

**Unidad de Política Regulatoria del
Instituto Federal de Telecomunicaciones**

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la "Consulta Pública de Integración sobre la propuesta de actualización de la metodología, términos y condiciones para llevar a cabo la prueba de replicabilidad económica de servicios móviles".

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas **Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V. y México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V.** (en lo sucesivo "mis Representadas") personalidad que acredito en términos de los poderes notariales que se acompañan al presente escrito, comparezco a exponer:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, (**en lo sucesivo la "Ley" o "LFTR"**), vengo en nombre de mis representadas a emitir comentarios respecto de la "Consulta Pública de Integración sobre la propuesta de actualización de la metodología, términos y condiciones para llevar a cabo la prueba de replicabilidad económica de servicios móviles", a efecto de que sean considerados por ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo el "**IFT**"), lo que hago en los siguientes términos:



Índice de contenidos

1	Resumen ejecutivo	3
2	Contexto de mercado en México y marco regulatorio	8
2.1	Contexto de mercado	8
2.2	Contexto regulatorio	13
3	La propuesta de test de replicabilidad del IFT	20
3.1	Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes	20
3.2	Ejemplos internacionales de test de replicabilidad ex-post para enlaces dedicados.. ¡Error! Marcador no definido.	
3.3	Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para las ofertas minoristas móviles del AEP	30
3.4	Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para los enlaces dedicados minoristas del AEP	
4	Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles	37
4.1	Prueba ex-ante vs prueba ex-post	38
4.2	Nivel de eficiencia	39
4.3	Estándar de costos	44
4.4	Nivel de agregación	47
4.5	Tratamiento del segmento empresarial.....	50
4.6	Servicios mayoristas a considerar	51
4.7	Precios de los insumos mayoristas.....	53
4.8	Tratamiento de las promociones.....	54
4.9	Evaluación de la rentabilidad	57
4.10	Tratamiento de las ofertas empaquetadas.....	58
4.11	Costos aguas abajo	59



1 Resumen ejecutivo

Este documento contiene la respuesta de mis Representadas al proceso de consulta pública con respecto a la *“Integración sobre la propuesta de actualización de la metodología, términos y condiciones para llevar a cabo la prueba de replicabilidad económica de servicios móviles”* (en lo sucesivo la “Consulta”), la cual fue publicada en de la página web del IFT el 4 de junio de 2025. En concreto, este documento contiene la opinión y sugerencias de mis Representadas sobre las metodologías y modelos sugeridos por el IFT y sus consultores para la replicabilidad económica de los servicios minoristas móviles.

La metodología para la implementación de pruebas de replicabilidad económica de tarifas se enmarca en el contexto regulatorio emanado de la Reforma del Sector de Telecomunicaciones iniciado con la Reforma Constitucional, la cual se publicó el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha Reforma cristalizó en la LFTR. La Reforma, entre otros aspectos, derivó en la declaración del Grupo de Interés Económico de América Móvil como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones mediante la Resolución P/IFT/EXT/060314/76 del IFT de fecha 6 de marzo de 2014. El AEP vio ratificada su condición de Preponderante mediante las Resoluciones P/IFT/EXT/270217/119 de fecha 27 de febrero de 2017, P/IFT/021220/488 del IFT del 02 de diciembre de 2020 y P/IFT/301024/428 de fecha 30 de octubre de 2024.

En la declaración de preponderancia de 2014, y sus modificaciones y adiciones del 2017, 2020 y 2024 el IFT impuso medidas de regulación asimétrica al AEP en telecomunicaciones. Estas medidas de regulación asimétrica, fuertemente inspiradas en las similares aplicadas en el marco regulatorio común de la Unión Europea para el mercado de comunicaciones electrónicas, incluían, entre otras las siguientes:

- la publicación de ofertas de referencia con las condiciones técnicas y económicas para que los Concesionarios Solicitantes (CS) puedan entrar en nuevos mercados utilizando los diferentes servicios mayoristas de acceso a la red del AEP.
- controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP.

En línea con sus pares internacionales, el IFT dejó claro, que los principales objetivos de la regulación asimétrica son:

- favorecer la entrada de nuevos competidores eficientes y, de manera relacionada...



- ...favorecer dicha entrada eficiente evitando que el AEP incurra en comportamientos abusivos como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, etc
- permitir a los competidores la venta de los mismos servicios que el AEP y obtener un margen de utilidad razonable, que cuando menos sea similar al del AEP

A continuación, resumimos nuestra posición concreta con respecto a la propuesta de pruebas de replicabilidad económica de servicios minoristas móviles.

Pruebas de replicabilidad de servicios minoristas móviles

A pesar de la implementación de la Reforma del sector de telecomunicaciones y de la serie de medidas y obligaciones asimétricas impuestas al AEP en telecomunicaciones, este sigue teniendo una posición claramente dominante con más de un 60% de cuota de mercado en términos de usuarios e ingresos móviles. Esta posición dominante no parece que vaya a disminuir en el corto plazo.

Los Operadores Móviles Virtuales (OMV), como dinamizadores del mercado de telecomunicaciones móviles pueden jugar un papel clave, tal y como ha sucedido en otros países. Si bien los OMV siguen lentamente ganando cuota de mercado en líneas móviles, su cuota de mercado de facturación es significativamente inferior. Adicionalmente, la mayoría no utilizan la red del AEP, la de mayor cobertura del país.

Para dinamizar e incrementar la competencia en el mercado móvil, **sigue siendo fundamental que el IFT establezca tarifas mayoristas de OMV en la red del AEP en telecomunicaciones que permitan la replicabilidad efectiva de los servicios minoristas del AEP con un margen razonable, lo cual no es el caso hoy en día.**

Existen indicios serios, como probamos en nuestra respuesta, de que el AEP está incurriendo en estrechamiento de márgenes a los OMV, impidiendo su entrada efectiva y la replicabilidad económica.

El IFT, a través de la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta se dotó de las herramientas necesarias para hacer cumplir sus objetivos regulatorios:

- mediante un proceso de autorización/aprobación ex-ante de los servicios minoristas del AEP. Sin esa aprobación el AEP no podrá comercializar dichas ofertas y,
- adicionalmente, mediante un test de replicabilidad ex-post.



En nuestro entendimiento, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al IFT para imponer una serie de controles ex-ante, incluyendo tests de estrechamiento de márgenes ex-ante (es decir previos al lanzamiento de las ofertas del AEP) como parte del proceso de aprobación de las ofertas minoristas del AEP.

Por lo tanto, nos sorprende que el IFT haya optado por, simplemente, sugerir una prueba ex-post. **No podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que, dados los contextos de mercado y regulatorios relevantes, la metodología adecuada sea un test de estrechamiento de márgenes ex-post completamente agregado.** Encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:

- a pesar de lo que afirman los consultores del IFT **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia.** El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables
- **al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes**
- este tipo de prueba haría que **el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP.** Incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema, si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas o...
- **...todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP está estrechando márgenes,** Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, **implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea**
- **se está asumiendo un estándar de eficiencia (EEO – (eficiencia del AEPT) – al AEP – por sus siglas en inglés) que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México.** Los OMV (ni los MNO) no tienen ni parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores. **Este estándar no favorece la entrada eficiente de operadores en un mercado donde su cuota de mercado no pueda alcanzar la considerada cuota de mercado eficiente dentro del ciclo regulatorio considerado (o de la vida útil del**



cliente) como para que se pueda asumir un nivel de eficiencia EEO para el nuevo entrante

- **la prueba ex-post no puede ser utilizada para dar cumplimiento a la parte más importante de la Medida Sexagésimo Cuarta.** Esta Medida estipula que el IFT debe aprobar a través de un procedimiento para todas las tarifas minoristas del AEP con el fin de asegurar que cumpla con todas las obligaciones regulatorias que le fueron impuestas. Es obvio que es imposible utilizar un test de estrechamiento de márgenes ex-post para este objetivo.

Por lo tanto, y en línea con las mejores prácticas internacionales descritas en este documento, los principios fundamentales de la solución que proponemos son los siguientes:

- **Un test ex-ante de estrechamiento de márgenes a las ofertas comerciales del AEP antes de que estén sean lanzadas al mercado.** Adicionalmente, y como ya hemos mencionado, dados los claros indicios de estrechamiento de márgenes, se requeriría una **sustancial rebaja de los precios mayoristas regulados para los OMV**

Este test formaría parte del proceso de aprobación ex-ante estipulado en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

- **Un test ex-post de estrechamiento de márgenes con un alto nivel de desagregación para monitorizar que el AEP efectivamente no ha incurrido en estrechamiento de márgenes** y, por ejemplo, se evite la tentación de descuentos y promociones encubiertos. Este test también serviría para obtener información efectiva tras el lanzamiento de las ofertas para alimentar el test ex-ante de estrechamiento de márgenes

Este test sería la prueba ex-post estipulada en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

A continuación, resumimos en la siguiente tabla el resto de elecciones metodológicas que sugerimos para las herramientas de replicabilidad de los servicios minoristas móviles del AEP, las cuales son explicadas en más detalle en el resto de nuestro documento de respuesta:

Dimensión de la prueba	Solución sugerida IFT	Nuestra solución sugerida
Implementación	Ex-post	Un test ex-ante, otro ex-post de seguimiento y un test de márgenes brutos
Eficiencia	EEO	REO

