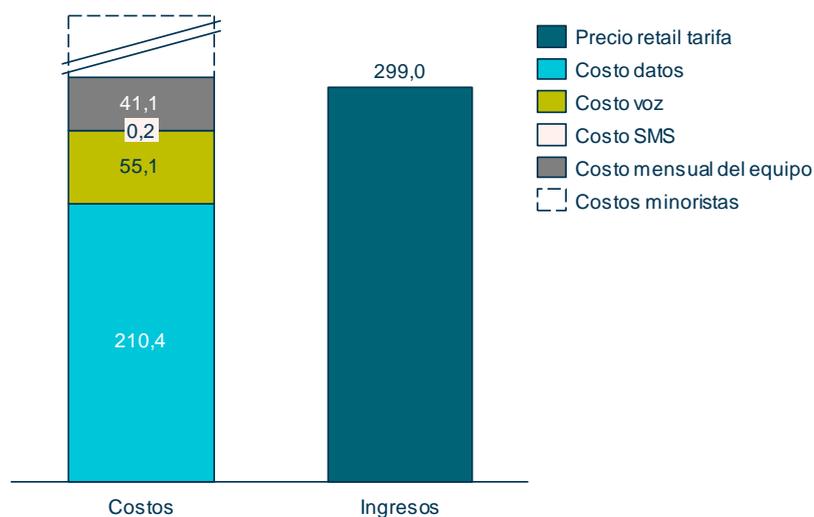


Ilustración 7: Cálculo de los costos mayoristas y de equipo para la tarifa Max Sin Límite MXN299 [Fuente: Telefónica]

Los costos mayoristas promedio de los servicios regulados se aproximan bastante a los precios minoristas de Telcel. Si se les sumaran los costos minoristas, es muy probable que el margen sea muy bajo e incluso pueda incurrir en margen negativo. Adicionalmente, existen los costos del equipo celular que suponen un costo adicional a los de la propia tarifa. Por un lado, parte del costo del celular se recupera con el pago inicial. Por otro lado, la otra parte del costo entendemos que no logra recuperarse porque los cargos mensuales por equipo se descuentan en su totalidad.

Con este análisis queremos demostrar que podrían darse situaciones en el cual la venta de celulares junto con tarifas implique tener estrechamiento de márgenes o, en su caso, márgenes negativos. Si el operador no tuviese estrechamiento de márgenes o márgenes negativos, podría significar:

Que existan subsidios cruzados entre los servicios regulados y el celular,

Que el operador preponderante tiene suficiente poder de compra (una escala suficientemente grande) para obtener precios de compra mucho menores.

Por lo tanto, creemos que es necesario desagregar los servicios no regulados, como el celular, de los paquetes y también ajustar el nivel de eficiencia del operador a un EEO ajustado para reducir el impacto del poder de compra del preponderante.

### **Análisis de ofertas para grandes empresas y organismos gubernamentales**

Como parte del análisis de las ofertas, creemos que también es necesario considerar los contratos con grandes empresas y organismos gubernamentales y no solo esquemas de prepago y pospago.

En este apartado, hemos analizado diferentes licitaciones públicas relacionadas con servicios de telecomunicaciones móviles. Este segmento está dominado por Telcel y uno de los problemas es que sus competidores no pueden replicar sus ofertas porque no son económicamente y/o técnicamente replicables.

#### *Licitación económicamente no replicable*

Un ejemplo de licitación económicamente no replicable es la licitación del INE (Instituto Nacional Electoral) “Servicio de telefonía celular para oficinas centrales y las 32 vocalías locales ejecutivas” para los ejercicios fiscales 2017-2018, con referencia LP-INE-062/2016.

En esta licitación se piden cuatro perfiles diferentes de tarifas incluyendo equipos celulares y otros servicios de transmisión de datos. Hemos centrado el análisis en las tarifas y los equipos celulares.

Los perfiles y las condiciones asociadas a estos se identifican en la licitación como en la siguiente tabla:

SERVICIO DE TELEFONÍA CELULAR <sup>17</sup>						
PERFILES	Minutos	Mensajes	Datos	Redes Sociales	Red Interna	Celular
PERFIL A	1,000	1,000	7 GB	Ilimitado	Ilimitado	iPhone 7 Plus 128GB
PERFIL B	700	700	5 GB	Ilimitado	Ilimitado	iPhone 7 32GB
PERFIL C	500	500	3 GB	Ilimitado	Ilimitado	iPhone 6S 64GB
PERFIL D	300	300	1 GB	Ilimitado	Ilimitado	iPhone SE 16GB

Tabla 4: Perfiles de servicio telefonía celular de la licitación del INE [Fuente: INE]

En la siguiente tabla, exponemos las tarifas que Telcel presentó sobre estos cuatro perfiles y que finalmente el INE decidió fallar a favor de este. Estas tarifas las comparamos con las tarifas comerciales estandarizadas del segmento empresarial equivalentes y diferenciamos el precio del paquete y del equipo celular, substrayendo del precio mensual el valor de la tarifa equivalente.

PERFILES	Precio mensual antes de IVA	Precio mensual con IVA	Tarifa equivalente segmento empresarial	Precio mensual equipo celular
PERFIL A	MXN \$904.31	MXN \$1,049.00	MXN \$599.00	MXN \$400.00
PERFIL B	MXN \$688.79	MXN \$799.00	MXN \$499.00	MXN \$300.00
PERFIL C	MXN \$516.38	MXN \$599.00	MXN \$399.00	MXN \$200.00
PERFIL D	MXN \$343.96	MXN \$398.99	MXN \$299.00	MXN \$99.99

Tabla 5: Substracción del precio de los equipos celulares en la licitación del INE [Fuente: INE, Telefónica]

Sabiendo cuanto el INE estaría pagando a Telcel por los equipos celulares, comparamos estos precios con los precios minoristas de los equipos pagando al contado. La duración del contrato con el INE es de 2 años, por lo tanto, multiplicamos el precio mensual por 24 meses. El precio minorista de cada tipo de equipo lo obtenemos de la web oficial de Telcel.

<sup>17</sup> Los servicios de minutos, mensajes y datos se ofrecen en ámbito nacional e internacional

PERFILES	Precio mensual equipo celular	Precio del equipo celular	Precio minorista equipo celular	Descuento sobre precio minorista
PERFIL A	MXN \$400.00	MXN \$10,799.99	MXN \$21,199.00	49,05%
PERFIL B	MXN \$300.00	MXN \$7,199.91	MXN \$15,999.00	55,00%
PERFIL C	MXN \$200.00	MXN \$4,800.02	MXN \$17,589.00	72,71%
PERFIL D	MXN \$99.99	MXN \$2,399.85	MXN \$10,149.00	76,35%

Tabla 6: Descuento del equipo celular sobre precio minorista en la licitación del INE [Fuente: Telefónica]

En la tabla anterior, podemos observar que los descuentos en los precios de los equipos celulares son bastante altos. Entendemos que una vez pasado el plazo de contratación, se devolverán los equipos y se podrán reacondicionar y volver a utilizar. Pero incluso teniendo esto en cuenta, la diferencia es alta porque el valor estimado de canje que Apple ofrece en estos programas<sup>18</sup> está entre MXN \$1,778 y MXN \$3,497, para los modelos licitados.

En conclusión, evidenciamos un posible caso de subsidio cruzado en un contrato gubernamental que no permite a los competidores replicar económicamente estas condiciones. Creemos que es importante, como mencionaremos más adelante, que el IFT analice contratos gubernamentales en los que pueda haber evidencias de estrechamiento de márgenes y falta de replicabilidad y para este ejemplo en particular, sería necesario substraer el valor del equipo celular de la tarifa.

#### *Licitación técnicamente no replicable*

Un ejemplo de licitación técnicamente no replicable es la licitación para el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) “Servicio Integral de Comunicación Celular”, con referencia LA-019GYR019-E5-2017.

En esta licitación uno de los requisitos es tener una cobertura mínima del 85% a nivel nacional. Como dice la propia condición técnica:

**“1.b1.1) Se otorgarán puntos al licitante que entregue manifestación escrita, firmada por el representante legal de la empresa y en hoja membretada, en la que se indique que la empresa cuenta con una cobertura mínima del 85% a nivel nacional. El licitante deberá incluir en dicha manifestación un documento en el que especifique detalladamente su nivel de cobertura, el área de cobertura garantizada por su empresa en el territorio nacional, así como su porcentaje de cobertura.”**

<sup>18</sup> <https://www.apple.com/mx/iphone/trade-up/>

En este ejemplo, los competidores no podrían presentar ofertas a esta licitación por no tener el mínimo de cobertura. Por eso, es necesario incluir el servicio mayorista de usuario visitante en el test para poder replicar técnicamente y económicamente estas ofertas para grandes empresas y organismos gubernamentales.

Con la elaboración de este ejercicio **hemos querido demostrar lo siguiente:**

- Demostramos que hay indicios de falta de replicabilidad en las ofertas del AEP. Es un ejercicio aproximado y no está considerando ni costos retail, impuestos, margen de retorno razonable, etc., que irían incluidos en el margen bruto mostrado.
- Un cálculo exacto necesitaría precisamente de una herramienta de análisis de replicabilidad, objeto de este proceso regulatorio
- Demostramos la fuerte sensibilidad al consumo promedio del usuario típico de cada oferta para que una oferta sea replicable o no y pueda pasar la prueba o no
- Demostramos la necesidad de que la prueba tenga el máximo nivel de desglose, analizando oferta a oferta para poder detectar la posible falta de replicabilidad de las ofertas del AEP. La falta de replicabilidad se presentará a nivel de ofertas determinadas que incluso puedan ser replicables en el presente y dejen de serlo según vayan cambiando los patrones de uso promedio
- Demostramos la necesidad de una prueba ex ante antes del lanzamiento de la oferta que pueda detectar una falta de replicabilidad de una nueva oferta con base tanto a las condiciones comerciales como con base a los patrones de consumo esperados
- Demostramos la necesidad de una prueba desglosando los servicios en los paquetes para detectar los posibles subsidios cruzados y posible falta de replicabilidad al ofrecer servicios no regulados
- Demostramos la necesidad de presentar las todas las licitaciones de grandes empresas y organismos gubernamentales y activar un mecanismo para que operadores alternativos puedan denunciar indicios de falta de replicabilidad

#### **4.4 Propuesta de replicabilidad económica para la situación en México**

Después de resumir los principales objetivos de las medidas de preponderancia, los objetivos concretos expuestos por el IFT para esta obligación de replicabilidad y con base en nuestro entendimiento de la situación actual en México y de la experiencia internacional, **proponemos a continuación** lo que, a nuestro entender, **debería incorporar la metodología y modelo para que cumpliera con los principales objetivos y fuera realmente una obligación de replicabilidad económica eficaz** que permitiera a los operadores alternativos replicar y competir con el AEP con unos márgenes razonables.

Además, los **indicios de posible falta de replicabilidad** de una muestra de **ofertas mostrados anteriormente refuerzan la necesidad de una metodología y modelo** lo suficientemente **robustos** para que puedan detectar la no replicabilidad de estas ofertas antes de que puedan tener un impacto en el mercado.

Expondremos nuestra propuesta justificando las distintas opciones metodológicas propuestas. Para cada aspecto, haremos una revisión de lo expuesto por el IFT y sus consultores, destacando aquellos aspectos que, en nuestro entendimiento, no se ajustan a los objetivos buscados o no los resuelven de manera eficaz.

#### 4.4.1 Servicios mayoristas a considerar

Entendemos que además del **servicio mayorista de OMV revendedores**, se **echa en falta el servicio de usuario visitante**. Es un servicio mayorista incluido dentro de las obligaciones del AEP y sobre el que operadores alternativos, en este caso con red propia aunque no en todo el territorio nacional, hacen uso de él. Siguiendo el espíritu de la medida de asegurar la replicabilidad económica para los operadores alternativos de los servicios del AEP, entendemos que este servicio de usuario visitante también debería ser objeto de análisis de replicabilidad.

Recordamos lo ya expuesto en la introducción al capítulo como objetivo principal de la presente medida: “que permita determinar si las tarifas de los servicios provistos por el Agente Económico Preponderante (en lo sucesivo, el “AEP”) a los usuarios finales pueden ser replicadas por operadores alternativos cuando hacen uso de los servicios mayoristas regulados del AEP.”

El objetivo determina que los **servicios mayoristas a considerar sean todos aquellos que los operadores alternativos requieren para poder replicar técnica y económicamente las ofertas y tarifas del AEP**, por lo que el servicio mayorista de usuario visitante también debe ser incluido dentro del alcance de la medida.

Así, los operadores alternativos que hagan uso de él tendrán la certeza de que puedan replicar las ofertas, servicios y paquetes del AEP en las zonas y territorios donde estén haciendo uso del servicio mayorista del AEP y así poder dar una oferta homogénea y que pueda replicar la del AEP a nivel nacional.

Al igual que con el servicio mayorista de OMV, la replicabilidad económica sobre el servicio mayorista de usuario visitante garantizará que, usando el servicio mayorista dado, el operador podrá replicar económicamente las ofertas del AEP y, si no, éste deberá adecuar o bien sus precios minoristas o modificar la Oferta de Referencia correspondiente.

Al respecto, la práctica internacional determina que los servicios mayoristas a considerar deben seleccionarse en base primero a los servicios minoristas relevantes identificados para posteriormente, aguas arriba, identificar los servicios mayoristas en los que los operadores alternativos se basarán para construir su oferta y/o replicar la del operador

dominante. O bien, dependiendo de cómo se hayan determinado los precios de referencia de los servicios mayoristas, el análisis de replicabilidad es una medida adicional para el control de los precios mayoristas.

En las directrices publicadas por la CE en 2013 respecto a la regulación de replicabilidad económica, respecto a los servicios mayoristas a considerar, se indica que deberían ser aquellos utilizados por los operadores alternativos para construir una oferta que replicara técnica y económicamente la del operador dominante o que, aunque no fuesen utilizados en la actualidad, prospectivamente fueran a ser utilizados<sup>19</sup>.

Una **obligación de replicabilidad económica también** es un **mecanismo de control y/o fijación de precios** de los **servicios mayoristas de acceso regulados**. Se trataría de un mecanismo adicional para su control o directamente su fijación. Es el caso de Irlanda, donde un procedimiento de replicabilidad económica por el regulador ha sido utilizado para la fijación de los servicios mayoristas que eviten que haya estrechamiento de márgenes a nivel minorista.<sup>20</sup>

Esta diferencia fundamental en la carga que suponen los costos del espectro por la muy distinta escala de los operadores alternativos refuerza la necesidad de incorporar la prueba de replicabilidad sobre el servicio de usuario visitante, de tal manera que pueda existir un control sobre el comportamiento minorista del AEP con base en la utilización, actual o prospectiva del citado servicio mayorista por parte de los operadores alternativos de red.