Estándar de costos	LRIC (FAC en caso de no estar disponible)	FAC CCA, LRAIC+ en caso de no estar disponible
Nivel de agregación	Cartera de productos	Oferta a oferta. Actualmente la carga está má dirigida a pospago, podría considerarse 3-5 ofertas insignia y 3 oferta en crecimiento
Segmento empresarial	Incluido en la prueba de replicabilidad.	Incluido en la prueba oferta a oferta para el segmento empresarial estandarizado Ex-post para contratos corporativos y gubernamentales
Insumos mayoristas	Servicio mayorista de acceso a OMV revendedores o ligeros.	OMV revendedor y todos los otros modelos de negocio y estructura tarifaria posibles
Tratamiento de las promociones	Incluidas, sin tratamiento específico	Analizadas una a una ex-ante (y test de márgenes brutos) y seguimiento en el test ex-post
Análisis de rentabilidad	Período a período	FCD
Tratamiento de las ofertas empaquetadas	Precio conjunto del paquete	Considerar todos los paquetes porque solo incluyen paquetes ancla y no incluyen promociones
Equipos terminales	Entregar información desagregada de activaciones y soporte. Asignar considerando la facturación.	Contar con elementos adicionales e información más desagregada para asegurar la debida asignación de ingresos y costos aguas abajo asociados a los equipos terminales

Figura 1: Comparativa de las soluciones propuestas por el IFT y GTV para las pruebas de replicabilidad móviles [Fuente: Marco Metodológico y elaboración propia] Notas: FCD (Flujo de Caja Descontado), LRAIC+ (Long Run Average Incremental Cost con mark-up para costos comunes), FAC CCA (Fully Allocated Costs – Current Cost Accounting), REO (Reasonably Efficient Operator)

2 Contexto de mercado en México y marco regulatorio

En esta sección tratamos el marco de mercado y contexto regulatorio, los cuales hay que tener en cuenta a la hora de diseñar las pruebas de estrechamiento de márgenes adecuadas a los objetivos marcados por la regulación vigente.

2.1 Contexto de mercado

En esta sección, presentamos brevemente el contexto de mercado de los servicios de telecomunicaciones en México, el cual es relevante a la hora de entender qué tipo de tests de replicabilidad se debe aplicar a los servicios minoristas móviles prestados por el AEP.

2.1.1 Descripción general del mercado móvil

El mercado de servicios minoristas de telecomunicaciones está compuesto por tres operadores con red propia (MNO – *Mobile Network Operator* por sus siglas en inglés) y por una serie de OMV de reducido tamaño.

Los tres operadores con red propia o MNOs operan bajo las marcas Telcel (parte del Grupo América Móvil y AEP), Movistar (parte del Grupo Telefónica) y AT&T México (parte del Grupo AT&T).

A pesar de las medidas de regulación asimétrica impuestas sobre el AEP en telecomunicaciones desde el año 2014, este sigue disfrutando de una situación de preponderancia evidente. Tal y como se puede comprobar en la siguiente figura, el AEP en telecomunicaciones tiene la prácticamente la misma cuota de mercado en términos de líneas e ingresos que hace tres años.

A handwritten signature, possibly 'C', followed by a vertical line.

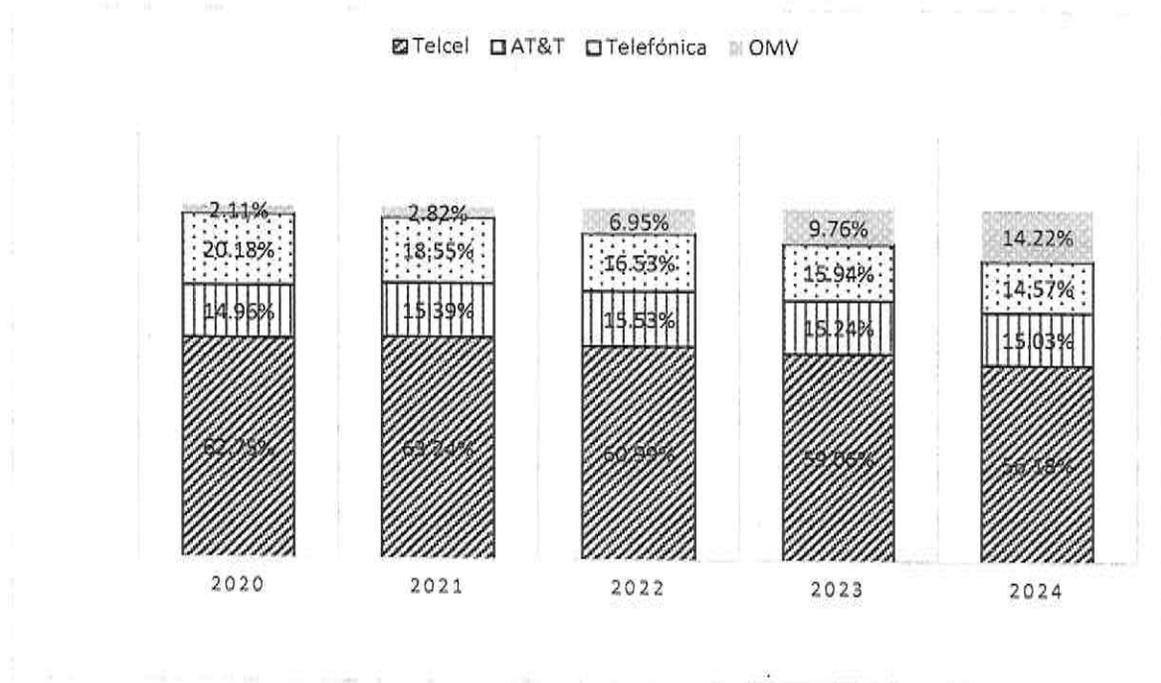


Figura 2: Cuota de mercado de líneas móviles [Fuente: IFT, informes trimestrales a septiembre de cada año]

Telcel mantiene más del 50% de cuota de mercado en términos de líneas activas, mientras que en cuota de mercado de ingresos su participación a septiembre de 2024 es del 75.5%. Estos porcentajes cobran mayor relevancia, ya que a medida que se acerque el mercado al punto de saturación en penetración del servicio móvil de telecomunicaciones, será más difícil para otros operadores captar cuota de mercado.

Además, desde su introducción, las Medidas de Preponderancia y sus instrumentos derivados como las Ofertas de Referencia con servicios mayoristas de acceso a la red móvil del AEP no parecen haber tenido efecto digno de mención en la cuota de mercado del AEP. Por ejemplo, a septiembre de 2024, los Operadores Móviles Virtuales (OMV) que han iniciado operaciones en México combinados apenas alcanzan el 14.22% de cuota de mercado de líneas y apenas el 9.77% de ingresos.

Ce

Conclusión: a pesar de la implementación de la Reforma del sector de telecomunicaciones y de la serie de medidas y obligaciones asimétricas impuestas al AEP en telecomunicaciones, este sigue teniendo una posición claramente dominante, la cual no parece que vaya a disminuir en el corto plazo. Los OMV, como dinamizadores del mercado de telecomunicaciones móviles pueden jugar un papel clave, tal y como ha sucedido en otros países.

Los Operadores Móviles Virtuales

Tal y como hemos visto en la figura 2, la cuota de mercado en términos de usuarios de los OMVs en México es ligeramente superior al 14%, del cual aproximadamente un 10% le corresponde a uno solo de ellos, Bodega Aurrera Internet y Telefonía (BAIT).

Desde la respuesta de GTV a la consulta pública sobre las Medidas de Preponderancia en 2017, ésta afirmó:

"[...]El AEP ha argumentado en ocasiones en su defensa que numerosos concesionarios han firmado convenios para la prestación de servicios basados en las Ofertas de Referencia. Tomando como ejemplo el caso de servicios mayoristas de operadores móviles virtuales (OMV) cabe mencionar que desde la determinación de preponderancia en marzo de 2014 Telcel ha sido obligado a prestar servicios de OMV. Sin embargo, cinco OMVs sobre la red de Telcel han sido anunciados todos ellos con convenios firmados y disponibles públicamente. Sin embargo, no existe evidencia de que los servicios de estos OMV ya estén activos y disponibles para los usuarios. Mientras tanto, en la red de Movistar, se han lanzado siete OMVs hasta la fecha, demostrando que es perfectamente posible lanzar OMVs en el mercado mexicano.[...]

Por el contrario, creemos que lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que el AEP ha mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Un caso de esta situación se puede observar en las operaciones de OMV de Oxio Mobile, compañía que pese a tener firmado un convenio con el AEP, sigue utilizando la red de Altán para llevar servicios de telefonía e internet móvil a sus usuarios finales." [...]

Desde entonces, las posibilidades de acceso de los OMV a la red móvil del AEP no han mejorado sustancialmente.



Conclusión: *si bien los operadores móviles virtuales siguen lentamente ganando cuota de mercado en líneas móviles, su cuota de mercado de facturación es significativamente inferior.*

Para dinamizar e incrementar la competencia en el mercado móvil, sigue siendo fundamental que el IFT establezca tarifas mayoristas de OMV en la red del AEP en telecomunicaciones que permitan la replicabilidad efectiva de los servicios minoristas del AEP con un margen razonable, lo cual no es el caso hoy en día.

El proceso de aprobación ex -ante de tarifas del AEP y las herramientas de prevención de estrechamiento de márgenes que el IFT implemente deben ser el fundamento para que, una vez establecidas tarifas mayoristas razonables, el AEP no pueda estrechar los márgenes de los OMV que utilicen su red.

A día de hoy, existen serios indicios de que el AEP está incurriendo en estrechamiento de márgenes en el mercado móvil.

Estructura de servicios minoristas móviles

En la sección 4.1.1 del Marco Metodológico, los consultores del IFT afirman lo siguiente:

*“Siguiendo las medidas de preponderancia, se plantea un enfoque **ex-post** para evaluar la replicabilidad económica de las tarifas de servicios móviles. Una prueba ex-post permite flexibilidad comercial y, a la vez, supone una carga regulatoria baja, pues no requiere la implementación de la prueba cada vez que se lanza una oferta al mercado. Hay que tener en cuenta que en un año se pueden llegar a reportar más de 1,000 ofertas, por lo que una prueba ex-ante oferta por oferta implicaría una elevada carga regulatoria. Con una evaluación ex-post cada **seis meses**, se pueden detectar problemas de replicabilidad relativamente rápido.”*

Si bien, entraremos a valorar la adecuación del tipo de test propuesto en otras partes de este documento, queremos llamar la atención sobre una de las razones aducidas para el tipo de test propuesto: el número de tarifas a analizar, más de 1,000 según los consultores del IFT.

Hemos utilizado el buscador de tarifas del registro público de telecomunicaciones del IFT para entender el número de tarifas que cada MNO tiene activas en el momento de extracción. Como se puede comprobar en la siguiente tabla, el AEP en telecomunicaciones tiene activas en estos momentos 889 ofertas.



Tipo de servicio	Tipo de plan	Telcel	Movistar	AT&T
Residencial	Prepago	21	912	30
Residencial	Pospago	171	360	294
Negocio	Prepago	0	0	0
Negocio	Pospago	697	306	567
Total		889	1578	891

Figura 2.1: Número de tarifas registradas por los MNOs en el IFT [Fuente: IFT (https://tarifas.ift.org.mx/ift_visor/), extraído el 15/07/2025]

Sin embargo, de las tarifas registradas del AEP, merece la pena destacar que:

- un gran número parecen ser el mismo paquete con los mismos volúmenes de servicios pero dirigidas a segmentos diferentes.
- dentro de las tarifas se encuentran las promociones, las cuales, en realidad se tienen que tener en cuenta en el contexto de los planes tarifarios en los que se ofrecen
- un gran número son de planes que ya no son comercializables pero que siguen siendo utilizados por suscriptores de postpago que no han sido migrados a planes tarifarios más actuales.

En efecto, en los últimos años, el mercado de telecomunicaciones móviles ha tendido a simplificar enormemente la oferta de servicios móviles con una evolución marcada a paquetes de voz y SMS ilimitados y datos (incluyendo zero-rating de servicios de mensajería y redes sociales) con distintos volúmenes dependiendo del ARPU (tamaño de la recarga en prepago o de la cuota mensual en postpago).

El mercado de telecomunicaciones móviles mexicano ha evolucionado hacia:

- una simplificación de los planes tarifarios ofrecidos. El número de planes tarifarios más importantes por MNO son de apenas entre 20 y 30 para el sector residencial
- una paquetización de los planes tarifarios más relevantes. En efecto, todos los planes tarifarios incluyen los tres servicios principales, voz, datos y SMS, así como acceso a servicios de mensajería y redes sociales

Esta evolución de las opciones de servicios y tarifas de los operadores mexicanos hace que la competencia entre los MNOs se centre en las cantidades de MB libres y de MB para acceder a aplicaciones de mensajería o redes sociales ofrecidas para cada rango de precios (ya sea de recarga en prepago o de cuota mensual en postpago).

Ce

En este contexto, la realización de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante de los servicios minoristas móviles más relevantes del AEP no debería tornarse tan oneroso por las siguientes razones:

- como acabamos de ver, el número de planes realmente diferenciados se ha reducido considerablemente
- la mayoría de los nuevos planes tarifarios serían variaciones principalmente del número de MB incluidos en cada plan

Por ello consideramos que el esperado alto número de potenciales tarifas lanzadas no puede ser una razón para optar por un test de estrechamiento de márgenes ex -post.

Conclusión: *se ha simplificado enormemente la estructura tarifaria de los operadores para el mercado residencial masivo. Así mismo, la dinámica del mercado ha hecho que la competencia se centre en un número menor de parámetros, principalmente la cantidad de datos de acceso a Internet y de acceso a aplicaciones de mensajería y redes sociales. En este contexto, un test de estrechamiento de márgenes ex-ante debería suponer un esfuerzo mucho menor al IFT del que anticipan sus consultores en el Marco Metodológico.*

2.2 Contexto regulatorio

En esta sección describimos el contexto regulatorio mexicano relevante en el que se encuadran las sugerencias de herramientas de replicabilidad lanzadas en consulta pública por el IFT

Contexto regulatorio general

La metodología para la implementación de pruebas de replicabilidad económica de tarifas se enmarca en el contexto regulatorio emanado de la Reforma del Sector de Telecomunicaciones iniciado con la Reforma Constitucional, la cual se publicó el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. El Decreto reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución de México, en materia de telecomunicaciones y competencia económica. En concreto, el Octavo Transitorio estipulaba que:



"[...] III. El IFT determinará a los AEP en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales [...]"

"[...] IV. El IFT establecerá medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del AEP de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la RPT y el punto de acceso de la red local pertenecientes a dicho agente."

"Las medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad así como su calendario de implantación. [...]"

Dicho Octavo transitorio permitió al IFT evaluar la situación de preponderancia de un Grupo de Interés Económico, tal como presentó el Instituto en la Resolución P/IFT/EXT/060314/76, "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil S.A.B. de C.V. Teléfonos de México S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste S.A. de C.V. Radiomóvil Dipsa S.A.B. de C.V., Grupo Carso S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa S.A.B. de C.V. como Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia" del 31 de marzo de 2014.

De igual manera, el IFT el 13 de marzo de 2017 reflejó en la Resolución P/IFT/EXT/270217/119, "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante acuerdo P/IFT/EXT/060314/76", la actualización de su análisis de preponderancia y volvió a encontrar que el mismo Grupo de Interés Económico seguía siendo preponderante en el sector de telecomunicaciones.

En ambas declaraciones de preponderancia, 2014 y 2017, el IFT impuso medidas de regulación asimétrica al AEP en telecomunicaciones. Estas medidas de regulación asimétrica, fuertemente inspiradas en las similares aplicadas en el marco regulatorio común de la Unión Europea para el mercado de comunicaciones electrónicas, incluían, entre otras las siguientes:

- la publicación de ofertas de referencia con las condiciones técnicas y económicas para acceder a los diferentes servicios mayoristas de acceso a la red del AEP



- controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP. Tras la revisión de las Medidas llevada a cabo por el IFT en 2016, este determina las tarifas de los servicios regulados mayoristas incluidos en las ofertas de referencia

En palabras del propio IFT:

*"[...]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.[...]"* (las negritas son nuestras)

Así mismo, el IFT ha afirmado que:

*"[...]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 concurrencia. 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**" [...]"*² (las negritas son nuestras)

Adicionalmente, el Artículo 272 de la LFTR dice lo siguiente:

¹ DOCUMENTO INFORMATIVO SOBRE EL TEMA EN CONSULTA PÚBLICA, Consulta pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. 7 de abril de 2016

² DOCUMENTO INFORMATIVO SOBRE EL TEMA EN CONSULTA PÚBLICA, Consulta pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. 7 de abril de 2016



[...] "Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. **Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante**, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el Instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes." [...] (las negritas son nuestras)

Conclusión: Queda claro, por lo tanto, que, en este contexto, los principales objetivos de la regulación asimétrica son:

- favorecer la entrada de nuevos competidores eficientes y, de manera relacionada...
 - ...favorecer dicha entrada eficiente evitando que el AEP incurra en comportamientos abusivos como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, etc
 - permitir a los competidores la venta de los mismos servicios que el AEP y obtener un margen de utilidad razonable, que cuando menos sea similar al del AEP
-

Ce

Controles de las ofertas minoristas móviles del AEP

En particular las Medidas de Preponderancia para móvil (donde asumimos que entran los enlaces dedicados) hacen mención específica a algunas de las formas de conseguir estos objetivos:

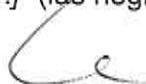
"[...]Replicabilidad económica: Condición en la cual los Concesionarios Solicitantes y los Operadores Móviles Virtuales pueden equiparar las tarifas de las ofertas minoristas del Agente Económico Preponderante, haciendo uso de los servicios mayoristas regulados, en combinación con los costos minoristas y de red de un operador eficiente" [...]

[...]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 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. El Instituto podrá incluir la realización de pruebas de replicabilidad económica para cualquier oferta a nivel individual. En caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica ex post, 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 veinte días hábiles 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. [...]" (las negritas son nuestras)



En efecto, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al IFT para vigilar que los CS (y OMV) puedan competir de manera efectiva de dos maneras:

- mediante un proceso de aprobación ex -ante de los servicios minoristas del AEP. Sin esa aprobación el AEP no podrá comercializar dichas ofertas y,
- adicionalmente, mediante un test de replicabilidad ex-post

En nuestro entendimiento, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al AEP para imponer una serie de controles ex-ante, incluyendo tests de estrechamiento de márgenes ex -ante como parte del proceso de aprobación de las ofertas minoristas del AEP.

Este tipo de controles ex-ante pueden ser, como dictamina la Medida Sexagésimacuarta, complementados con test de estrechamiento de márgenes ex-post para vigilar el comportamiento del AEP una vez comercializados los productos y servicios.