Hay que indicar que el proceso llevado a cabo en **Noruega** sobre **replicabilidad en el segmento móvil incluyó** tanto el servicio mayorista de **OMV revendedor**, el servicio mayorista de **OMV completo** (con red propia) y el servicio de **usuario visitante**, pues serán los principales servicios utilizados por los operadores alternativos, OMVs revendedores, OMVs completo y operadores de red alternativos, para poder replicar la oferta del operador incumbente.

Así indicaba la resolución: *“El regulador noruego NKOM ha identificado a Telenor como operador con poder significativo de Mercado en el Mercado de acceso y originación de redes públicas móviles (mercado 15) y le impone obligaciones especiales según el capítulo 4 de la Electronic Communications Act. Entre otras cosas, Telenor tiene que atender todas las peticiones de acceso razonables en el Mercado relevante. La decisión afirma que las peticiones de acceso para proveedor de servicio, roaming nacional, y acceso OMV deben ser razonables. Adicionalmente, se impone un control de precios a Telenor mediante la prohibición de un estrechamiento de márgenes para las tres formas de acceso. Para roaming nacional y acceso OMV, esta prohibición se articula mediante una prueba de*

---

<sup>19</sup> Recomendación CE 2013 Anexo II: Recommendation on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment

<sup>20</sup> ComReg 2012: Wholesale Broadband Access: Further specification to the price control obligation and an amendment to the transparency obligation. Reference: ComReg 12/32. Decision: D06/12. p. 64

estrechamiento de márgenes mientras que para proveedores de servicio la prohibición se basa en el requisito de un margen positivo.<sup>21</sup> (el subrayado es nuestro)

De manera adicional y según se ha expuesto en el apartado de ofertas en México, se ha dado el caso de contratos gubernamentales que los operadores alternativos no han podido optar por no cumplir un requisito de cobertura mínima. Esto añade mayor argumento a la necesidad no solo del acceso al servicio mayorista y por tanto poder replicar a nivel técnico una oferta (o contrato) del AEP sino también que exista sobre el citado servicio la obligación de replicabilidad económica que posibilite a los operadores alternativos poder competir técnica y económicamente en este tipo de contratos gubernamentales de manera específica y, en general, en las ofertas de todos los segmentos del AEP.

**Proponemos** por consiguiente que se **incluya adicionalmente el servicio mayorista de usuario visitante** dentro de la prueba de replicabilidad económica para garantizar que mediante su uso, los operadores alternativos que lo utilicen actualmente o prospectivamente, puedan replicar la oferta minorista del AEP de manera eficaz.

La **prueba de replicabilidad**, aparte de su función principal de garantizar la replicabilidad de las ofertas del AEP, **impone un control adicional sobre los precios establecidos** en los servicios mayoristas. El IFT **podrá utilizar este mecanismo como un control adicional** para la **fijación de precios** de los servicios mayoristas del mercado móvil, como complemento a los modelos que esté utilizando y para garantizar la correcta fijación del precio de los mismos.

Para las siguientes propuestas a continuación, consideraremos la adecuación de la misma no solo para el servicio mayorista de OMV revendedor sino también para el servicio mayorista de usuario visitante que proponemos incluir, allí donde aplique.

#### 4.4.2 Nivel de agregación, prueba ex ante o ex post y tratamiento de los paquetes

Abordamos la propuesta del tipo de prueba ex ante y ex post junto con el nivel de agregación por estar fuertemente relacionadas, compartiendo aspectos y justificación de aplicación comunes.

##### Nivel de agregación

<sup>21</sup> NKom 2016: Principles for margin squeeze tests in Market 15: The Norwegian Communications Authority (Nkom) designates Telenor as a provider with significant market power in the market for access and call origination on public mobile networks (Market 15), and imposes special obligations on Telenor pursuant to chapter 4 of the Electronic Communications Act. Among other things, Telenor is directed to meet all reasonable requests for access in the relevant market. The decision states that requests for service provider access, national roaming and MVNO access will normally be regarded as reasonable. Further, price controls are imposed on Telenor in the form of a prohibition on margin squeezes for the three forms of access. For national roaming and MVNO access this entails a prohibition based on a full margin squeeze test, while price controls for service provider access entails a requirement to a positive gross margin

Nuestra principal propuesta es que la metodología, **respecto al nivel de agregación**, sea lo más detallado posible asegurando un test de replicabilidad efectivo de las principales ofertas, servicios y paquetes del AEP a un **nivel individual oferta por oferta**. En línea con el objetivo de permitir la entrada de nuevos operadores y la expansión de los actuales y que estos o bien **repliquen los mismos servicios**, ofertas y paquetes del regulador o bien se **especialicen en determinados servicios y nichos de mercado**, el nivel de desagregación debe ser el máximo posible que permita al test asegurar la replicabilidad de manera individual **oferta por oferta**.

Como mínimo, entendemos que el **test** debe **ejecutarse** para las **ofertas emblemáticas** actualmente existentes, **desagregando los paquetes a nivel individual**, y **todas las nuevas ofertas**, servicios y paquetes que el AEP vaya a lanzar, desagregando todos sus componentes. Deben incluirse los servicios complementarios a los principales como cuotas de alta, baja, mantenimiento de terminales, etc. (por ejemplo, en España la CMNC calcula estos costos y se suman a la cuota mensual del servicio, prorrateado con base al periodo considerado, oferta o paquete en cuestión a la hora de valorar su replicabilidad).

Como se ha evidenciado en el **apartado de análisis de ofertas** (Apartado 4.3), **existen indicios** que demuestran que el **análisis de replicabilidad debe realizarse al máximo nivel, oferta por oferta**, con datos suficientemente detallados de consumo del servicio promedio por oferta/tarifa del AEP, incorporando las promociones y todos los costos a nivel de oferta (altas, terminales, etc.), de tal manera que posibles ofertas y tarifas específicas no puedan pasar el test de replicabilidad por quedar diluida la información en un alto nivel de agregación, tal y como está diseñado actualmente el test propuesto por el IFT.

Hacemos notar que hay una notable **asimetría en la información** que hace que los **operadores alternativos** desconozcan si un paquete dado que vayan a replicar, donde se establecen unos límites de uso de voz, datos y SMS, cuál será el verdadero uso que sus clientes harán del mismo y, por lo tanto, desconoce la rentabilidad del mismo, que estará sujeta a estos valores de consumo. El AEP sí dispone de esta información y puede adecuarla para el diseño de sus paquetes y precios.

De cara a un **análisis oferta por oferta**, indicar que el **número de ofertas del AEP actualmente en vigor no parece especialmente numeroso**. Como mencionamos en el Apartado 4.3, los planes de postpago que tenían consumidores en 2016 eran 62 y los esquemas de prepago eran 3, la cual una era de tarifa diferenciada, la Amigo Sin Límite, con 8 paquetes diferentes. El análisis se puede centrar en las ofertas más emblemáticas por un lado y en todas las nuevas ofertas, tarifas o descuentos, incluyendo recargas, nuevos que vayan a realizar, sometiéndolos a una prueba ex ante pre-lanzamiento. Sin ser justificación que una mayor carga regulatoria para el IFT y para el AEP condicione la flexibilidad y eficacia de la medida, como indican IFT y sus consultores en el documento, con todo, el número de ofertas a analizar parece totalmente gestionable.

Según lo comentado en el apartado de ofertas en México (Apartado 4.3), se constata que buena parte de **los OMVs se especializan en planes específicos** que **no igualan los planes de los operadores de red** y, específicamente, los de Telcel. En virtud de los indicios mostrados de posible falta de replicabilidad y de esta diferenciación en la oferta de los OMVs que no replican exactamente los mismos paquetes con el mismo mix de servicios, **se hace necesario que el análisis sea llevado a cabo a nivel de análisis de oferta conjunta pero también a nivel individual de cada servicio que compone el paquete.**

Ésta es la aproximación que toman los organismos regulatorios que quieren garantizar de manera efectiva que los operadores alternativos pueden replicar las ofertas del operador dominante, junto con una aproximación ex ante, como veremos más adelante en este apartado.

**El IFT y sus consultores** han definido un **nivel de agregación tan alto**, de cartera de productos, aunque bien podría decirse que es un nivel de agregación de la totalidad del segmento móvil, que **cualquier práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes** de determinadas ofertas, servicios o paquetes **pasará inadvertida y diluida** en un test que está planteado para detectar únicamente un estrechamiento de márgenes a nivel sectorial, propio de un análisis de competencia a posteriori. Sólo podría detectarse una práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes de un determinado producto, oferta o paquete cuando éste hubiera adquirido un volumen de suscriptores muy elevado, ya transcurrido un tiempo importante que haría que cualquier medida que se tomara entonces, sería tardía y no habría conseguido de facto que los operadores alternativos pudieran replicar dicha oferta.

El modelo de replicabilidad presentado por el IFT es, en realidad, un **test de estrechamiento de márgenes**. Es decir, no considera precios mayoristas y minoristas sino ingresos y costos mayoristas y minoristas (durante un periodo de tiempo) y por tanto **no resulta eficaz para detectar ninguna posible práctica anticompetitiva** de no replicabilidad.

Hay que considerar que un **nivel de desagregación adecuado** que permita identificar la posible no replicabilidad de una oferta o tarifa del AEP **requerirá un ejercicio de caracterización del consumo** promedio de cada servicio incluido en la oferta/tarifa a analizar. Así, a modo de ejemplo, para una oferta determinada de un segmento de cliente dado, será necesario estimar el promedio de minutos de voz que se usará en un determinado periodo, el consumo de datos en ese mismo periodo, envío de SMS, etc., a efectos de estimar convenientemente los costos de la oferta en cuestión. (ver por ejemplo requerimiento de información al incumbente en España por parte de la CNMC<sup>22</sup>). Igualmente, deberán incluirse otros costos relevantes dentro de la oferta en función del uso como son los costos de interconexión (saldo neto), costos de instalación, costo de

---

<sup>22</sup> CNMC 2016: Expediente: N° OFMIN/D TSA/004/16/Test de replicabilidad económica residencial

baja, etc. Como se ha mencionado antes y como se vio en el ejercicio de indicios de falta de replicabilidad en el apartado correspondiente, una oferta puede llegar a ser no replicable tanto con base en sus características y condiciones comerciales como con base en los consumos promedios que los clientes de esa oferta hacen de los servicios incluidos. Esta información es fundamental y se requerirá que el IFT la obtenga del AEP.

El BEREC indica al efecto: “*La relación entre tráfico mayorista y minorista se tiene normalmente en cuenta para calcular los costos e ingresos. Esto incluye datos de minutos de llamadas, datos descargados o SMS incluidos en el paquete*”<sup>23</sup>

Consideramos en este punto que el IFT y sus consultores se fijan en la regulación de la CMT del 2012 sin poner en contexto que para entonces el regulador había reducido el nivel de desagregación después de siete años de haber exigido una desregulación mayor ya que la obligación original de 2007, cuando las condiciones competitivas eran peores, la medida era mucho más exigente.

El IFT y sus consultores justifican otorgar cierta flexibilidad al AEP con base en la carga regulatoria que supondría un alto nivel de desagregación, así como por una supuesta competitividad en el mercado móvil mexicano.

Respecto a la carga regulatoria que puede suponer un análisis oferta por oferta, entendemos que siendo el objetivo principal del IFT asegurar la competitividad del mercado y la entrada y expansión de los operadores alternativos, la mayor o menor carga regulatoria que este análisis suponga no puede ser una justificación para otorgar cierta flexibilidad al AEP y que por tanto la medida se vuelva poco eficaz. La CNMC en España en 2007 llegaba a analizar más de 10.000 ofertas anuales (ver Ilustración 8)

Respecto a la supuesta competitividad del mercado móvil mexicano, expresado por el IFT y sus consultores de esta manera “*Al existir cierto nivel de competencia minorista y mayorista por parte de operadores con su propia red (que no necesitan el servicio mayorista de reventa del AEP y, por tanto, no están sujetos a un estrechamiento de precios) la prueba debe ser flexible para permitir que la competencia siga evolucionando*”<sup>24</sup>, entendemos, como ya se ha mencionado previamente, que la situación competitiva está lejos de ser así y es el motivo de la existencia de estas medidas asimétricas que permitan revertir la situación de preponderancia.

Al respecto de la competencia del mercado mexicano, vale la pena recordar que :

---

<sup>23</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: The relationship between wholesale and retail traffic is usually taken into account when calculating costs and revenues. This includes inputs such as call minutes, download data or SMS included in a bundle.

<sup>24</sup> IFT: Documento MARCO METODOLÓGICO. Pruebas de Replicabilidad Económica aplicables al Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones

- El AEP ha mantenido su cuota de mercado durante el periodo en el que han estado en vigor las medidas de preponderancia y también a pesar del fuerte descenso de los precios en el citado periodo. Esto es una clara evidencia de ausencia de competencia en el mercado y del claro poder de mercado del AEP
- Si ya la dominancia del AEP es evidente en el servicio de telefonía móvil, es mucho más pronunciada en el mercado de Banda Ancha Móvil. Es preocupante esta situación dada la dinámica hacia donde se dirige el mercado y las ofertas móviles

Identificamos también el caso de **Noruega**, donde el regulador **NKom**<sup>25</sup> lanzó una obligación regulatoria de replicabilidad económica para el mercado móvil. El test de replicabilidad aprobado por el regulador noruego tiene un nivel de **desagregación muy alto** y lleva a cabo un análisis **oferta por oferta** para garantizar que los operadores alternativos, ya sean OMVs revendedores, OMVs completos y operadores de red alternativos, puedan replicar económicamente de manera eficaz las ofertas y servicios del dominante a partir del uso (o no) de los servicios mayoristas correspondientes. El mercado noruego se caracteriza por ser un mercado competitivo alejado en este sentido del contexto mexicano y, con todo, el regulador optó por un enfoque relativamente estricto

### Prueba ex ante y ex post

**Respecto a la prueba ex ante y ex post**, nuestra propuesta es un enfoque tanto ex ante, analizando la replicabilidad de todas las ofertas nuevas que vaya a lanzar el AEP, estimando ingresos y costos futuros, como **complementado con un análisis ex post**, que considere datos reales de ingresos y costos de un determinado periodo.

Como se ha indicado, el enfoque actual propuesto por el IFT no es suficiente para garantizar la replicabilidad de las ofertas del AEP pues queda tan diluido y sólo con la prueba ex post, que posibles prácticas anticompetitivas no serán detectadas y no se frenará el lanzamiento de nuevas ofertas que puedan de origen ser no replicables.

Al respecto, conviene recordar lo que indica la medida sexagésimo cuarta de la revisión de las medidas de preponderancia de marzo de 2017:

**“SEXAGÉSIMA CUARTA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.**

**Para ello, deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrán comercializar o publicitar en medios de**

<sup>25</sup> NKom 2016: Principles for margin squeeze tests in Market 15

comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.

*A efecto de garantizar que las tarifas al público puedan ser replicables por los Operadores Móviles Virtuales, cuyo servicio esté activo al amparo de la Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, el Instituto validará de manera ex post la replicabilidad económica de las mismas con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto. En caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica, el Agente Económico Preponderante, a su elección, podrá modificar las tarifas de los servicios mayoristas regulados o al Usuario final, a fin de que en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a que se le notifique sobre dicha situación, se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad.*

*Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine.<sup>26</sup> (el subrayado es nuestro)*

Entendemos que, si bien en la revisión de las medidas **no se menciona de manera explícita un test ex ante** sino que sólo se explicita un test ex post, **el mandato de someter a autorización las tarifas previamente a su comercialización** según dicta la medida sexagésimo cuarta **requiere** claramente de una **prueba ex ante**, o llamémosla **prueba pre-lanzamiento**, que pruebe la replicabilidad de manera individual de cada tarifa y oferta del AEP previamente a su lanzamiento. Esto sólo puede hacer mediante una prueba ex ante (pre-lanzamiento).

A **nivel internacional**, cuando es el **regulador** el que impone la **medida de replicabilidad**, sobre todo en **mercados** fuertemente **asimétricos** a favor de un operador dominante, prevalece en **enfoque ex ante**, complementado en muchas ocasiones con un test ex post, para asegurar que ninguna oferta no replicable por los operadores alternativos pueda tener ningún impacto en el mercado. Dice el BEREC al respecto: *“la mayoría de los reguladores considera el lanzamiento de un producto minorista como el evento que dispara la prueba, aunque no se establecen límites de tiempo predefinidos de cuando se empieza o concluye el procedimiento. Muchos reguladores también llevan a cabo una prueba de estrechamiento de márgenes de manera periódica adicionalmente (semestralmente, anualmente, etc.) de manera independiente al lanzamiento de productos minoristas o mayoristas”<sup>27</sup>*. Indica así el BEREC que la mayoría de los reguladores europeos realiza la prueba de replicabilidad ante el lanzamiento de una nueva oferta (prueba ex ante) y que, en muchos casos, se complementa con una prueba ex post.

<sup>26</sup> IFT: ANEXO 1 Revisión medidas preponderancia

<sup>27</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: most NRAs consider the launch of a retail product as the ‘trigger event’, but have no predefined time limits on when to start and conclude a procedure. Several NRAs also conduct a margin squeeze test on a periodic basis (e.g. each year, biannual), independent of wholesale or retail product launches

Nuestro entendimiento de la práctica internacional es que el abanico de enfoque ex ante y ex post es variado y depende de un análisis caso por caso. Si el proceso entra dentro del **ámbito de competencia**, predomina la **prueba ex post**, propia de un organismo de competencia que supervisa prácticas anticompetitivas a posteriori. Si el proceso entra dentro del **ámbito y obligaciones regulatorias**, predomina la **prueba ex ante** complementada en algunos casos con una prueba ex post a intervalos regulares.

Dice claramente BEREC al respecto:

***“Diferencias entre un análisis de estrechamiento de márgenes en un contexto de regulación ex ante o ex post***

*Las autoridades de competencia y las autoridades regulatorias no toman la misma aproximación en relación a un análisis de estrechamiento de márgenes [...] Para prevenir estrategias de precio predatorias y en general una exclusión del mercado en relación a ofertas basadas en redes NGA, por ejemplo, las autoridades regulatorias llevan a cabo una prueba de replicabilidad económica de las ofertas del operador con PSM a partir de la misma metodología pero no exactamente los mismos parámetros que las pruebas que llevan a cabo las autoridades de competencia”<sup>28</sup>.*

Como ya ha sido dicho, la metodología y parámetros elegidos por el IFT se alinean con una orientación de un análisis de competencia y no de una obligación regulatoria.

En España, la CMT (ahora CNMC) impuso en 2007 una obligación de prueba ex ante para el operador incumbente, sometiendo a la prueba todas y cada una de las nuevas ofertas y servicios que el incumbente lanzaba, a nivel individual. Se decidió el enfoque ex ante en virtud de la dominancia que poseía el operador incumbente por aquel entonces. Como ya se ha comentado anteriormente, la mayor carga regulatoria no fue óbice para que la CMT sometiera a **análisis todas las ofertas**, que como indicaba la propia CMT eran más de **10.000 anualmente**. Se buscaba que ante cualquier oferta, servicio, paquete o promoción por parte del incumbente, se detectara su replicabilidad económica o falta de ella antes de poder comercializarse el servicio, y en su caso, adecuando al momento los precios mayoristas o de la oferta para que ésta fuera replicable por los operadores alternativos.

Posteriormente, en la revisión que la CMT llevó a cabo en 2012, relajó la obligación ex ante a sólo las ofertas permanentes y añadió una prueba ex post con mayor nivel de agregación, después de llevar a cabo un análisis de mercado que evidenció una mejora sustancial en la dinámica competitiva. Así se justificaba esta flexibilización y no por una carga regulatoria alta para el regulador: *“Basado en los aspectos anteriormente*

---

<sup>28</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: Differences between margin squeeze analysis in the context of ex post and ex ante regulation: Competition authorities and regulatory authorities may not take the same approach when it comes to margin squeeze [...] To prevent unfair penetration pricing strategies and in general market foreclosure related to new NGA-based retail offer for example, regulatory authorities test the ex-ante economic replicability of the SMP operator's offer based on the same methodology, but not the exact same parameters, as in the margin squeeze test run by competition authorities

presentados, esta Comisión estima que, desde que la metodología vigente fue aprobada, el panorama competitivo en el mercado de banda ancha ha evolucionado de forma significativa, mostrando una convergencia con los patrones de la Unión Europea en términos de cuotas de mercado y mix de tecnologías empleados por los operadores alternativos. Esta situación contrasta con la vigente en el momento de la aprobación de la metodología, cuando la cuota de mercado de TESAU se situaba por encima de la media comunitaria y con una tendencia creciente<sup>29</sup>”

Otros reguladores europeos también incluyeron una metodología de prueba ex ante. La siguiente **tabla de la propia CMT, para el segmento de la fija, que era el que estaba sujeto a la obligación regulatoria en el 2007 y en virtud de las analogías existentes al caso en México de posición dominante del incumbente, objetivos de facilitar la entrada y expandir los operadores alternativos**, muestra ejemplos, no exhaustivos, de países donde en la mayor parte de los casos se establece una prueba ex ante.

Aspecto	Italia	Grecia	Irlanda	Austria	Alemania	España
Análisis Ex-ante de tarifas previo al lanzamiento	sí	sí	sí	sí	NO	sí
Nivel de Agregación basado en estudio tarifa a tarifa	sí	sí	sí	sí	NO	sí
Servicios implicados en el test	Acceso Fijo y Banda Ancha	Acceso Fijo, Banda Ancha y NGA	Acceso Fijo, Banda Ancha	Acceso Fijo y Banda Ancha	Acceso Fijo, Banda Ancha y NGA	Acceso Fijo y Banda Ancha
Tratamiento de Paquetes	Test conjunto	Test conjunto	Test conjunto	Test Conjunto	Test Conjunto	Test conjunto
Método de Análisis Económico	Costes anualizados	Costes anualizados	Costes anualizados	Costes anualizados	Costes anualizados	Costes anualizados
Periodo temporal de análisis	Vida media cliente	Vida media cliente	Vida media cliente	Vida media cliente	Vida media cliente	Vida media cliente
Modelo de eficiencia	EEO/REO	EEO	EEO	EEO	REO	EEO/REO
Número de ofertas analizadas	Menos de 100	Entre 100 y 200	Menos de 100	Menos de 20	Menos de 20	Más de 10.000
Tratamiento de Promociones sobre clientes existentes	NO	NO	NO	NO	NO	sí
Estándar de costes	LRAIC+ y LRIC/SRIC para servicios no regulados	LRIC	SRIC y FAC	AAC para tarifas individuales y ATC para nivel portfolio	LRIC	ATC

Ilustración 8: Comparativa realizada por la CMT 2012 sobre la medida de 2007 [Fuente: CMT 2012]

**Desconocemos el porqué el IFT afirma que a nivel internacional predomina el enfoque ex post cuando la evidencia parece ser la contraria y en todo caso no sería**

<sup>29</sup> CNMC (antes CMT): página 8 documento MTZ 2012/2259

tanto una consideración de número de casos sino adecuación a las condiciones competitivas del mercado dado en un análisis caso por caso.

Concretamente, un enfoque de prueba **ex ante** es la medida más adecuada cuando existe una **dominancia evidente** por uno de los actores del mercado y es una de las medidas observadas a nivel internacional (como se indicó anteriormente, la mayoría de los reguladores europeos ha optado por este enfoque, según el BEREC). Así podrá asegurarse que el AEP no lance determinadas ofertas de servicios y/o segmentos específicos cuya no replicabilidad pueda diferirse en el tiempo, incluso disponiendo de un test ex post que, por su nivel de agregación, no pueda detectar el incumplimiento hasta que la oferta en cuestión tenga un número de subscriptores relevantes, con lo que el daño y falla competitiva tendrá difícil solución cuando el objetivo principal es dar cabida y posibilitar la competencia y entrada de nuevos operadores.

No puede olvidarse que el objetivo del IFT es velar por la competencia en el mercado y reducir la dominancia del AEP, objetivo principal de las medidas de preponderancia bajo las cuales se enmarca esta obligación. Para ello deberá **garantizarse de manera estricta que no puedan lanzarse al mercado ofertas que no puedan replicarse económicamente al momento por parte de los operadores alternativos**. La circunstancia de que la obligación pueda ser más o menos gravosa para el AEP o para el regulador no puede convertirse en justificación para reducir el alcance de la medida y dar mayor flexibilidad así al AEP. Esta flexibilidad entendemos que solo podría otorgarse una vez que la dominancia se redujera de manera sensible, como fue el caso por la CMT en España en la revisión de 2012.

Adicionalmente, **proponemos** al IFT habilitar un **procedimiento** para que los **operadores alternativos puedan denunciar** cualquier indicio de no replicabilidad de una oferta del AEP en cuanto estos tengan indicios al respecto, ya esté recién lanzada o lleve un tiempo en el mercado y las condiciones hayan podido variar. Se trataría de una medida complementaria de control de la replicabilidad para ayudar en el control ejercido por el IFT mediante su metodología y herramientas, y en línea con ellas. Se trataría de evitar que posibles ofertas y tarifas no replicables pudieran pasar inicialmente o bien el test ex ante antes del lanzamiento, o bien no fuera detectadas por el control ex post hasta pasado cierto tiempo en el que la oferta en cuestión del AEP ya hubiera tenido un impacto considerable. En línea con el objetivo de esta medida de impedir que una oferta o tarifa del AEP que no sea replicable sea comercializada, se trataría de añadir un filtro adicional que permitiera detectar la no replicabilidad lo antes posible y en cuanto ésta se produjera.

Sin perjuicio de optar por una vía de ley de competencia, que presenta unas características, plazos, análisis y medidas diferenciadas, **la obligación regulatoria ex ante debe permitir, como se da en la práctica internacional, un canal para que los operadores alternativos puedan denunciar una posible oferta o práctica anticompetitiva relacionada con la replicabilidad económica y ésta ser tratada por el IFT dentro de la vía regulatoria ex ante**, como mecanismo y control adicional y garantía de aplicación de una medida correctiva lo antes posible o prevenir principalmente que ésta vaya a ocurrir, que es el objetivo de toda regulación ex ante de un organismo de regulación

Esta propuesta de que los operadores alternativos puedan ser parte activa en el procedimiento de análisis de replicabilidad se observa también en la experiencia internacional. El BEREC comenta al respecto: *“Las respuestas al cuestionario muestran que casi la totalidad de los reguladores permiten a los operadores alternativos presentar una queja/denuncia respecto a la comercialización de un producto (ya haya sido analizado previamente por el regulador o no). La mayoría de los reguladores sigue para esas pruebas el mismo procedimiento llevado a cabo para la prueba ex ante. Otros reguladores establecen un mecanismo diferenciado para la prueba cuando ésta se ejecuta ante una denuncia o sólo llevan a cabo la prueba de estrechamiento de márgenes al recibir una queja, si no hay una decisión previa disponible<sup>30</sup>”* (el subrayado es nuestro).

La metodología que proponga el IFT debe controlar eficazmente o bien comportamientos directamente anticompetitivos del AEP de estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados entre servicios de manera deliberada o bien consideraciones propias del tamaño y escala del AEP que, aunque no sean prácticas anticompetitivas deliberadas, impiden

<sup>30</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: The responses to the questionnaire show that nearly all NRAs enable alternative operators to present a complaint about the commercialisation of a product (previously analysed by the NRA or not). The majority of the NRAs follow for those tests the same procedure as for the usual ex-ante margin squeeze tests they perform. Other NRAs have a specific procedure in place in case of complaints or only perform a margin squeeze test following a complaint if no previous decision is available

poder replicar sus ofertas eficazmente y a la larga no permiten eliminar la situación de preponderancia actual del mercado móvil mexicano. **Son los operadores alternativos los que mejor pueden conocer la posibilidad de replicar una oferta del AEP y los que pueden ejercer un control adicional y efectivo a la replicabilidad de las ofertas, denunciando posibles ofertas no replicables para que sean consideradas por el IFT.**

Como se ha indicado, **es fundamental también en esta prueba una caracterización del consumo promedio esperado que los usuarios harán de la oferta en cuestión. Aunque en principio está información habrá que estimarla, la información ya disponible ayudará a refinar esta estimación mediante las proyecciones correspondientes.** La prueba ex post complementaria a ésta ayudará a su vez al refinamiento de las estimaciones en sucesivas ejecuciones. **La oferta que tiene que ser aprobada podrá ser replicable o no con base no sólo en sus condiciones comerciales sino de manera también fundamental, con base en el uso promedio que los clientes harán de los servicios contenidos en la oferta/paquete.**

### **Tratamiento de las ofertas paquetizadas**

**Respecto al tratamiento de las ofertas paquetizadas** y en línea a todo lo expuesto anteriormente, para poder garantizar que los operadores alternativos pueden **competir eficazmente con el AEP sin tener que replicar exactamente las mismas ofertas y paquetes**, se evidencia la necesidad de desagregar el contenido de las ofertas paquetizadas en sus componentes individuales y realizar el test para cada uno de los componentes individualmente. Ésta sería la principal garantía de que no haya subsidios cruzados dentro de los paquetes que impidan a los operadores alternativos y especialmente a los OMVs especializarse y diferenciarse en productos y servicios específicos y puedan abrirse a un determinado(s) segmento(s) de mercado, que les permita ir creciendo y aumentando su participación en el mercado.