Adicionalmente, como el propio IFT menciona en los documentos de esta consulta pública, que el principal objetivo de metodología de replicabilidad sobre la que se consulta es:

*"[...]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.[...]**"³ (las negritas son nuestras).*

IFT solo ha propuesto su metodología para uno de los tipos de controles que especifica la Medida de Preponderancia móvil Sexagésimacuarta. En concreto, la Medida faculta al IFT a desarrollar los controles ex-ante y ex-post y en esta consulta pública solo se refiere a la metodología de test de replicabilidad ex-post.

En nuestra opinión, la cual desarrollamos en mayor detalle en la sección 3, la herramienta de replicabilidad que pretende construir el IFT no ayudaría a cumplir con los objetivos declarados de la Reforma Constitucional ni de las Medidas de Preponderancia. Esta herramienta tampoco estaría en línea con el tipo de herramientas que se desarrollan en los casos en los que, como ha manifestado el IFT, los objetivos son favorecer la entrada eficiente de competidores y que estos puedan competir en el mercado minorista con el AEP en condiciones económicamente viables.

³ <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-la-metodologia-de-replicabilidad-economica-aplicable-los-servicios-del-agente>



En efecto, las autoridades regulatorias de otros países han utilizado otro tipo de herramientas para conseguir los objetivos de entrada eficiente de nuevos competidores que sean capaces de replicar los servicios del operador dominante utilizando los servicios mayoristas regulados de este. Estas herramientas han sido en la mayor parte de los casos tests de estrechamiento de márgenes ex-ante, como parte de un proceso de aprobación ex-ante de las ofertas del AEP, es decir antes de que el AEP lanzara comercialmente las ofertas.

Conclusión: *La Medida de Preponderancia Móvil Sexagésimocuarta y las propias manifestaciones del IFT en esta consulta pública son claras con respecto a los objetivos que el test de replicabilidad debe cumplir. Estos objetivos son fomentar la entrada eficiente de competidores que usen los servicios mayoristas del AEP y que puedan competir de manera económicamente viable en el mercado móvil.*

La herramienta de replicabilidad que pretende construir el IFT no ayudaría a cumplir con los objetivos declarados de la Reforma Constitucional ni de las Medidas de Preponderancia de permitir la entrada eficiente de competidores utilizando los servicios mayoristas del AEP.

Sin embargo, el IFT sólo parece haber desarrollado una metodología para uno de los dos tipos de controles sobre las ofertas minoristas de servicios móviles del AEP de los dos para los que la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésimocuarta. En efecto, solo ha propuesto un test de estrechamiento de márgenes y no menciona nada sobre los controles de precios a aplicar en el proceso de aprobación ex-ante de tarifas del AEP.

Las herramientas que han utilizado internacionalmente las Autoridades Regulatorias que han establecido controles ex-ante de tarifas de operadores dominantes son todas test de estrechamientos de márgenes ex-ante.



3 La propuesta de test de replicabilidad del IFT

En esta sección, tratamos brevemente la experiencia internacional en pruebas de estrechamiento de márgenes.

Adicionalmente, describimos brevemente los tests de replicabilidad que propone el IFT para los servicios minoristas móviles y de enlaces dedicados del AEP, así como nuestra opinión sobre la adecuación de los mismos a los objetivos declarados de la Reforma Constitucional y de la regulación relevante del IFT. Adicionalmente, ponemos las metodologías propuestas por el IFT y sus consultores a la luz de la experiencia internacional relevante.

3.1 Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes

Antes de plantear nuestras sugerencias con respecto a la metodología para las pruebas de replicabilidad, en esta sección, damos una visión a alto nivel y resumida de los diferentes enfoques utilizados por entidades regulatorias internacionales.

Simplificando en gran medida, se puede decir que históricamente los fundamentos económicos de los mercados que se regían solamente por las leyes de competencia son muy diferentes a los fundamentos económicos y objetivos de la política regulatoria. En la siguiente tabla se puede hallar un resumen a muy alto nivel de los principales aspectos que definen los dos enfoques:

Aspecto relevante	Política y ley de competencia	Política regulatoria
Fundamentos económicos de mercado	Se trata de un mercado habitual con competidores independientes. Los fallos de mercado típicamente están asociados a empresas que se convierten en dominantes	Antiguos monopolios u operadores dominantes que controlan insumos que utiliza para sus propias operaciones y que vende a competidores a través de servicios mayoristas
Objetivos de la política	Asegurar la competencia en un mercado y proteger a los consumidores de abusos de posición dominante.	Promover competencia en mercados donde no ha existido o es claramente insuficiente. Típicamente promueve la competencia regulando el acceso mayorista a servicios de los antiguos monopolios de los nuevos entrantes.
Tipos de tests utilizados	Típicamente se aplica ex-post tras una denuncia por comportamiento anticompetitivo o abuso de posición dominante. Suele ser aplicado a casos particulares pero puede ser	Ex-ante. Los operadores regulados tienen insumos esenciales y se necesita asegurar el uso de estos insumos esenciales por partes de competidores en términos razonables y no

<p>aplicado a mercados enteros donde pueda haber varios jugadores dominantes.</p> <p>Se puede aplicar tests ex-ante en caso de fusiones</p>	<p>discriminatorios. Por términos razonables, se entiende también que los competidores puedan obtener márgenes razonables en el mercado minorista usando los insumos del dominante</p>
---	--

Figura 3.1: Resumen de aspectos relevantes de enfoques de mercados [Fuente: elaboración propia]

En efecto, los tests ex-post de estrechamiento de márgenes suelen ser aplicados por las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes de competencia. Dichas autoridades tratan de proteger la competencia en mercados donde la competencia puede estar firmemente establecida, pero puede haber un operador dominante que haya abusado de su posición en detrimento de sus competidores y de los consumidores. Las consecuencias de un abuso de posición dominante pueden ser sanciones legales aplicadas de manera ex-post y solo si se prueba el comportamiento anticompetitivo.

En su libro *Competition Policy: Theory and Practice*, Massimo Motta define las políticas de competencia como

*"[...]el conjunto de políticas y leyes que aseguran que la competencia en el mercado no se restringe de manera que se reduzca el bienestar económico. [...]"*⁴

En efecto, si los objetivos de una política pública son diferentes (o van más allá) de mejorar la eficiencia económica, entonces estos deben ser conseguidos mediante otro tipo de iniciativas diferentes, como pueden ser las políticas regulatorias sectoriales.

Otra diferencia fundamental entre las políticas de competencia y las regulaciones sectoriales (incluyendo la de telecomunicaciones) es que las leyes de competencia no dan a las autoridades de competencia el poder de imponer nuevas obligaciones (o modificar existentes) para corregir la situación creada. Sin embargo, las autoridades regulatorias pueden imponer nuevas obligaciones (o modificar las existentes) a operadores sujetos a una regulación asimétrica con el objetivo de promover la competencia y la entrada eficiente en un mercado dado, incluso cuando no se haya detectado abuso de posición dominante.

Como veremos en esta misma sección, los tests ex-post también pueden ser aplicados por autoridades regulatorias sectoriales, incluidas las de telecomunicaciones. En estos últimos casos, los objetivos que típicamente buscan las autoridades regulatorias son similares a los que buscan las autoridades de competencia, es decir, comprobar de manera ex-post que

⁴ Traducción nuestra de "[...] a set of policies and law which ensure that competition in the marketplace is not restricted in a way as to reduce economic welfare[...]", *Competition Policy: Theory and Practice*, Massimo Motta 2004, página 30

la competencia en un mercado concreto, como puede ser el de acceso mayorista a las redes móviles de los MNO.

Las pruebas de estrechamiento ex-ante son utilizadas de manera extensiva por las autoridades regulatorias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de regulación ex-ante sobre los operadores dominantes, cuyo objetivo es promover la competencia en mercados donde no la habría (o difícilmente) sin la intervención. Las obligaciones para cumplir esos objetivos incluyen el diseño de productos y servicios mayoristas para ser utilizados por competidores, el establecimiento de precios mayoristas razonables y no discriminatorios y el control de precios minoristas del actor dominante para evitar estrechamientos de márgenes.

Las pruebas de estrechamiento de márgenes en el sector de las telecomunicaciones

Se menciona en el Marco Metodológico que “[...]En la experiencia internacional analizada predomina el enfoque ex-post, así como la combinación de un análisis ex-ante de determinadas ofertas con una evaluación ex-post, una o dos veces al año[...].”⁵

Es posible que el IFT y sus consultores tengan razón en su afirmación. Sin embargo, las pruebas de estrechamiento de márgenes son simples herramientas que tienen ámbitos y objetivos diferentes en su aplicación. Es la tarea del organismo regulador competente decidir qué tipo de test (y con qué características) se debe aplicar según sean los objetivos a conseguir.

Por lo tanto, el hecho de que en la experiencia internacional puedan predominar los enfoques ex-post es porque los objetivos que se pretendían conseguir eran objetivos de política de competencia. Es decir, se han aplicado a casos concretos donde se intentaba ver si un operador estaba abusando de posición dominante o a casos en los que se investigaba si existía suficiente competencia en un mercado concreto y existían suficientes proveedores con ofertas razonables y no discriminatorias para los clientes con bajas o nulas barreras de cambio entre dichos proveedores.