De manera adicional, esta necesidad de desagregación de los servicios dentro del paquete viene **incluida dentro de la medida sexagésimo cuarta** *“Para ello, deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio.”* Donde se explicita claramente la necesidad de desagregar los distintos componentes de una oferta paquetizada del AEP así como en el artículo 267 de la LFTR en su numeral II, donde se señala la necesidad de la desagregación de los precios para permitir la replicabilidad de los paquetes del AEP.

Al respecto del tratamiento individual de los componentes de un paquete, el regulador de UK Ofcom indicaba lo siguiente: *“Ofcom ha decidido mantener esta aproximación al considerar que la misma es consistente con el objetivo de promover la competencia. Asegurando que no se da un estrechamiento de márgenes a un nivel individual de producto, debería evitar que un entrante tenga que replicar el mix de producto de BT para*

*ser viable. Ejecutando la prueba de estrechamiento de márgenes a un nivel individual de producto evitará adicionalmente que BT se enfoque en determinados competidores*<sup>31</sup>.

**Proponemos** por tanto una **desagregación completa de las ofertas paquetizadas**, sometiendo al **test** de replicabilidad de **manera individual** los servicios que componen el paquete, ya sean servicios **regulados o no**. El tratamiento de los servicios no regulados se comentará en apartados siguientes.

A modo de resumen de este apartado, **todo parece indicar que el IFT**, tal y como está planteada actualmente la metodología, **hubiera adoptado un enfoque ex post de competencia** que realmente **no sería un test de replicabilidad de ofertas efectivo** para los operadores alternativos sino exclusivamente un test a posteriori para detectar un hipotético estrechamiento de márgenes global del preponderante, algo por otro lado difícil de detectar y, de hacerlo, el test sería incapaz de determinar la(s) oferta(s) o tarifa(s) implicadas en el citado estrechamiento.

Al respecto, como se ha indicado, conviene recordar que en la práctica internacional se diferencia claramente cuando un test de replicabilidad tiene un objetivo de análisis de competencia a posteriori para identificar prácticas de estrechamiento de márgenes una vez ya establecidas y ocurridas frente a cuando este análisis de replicabilidad lo inicia una entidad de regulación, preocupada por dar entrada a nuevos operadores y fomentar la competencia, donde el enfoque metodológico exige un alto nivel de desagregación para velar por que las ofertas y servicios del dominante pueden ser replicados de manera efectiva, pasando para ello el test al menor nivel posible.

Según lo ya expuesto anteriormente, la **diferenciación de los OMVs en servicios que no replican exactamente el mix de servicios ofrecidos por el AEP**, hace **necesario un nivel de análisis que desagregue las ofertas paquetizadas** para asegurar que los OMVs no tengan que replicar exactamente las mismas ofertas, paquetes con las mismas condiciones para ser rentables, lo que les impediría la diferenciación y posiblemente su asentamiento en el mercado.

Todo lo dicho anteriormente es de aplicación para el servicio mayorista de usuario visitante. La prueba de replicabilidad a realizar sobre la base de los costos de este servicio mayorista requerirá el mismo nivel de desagregación, prueba pre-lanzamiento ex ante y tratamiento de los paquetes expuesto en este apartado.

---

<sup>31</sup> Ofcom (2004): Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices: Ofcom has decided to maintain this approach in that it considers such an approach to be consistent with the objective of promoting competition. Ensuring that there is no margin squeeze on any individual product level should avoid an entrant having to replicate BT's product mix in order to be viable. Conducting the margin squeeze at the level of the individual product would also prevent BT from targeting particular competitors

#### 4.4.3 Consideración de servicios no sujetos a regulación y/o no telco: Subvención de terminales

Un **aspecto fundamental** en una metodología de replicabilidad económica es la **consideración** que se le da a los **servicios y componentes que no están regulados** pero que van incluidos en ofertas paquetizadas lanzadas por el operador sujeto a la obligación y que, eventualmente, **pueden hacer que el paquete en su conjunto o elementos individuales del mismo no puedan ser replicados**.

El IFT en su metodología y modelo no hacen mención a este aspecto y por tanto se desconoce el tratamiento que se le daría.

En España, por ejemplo, la CNMC establece claramente el procedimiento de consideración de estos servicios a la hora de la prueba de replicabilidad y cómo se aplica sobre los mismos. Distingue entre servicios relevantes y servicios no relevantes. Por servicios relevantes se entienden los que, a juicio de la CNMC, son fundamentales en la oferta paquetizada, sean servicios regulados o no (Banda ancha fija, banda ancha móvil, voz fija y móvil, TV IP, terminales, etc.). Por no relevantes entiende la CNMC aquellos que no son fundamentales en la definición del paquete (software de terceros, routers, etc.).

Para los servicios no relevantes, se valoran tanto los ingresos como los costos correspondientes a ese servicio y se sustraen de la oferta o paquete en cuestión, para someter a la prueba de replicabilidad los servicios remanentes del paquete sin este servicio no relevante. Dice la CNMC al respecto: *“El operador con PSM deberá diferenciar claramente los ingresos y costes de los servicios relevantes y no relevantes para cada segmento, si bien aquéllos correspondientes a los servicios no relevantes no se tomarán en consideración a la hora de realizar el test<sup>32</sup>”*

**Si el servicio es relevante**, éste será **sometido a la prueba de replicabilidad**, éste sujeto el servicio en cuestión a **obligaciones específicas regulatorias o no** aparte de la de replicabilidad. Se identificarán sus ingresos y sus costos y se someterán a la prueba de replicabilidad.

Mención especial hace la **CNMC** a la cuestión de **subvención de terminales**, dada la gran importancia que pueden llegar a tener dentro de ofertas empaquetadas móviles. Dice la CNMC en su Expediente N° OFMIN/DTSA/004/16/Test de replicabilidad económica residencial: *“En relación con la subvención del terminal móvil, [...] está obligada a comunicar cualquier descuento que reciba el cliente en la adquisición del terminal móvil que disfruten sus clientes de banda ancha (independientemente de si la subvención se vincula a una línea principal o adicional de un empaquetamiento convergente). El importe*

---

<sup>32</sup> CNMC 2012: REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259)

correspondiente a estos descuentos se tendrá en cuenta a la hora de calcular el coste medio promocional por cliente y mes<sup>33</sup> (el subrayado es nuestro).

En cuanto a la información necesaria para valorar los ingresos y los costos, al ser servicios no regulados, la información vendrá o bien de la contabilidad de costos del operador dominante o, de existir, de contratos suscritos por terceros de servicios mayoristas correspondientes a los servicios minoristas indicados, información que le será solicitada al operador dominante.

Adicionalmente y como se ha visto en el apartado de análisis de ofertas en México, se observan indicios claros de falta de replicabilidad en las ofertas pospago que incluyen el terminal móvil, lo que refuerza la necesidad del análisis diferenciado que estamos proponiendo.

Después de lo visto y dada la **importancia de considerar los servicios incluidos en las ofertas paquetizadas**, ya sean **servicios sujetos a regulación o no**, **proponemos** que el **IFT establezca explícitamente un tratamiento adecuado** a estos servicios, bien sustrayendo su valor (ingresos y costos) del paquete antes de la prueba, o bien sometiéndolos directamente a la prueba, de manera individual y conjunta, y obteniendo antes para ello la valoración adecuada de los mismos (ingresos, costos, promociones, periodo relevante de análisis, etc.), como sería el caso de servicios como Claro Video, terminales móviles, llamadas internacionales, etc.

**Específicamente para los terminales móviles**, dada su **importancia** y los **indicios de no replicabilidad por parte del AEP**, ya sea por **posibles prácticas anticompetitivas** o **fruto de su eficiencia** por tamaño y escala (poder de compra), **proponemos** que la **prueba de replicabilidad incluya explícitamente los terminales** y que sean **sometidos a la prueba de replicabilidad**, conjuntamente en el paquete y a nivel individual. El **AEP deberá informar** de los **ingresos** (estableciendo claramente el ingreso asociado al terminal incluido en el paquete), sus **costos** (valor de compra, costos logísticos, comerciales, etc.), la identificación clara de la **subvención incorporada** y otros aspectos relevantes como el periodo de permanencia asociado, recompra de terminal, etc.

Hacemos notar que el componente de costos de terminales se debe desagregar e imputar a las ofertas correspondientes que lo incluyan, en un análisis oferta por oferta de las ofertas que incluyan el terminal, desde una perspectiva de cliente que calcule el VAN asociado.

En el apartado de dimensión de eficiencia de la empresa a considerar, propondremos también el tratamiento adecuado de nivel de eficiencia para específicamente los costos de terminales, en línea con lo expuesto de eficiencia y escala del AEP lo que le confiere un poder de compra y permite la adquisición de terminales a un precio que los alternativos no

<sup>33</sup> CNMC 2016. Expediente: N° OFMIN/D TSA/004/16/Test de replicabilidad económica residencial

pueden conseguir. Sin ser una práctica anticompetitiva y evidentemente el AEP no puede dejar de ser lo eficiente que es, en línea con esta obligación asimétrica que permita la replicabilidad de las ofertas del AEP, debe considerarse que los operadores alternativos no disponen de este poder de compra de terminales y, por tanto, la prueba debe así considerarlo. Como consecuencia, el AEP no podrá ofrecer un precio minorista que los demás no puedan replicar atendiendo a su escala. A la larga, esto fomentará la competencia en el sector y permitirá mejores precios y servicios.

#### 4.4.4 Evaluación de la rentabilidad

Respecto al método de evaluación de la rentabilidad más apropiado para los objetivos explicitados por el IFT, resumiremos primero las características principales de cada uno de ellos, el de descuento de flujo de caja (FCD) o el de periodo a periodo, sus ventajas e inconvenientes, cuando es mejor su aplicación, relación con la elección de otras dimensiones, etc.

El método de flujo de descuento de caja (FCD) suele ser el método de elección de los reguladores para verificar el cumplimiento de la replicabilidad económica de las ofertas antes de que éstas sean lanzadas al mercado. Por ello, suele ir asociado al método de prueba ex ante, que comprueba la replicabilidad económica antes de que la oferta sea lanzada.

Es también el método elegido en mercados dinámicos en crecimiento donde pueden observarse importantes variaciones en el flujo de caja en el periodo considerado, frente a los mercados estáticos y maduros donde el método preferido es el de periodo a periodo.

La Comisión Europea<sup>34</sup>, en su recomendación sobre obligaciones de no discriminación y metodologías de costos, para promover la competencia indica:

*“Los reguladores deberían valorar la rentabilidad de los productos emblemáticos sobre la base de un análisis dinámico multi-periodo, como el enfoque de flujo de caja descontado (FCD). Los reguladores deben determinar un período de referencia adecuado para evaluar si el margen entre el precio de venta al por menor del producto emblemático y el precio de los insumos de acceso mayorista basados en NGA permiten la recuperación de los costos aguas abajo (incluido un porcentaje razonable de costos comunes) ...”*

Por su parte, el BEREC, en sus directrices respecto al análisis de replicabilidad económica, indica lo siguiente:

*“La Recomendación estipula que, para la rentabilidad de la ERT, la rentabilidad debe evaluarse sobre la base de un análisis dinámico multi-periodo, como el*

---

<sup>34</sup> Recomendación CE 2013 Anexo II: Recommendation on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment

*enfoque FCD. Un enfoque FCD es una forma de análisis multi-período que puede ser apropiado en circunstancias en las que se espera que cambien los costos futuros, por ejemplo, debido a economías de escala. En algunos países, las economías de escala en el nivel minorista pueden estar en gran medida agotadas, de tal manera que hay poca diferencia entre un enfoque FCD y otros enfoques multi-período tales como un análisis de la vida del cliente. La elección de un período por período o de un enfoque FCD, que podría calificarse como estática o dinámica, respectivamente, será apropiada dependiendo probablemente de una serie de factores, como los objetivos principales para llevar a cabo la prueba ex ante de estrechamiento de margen, el grado de desarrollo y madurez del mercado y la disponibilidad de datos fiables. Es probable que estos factores varíen considerablemente entre los Estados miembros.<sup>35</sup> (el subrayado es nuestro)*

Se observa una preferencia por el método FCD, asociado a un análisis ex ante aunque, como ya se ha comentado anteriormente para el resto de dimensiones, siempre con base en un análisis caso por caso.

Por otro lado, este método se basará en una estimación de ingresos y costos futuros asociados a la oferta en un horizonte de tiempo dado, típicamente el tiempo medio de permanencia del cliente. Si se da un enfoque de visión de cliente, mediante este enfoque se calculará un VAN (Valor Actual Neto) del cliente para toda la vida media de permanencia del cliente con la oferta. Puede utilizarse en lugar de prospectivamente con base en estimaciones, utilizando datos reales de un periodo pasado aunque no es el método habitual.

Este método, asociado a un control de autorización previo al lanzamiento (prueba ex ante), en principio garantiza que cualquier oferta que lo pase puede ser replicada por la competencia. El regulador garantiza la replicabilidad de las ofertas antes de que sean lanzadas al mercado, lo que da certidumbre tanto al operador sujeto a la obligación como a los operadores alternativos.

Por otro lado, presenta la desventaja de tener que predecir ingresos y costos y la buena estimación de los mismos tendrá un impacto relevante en la prueba de replicabilidad. Con todo, dicha estimación se irá ajustando con los datos reales y se llevará a cabo un proceso de aprendizaje.

Para el operador dominante sujeto a la medida presenta la ventaja de que puede ajustar sus promociones y margen para la replicabilidad a la totalidad del periodo considerado, por lo que promociones que ofrezca al inicio del periodo no estarán penalizadas para la replicabilidad mientras luego se recupere un valor de VAN positivo considerando la totalidad del periodo, lo que confiere al operador regulado una mayor flexibilidad.

---

<sup>35</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test:

La consideración de visión prospectiva de esta metodología junto con ir habitualmente asociado a un mercado dinámico y cambiante suele a su vez conllevar la utilización de una metodología de depreciación económica, que permitirá al regulador depreciar sus activos según el uso que les vaya dando, menor al principio y de manera más intensa más adelante.

El método periodo a periodo suele ser un método de verificación de la replicabilidad económica a posteriori, prueba ex post, en virtud de que la oferta(s) ya estarán lanzadas y, transcurrido un tiempo a determinar, se podrán analizar los márgenes y replicabilidad con datos reales de ingresos y costos de cada oferta, servicio, paquete, cliente en periodos concretos de tiempo.

A priori se trata de un análisis más preciso, si se hace con el suficiente detalle y desagregación pero, por su carácter ex post, puede dejar pasar cierto tiempo sin que las ofertas no replicables sean detectadas.

Asimismo, se trata de un método adecuado para mercados estáticos con pocas variaciones en los ingresos y costos dentro del periodo a analizar.

Al considerar datos reales (aunque también puede utilizarse prospectivamente, aunque no es lo habitual) que vendrán de la contabilidad de la empresa regulada, el método de depreciación en este caso de análisis periodo a periodo ex post será el que utilice la propia empresa en su contabilidad, que típicamente será un método de depreciación lineal.

Como desventaja, el análisis periodo a periodo será más estricto con las promociones del AEP al analizar en cortos periodos de tiempo determinados la replicabilidad de las distintas ofertas, sin contemplar periodos más largos como hace el análisis ex ante donde las promociones quedan compensadas o, más general, los ingresos y costos no estén equilibrados en los distintos periodos por la dinámica evolutiva del producto en cuestión y su amortización a lo largo del tiempo. En mercados dinámicos y cambiantes, podrá también ocurrir que los costos e ingresos de un determinado periodo no sean lo suficientemente representativos de la situación cambiante y dinámica del mercado, lo que es mejor modelado con el enfoque anterior FCD.

**Ambos métodos requieren una caracterización del uso/consumo** que el **suscriptor** hace del servicio dado, (minutos de voz promedio consumidos en el periodo, datos promedio consumidos en el periodo, etc.), dado el enfoque oferta por oferta propuesto, para determinar o bien los costos esperados en el método FCD o bien el reparto/asignación de los costos habidos en el periodo en el método periodo a periodo.

A la luz de todo lo expuesto y para los **objetivos** específicos de facilitar la entrada de **nuevos operadores** y **expansión de los actuales**, promover la competencia en el mercado y **detectar prácticas anticompetitivas tan pronto como se produzcan**, y en línea con lo anteriormente expuesto sobre el tipo de prueba ex ante y ex post, **nuestra recomendación es la de utilizar un enfoque en el que se usen ambos**. El método FCD para un análisis de **prueba ex ante** que garantice la **replicabilidad económica de las ofertas antes de su lanzamiento**, **complementado** con un **análisis ex post periodo a periodo** en el que se analice, con datos reales, la **replicabilidad económica de las ofertas ya presentes en el mercado**.

En el caso del método FCD en el análisis de **prueba ex ante**, **recomendamos** que el **tiempo medio de permanencia** a considerar sea el de un **cliente tipo del operador alternativo**, como medida más adecuada y que mejor modela la situación actual con alta rotación entre los suscriptores de los operadores alternativos.

**La prueba de replicabilidad sobre el servicio mayorista de usuario visitante tendría las mismas consideraciones expuestas.**

#### 4.4.5 Nivel de eficiencia a considerar

Entendemos que la **propuesta de eficiencia** que mejor considera los objetivos principales de la obligación que, recordemos son los de facilitar la entrada de nuevos operadores y expansión de los actuales para que puedan competir eficazmente con el AEP, pudiendo replicar económicamente los servicios, ofertas y paquetes del AEP con unos retornos razonables es la **de Operador Razonablemente Eficiente (REO** por sus siglas en inglés). Este **estándar metodológico** tendrá en **consideración el distinto tamaño, escala y por tanto eficiencia en costos de un operador alternativo frente al AEP**. En su defecto y si el IFT **no pudiera obtener datos fiables de un operador alternativo**, podría utilizarse un enfoque **EEO ajustado** a la escala del operador alternativo a considerar.

**Considerando la inclusión del servicio mayorista de usuario visitante** para la prueba de replicabilidad, será **necesario identificar**:

la **escala del operador alternativo** para el servicio mayorista de **OMV revendedor**

y la **escala del operador alternativo** sobre la base del servicio mayorista de **usuario visitante**

Recordamos aquí la consideración de las economías de escala del AEP y las dificultades por tanto para los operadores alternativos que el propio IFT considera en la revisión de las

medidas: *“En este mismo sentido, el sector de telecomunicaciones se caracteriza por unas importantes economías de escala, alcance y densidad que implican que los operadores entrantes afronten unos costos medios unitarios mayores que los operadores que cuentan con una escala de operación más grande, por lo tanto, la decisión de entrada de un nuevo competidor está en función de estos costos y de la rentabilidad que espere obtener la empresa por la inversión realizada.”*<sup>36</sup>

Es por tanto **contradictorio este mensaje y los objetivos anteriormente expuestos** relativos a este proceso con la consideración por parte del IFT y sus consultores de un operador igualmente eficiente (**EEO** por sus siglas en inglés) **que considera únicamente los costos eficientes del AEP**, con su tamaño, economías de escala y alcance que son imposibles de replicar por un operador alternativo.

De hecho, un operador alternativo de red necesitará una escala para ser mínimamente eficiente superior a un operador sin red (OMV) en virtud de los importantes costos hundidos del operador de red (espectro, etc.). Como indica el regulador noruego Nkom en su resolución de replicabilidad económica móvil: *“Un comprador de roaming nacional depende de tener sus propias frecuencias para poder utilizar su propia red móvil. Nkom considera que un operador que utiliza el roaming nacional tendrá que alcanzar una cuota de mercado superior a la de un OMV con el fin de explotar sus inversiones de manera eficiente. Un OMV no depende de tener sus propias frecuencias y basará gran parte de su producción de tráfico en factores de entrada del operador anfitrión. Por tanto, Nkom considera que el requisito de eficiencia, medido por cuota de mercado, no puede ser tan elevado para un OMV como para un operador que utiliza itinerancia nacional”*<sup>37</sup> (el subrayado es nuestro)

En consecuencia, **la consideración de la eficiencia es muy relevante** y, pese a que pueda parecer lo contrario, **los operadores alternativos con red propia necesitan un tamaño y participación en el mercado muy superior** al de nuevos **operadores entrantes virtuales** para ser rentables, por la necesidad de recuperar las inversiones realizadas en activos propios de red con unos costos hundidos altos.

La práctica internacional y organismos como el BEREC<sup>38</sup> recomiendan clarificar los objetivos a conseguir, determinar el grado de competencia en el mercado, disponibilidad

<sup>36</sup> IFT: Documento Consulta Pública revisión medidas preponderancia

<sup>37</sup> Nkom 2016: Principles for margin squeeze tests in Market 15: A buyer of national roaming is dependent on having its own frequencies to be able to use its own mobile network. Nkom finds that an operator using national roaming will need to achieve a higher market share than an MVNO in order to efficiently exploit its investments. An MVNO is not dependent on having its own frequencies and will base much of its traffic production on input factors from the host operator. Nkom therefore finds that the efficiency requirement, measured by market share, cannot be as high for an MVNO as for an operator that uses national roaming

<sup>38</sup> BEREC 2009: Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles: In summary, it can therefore be seen that there is no consensus on which particular test – EEO or REO or modified EEO – should be used, as there are pros and cons for each of the tests. The test to be used is very dependent on the specific circumstances of the case and the objectives of the NRA. For example, if the market is mature and the main aim is to promote competition then there might be merit in using the REO test. However, if there is a concern to protect the investment and innovation incentives for the SMP operator then the EEO test might be more suitable. This means that whichever test is chosen will ultimately depend on the market situation and NRAs objectives. What is important though for regulatory certainty is that NRAs at the outset set out what are their objectives and aims and explain the reasoning for their choice of test.

de información del incumbente y del resto de operadores y, con esta información, el regulador podrá determinar el enfoque más adecuado de eficiencia caso por caso. Indica el BEREC que si lo que se pretende es dinamizar la competencia por parte de los operadores alternativos, un enfoque REO o EEO ajustado es el más adecuado, mientras que si el objetivo principal es el desarrollo de infraestructuras (nuevos despliegues y servicios), el enfoque más adecuado puede ser el EEO con la eficiencia del operador dominante.

Dice **BEREC al respecto en su recomendación de 2009**: “En resumen, por lo tanto, se puede ver que no hay consenso sobre qué prueba en particular - EEO o REO o EEO ajustado - debe utilizarse, ya que hay ventajas y desventajas para cada una de las pruebas. La prueba a utilizar depende en gran medida de las circunstancias específicas del caso y de los objetivos del regulador. Por ejemplo, si el mercado está maduro y el objetivo principal es promover la competencia, entonces podría considerarse el uso de la prueba REO. Sin embargo, si existe la preocupación de proteger los incentivos de inversión e innovación para el operador con PSM, entonces la prueba de EEO podría ser más adecuada. Esto significa que la prueba elegida dependerá en última instancia de la situación del mercado y de los objetivos de los reguladores. Sin embargo, lo que es importante para la certeza normativa es que los reguladores, al principio, establezcan cuáles son sus objetivos y objetivos y explican el razonamiento para el tipo de prueba que llevará a cabo” (el subrayado es nuestro).

Esta recomendación está en línea con los objetivos expuesto por el IFT pero no con la metodología que ha elegido para ello. Entendemos que el IFT no está primando dar incentivos al preponderante para fomentar sus despliegues sino que, enmarcado dentro de las medidas de preponderancia, el objetivo es precisamente fomentar la competencia.

Adicionalmente, la CE en 2013<sup>39</sup> argumenta, tomando la opción más cercana al caso mexicano, que “puede usarse un **enfoque REO o un EEO ajustado** cuando la entrada de un operador fue fallida en el pasado y el regulador quiere asegurar que los **operadores alternativos puedan competir y reflejar economías de escala menores**”.

**Ofcom** en sus directrices al respecto<sup>40</sup> propugna un enfoque **SEO** (Similarly Efficient Operator) que **considera el tamaño y escala del operador hipotético a modelar.**

El caso de **Noruega**, donde el regulador **NKom** estableció un test de replicabilidad con un enfoque **EEO ajustado**. NKom consideró un EEO ajustado a la escala y eficiencia de los operadores alternativos, establecida en el 20% de cuota mínima eficiente para un operador de red y el 5% de cuota de mercado el mínimo de eficiencia para un OMV. NKom

---

<sup>39</sup> Recomendación CE 2013 Annex II: Recommendation on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment

<sup>40</sup> Ofcom 2004: Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices

consideraba que, por debajo de sendos mínimos, para el horizonte temporal establecido, no sería rentable y los operadores habrían decidido no estar en el mercado.

Así lo justificaba NKom: “*Basándose en el hecho de que las obligaciones de precios tienen por objeto garantizar condiciones equitativas de competencia en los mercados minoristas para los operadores eficientes y que los demás operadores difieren considerablemente en las cuotas de mercado de Telenor y del amplio espectro de producción de servicios, se indica que las pruebas de estrechamiento de márgenes en el mercado 15 deberían basarse en un EEO ajustado. Entre otras cosas, al seleccionar el principio de EEO ajustado se reconoce que los compradores de acceso que tienen una cuota de mercado significativamente inferior y no pueden utilizar plenamente economías de escala adecuadas, pueden tener mayores costos unitarios sin que esto se considere una ineficiencia de costos*”<sup>41</sup> (el subrayado es nuestro)

En España, la **CNMC** (antes CMT) en **2007** también utilizó un **enfoque EEO ajustado** para su obligación regulatoria en el segmento fijo, con el argumento ya indicado de permitir a los **operadores alternativos**, con unos costos por su tamaño y escala por definición más altos unitariamente, **replicar eficazmente las ofertas del incumbente**. Sólo posteriormente, en **sucesivas revisiones** donde los operadores alternativos **adquirieron cierta escala y la dominancia del incumbente se redujo** de manera clara, la CNMC **suavizó** el requisito de eficiencia y pasó a considerar a partir de entonces un **enfoque EEO** (ver la tabla siguiente).

---

<sup>41</sup> NKom 2016: Principles for margin squeeze tests in Market 15: Based on the fact that the price obligations aim to ensure equal terms of competition in the retail markets for efficient operators, and based on the fact that the other operators differ significantly from Telenor in their market shares and wide scope of service production, indicates that the margin squeeze tests in Market 15 should be based on an adjusted EEO. Among other things, selecting the adjusted EEO principle entails that buyers of access that have a significantly lower market share and cannot fully utilise economies of scale are allowed higher unit costs without this being considered a cost inefficiency

Principio del test de replicabilidad	Metodología de 2007	ERT
Servicios mayoristas de referencia	Mix entre los distintos servicios mayoristas aplicables	Test de replicabilidad basado en el servicio NEBA-local, con asimilación del resultado al servicio NEBA.
Nivel de agregación minorista	Producto a producto, considerando todo el catálogo de Telefónica	Producto a producto, restringido a productos BAU emblemáticos.
Valoración de la rentabilidad	Enfoque de flujos de caja descontados	Enfoque de flujos de caja descontados
Estándar de eficiencia	EEO ajustado	EEO
Estándar de costes	Costes corrientes	Modelo de costes de red BU-LRIC para una red fija (Frontiers)
Análisis de promociones	Determinación de la replicabilidad de cada una de las promociones comunicadas, mediante el contraste de su importe con el VAN del producto sobre la que recaen	Análisis de replicabilidad agregado de todas las promociones comercializadas en el semestre anterior
Valoración del componente móvil	OMV de Telefónica	OMV de Telefónica
Valoración del componente audiovisual	Basado en los costes unitarios de Telefónica y en la oferta mayorista de canales de Telefónica	Basado en los costes unitarios de Telefónica y en la oferta mayorista de canales de Telefónica

Ilustración 9: Comparativa realizada por la CNMC en 2016 comparando obligaciones anteriores [Fuente: CNMC 2016, documento Consulta\_Publica\_ERT\_OFMINDTSA\_004\_16.pdf ]

La **afirmación por parte del IFT** de que en la experiencia internacional revisada **predominan los enfoques EEO y EEO ajustado no determina los casos concretos** y la justificación que fue considerada para la opción tomada y **omite casos** específicos donde se consideró un enfoque **REO o SEO** con una situación y argumentos al caso mexicano o, **en su defecto**, un **enfoque EEO ajustado** a la escala del operador hipotético cuando la falta de datos para modelar al operador alternativo lo convirtió en la opción más adecuada. Dice el **BEREC precisamente al respecto en sus directrices de 2014**: “Una mayoría de esos reguladores aplica un enfoque REO o EEO ajustado para promover la competencia y facilitar la entrada en el mercado con el objetivo de que se gane eficiencia dinámica que, en el largo plazo, se espera que compense las ineficiencias estáticas del corto plazo”<sup>42</sup> (el subrayado es nuestro).