El propio BEREC afirma claramente que:

“[...] Mientras que las leyes de competencia tienen como objetivo evitar estrechamientos de márgenes como un abuso exclusivista, la regulación ex-ante pretende conseguir el objetivo más ambicioso de promover la competencia

⁵

Sección 3.1 del Marco Metodológico

facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios [...]»⁶⁷

Entre otros, y sin ánimos de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes casos como ejemplos en los que se realizaron análisis de estrechamiento de márgenes ex-post en el sector de las telecomunicaciones:

- Caso Antimonopolio (*Antitrust*) con Decisión de la Comisión Europea del 4 de julio de 2007 en el asunto Asunto COMP/38.784 — Wanadoo España contra Telefónica, por abuso de posición dominante en el mercado de acceso mayorista de banda ancha. Este proceso resultó en una multa de EUR151,875,000 de multa al incumbente español. Según la propia Comisión Europea:

“[...] Telefónica impuso precios no equitativos consistentes en un estrechamiento de márgenes entre los precios mayoristas que cobraba a sus competidores y los precios minoristas que cobraba a sus propios clientes. Con ello, debilitaba a sus competidores, dificultando que mantuvieran su presencia y su crecimiento: los competidores se veían obligados a incurrir en pérdidas si querían igualar los precios minoristas de Telefónica.[...]»⁶⁸

- Caso Antimonopolio AT.39523 con Decisión de la Comisión Europea del 15 de octubre de 2014, por la cual la Comisión multó a Slovak Telecom con EUR38.8m por abuso de posición dominante en el mercado eslovaco de banda ancha por denegar el acceso a sus bucles de abonado, y por estrechamiento de márgenes
- El caso de TDC contra Telenor en Noruega, planteado en diciembre de 2010 y resuelto por NKOM (Autoridad Regulatoria de Noruega) con su Decisión del 23 de marzo de 2012. TDC argumentó que Telenor estaba realizando trato discriminatorio con respecto a la propia unidad minorista de Telenor incluyendo estrechamiento de márgenes en el mercado de OMV. NKOM encontró que Telenor había discriminado a TDC y, entre otras medidas, ordenó a Telenor rebajar las tarifas mayoristas un 20%

⁶ Traducción nuestra de parte del párrafo 6 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

⁷ El test de los tres criterios es la prueba fundamental en el análisis de los mercados relevantes del marco común regulatorio de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para determinar si existe un operador con PSM

⁸ IP/07/1011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1011_es.htm

- El expediente S/0391/11⁹ de la CNC (Comisión Nacional de Competencia) española, posteriormente integrada en la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) contra Telefónica Móviles de España, Vodafone España, y France Telecom España tras la denuncia de BT España contra Telefónica y Vodafone por abuso de posición dominante invocando el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tal y como se esperaría, estos tests de estrechamiento ex-post se han utilizado generalmente para velar por el desarrollo de entornos competitivos según las leyes de competencia: tratan de evitar un abuso de posición dominante en un mercado.

Entre otros, y sin ánimos de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes casos como ejemplos en los que se realizaron análisis de estrechamiento de márgenes ex-ante, en el sector de las telecomunicaciones, generalmente como parte de procesos de aprobación ex-ante de servicios y productos de operadores dominantes:

- En España, la CMT impuso un test de estrechamiento de márgenes a Telefónica España junto con la obligación de transparencia y de comunicar previamente sus ofertas minoristas en el mercado de acceso a Internet de banda ancha. La finalidad de la comunicación previa es comprobar con el test que estas ofertas sean coherentes con las condiciones mayoristas¹⁰
- En Italia, AGCOM impuso la obligación del test ex-ante como medida previa a la aprobación de las ofertas por la autoridad en los mercados de telefonía fija¹¹
- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado y porque encontró poco probable que con un test ex-post fuese suficiente para asegurar que Eircom no apalancase su PSM del mercado mayorista al mercado minorista. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado¹²

⁹ RESOLUCIÓN (Expte. S/0391/11 Llamadas Móviles), CNMC, 6 de marzo de 2014

¹⁰ Referencia: Resoluciones MTZ 2006/1486, AEM2005/1454 y MTZ 2012/2259

¹¹ Referencia: 152/02/CONS y 499/10/CONS

¹² Referencia: ComReg 05/67



De igual manera, existen ejemplos de obligaciones ex-ante y test de estrechamiento de márgenes aplicados de manera ex-post, como el siguiente:

- NKOM, tras encontrar en el análisis del mercado relevante 15 (mercado relevante de acceso y originación de llamadas en redes móviles públicas) que Telenor detentaba PSM (Poder Sustancial de Mercado) en dicho mercado y que incurría en las siguientes prácticas¹³:
 - denegación del acceso,
 - tácticas para retrasar la provisión de servicios,
 - discriminación en precios y otras condiciones, y
 - fijación de precios excesiva.

Entre otros remedios, NKOM impuso las siguientes obligaciones a Telenor:

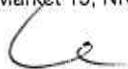
- obligación ex-ante de no producir estrechamiento de márgenes a los OMV y operadores utilizando roaming nacional, así como NKOM dictaminó que realizaría pruebas de estrechamiento de márgenes cada 6 meses (en aquel momento, 2015-16, los OMV, incluso tras la compra de Tele2 – OMV – por Telia, tenían el 10% de cuota de mercado)
- obligación de que los proveedores de servicio (*service providers* en inglés) también llamados revendedores tengan un margen bruto positivo en productos representativos (ex-ante) minorista de Telenor.

La prueba de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes¹⁴:

- aquellos productos o portfolios que, en un periodo relevante, constituyan acumuladamente el 70% del número de suscriptores en cada uno de los mercados definidos y
- aquellos productos o portfolios que al menos constituyan el 10% del número de suscriptores en los mercados relevantes.

¹³ Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM

¹⁴ Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016



NKOM definió el margen bruto como “[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]”¹⁵. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios y asumiría un operador con un 5% de cuota de mercado de servicios móviles empaquetados.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que:

*“[...]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en si mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[...]”*¹⁶

Pruebas ex-ante en el sector de telecomunicaciones

Creemos conveniente recordar que, tal y como se explica en la subsección inmediatamente anterior, queda claro que, tal y como dice el BEREC:

*“[...] Mientras que las leyes de competencia tienen como objetivo evitar estrechamientos de márgenes como un abuso exclusivista, la regulación ex-ante pretende conseguir el objetivo más ambicioso de **promover la competencia facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios** [...]”*¹⁷ (las negritas son nuestras)

Por lo tanto, merece la pena profundizar en las razones y características de las pruebas ex-ante, lo cual hacemos a continuación.

El mismo BEREC comenta que **las situaciones en las que es más probable que se aplique un test ex-ante es cuando los precios mayoristas están regulados y los**

¹⁵ Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

¹⁶ Traducción nuestra de parte del párrafo 336 de *Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

¹⁷ Traducción nuestra de parte del párrafo 6 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

¹⁸ El test de los tres criterios es la prueba fundamental en el análisis de los mercados relevantes del marco común regulatorio de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para determinar si existe un operador con PSM

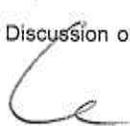
minoristas no. Además, encuentra el BEREC que, **incluso cuando el operador con PSM tiene poca o ninguna flexibilidad para establecer precios, las Autoridades Regulatorias pueden utilizar pruebas de estrechamiento de márgenes para monitorear el cumplimiento de la regulación existente ya que el estrechamiento de márgenes puede socavar la regulación existente**¹⁹.

Una prueba de estrechamientos de márgenes ex-ante no es simplemente un test de estrechamiento ex-post aplicado de manera ex-ante, sino un test diseñado específicamente para apoyar los objetivos de política regulatoria dependiendo de los fundamentos económicos y de competencia de los mercados regulados. Por lo tanto, la prueba se diseña para promover la competencia eficiente en mercados caracterizados por la existencia de un operador verticalmente integrado, dominante en el mercado upstream con insumos esenciales.

Una **prueba ex-post en un entorno de regulación ex-ante** (como la que parecen haber elegido el IFT y sus consultores) **es claramente insuficiente** por varias razones:

- **se trata de un nuevo mercado o de un mercado poco maduro** (o muy poco competitivo) en el que el objetivo regulatorio específico es promover la competencia a través de nuevos entrantes
- **el mercado está altamente concentrado y existe un operador dominante con una cuota de mercado significativamente más alta que la de sus competidores y donde apenas existen nuevos entrantes**
- **existe una alta incertidumbre sobre si la entrada de competidores eficientes es posible utilizando los servicios mayoristas del operador dominante** porque, por ejemplo:
 - **existen ya indicios de estrechamiento de márgenes en el mercado en cuestión** entre los precios de ciertos servicios minoristas y los de los correspondientes mayoristas

¹⁹ párrafos 18 y 19 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)



- **existe una asimetría alta de información entre el operador dominante y los operadores alternativos.** Esta asimetría puede venir de mayor información sobre consumo de los usuarios existentes, sobre qué ofertas minoristas tienen mayores o menores ingresos o costos, etc, en definitiva, de los fundamentos económicos del mercado en cuestión
- **el operador dominante podría estar incurriendo en denegación de suministro como “negativa constructiva”**
- **existe una obligación regulatoria para el operador dominante de notificar o pasar un proceso de aprobación de sus ofertas minoristas para comprobar que cumplen con todas las obligaciones regulatorias que se le impusieron,** como por ejemplo, transparencia, no discriminación, no abusar de posición dominante, que las ofertas sean replicables técnica y económicamente, etc

Merece la pena mencionar de manera explícita que la Comisión Europea, en su Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, estipula en los artículos 78, 79 y 80 que **el estrechamiento (o compresión) de márgenes puede ser una forma de denegación de suministro de un servicio.** En concreto, la Comisión Europea menciona que:

“[...] Por último, en lugar de denegar el suministro, una empresa dominante puede aplicar al producto en el mercado ascendente un precio que, en comparación con el precio que aplica en el mercado descendente (8), no permite que ni siquiera un competidor con igual grado de eficiencia comercie de forma rentable en el mercado descendente de forma duradera (lo que se denomina «compresión de márgenes [...])”²⁰

“[...] La Comisión no considera necesario que el producto denegado ya se haya comercializado: basta que haya demanda de compradores potenciales y que pueda determinarse un mercado potencial para el insumo en cuestión (7).[...]”²¹

Esta denegación de suministro se puede producir, por ejemplo, cuando existen fuertes indicios de estrechamiento de márgenes entre los precios de los servicios minoristas de un operador dominante y los correspondientes servicios mayoristas

²⁰ Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, artículo 80

²¹ Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, artículo 79

en un mercado en el que no hay señales suficientes (p.ej. por una fuerte asimetría de información entre el dominante y los operadores mayoristas con respecto a los fundamentos económicos del mercado en cuestión) para dar certeza a los posibles entrantes. En estos casos, la entrada de nuevos competidores que dinamicen el mercado en cuestión es altamente improbable.