Por el contrario, se **evidencia a nivel internacional** que el **enfoque EEO** suele ser el **enfoque de organismos de competencia** que llevan a cabo un análisis de estrechamiento de márgenes del dominante con base en un estudio y práctica ex post, pues evidentemente el incumbente estará llevando a cabo una práctica anticompetitiva o

<sup>42</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: A majority of those NRAs applies the REO/adjusted EEO test to promote competition and to facilitate market entry with the prospect of gaining dynamic efficiency which in the long run is expected to overcompensate short term static inefficiencies

no con base en su propia eficiencia, y no conoce o puede conocer el grado de eficiencia de su competencia y no puede dejar de ser lo eficiente que ya es. O el **enfoque** utilizado si el objetivo es **incentivar el despliegue** de nuevas **infraestructuras** o **servicios**.

Pero desde una **perspectiva regulatoria** que trate de incentivar la competencia, como sería el caso del IFT y los principales objetivos señalados para esta consulta, el enfoque **más adecuado** sería el de un operador razonablemente eficiente (**REO**) que considere el tamaño y escala del operador alternativo.

Podría **entenderse una aproximación mediante un enfoque SEO o EEO ajustado**, que persiguiera los objetivos del enfoque REO pero que, por imposibilidad de obtener datos válidos de un operador alternativo, se tuviera que recurrir a los datos del operador dominante que estarían disponibles en virtud de otras obligaciones a las que está sujeto, como la de separación contable y contabilidad de costos.

El regulador debe primar en este caso no tanto un evidente estrechamiento de márgenes, visión ex post de competencia donde tiene sentido considerar los costos del dominante (EEO) sino una replicabilidad económica de un operador alternativo que le permita obtener unos márgenes de retorno razonables para su escala y tamaño pudiendo replicar así la oferta del dominante.

Como se ha indicado anteriormente, se debe distinguir entre el operador alternativo a modelar para la prueba bajo el servicio OMV revendedor del operador alternativo a modelar para la prueba bajo el servicio de usuario visitante.

A raíz de todo lo expuesto, **proponemos un enfoque REO** para la prueba de replicabilidad sobre el **servicio mayorista de usuario visitante** con una escala del **operador alternativo de red a modelar** igual a la del operador de red con **menor participación** en el mercado (entorno al 10%).

Para la prueba de replicabilidad sobre el **servicio mayorista OMV revendedor**, **proponemos** modelar un **OMV recién entrado** al mercado de un tamaño aproximado a los OMVs de **pequeño tamaño** que están **ya operando** en el mercado mexicano **sobre la red del AEP** (entorno a 10.000 suscriptores).

Es conveniente indicar en este punto la independencia existente entre que un OMV considere atractiva o no la Oferta de Referencia de OMV del AEP y la use o no (yéndose a un operador alternativo de red) frente a la obligación que recae en el AEP tanto del acceso mediante la oferta de referencia como la de replicabilidad con base al costo de ese servicio mayorista, sea éste finalmente usado o no. Lo mismo puede decirse del servicio mayorista de usuario visitante. **La medida de replicabilidad es una medida de control de dominancia y facilitadora de la competencia, complementaria a las obligaciones de acceso, sean estos servicios usados o no.**

Por otro lado, el IFT y sus consultores, al respecto de utilizar el estándar REO, indican que *“El operador VI, al no conocer los costos de sus competidores, no podrá saber si una oferta es replicable o no antes de lanzarla al mercado. Ello le resta flexibilidad comercial para responder a los competidores”*.

**No podemos compartir esta información** ya que, aunque efectivamente no le corresponde al AEP conocer los costos de operadores alternativos, sí puede estimarlos y, en todo caso, en virtud del análisis de prueba ex ante que proponemos, podrá conocer y ajustar convenientemente la oferta en una o sucesivas interacciones con el IFT y la prueba de replicabilidad. Sin duda, según vaya lanzando nuevas ofertas y conociendo si éstas pasan el test o no, podrá con cierta precisión conocer y afinar los factores de escala de ajuste al tamaño del operador alternativo y utilizar esta información en el diseño de sus ofertas comerciales.

En resumen, se debería considerar un enfoque REO donde el tamaño y eficiencia a modelar fueran por un lado los de un OMV que estuviera entrando en el mercado, todavía no consolidado y, por otro lado para el servicio mayorista de usuario visitante, los del operador de red de menor tamaño.

## **Terminales**

Como se había adelantado anteriormente respecto al **tratamiento de los terminales** dentro de las ofertas paquetizadas, aparte de un análisis que considere los terminales dentro de estas ofertas y determine posibles estrechamientos de márgenes o subvenciones cruzadas, otro de los aspectos relevantes es su **tratamiento dentro de la dimensión de eficiencia**.

El **AEP**, por su tamaño y **volumen de compras** de terminales, obtendrá unos descuentos y **precios** de los terminales que los operadores **alternativos no pueden replicar**. Esto, **sin ser una práctica anticompetitiva** y el AEP no poder ser menos eficiente de lo que es, resulta en una **falta de replicabilidad** en un elemento que es claramente diferenciador en las ofertas del segmento móvil y que determina un gran atractivo para las ofertas paquetizadas del AEP que incluyen el terminal.

Por la **importancia** de los **equipos terminales** para la captación de clientes, **proponemos**, aparte de lo ya indicado en el apartado de subvención de terminales, que se **considere la eficiencia de un operador alternativo en cuanto a su poder de compra** y el precio que obtendría por el terminal. Este precio ajustado del terminal es el que tendrá que considerarse en un análisis de replicabilidad oferta por oferta para aquellas que incluyan el terminal.

No se está pidiendo que el AEP no ejerza su mejor posición y eficiencia sino que, a la hora de establecer los precios minoristas que, en este caso, incluyan un terminal, estos puedan ser replicados por los operadores alternativos. No podrá establecer unos precios a sus

usuarios finales tan eficientes como podría pero a la larga, la medida permitirá una mayor competencia y bienestar para el consumidor.

El **BEREC** en sus directrices indica que, **respecto al precio del terminal**, se deberán **aplicar ajustes del precio** de cara a su incorporación al test de replicabilidad **que considere el distinto poder de compra** del operador alternativo frente al dominante, en línea de lo que estamos argumentando. Textualmente: *“En cuanto a los artículos gratuitos, algunos reguladores tienen en cuenta el precio de venta de estos artículos gratuitos en la prueba de estrechamiento de márgenes (por ejemplo, el precio por separado de un terminal). Ajustes al alza pueden ser aplicadas por los reguladores con el fin de tener en cuenta el poder de negociación del operador con los fabricantes de teléfonos móviles”*<sup>43</sup> (el subrayado es nuestro)

#### 4.4.6 Estándar de costos

Respecto al **estándar de costos a considerar**, siguiendo el mismo hilo argumental y en línea **con los objetivos identificados por el IFT**, a nuestro entender el estándar que **mejor refleja** los **costos** que **afrontaría un operador alternativo** es el de **FAC a costos corrientes** (costos de reposición). Este estándar considera todos los costos atribuibles al servicio en cuestión, tanto directos como compartidos con otros servicios, la parte que le corresponda, y la parte atribuible de los costos comunes

Como en los casos anteriores, en la experiencia internacional pueden verse argumentos y elecciones distintas según cuales sean los objetivos buscados.

Por un lado, se suele observar una preferencia por estándares de costos LRIC (LRAIC, LRIC+, LRIC puro) para mercados dinámicos en crecimiento frente a un estándar FAC (CCA o HCA) cuando se trata de mercados maduros sin grandes variaciones.

Por otro lado, cuando específicamente el objetivo es fomentar la competencia y entrada de operadores, se manifiesta que el estándar FAC es el que mejor se adecúa al objetivo buscado y permite que el test considere la totalidad de los costos que los operadores alternativos tendrían que incurrir, no omitiendo parte de ellos como es característica de los estándares de la familia LRIC.

Así, el regulador británico Ofcom comentaba lo siguiente cuando estableció una obligación de replicabilidad económica para BT: *“Ofcom considera que es probable que los entrantes se beneficien menos de las economías de alcance de BT y considera razonable tener esto en cuenta al fijar el margen, dado el objetivo de fomentar la competencia, [...] Ofcom reconoce que un enfoque CCA FAC o LRIC + resultan en un margen más elevado en*

<sup>43</sup> BEREC 2014: BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test: Regarding free gifts, some NRAs take the retail price of the gifts into account in the margin squeeze test (e.g. the standalone price of a handset). Uplifts may be applied by the NRAs in order to take into account the negotiation power of the operator with handset manufacturers

comparación con un enfoque LRIC [...] La información proporcionada por BT a Ofcom con el fin de establecer el margen es sobre la base CCA FAC. Teniendo en cuenta el hecho de que el estándar CCA FAC proporciona una medida a largo plazo de los costes y de la recuperación de costes comunes y, además, por razones prácticas expuestas más arriba, Ofcom ha optado por utilizar el estándar CCA FAC como estándar de costes adecuado para llevar a cabo el análisis de estrechamiento de márgenes [...] Ofcom reconoce que en un análisis de estrechamiento de márgenes en el contexto del derecho de la competencia habría una presunción de que el punto de partida apropiado sería un estándar de costes más bajos, como los costes incrementales a largo plazo. Sin embargo, el contexto en el que Ofcom está fijando el margen es el de la regulación ex ante destinada a promover la competencia”<sup>44</sup> (el subrayado es nuestro).

Como puede observarse, **Ofcom destaca que si el objetivo buscado por el test de estrechamiento de márgenes es fomentar la competencia, el estándar más adecuado es el FAC CCA.** Indica que **un estándar LRIC puro sería el más adecuado en un contexto de ley de competencia**, que no sería el caso actual en México de obligación regulatoria y no de competencia, como numerosas veces se ha expuesto a lo largo de este documento.

En su defecto, **podría considerarse un LRIC+**, como indica la propia Ofcom, **que permite recuperar parte de los costos involucrados** en la provisión del servicio **pero no un LRIC puro**, que es lo que está recomendando IFT en la metodología presentada.

Hacemos notar que, en España, la **CNMC**, en su primera normativa sobre replicabilidad en 2007 **impuso un estándar FAC.** En **sucesivas revisiones, una vez que se ha constatado una mejora competitiva del mercado**, se ha establecido el **uso de modelos LRIC+** para los distintos componentes de las ofertas paquetizadas.

Al respecto, citamos a continuación la consideración de la CNMC al respecto en su resolución de 2016: “*De acuerdo con el Anexo II de la Recomendación, [e]l coste incremental de la prestación del servicio descendente pertinente es la norma apropiada. Se debe utilizar un modelo LRIC+ para calcular el coste incremental (incluidos los costes irrecuperables) y añadir un margen relativo a los costes comunes relacionados con las actividades del mercado descendente*<sup>45</sup>.”

Por otro lado, en la revisión de la CNMC de 2012, para completar los costos comerciales no cubiertos por un modelo LRIC, indicaba la CNMC lo siguiente: “*Por su parte, los costes*

<sup>44</sup> Ofcom 2004: Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices: Ofcom takes the view that entrants are likely to benefit less from economies of scope than BT and considers it reasonable to take this into account when setting the margin, given the objective of promoting competition [...] Ofcom recognises that a CCA FAC or LRIC+ approach would result in a higher margin compared to a LRIC approach [...] The information provided by BT to Ofcom for the purposes of setting the margin is on a CCA FAC basis. Taking into account the fact that the CCA FAC measure provides a long-term measure of costs and common cost recovery and additionally for reasons of practicality set out above, Ofcom has chosen to use CCA FAC as the appropriate cost standard in conducting the margin squeeze analysis [...] Ofcom acknowledges that in a margin squeeze analysis in the context of competition law there would be a presumption that the appropriate starting point would be a lower cost standard, such as long-run incremental costs. However, the context in which Ofcom is setting the margin is that of ex ante regulation designed to promote competition

<sup>45</sup> CNMC 2016: Expediente: N° OFMIN/DTSA/004/16/Test de replicabilidad económica residencial

*comerciales no están incluidos en el modelo de costes incrementales aprobado por esta Comisión por lo que se utilizará la contabilidad de costes regulatoria en el estándar de costes corrientes totalmente distribuidos<sup>46</sup>.*

En resumen, **incidimos** por tanto en la importancia de que el **estándar incluya todos los costos que enfrentaría** un operador alternativo, por tanto, los costos directos, los costos compartidos que le correspondieran al servicio en cuestión y la parte de costos comunes correspondientes. Dada la **situación competitiva** actual en **México, recomendamos un estándar de costos FAC** que considere la totalidad de los costos en los que incurriría un operador alternativo.

Por otro lado, **consideramos que la consulta pública deja demasiado abierto qué estándar y modelo de costos será utilizado para el test de replicabilidad. No se indica qué modelo de costos LRIC sería utilizado** para tener la información necesaria para incluir en el modelo **o si será necesario elaborar un modelo ad hoc** al efecto. Se indica que en el caso de **no estar disponible un modelo LRIC, se utilizará un enfoque FAC** a partir de la **información de contabilidad del operador preponderante**.

A este respecto, resaltar que entendemos que **la información de contabilidad de costos, con el desglose necesario, fiabilidad** y con los **datos auditados**, forma parte de un **proceso** paralelo a éste lanzado recientemente por el IFT, el de **Separación Contable**, por lo que según lo indicado en ese proceso, **la información completa y auditada no estaría disponible hasta bien entrado 2018<sup>47</sup>.**

**Siendo FAC la opción más adecuada**, tal y como se ha razonado, entendemos que la falta de datos fiables, auditados y adaptados a la necesidad de información del test de replicabilidad, que, en línea con el proceso y consulta pública de **separación contable no estaría disponibles hasta bien entrado 2018** es una seria **dificultad** para que el análisis de **replicabilidad** pueda estar **en marcha lo antes posible**.

**Proponemos** así que **se incorpore el estándar cuyos datos estén lo antes posible**. Si se dispone de un **modelo de costos incrementales** que pueda ofrecer datos fiables, consideramos que puede empezarse con este modelo, en una **aproximación LRIC+** que considere la totalidad de los costos en los que incurriría un operador alternativo y, **posteriormente en 2018**, cuando la **contabilidad regulatoria del AEP esté disponible y auditada, considerar el estándar FAC** que sustituya al modelo LRIC+ temporalmente utilizado.

Todo ello para **dar certidumbre a la medida y conocer** lo antes posible las **fuentes de información** y los datos que alimentarán al modelo de test de replicabilidad y poder así

<sup>46</sup> CNMC 2012: REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259)

<sup>47</sup> IFT: Consulta pública sobre el "Anteproyecto de Metodología de Separación Contable aplicable a los Agentes Económicos Preponderantes, agentes declarados con poder sustancial de mercado y redes compartidas"

**validarlos, revisarlos, criticar** los aspectos que no cubran adecuadamente el espíritu de la medida, etc.

La información necesaria para valorar **los servicios no regulados**, como ya se adelantó anteriormente, **vendrá de la contabilidad de costos del AEP**.

#### 4.4.7 Tratamiento del segmento empresarial

##### Pequeñas y medianas empresas

Entendemos que **incluir el segmento empresarial es determinante** para detectar posibles prácticas anticompetitivas y subsidios cruzados entre distintos productos y ofertas de distintos segmentos. Para que esto **sea efectivo**, la incorporación del segmento empresarial (pequeñas y medianas empresas) tiene que estar claramente **diferenciado y desglosado** y que esté sujeto igualmente al **test de replicabilidad para las distintas ofertas de este segmento** que lance o ya disponga el AEP.

Aunque la **metodología publicada en la consulta pública en principio considera el segmento empresarial**, lo que a priori es positivo, lo hace **de una manera no separada y diferenciada** y así **agravando el problema** identificado anteriormente sobre el muy alto **nivel de agregación**, pues los ingresos y costos del segmento empresarial vienen a sumarse al resto de ingresos y costos, sin ninguna desagregación y diferenciación por segmento. Así, al incluir más ingresos y costos al análisis de replicabilidad global, los del segmento residencial más los del segmento empresarial, **cualquier posible determinación de una replicabilidad o falta de ella para un producto, servicio, paquete o segmento determinado dado resultará imposible**.

En resumen, **proponemos** que efectivamente se **incluya el segmento empresarial** pero, a diferencia de cómo está considerado en la metodología presentada, que se incluya **de manera diferenciada y todo lo desagregada que sea posible** para que el **test de replicabilidad pueda pasarse para ofertas, servicios y productos específicos del segmento empresarial** y poder determinar su replicabilidad o falta de ella por parte de los operadores alternativos.

##### Grandes empresas y contratos gubernamentales

Los **proyectos y contratos para grandes empresas y entidades gubernamentales** tienen una **dificultad añadida**. Reconociendo que se trata de **proyectos a medida** donde **no es posible establecer una metodología concreta**, sí que deben analizarse y **someterse a un test de replicabilidad ad hoc por parte del IFT**. Se han observado indicios de no replicabilidad en el pasado y la elevada participación del AEP en este segmento requiere de medidas que corrijan esta dominancia. (Con datos preliminares del estudio de Telefónica de enero a noviembre de 2016, el AEP contaba con el 70 al 75% de contratos adjudicados).

Como se ha observado también en el apartado de ofertas en México, en el pasado se han observado indicios de falta de replicabilidad en las ofertas presentadas por el AEP en los contratos gubernamentales. Estos indicios refuerzan la necesidad de un control de replicabilidad y la aplicación de pruebas de replicabilidad ad hoc para los contratos suscritos por el AEP.

Aquí el **papel proactivo** de los **operadores alternativos** es determinante y podrán observar **indicios de no replicabilidad** y **utilizar los canales y procedimientos** que se establezcan y que se han **recomendado en esta respuesta** para que el IFT lleve a cabo un análisis de replicabilidad.

**Recomendamos** que el IFT requiera todos los **contratos** que **superen cierto umbral** (por ejemplo \$1.000.000 MXN) y los someta a un análisis de replicabilidad. Si el **volumen de contratos es elevado**, el IFT puede hacer un **muestreo** de los más representativos o de los que los **operadores alternativos** hayan **informado** de posibles **indicios de no replicabilidad**.

Por ejemplo, en España la **CNMC obliga al incumbente a presentar los contratos** por valor **superior a EUR100.000** que son sometidos a un **análisis de replicabilidad a medida** de cada proyecto.

Cita la CNMC al respecto:

*“ANEXO 6: OBLIGACIONES EN MATERIA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA:*

*[...]*

*b) Obligaciones relativas a las ofertas minoristas dirigidas al segmento empresarial (A estos efectos, las ofertas dirigidas a las Administraciones Públicas se consideran ofertas dirigidas al segmento empresarial).*

*[...] deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.*

*En previsión de que estos proyectos puedan formalizarse mediante la firma de uno o más contratos, en la citada comunicación, [...] deberá aportar la siguiente información relativa al/a los contrato(s) correspondiente(s) a cada proyecto: (i) nombre de la empresa (o Administración pública contratante) y número de identificación fiscal ; (ii) importe total del contrato y duración del mismo, indicando si existe la posibilidad de prorrogar el contrato y el periodo de dicha prórroga; (iii) existencia de penalizaciones por la resolución unilateral de contrato con anterioridad a la finalización del mismo; (iv) descripción de la oferta, atendiendo en*

*particular a las especificaciones técnicas y económicas de los servicios de comunicaciones electrónicas que forman parte de la misma; (v) indicación del número de sedes a conectar; e (vi) indicación de los servicios mayoristas a partir de los cuales puede asegurarse la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comunicadas.*

*En relación con el resto de ofertas dirigidas al segmento empresarial, la CNMC podrá requerir en todo momento de [...], en el marco de su facultad de supervisión de los mercados sometidos a regulación ex ante, la comunicación de la información que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en materia de replicabilidad técnica y económica este operador tiene contraídas.<sup>48</sup> (el subrayado es nuestro).*

#### 4.4.8 Precios de los insumos mayoristas a considerar

Respecto a los precios de los insumos mayoristas, distinguimos a continuación entre el servicio mayorista de OMV revendedor y el servicio mayorista de usuario visitante.

##### Servicio mayorista OMV revendedor

**Recomendamos** que el **precio a considerar** debe ser el de la **Oferta de Referencia con el descuento del OMV de tamaño pequeño de la red del AEP**, para estar en línea con el objetivo de fomentar la competencia y considerar un hipotético OMV entrante con las barreras de entrada y eficiencia que afrontaría.

La **consideración de descuentos por volumen del tamaño del AEP o descuentos medios implicaría una barrera de entrada que solo los operadores ya establecidos con cierto volumen podrían replicar**. El AEP en este caso podría pasar el test de replicabilidad con base en unos precios mayoristas reducidos con el descuento por volumen que los operadores alternativos no podrían disfrutar por su falta de volumen. En 2004, la autoridad de competencia sueca<sup>49</sup> aplicó a un modelo de replicabilidad económica este argumento de no considerar descuentos por volumen en los precios del servicio mayorista correspondiente para facilitar la competencia de operadores alternativos de pequeño tamaño.

Respecto al **precio en sí del servicio mayorista** de la Oferta de Referencia, obtenido a partir de los modelos correspondientes o de los contratos alcanzados, la **herramienta de replicabilidad económica** es un **mecanismo adicional** de control del precio y que, si éste no está reflejando los verdaderos costos del servicio o no permiten la replicabilidad al nivel minorista, permitirá la corrección del precio a un valor que lo haga replicable.

<sup>48</sup> CNMC 2016: ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4

<sup>49</sup> Autoridad de competencia sueca: Caso 1135/2004

Al respecto, **resulta sorprendente que en la actualidad muy pocos OMVs hayan elegido la red del AEP**, cuando ésta es sin duda la red con mayor cobertura, capacidad y con menores costos unitarios por las economías de escala y alcance del AEP y, por el contrario, estén optando por la red de operadores de red alternativos. Entendemos que es sin duda un indicio de, o bien unos precios de referencia inadecuados, o bien resultado del poco interés del AEP en llegar y concluir los acuerdos con los potenciales OMVs.

Para que este **control del precio mayorista pueda ser ejercido con eficacia**, la prueba tendrá que tener el **mayor desglose posible** para detectar cualquier oferta, tarifa o paquete que no pueda ser replicado, tal y como se ha manifestado en los puntos anteriores.

#### **Servicio mayorista usuario visitante**

En el caso de la prueba de replicabilidad sobre el **servicio mayorista de usuario visitante**, **recomendamos** que los **descuentos** a aplicar sobre el **precio de catálogo** de la **oferta de referencia** sean los del **operador alternativo** que use el **servicio del AEP con el menor tamaño**.

De esta manera y en línea con el objetivo principal de favorecer la expansión de los operadores actuales y dinamizar la competencia, se persigue no poner barreras a la entrada de operadores de red que puedan requerir del servicio de usuario visitante y tengan una escala o una demanda del servicio reducida, pero que puedan en todo caso replicar las ofertas del operador preponderante mediante el uso del correspondiente servicio mayorista.

De manera análoga al servicio mayorista OMV, **la herramienta de replicabilidad permitirá también ejercer un control sobre el precio mayorista del servicio de usuario visitante**.

#### **4.4.9 Tratamiento de las promociones**

Entendemos que las promociones incluidas en las ofertas deben ser consideradas para el análisis de replicabilidad y así lo manifiesta el IFT en su documento de metodología.

Es **fundamental su consideración** ya que, si no, el **AEP podría utilizar las distintas promociones y descuentos como un instrumento para saltarse el control de replicabilidad mediante promociones continuas recurrentes**.

Esta **incorporación** en la metodología debe hacerse **de manera desagregada, separada y con un tratamiento especial** que las monitorice y **repercuta** en los **ingresos o costos de la oferta, servicio o paquete** dado dentro del horizonte temporal considerado.

Por el contrario, tanto **la metodología como luego su implementación en el modelo presentado por el IFT y sus consultores, las promociones no tienen ningún tratamiento diferencia y van meramente incluidos dentro de la totalidad de los ingresos reportados como menores ingresos**. De esta manera **no es posible determinar la verdadera replicabilidad de una oferta** con promoción pues, en el modelo dado, la promoción **se diluye** en la totalidad de los ingresos de todos los servicios. De esta manera podrán ocultar cualquier tipo de estrechamiento de márgenes de ofertas concretas para cliente o segmentos específicos. Es un problema análogo al ya planteado del excesivo nivel de agregación, que hace que la metodología y concretamente el modelo presentado sean meramente un test de estrechamiento de márgenes general sectorial que no considera precios mayoristas y minoristas sino tan solo ingresos y costos totales de un periodo dado. Esto sólo permitirá, como ya se ha indicado, detectar un estrechamiento de márgenes global a nivel sectorial que realmente difícilmente se va a producir o demostrar.

Hacemos notar que por ejemplo en España **la CNMC** lleva a cabo una **consideración diferenciada de las promociones**, tanto en su test ex ante como ex post, calculando para el periodo considerado de vida media de permanencia del cliente el Valor Actual Neto (VAN) del cliente correspondiente mediante una metodología de descuento de flujo de caja (FCD). **Las promociones serán sustraídas de los ingresos a la hora de calcular el VAN por cliente**. Se pasará la prueba de replicabilidad si el VAN es mayor que cero por lo que las promociones para una oferta dada no podrán ser muy agresivas a lo largo de la vida media de permanencia del cliente si el dominante no quiere fallar en la prueba de replicabilidad.

Hacemos notar a su vez que en España, la CNMC, una vez que flexibilizó la obligación en 2012 considerando un menor conjunto de ofertas ex ante sujetas al test, siguió considerando todas las promociones bajo el análisis ex ante y sólo dejó de revisar ex ante manteniendo el análisis ex post las ofertas permanentes sin promociones. Es indicativo de la importancia para la CNMC de las promociones y su especial consideración.

### **Acuerdos con distribuidores**

Particularmente, dentro de los contratos a grandes empresas, hay un tipo de contratos que suscribe el AEP con sus distribuidores que entendemos que hay que monitorizar especialmente. Desde Telefónica se han identificado algunas de las primas pagadas a los distribuidores por capturar clientes de la competencia del AEP, lo que lógicamente supone costos de captación que pueden estar afectando en gran medida a la replicabilidad de las ofertas.

Nuestra **propuesta** es que se **monitoricen todos los contratos que suscribe el AEP con sus distribuidores**, identificando las primas pagadas por captación de clientes e incluyéndolas en el análisis a nivel de oferta.

#### 4.4.10 Otros aspectos a considerar de la metodología

Otros aspectos relacionados con el análisis de replicabilidad económica que tienen que ser considerados son los siguientes:

- **Rentabilidad** a considerar. Típicamente se considerará el **costo del capital WACC**. En línea con el objetivo de favorecer la entrada de nuevos operadores y dinamizar la competencia en el sector, recomendamos considerar un WACC de un operador alternativo que considere su escala y su mayor riesgo asociado
- Tipo de **depreciación** a considerar. El tipo de depreciación a utilizar podrá depender de las distintas opciones dentro de cada una de las dimensiones. Recomendamos una depreciación lineal para el enfoque ex post periodo por periodo y una depreciación económica para el análisis ex ante mediante metodología DCF
- Espectro: Queremos indicar en este punto la proporción muy diferente de los costos de espectro que afrontan los distintos operadores de red. El AEP, en virtud de su tamaño y fuertes economías de escala, diluye los costos fijos del espectro en un muy superior nivel de demanda, lo que implica unos costos unitarios mucho menores. Estos costos de espectro, sobre el total de los ingresos, ponen en cuestión la rentabilidad de los operadores alternativos mientras que para el AEP es un nivel de costo razonable.
- Los pagos de derechos por el espectro es uno de los factores clave que debe tomar en consideración el IFT dentro de la metodología de replicabilidad propuesta, para poder evaluar el nivel de eficiencia y escala que puede alcanzar cualquier competidor. México es un país en el que los derechos anuales de espectro impactan de manera significativa sobre el costo total del mismo y, se sitúa sustancialmente fuera de cualquier rango internacional tomando en consideración la comparativa sobre ingresos del sector. En el caso comentado y en una comparativa del pago de derechos anuales con respecto a los ingresos móviles del año 2016, el AEP en la prestación de servicios móviles únicamente paga el 3,43% y Telefónica un 7,28% sobre los ingresos obtenidos. Con una visión prospectiva a futuro y manteniendo la tendencia de las cuotas del pago de derechos este efecto se acrecentará.

#### 4.4.11 Respeto a las medidas a aplicar al AEP por incumplimiento de la prueba

La revisión de las medidas de marzo de 2017 especifican que en caso de detectarse un **incumplimiento** en la **replicabilidad** económica, el AEP tendrán **dos alternativas** para corregir la situación:

**Adecuar los precios mayoristas** de la Oferta de Referencia, bajándolos hasta un nivel que permita pasar la prueba, dando un plazo de hasta 30 días

**Adecuar los precios minoristas**, subiéndolos hasta un nivel que permita pasar la prueba de replicabilidad

Respecto al primer punto y **considerando el enfoque ex post originalmente propuesto por el IFT**, se echa en falta una medida más restrictiva que no permita que **durante 6 meses más 30 días** una oferta determinada del AEP **pueda no ser replicable por parte de los operadores alternativos sin que pueda tomarse medida alguna**. En ese tiempo **el AEP podrá haber captado una cantidad importante de suscriptores** y haber **arrebatado la iniciativa a los operadores alternativos**, que es lo que las líneas generales y objetivos de esta medida tratarían de evitar. De esta manera, por un lado, se **reafirma la necesidad de una prueba ex ante** que impida el lanzamiento de ofertas no replicables y, por otro lado, para la prueba ex post, **se recomienda incluir** en la medida de revisión de los precios mayoristas de la oferta de referencia **una compensación retroactiva de los precios ajustados a todo el periodo en el que el AEP haya estado incumpliendo la replicabilidad**. Se compensa así a los operadores alternativos por la mala adecuación del precio original mayorista y, por otro lado, **se desincentiva al AEP aprovechar estas ventas de tiempo de la prueba ex post periodo por periodo en los que podría aprovechar para lanzar ofertas no replicables** y conseguir el objetivo de arrebatar suscriptores a los operadores alternativos, abortado sus iniciativas de captar clientes y crecer en el mercado.