Para suplir todas estas deficiencias (y posiblemente alguna otra más), algunas autoridades regulatorias utilizan pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante como parte de un proceso de aprobación de las ofertas minoristas del operador dominante antes de que este las lance de manera comercial. La aprobación de este test es una condición sine-qua-non para poder comercializar dichas ofertas minoristas.

Algunos ejemplos de la utilización de este tipo de tests se mencionaron en la subsección inmediatamente anterior:

- la CMT (ahora CNMC) consideró imprescindible una comunicación previa de las ofertas minoristas con la finalidad de que comprobara que son coherentes con las obligaciones impuestas al operador dominante Telefónica, como evitar el abuso de posición dominante, favorecer la entrada eficiente de competidores, la replicabilidad de sus ofertas minoristas, etc. En este contexto, la CMT consideró que el único test de estrechamiento de márgenes posible era el ex-ante entendido como previo al lanzamiento de las ofertas minoristas del operador dominante²²
- AGCOM entendió que el establecimiento de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante, en el contexto de una obligación de aprobación de las ofertas minoristas de Telecom Italia previa al lanzamiento de las mismas, era fundamental para asegurar una mayor transparencia de la acción de vigilancia del regulador para evitar una concentración excesiva de las cuotas de mercado en mercados todavía no maduros²³
- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado

²² RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

²³ DELIBERA N.152/02/CONS, MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA, 15 mayo 2002.



- En Noruega, NKOM, a pesar de que en el año 2015 los OMV y revendedores contaban con un 10% de cuota de mercado, consideró necesario imponer una prueba de márgenes brutos positivos para los revendedores. NKOM definió el margen bruto como “[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]”²⁴. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios

Conclusión: Si bien, las pruebas de estrechamiento ex-post se han utilizado en contextos de regulación ex-ante, estas sufren de deficiencias en caso de que el mercado en cuestión sea poco maduro, esté muy concentrado, la incertidumbre y asimetría de información a favor del operador dominante sean muy altas y se esté utilizando el estrechamiento de márgenes como negativa constructiva de denegación de suministro.

Para suplir todas estas deficiencias (y posiblemente alguna otra más), las autoridades regulatorias utilizan pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante como parte de un proceso de aprobación de las ofertas minoristas del operador dominante antes de que este las lance de manera comercial. La aprobación de este test es una condición sine-qua-non para poder comercializar dichas ofertas minoristas.

3.2 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para las ofertas minoristas móviles del AEP

En esta sección describimos a alto nivel, la metodología propuesta por el IFT para el desarrollo del test de estrechamiento de márgenes para la replicabilidad de las ofertas minoristas móviles del AEP, así como nuestra opinión sobre la adecuación de dicha metodología a los objetivos declarados del IFT.

Metodología propuesta por el IFT para la prueba de estrechamiento de márgenes

El Marco Metodológico plantea un test de estrechamiento de márgenes con los siguientes aspectos principales²⁵:

²⁴ Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

²⁵ Sección 5 del Marco Metodológico



- una **prueba ex-post**, es decir transcurrido un tiempo tras el lanzamiento de las ofertas, cada seis meses
- la prueba se realiza sobre toda la cartera de servicios móviles incluyendo voz, banda ancha (o datos) y SMS en su conjunto. Es decir, se trata de una **prueba con el máximo nivel de agregación posible** y no permite realizar la prueba oferta por oferta o por segmentos
- el estándar de eficiencia es **EEO** (Operador Igualmente Eficiente por sus siglas en inglés)
- se analizan los **ingresos y costos periodo a periodo**, en este caso el periodo son los seis meses anteriores a la realización de la prueba
- **el estándar de costos es un LRIC** (Costos de Largo Plazo Incrementales por sus siglas en inglés) o un FAC (Costos Totalmente Distribuidos por sus siglas en inglés)

Falta de adecuación de la metodología propuesta por el IFT para el cumplimiento de sus objetivos

Una prueba de estrechamiento de márgenes debe ser diseñada para cumplir con los objetivos regulatorios marcados por la autoridad. En este caso, como ya comentamos en la Sección 2.2, los objetivos marcados por la Reforma Constitucional y la regulación asimétrica impuesta al AEP son los siguientes:

- promover la entrada eficiente de competidores del AEP usando sus servicios mayoristas regulados. Para que dicho acceso eficiente se produzca, el IFT obligó al AEP a publicar ofertas de referencia, entre otras para los servicios de OMV y de enlaces dedicados, con las condiciones técnicas, económicas y procedimentales de los servicios regulados
- que los competidores del AEP puedan replicar los servicios minoristas del AEP tanto técnica como económicamente,
- que la replicabilidad económica se materialice en que los Concesionarios Solicitantes puedan obtener un margen razonable prestando servicios minoristas a los usuarios finales utilizando los servicios mayoristas regulados del AEP. Con este fin, el IFT obligó al AEP en telecomunicaciones a cobrar tarifas reguladas orientadas a costos, las cuales están incluidas en las ofertas de referencia del AEP
- que el AEP someta a aprobación ex-ante todas sus ofertas minoristas antes de lanzarlas comercialmente

Ce

En otras palabras, la **regulación asimétrica de preponderancia se establece para incrementar la competencia en el sector de telecomunicaciones de una manera específica: promoviendo la entrada eficiente de operadores que utilicen los servicios mayoristas regulados y con tarifas orientadas a costos**, las cuales permitan a dichos operadores **replicar de manera económicamente viable los servicios minoristas del AEP**. En el caso que nos ocupa, el objetivo del IFT era la entrada de OMV para dinamizar el mercado de telecomunicaciones móviles e incrementar el nivel de competencia del mismo.

El marco regulatorio que establece estos objetivos implica que se tienen que cumplir porque el AEP está regulado de manera asimétrica. Las opiniones sobre la existencia de plataformas alternativas que presten servicios mayoristas similares a los del AEP son irrelevantes a la hora de establecer las herramientas regulatorias necesarias (entre ellas los procesos de aprobación de las tarifas minoristas del AEP y las pruebas de estrechamiento de márgenes) para conseguir dichos objetivos.

En cualquier caso, tal y como hemos visto en la Sección 2.1.1, el mercado mayorista de acceso a redes móviles para OMV está muy lejos de estar permitiendo que los OMV consigan crecer de manera sostenible.

► *Principales desventajas de la utilización de la prueba sugerida por el IFT*

Por lo tanto, **no podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que, dados los contextos de mercado y regulatorios relevantes, la metodología adecuada sea un test de estrechamiento de márgenes ex-post completamente agregado.** En efecto, encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:

- como ya hemos comentado, a pesar de lo que afirman los consultores del IFT en la Sección 4.1.1 del Marco Metodológico, **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia** tal y como explicamos en secciones anteriores. El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables
- **al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes** y, por lo tanto, les imposibilite competir de manera efectiva. Como muy pronto, el IFT solo podría conocer que se ha producido un estrechamiento de márgenes con (al menos) 6 meses de retraso, posiblemente más dado que el IFT necesitaría tiempo para imponer medidas efectivas al AEP...



- ...este tipo de prueba haría que el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP ya que la prueba, tal y como el mismo IFT y sus consultores sugieren, es completamente agregada. Esto significa que, incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema, si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas al AEP o de comprobación de que los cambios bien en las tarifas minoristas o mayoristas del AEP van a surtir el efecto deseado...
- ...todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP pueda estar estrechando márgenes, tal y como mostramos en la Sección 2.1.1. Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea
- se está asumiendo un estándar de eficiencia que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México. Los OMV (ni los MNO) no tienen ni parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores: EEO. Este estándar no favorecer la entrada eficiente de operadores en un mercado donde su cuota de mercado no pueda alcanzar la considerada cuota de mercado eficiente dentro del ciclo regulatorio considerado (o de la vida útil del cliente) como para que se pueda asumir un nivel de eficiencia EEO para el nuevo entrante
- la prueba ex-post no puede ser utilizada para dar cumplimiento a la parte más importante de la Medida Sexagésimocuarta. Esta Medida estipula que el IFT debe aprobar siguiendo un procedimiento todas las tarifas minoristas del AEP para asegurar que cumple con todas las obligaciones regulatorias que le fueron impuestas. Es obvio que es imposible utilizar un test de estrechamiento de márgenes ex-post para este objetivo.

► *Desincentivos a la entrada de OMV*

Adicionalmente, a estos costos mayoristas variables de tráfico, un OMV tendría que añadir los costos (e ingresos) de interconexión, facturación, comercialización, activación y gestión de usuarios, etc.

Por lo tanto, a partir de los datos del propio operador Telcel y del IFT, hemos estimado los costos mayoristas que un OMV tendría para replicar seis tarifas de prepago y postpago.



Las estimaciones de estos costos resultan en costos mayores a los precios minoristas de Telcel, derivando a márgenes brutos negativos. Este análisis demuestra una evidencia de posible estrechamiento de márgenes y/o márgenes negativos que deberán ser analizados debidamente con un test de estrechamiento de márgenes por tarifa.

En otras palabras, **un OMV mexicano** con la información disponible hoy en día con respecto a los planes minoristas del AEP, los precios mayoristas regulados de la Oferta de Referencia, la falta de garantías de que las futuras ofertas minoristas del AEP no estrechen márgenes.

La única manera de dar la suficiente certidumbre al mercado es utilizando un test ex-ante de estrechamiento de márgenes para las ofertas del AEP antes de su lanzamiento junto con una rebaja sustancial de las tarifas mayoristas reguladas.

► *Falta de argumentación detallada de las sugerencias*

Adicionalmente, encontramos que el IFT y sus consultores argumentan sus sugerencias metodológicas de manera demasiado vaga y, en prácticamente ningún momento, proponen aspectos concretos (numéricos o cualitativos) sobre aspectos clave de la metodología. Solamente en las preguntas que realizan en la página 22 del Marco Metodológico parecen apuntar de manera tímida a ciertos aspectos clave como:

- la utilización del número promedio de usuarios del OMV para estimar los pagos mayoristas
- preguntan sobre el número promedio de usuarios que pueda capturar un OMV en 3 años sin proponer un número ni plantearse utilizar la información que se tiene actualmente del mercado mexicano de OMV
- el periodo de tiempo para la amortización de los pagos fijos en los que puede incurrir un OMV. Se parece dar a entender que debería ser la duración promedio de los contratos entre el AEP y el OMV.

En cualquier caso, **no podemos estar de acuerdo con algunos de los (pocos) argumentos esgrimidos por el IFT y sus consultores para justificar sus sugerencias metodológicas.** En concreto, tenemos los siguientes comentarios:

- **el número potencial de ofertas a analizar no debería de ser un factor relevante a la hora de influir en el tipo de prueba.** Otros reguladores en la posición del IFT, con sus mismos objetivos de favorecer la entrada eficiente de competidores usando los



servicios mayoristas regulados del operador dominante, han llegado a analizar más de 10,000 ofertas²⁶. En cualquier caso, tal y como comentamos en la sección 2.1.1, **el número de ofertas a analizar es perfectamente razonable**

- es sorprendente que en el Marco Metodológico se afirme que:

[...]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. [...]²⁷ (las negritas son nuestras).

No nos queda claro qué grado de competencia supone “cierto nivel” y **no podemos estar de acuerdo en que la existencia de plataformas mayoristas alternativas (y muchos menos que exista “cierto nivel de competencia minorista” entre los MNOs) como una razón para que se imponga al AEP unas pruebas de estrechamiento de márgenes que no cumplen con los objetivos declarados de la regulación asimétrica que se le impuso**

- el IFT y sus consultores afirman que:

“La existencia de redes móviles alternativas presentes en el mercado desde hace años permite adoptar un estándar de eficiencia tipo EEO. Dado que existe cierta competencia en el mercado, es razonable suponer que los operadores móviles no tienen incentivos a ser ineficientes, lo que conduce a usar los costos del AEP en la prueba.”

Además de volver a mencionar que “existe cierta competencia en el mercado”, como ya hemos mencionado anteriormente, esta posible cierta competencia es irrelevante en este contexto.

El IFT y sus consultores parecen obviar la razón por la que se impusieron medidas de regulación asimétrica al AEP: permitir la entrada eficiente de OMV usando la red del AEP. **Esta entrada eficiente no se está produciendo y, por lo tanto, parece**

²⁶ Este es el caso del regulador español, CNMC, tal y como afirma en ANEXO 1 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), tabla 1 de la página 5

²⁷ Marco metodológico



aventurado asumir que un OMV pueda alcanzar una escala eficiente que permita considerar que sus costos son equiparables con los de un AEP.

Conclusión: *La metodología propuesta por el IFT y sus consultores para la prueba de estrechamiento de márgenes de los servicios móviles no es la adecuada para asegurar el cumplimiento de los objetivos marcados por la regulación asimétrica impuesta al AEP; la entrada eficiente de OMV utilizando servicios mayoristas del AEP a precios regulados orientados a costos de manera económicamente viable.*



4 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles

Tras argumentar en la sección 3.2 que la solución propuesta por el IFT y sus consultores es del todo inadecuada, en esta sección proponemos los controles de precios que juzgamos necesarios para cumplir los objetivos regulatorios.

Los principios fundamentales de la solución que proponemos son los siguientes:

- **Un test ex-ante de estrechamiento de márgenes a las ofertas comerciales del AEP antes de que estén sean lanzadas al mercado.** Adicionalmente, y como ya hemos mencionado, dados los claros indicios de estrechamiento de márgenes, se requeriría una **sustancial rebaja de los precios mayoristas regulados**

Este test formaría parte del proceso de aprobación ex-ante estipulado en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésimacuarta.

- **Un test ex-post de estrechamiento de márgenes con un alto nivel de desagregación para monitorizar que el AEP efectivamente no ha incurrido en estrechamiento de márgenes** y, por ejemplo, se evite la tentación de descuentos y promociones encubiertos. Este test también serviría para obtener información efectiva tras el lanzamiento de las ofertas para alimentar el test ex-ante de estrechamiento de márgenes.

Este test sería la prueba ex-post estipulada en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésimacuarta.

A continuación, entramos a describir el resto de elecciones metodológicas clave para la solución propuesta. Para mayor comodidad del lector, seguiremos el mismo orden de los asuntos clave en el Marco Metodológico.

Hemos basado nuestras sugerencias en las mejores prácticas internacionales adaptadas a la situación y objetivos regulatorios de México. A modo de resumen, estos son los siguientes:

- un mercado móvil que se mantiene altamente concentrado a pesar de la regulación asimétrica impuesta al AEP



- el objetivo de favorecer la entrada de OMV usando los servicios mayoristas de acceso del AEP para dinamizar el mercado no se está cumpliendo. En una gran medida, esto es debido a...
- ...la existencia de serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP

4.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post

Tal y como hemos comentado ya en esta misma sección, creemos adecuado que se utilicen ambos enfoques: **ex-ante y ex-post**.

Igualmente, opinamos que sería una buena idea establecer, de manera adicional a los test de estrechamiento de márgenes ex-post y ex-ante, **un test de comprobación de márgenes brutos** como "red de seguridad mínima" al estilo del implementado por el regulador noruego NKOM.

NKOM definió el margen bruto como "[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]"²⁸. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que "[...]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en sí mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[...]"²⁹

Por lo tanto, una prueba ex-ante es el único tipo de prueba que puede ayudar a cumplir los objetivos de la regulación asimétrica impuesta al AEP de permitir la entrada de OMV para dinamizar el mercado móvil asegurando la replicabilidad económica de las tarifas del AEP.

²⁸ Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

²⁹ Traducción nuestra de parte del párrafo 336 de *Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*



Este tipo de prueba es también el único que se puede utilizar para cumplir con lo estipulado en la Medida Móvil Sexagésimacuarta sobre el proceso de aprobación por parte del IFT de las tarifas minoristas del AEP previo a su lanzamiento comercial.

La prueba ex-ante se puede complementar con la prueba ex-post que la segunda parte de la Medida Sexagésimacuarta dictamina para asegurar la replicabilidad tras el lanzamiento comercial de las ofertas del AEP.

De manera adicional a los test de estrechamiento de márgenes ex-post y ex-ante, sugerimos la realización de un simple test de comprobación de márgenes brutos como "red de seguridad mínima".

4.2 Nivel de eficiencia

El Marco Metodológico sugiere que el nivel de eficiencia debe ser un el estándar EEO basándose en el hecho de que existen redes móviles alternativas a la del AEP en el mercado desde hace años y "existe cierta competencia en el mercado".

Hemos de admitir que no entendemos la relación entre que haya redes móviles alternativas en el mercado para la elección del estándar de eficiencia EEO, cuando los objetivos regulatorios son facilitar la entrada de nuevos competidores (OMV) en condiciones económicamente viables. EL IFT y sus consultores afirman que en la experiencia internacional predominan los enfoques EEO y EEO ajustado. Al igual que con la elección entre prueba ex-ante y ex-post, esta depende del contexto concreto y de los objetivos regulatorios, debiéndose utilizar la experiencia internacional que mejor se ajuste al caso mexicano.

Por lo tanto, somos de la opinión de que, en este caso, el estándar REO (Reasonably Efficient Operator en inglés) debe ser utilizado.