Respecto al segundo punto de adecuación de los precios minoristas, que serían al alza para que la oferta pudiera pasar la prueba, **realmente no podría ser nunca aplicada, pues en virtud de la Ley Federal de Protección al Consumidor, Artículo 7, no se pueden subir precios a un usuario de una oferta que tiene ya en vigor contractualmente**.

Este segundo aspecto muestra, por un lado, **que las medidas por incumplimiento están de facto limitadas** y, por otro lado, **la necesidad y nuevo argumento que justifica una prueba ex ante adicional a la prueba ex post** que no permita el lanzamiento de una oferta del AEP sobre la que luego sólo se va a poder actuar parcialmente.

#### 4.4.12 Análisis del modelo presentado por el IFT y recomendación de modelo

Nuestra **recomendación del modelo más adecuado para la prueba de replicabilidad** es aquél que **implemente la metodología** que hemos **propuesto anteriormente** para garantizar un proceso de control de la replicabilidad económica efectivo y que considere los objetivos fundamentales de las medidas de reducir la preponderancia, dinamizar la competencia y tener un control efectivo de las ofertas del AEP para que éstas puedan ser replicadas por los operadores alternativos y sea detectado cualquier incumplimiento lo antes posible.

En cuanto al modelo propuesto por el IFT y sus consultores, se constata que incorpora los principios metodológicos expuesto en el documento de metodología, por lo que la crítica y revisión al respecto es lo ya dicho en la revisión anteriormente expuesta. **Se evidencia que se trata de un modelo tipo de análisis de competencia y no sería válido para una prueba de replicabilidad de carácter regulatorio.**

Se constatan por otro lado lo siguiente que sería **necesario clarificar**:

El modelo da a entender que se está analizando el margen global y posible estrechamiento de márgenes del AEP, así al menos se deduce de las hojas Excel “Resultados” e “Ingresos”. Pero, por otro lado, en la parte de costos, hojas “Pagos mayoristas”, “Precios mayoristas” y “Supuestos” parece que se estaría modelando un hipotético operador OMV con 100.000 suscriptores.

Como ya se ha dicho, la aproximación a realizar es una mucho más desagregada oferta por oferta considerando la escala de un hipotético operador entrante en cuanto a eficiencia en costos minoristas, descuento en precios mayoristas, etc. Se utilizarán los datos del AEP, ajustando algunas de los componentes de costos por la escala y eficiencia del operador entrante.

Dicho esto respecto a la mejor aproximación, el modelo parece estar confundiendo el operador a modelar, en unas secciones siendo el AEP y en otras, un hipotético OMV con 100.000 suscriptores, incorporando posteriormente estos datos de un distinto operador y distinto volumen bajo un mismo concepto para calcular una rentabilidad agregada. Así, se consideran los ingresos totales del AEP pero, sin embargo, los costos calculados son los de un OMV de 100.000 suscriptores.

Como conclusión, entendemos que **sería necesario revisar el modelo con los puntos de mejora sobre la metodología expuestos en los apartados anteriores.**

## 5 Conclusiones

Exponemos en este capítulo las conclusiones principales de nuestro documento de respuesta.

Como primer aspecto, queremos recordar que la presente medida de replicabilidad económica es una medida encuadrada dentro de las medidas de preponderancia con el objetivo de reducir la dominancia del AEP mediante un mecanismo que controle e impida prácticas anticompetitivas de estrechamiento de márgenes y subsidios cruzados de las ofertas y tarifas que lance el operador preponderante. Como tal, se trata de una **medida asimétrica** que debe buscar **poner un límite al comportamiento comercial del AEP** y que **evite un abuso de su posición de dominio**, con vistas a favorecer la competencia y desarrollo de los operadores alternativos, considerando el tamaño y escala del preponderante, que le faculta para ser mucho más eficiente que la competencia, con independencia de medidas deliberadas de estrechamiento de márgenes. Así, la medida debe considerar un nivel de exigencia alto, al igual que hemos demostrado en la experiencia internacional cuando se da tal nivel de dominancia y al inicio de este tipo de medidas, como se da actualmente en México.

Esto con independencia del uso actual o prospectivo de los servicios mayoristas del AEP. La no utilización de determinado servicio mayorista por uno, varios o todos los operadores alternativos no resta efectividad a la medida en cuanto establece unos topes a los precios minoristas y una replicabilidad con retornos razonables por parte de los operadores alternativos.

El AEP lógicamente no puede ser menos eficiente de lo que es, pero las tarifas mayoristas y minoristas deben reflejar este hecho y permitir a los alternativos con menos eficiencia poder replicarlas, con miras a una reducción de la dominancia y un mercado más competitivo a la larga. Para ello exponemos las siguientes conclusiones, resumen de lo expuesto en el documento:

**La metodología y el modelo actualmente propuestos por el IFT no son lo suficientemente eficaces y detallados para detectar posibles prácticas** que ya se puedan estar produciendo o que puedan producirse en nuevos lanzamientos de ofertas y tarifas

Se ha **evidenciado que ciertas ofertas actuales del AEP presentan indicios de no replicabilidad** o, en el mejor de los casos, una sensibilidad muy alta a su replicabilidad dependiendo del uso real que hagan los usuarios de los servicios dentro de paquetes y ofertas consideradas. Sólo una herramienta y metodología de replicabilidad convenientemente diseñada y con el suficiente nivel de desagregación podría detectar esta eventual falta de replicabilidad. Refuerza el argumento expuesto de un análisis de prueba ex ante y ex post con un nivel de

detalle oferta a oferta. Entendemos que el IFT debe poner **especial foco en las ofertas emblemáticas del AEP si bien, de oficio, debe analizar las ofertas en el mercado que sean relevantes (por volumen de suscriptores, replicadas por los alternativos, de segmentos de nicho foco de los OMVs, etc.) y todas las nuevas que se vayan a lanzar**

Se manifiesta la necesidad de detectar la no replicabilidad en cuanto se produzca e impidiendo lanzar ofertas al mercado si no pueden ser replicadas. Por **ello se requiere de prueba ex ante antes del lanzamiento para que ninguna oferta del AEP pueda tener el más mínimo impacto en el mercado**

Se ha expuesto también la necesidad de **complementar la prueba ex ante con una prueba ex post** que considere datos reales y fiables, con el mismo nivel de detalle, desglose, oferta por oferta, etc.

Relacionado con los puntos anteriores, la información de **caracterización** de los **patrones de consumo por parte de los usuarios de dichas ofertas es muy relevante para que los operadores alternativos estén en condiciones de diseñar convenientemente su oferta y que ésta sea replicable**. La replicabilidad o no de una determinada oferta basada en topes de uso de voz, datos y SMS dependerá del uso real que los usuarios hagan de ella. Esta información es conocida por el AEP y puede diseñar convenientemente sus ofertas pero no es conocida por los operadores alternativos que puedan querer replicar la misma. **La oferta que tiene que ser aprobada podrá ser replicable o no con base no sólo en sus condiciones comerciales sino de manera también fundamental, con base en el uso promedio que los clientes harán de los servicios contenidos en la oferta/paquete**

Se debe **incluir el servicio mayorista de usuario visitante**, fundamental para que los operadores alternativos que usen el citado servicio, o lo puedan usar prospectivamente, puedan replicar las ofertas del AEP

El **nivel de desagregación debe ser el máximo** que permita detectar cualquier tarifa, oferta o promoción no replicable

El **nivel de desagregación debe llegar también al contenido individual de los servicios y productos dentro de las ofertas paquetizadas**, en virtud de que los operadores alternativos no tengan que replicar necesariamente los paquetes y el mix de servicios dentro de ellos para poder replicar económicamente estas ofertas

Las **promociones deben ser claramente identificadas e imputadas a cada oferta de manera individual** para considerar su efecto en el periodo de análisis correspondiente y verificar la replicabilidad de la oferta en cuestión

Debe hacerse una **consideración especial de los servicios no regulados o no telco incluidos en las ofertas paquetizadas**, especialmente en el caso de los terminales incluidos en las ofertas, por el gran impacto de reclamos que tienen. El gran poder de compra del AEP le permite ofrecer los terminales e incluirlos en paquetes de manera que difícilmente pueden ser replicados por los operadores alternativos. **Debe considerarse un análisis diferenciado y desagregado de los terminales, identificando sus costos para cada oferta que los incluye, subvención concedida, etc.** Igualmente, de cara a la herramienta de replicabilidad en la **dimensión de eficiencia de costos, los terminales deben valorarse por el precio que pagaría por ellos un operador alternativo de determinada escala**

Es fundamental **considerar la eficiencia de los operadores alternativos en las distintas dimensiones de la metodología**. El objetivo principal expuesto por la propia IFT es el de desarrollar la competencia en el mercado facilitando la entrada de nuevos operadores y la expansión de los existentes. La experiencia internacional demuestra que para conseguir este objetivo, **el enfoque de eficiencia adecuado es el de REO o, en su defecto** y si no hay datos fiables disponibles, el de **EEO ajustado** a la escala del operador a considerar a partir de los datos del AEP. De la misma manera, los **descuentos por volumen a aplicar en los precios** de las correspondientes ofertas de referencia deben **considerar un operador alternativo de un tamaño y escala** que esté **alineado con los objetivos de la medida**

Respecto al **estándar de costos**, el que mejor se adecúa a los objetivos buscados es el **FAC CCA**, que considere todos los costos en los que incurriría un operador alternativo. **En su defecto, un LRIC+** y no un LRIC como propone el IFT

El problema fundamental que encontramos al respecto del estándar de costos es que **no queda cerrado cual va a ser el estándar** y, sobre todo, **cuáles serán las fuentes de información** suficientemente desglosadas y auditadas o el modelo concreto en el caso de un LRIC+. Proponiendo que sea un FAC CCA, como se ha dicho, se obtendrá de los **sistemas de contabilidad regulatoria** del AEP pero el problema estriba en que el reciente **proceso de separación contable**, que obligará a disponer de la información con el suficiente detalle, **no estará disponible hasta mediados de 2018**. Se necesita que el IFT **establezca una solución temporal y eficaz** para que la medida de replicabilidad no esté sujeta a unos plazos tan extensos dependientes de otro proceso

Se requiere un **tratamiento separado y diferencial del segmento empresarial** (pequeñas y medianas empresas) para que la prueba de replicabilidad someta al **análisis las ofertas individuales de este segmento**

Respecto a los **contratos con grandes empresas y organismos gubernamentales**, entendemos que no puede establecerse una metodología precisa pero sí considerar el **análisis de los contratos principales y someterlos**

**a un análisis de replicabilidad ad hoc.** La posición de dominancia del AEP en estos contratos es manifiesta y muy superior al resto de segmentos existiendo indicios de estrechamiento de márgenes

Los contratos que el AEP suscribe con sus distribuidores deben ser sometidos a un análisis estricto, dados los indicios de primas por captura de clientes cuyo costo debe considerarse al nivel de la oferta correspondiente en el análisis de replicabilidad, como costos de captación

Proponemos también **habilitar mecanismos de denuncia por parte de los operadores alternativos** como mejores conocedores de la posible replicabilidad económica o no de las ofertas del AEP. Se trataría de un mecanismo de control adicional y debería permitir que, **ante cualquier denuncia por parte de un operador alternativo, se iniciara al momento un proceso de inicio de la prueba de replicabilidad por parte del IFT** de la replicabilidad de la oferta en cuestión

En cuanto a las **medidas por incumplimiento** de la replicabilidad en una oferta por parte del AEP, se deben **incluir penalizaciones retroactivas** a la diferencia de precio mayorista actual y corregido para desincentivar al AEP al lanzamiento de ofertas no replicables que eventualmente puedan no ser detectadas hasta pasado un cierto tiempo. Entendemos que la **corrección de precios minoristas del usuario resultará en un proceso muy complejo toda vez que las leyes de protección al consumidor son muy estrictas y no flexibilizan dicho mecanismo**, por lo que las medidas de incumplimiento son menos eficaces de lo previsto, lo que **refuerza la necesidad de una prueba pre-lanzamiento** ex ante que impida que una oferta no replicable pueda estar un tiempo en el mercado

Respecto al **modelo presentado por el IFT**, el mismo refleja los **mismos inconvenientes que la metodología presentada**, por lo que recomendamos que sea convenientemente modificado con las recomendaciones expuestas en esta repuesta

A continuación, resumimos en formato tabla la metodología y las dimensiones de la propuesta del IFT comparándola con la nuestra.

Dimensión de la prueba	Propuesta IFT	Propuesta Telefónica
<b>Implementación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-post</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-ante y ex-post</li> </ul>
<b>Eficiencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EEO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• REO o EEO ajustado</li> </ul>
<b>Estándar de costos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRIC (FAC en caso de no estar disponible)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LRIC+ o FAC (identificar fuente o alternativa que no demore el inicio del proceso)</li> </ul>

<b>Nivel de agregación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartera de productos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta por oferta, desagregando paquetes</li> </ul>
<b>Servicios no regulados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N/A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorar y desagregar de los paquetes</li> </ul>
<b>Segmento empresarial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluido en la prueba de replicabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluido en la prueba de replicabilidad, desagregado sometiendo cada oferta del segmento empresarial a la prueba</li> </ul>
<b>Grandes empresas y contratos gubernamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• N/A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Someterlo a una prueba ad hoc</li> </ul>
<b>Insumos mayoristas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio mayorista de acceso a OMV revendedores o ligeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio mayorista de acceso a OMV revendedores o ligeros y usuario visitante</li> </ul>
<b>Descuento de los servicios mayoristas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos medios mayoristas del AEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descuentos considerando los objetivos y escala apropiada del operador alternativo</li> </ul>
<b>Tratamiento de las promociones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluidas, si tratamiento específico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento diferenciado imputando cada promoción a su oferta correspondiente</li> </ul>
<b>Análisis de rentabilidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Período a período</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FCD y período a período</li> </ul>