En efecto, el BEREC confirmó en su estudio del 2009 que:

*"[...]El test a utilizar es muy dependiente de las específicas circunstancias del caso y de los objetivos de la Autoridad Regulatoria. Por ejemplo, si el mercado está maduro y el **principal objetivo es promover la entrada de competidores,***

entonces podría ser conveniente usar el test REO[...]³⁰ (las negritas son nuestras)

Así mismo, la Comisión Europea afirmó que

[...]En el contexto concreto de los controles de precios ex ante destinados a mantener la competencia efectiva entre operadores que no disfrutaban de las mismas economías de escala y de alcance y tienen diferentes costes de red unitarios, normalmente resulta más adecuada la «prueba del competidor razonablemente eficiente»[...]³¹ (las negritas son nuestras)

Yendo un paso más allá el propio BEREC, en el informe con referencia ERG (09) 07³² publicado en marzo de 2009, menciona que **es justificable que los reguladores promocionen la entrada de operadores relativamente ineficientes a corto plazo con la expectativa de que se vuelvan eficientes en el largo plazo** por las siguientes razones:

- la promoción de competencia sea uno de los principios regulatorios,
- que pueda haber beneficios de eficiencia al tener competidores en el mercado, incluso aunque sean menos eficientes, que puedan restringir los precios del operador con PSM

Si bien, la Recomendación versaba sobre redes NGA (Redes de Próxima Generación por sus siglas en inglés), la Comisión Europea en este párrafo en concreto, el (26), está realizando una apreciación de carácter general.

Merece la pena destacar también los siguientes casos:

- Comreg propuso utilizar el estándar REO para los precios del WBA (Banda Ancha Mayorista por sus siglas en inglés) para minimizar el riesgo de estrechamiento de márgenes con respecto al bucle de acceso compartido y para asegurar que se mantenían los incentivos adecuados para fomentar la inversión³³.

³⁰ Traducción nuestra de parte de "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." del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

³¹ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)

³² ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

³³ C(2012)1775. Commission decision concerning Case IE/2012/1295: Modification of wholesale broadband access price control and transparency remedies in Ireland.

- AGCOM (la Autoridad Regulatoria italiana), determinó ya en 2002 que la parte de red replicable por el OLO (Operador Alternativo por sus siglas en inglés) establece el nivel de costos a aplicar³⁴. En 2010, afirmó aún más claramente que:

"[...] En este sentido, recordando que – en general – la Comisión [Europea] ha dejado claro que ambos enfoques (EEO y REO) se pueden utilizar para evaluar los fenómenos de compresión de los precios, la Autoridad está de acuerdo con la Comisión sobre el hecho de que – en aquellos contextos que pueden diferir las economías de escala y alcance que disfrutaban los diferentes operadores y los costos unitarios difieren red – la metodología REO normalmente parece más apropiada.

*Y, de hecho, a la luz de las condiciones de mercado y competitivas que caracterizan la realidad italiana, la Autoridad aclara que el criterio de REO será utilizado con el propósito de determinar el costo de los insumos de red esenciales (parámetro W), con el fin de tener en cuenta diferentes formas en las que los operadores recurren a los servicios mayoristas de Telecom Italia (desagregación u otros servicios al por mayor). [...]"*³⁵ (las negritas son nuestras)

Una vez vista parte de la experiencia internacional relevante, creemos que merece la pena comentar lo que el propio IFT menciona:

"[...]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

³⁴ DELIBERA N.152/02/CONS, MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA, 15 mayo 2002, páginas 11 y 12

³⁵ Traducción nuestra de "In tal senso, ricordato che – in generale - la Commissione ha chiarito che entrambi gli approcci (EEO e REO) possono essere utilizzati per valutare fenomeni di price squeeze, l'Autorità concorda con la Commissione in merito al fatto che – in quei contesti in cui possono differire le economie di scala e di scopo di cui beneficiano i diversi operatori e differire i costi unitari di rete – la metodologia REO appare normalmente più appropriata. Ed, infatti, alla luce delle effettive condizioni di mercato e competitive che caratterizzano la realtà italiana, l'Autorità chiarisce che il criterio REO sarà utilizzato ai fini della determinazione del costo degli input essenziali di rete (parametro W), così da tenere conto delle diverse modalità con cui gli operatori ricorrono ai servizi wholesale di Telecom Italia (unbundling oppure altri servizi wholesale)." , DELIBERA N. 499/10/CONS ADEGUAMENTO E INNOVAZIONE DELLA METODOLOGIA DEI TEST DI PREZZO ATTUALMENTE UTILIZZATI NELL'AMBITO DELLA DELIBERA N. 152/02/CONS "MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA", 22 de septiembre de 2010



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.³⁶ [...]"

- BNetzA, la Autoridad Regulatoria de Alemania también utiliza el estándar REO para promover la competencia por medio de un margen adecuado entre los precios minoristas del operador con PSM y los costos upstream de los operadores alternativos³⁷.

El propio IFT reconoce que los nuevos entrantes, OMV en este caso, tienen costos mayores. Añadimos nosotros que esto no significa que sean necesariamente ineficientes. Al contrario, los OMV entrantes pueden tener mayores costos unitarios de manera eficiente hasta que alcancen una escala eficiente. Un nuevo entrante podría ser más eficiente que un operador establecido pero, al tener menor volumen de tráfico, tiene mayores costos unitarios e incurre en mayores costos de comercialización y marketing por alta por el simple hecho de que no es conocido en el mercado.

Es cierto que varios reguladores internacionales han optado por el enfoque EEO. Sin embargo, creemos conveniente matizar que el propio BEREC en 2009 ya decía que más de la mitad de los reguladores que ajustaban los costos del EEO para reflejar diferencias en economías de escala y alcance o para tener en cuenta los las ventajas inherentes disfrutadas por el operador con PSM³⁸. Este enfoque se llama EEO ajustado y no necesariamente debería de diferir demasiado en los costos a considerar de lo que resultaría de utilizar un enfoque REO tal y como describe los ajustes el BEREC.

En efecto, en 2014, el BEREC ya comentaba que la mayoría de los reguladores utilizaban el enfoque REO o EEO ajustado³⁹. El BEREC, en ese mismo documento, era muy claro con respecto a cuando se utilizaría un enfoque REO/EEO ajustado por las siguientes razones⁴⁰:

- asegurarse de que los operadores alternativos pueden competir y generar un margen positivo

³⁶ <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-la-metodologia-de-replicabilidad-economica-aplicable-los-servicios-del-agente>

³⁷ Wholesale and retail tariff regulation: defining an appropriate margin squeeze test Réf : 2010-P09-MR-UIT-Séminaire régional sur les coûts et tarifs pour les pays Membres du Groupe régional pour l'Afrique (SG3RG-AFR), UIT

³⁸ ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC), párrafos 55 y 56

³⁹ BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 3.1

⁴⁰ BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 3.1.2

- tener en cuenta economías de escala menores (temporales o inherentes a la situación del mercado) mientras los operadores alternativos llegan a su escala eficiente
- porque se espera que la eficiencia dinámica en el largo plazo compense las ineficiencias estáticas a corto plazo

Por otro lado, **el estándar EEO se utiliza de manera mucho más extensa cuando son las Autoridades de competencia las que realizan las pruebas de estrechamiento de márgenes**. En efecto, los operadores dominantes no pueden conocer el nivel de eficiencia de sus competidores y fundamentalmente buscan encontrar tratos discriminatorios del dominante par con terceros con respecto a sus propias unidades.

Adicionalmente, en el propio caso de México, donde un operador detenta una cuota de mercado de cerca del 70%, podría resultar difícil argumentar que el resto de operadores ha podido alcanzar su escala eficiente, incluyendo los otros MNO. La Comisión Europea, en su Recomendación de 2009 sobre el establecimiento de tarifas de interconexión, afirmaba que el 20% de cuota de mercado se aproximaba al nivel de la escala mínima eficiente⁴¹. Si esto es así con respecto a los MNO, se puede afirmar con seguridad que los OMV existentes o los posibles nuevos entrantes no podrán alcanzar con facilidad su escala eficiente, si bien menor que la de un MNO.

Por lo tanto, **creemos firmemente que las razones aducidas por los reguladores europeos para la utilización del estándar REO aplican en México** ya que los objetivos declarados de la política regulatoria son los mismos.

Merece la pena considerar que **el regulador noruego NKOM utilizó el estándar EEO ajustado para sus pruebas de estrechamiento de márgenes y estimaciones de márgenes brutos para revendedores en el mercado relevante 15 (acceso a y originación de llamadas en la red del operador dominante)**⁴².

NKOM dictaminó que la cuota de mercado mínima eficiente de un OMV era del 5%. El regulador noruego consideró que por debajo de ese umbral, para el ciclo regulatorio utilizado, la operación de un OMV no sería rentable y dicho OMV habría decidido no entrar en el mercado. Merece la pena recordar que NKOM tomó esta decisión en un contexto en

⁴¹ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 7 de mayo de 2009 sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE (2009/396/CE)

⁴² Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016



el que los OMV y revendedores tenían más del 10% de cuota de mercado⁴³ (incluso después de la compra de Tele2 por parte de Telia).

Desafortunadamente, en México aún nos encontramos muy lejos de que los OMV en conjunto (o alguno en concreto) llegue a una cuota de mercado cercana al 15% operando de manera económicamente viable.

Por último, el IFT y sus consultores afirman 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"*⁴⁴.

Este problema se resuelve utilizando una prueba ex-ante donde el IFT realice las estimaciones pertinentes en base a información de mercado. De todos modos, el propio AEP puede (y debe) realizar sus propias estimaciones de márgenes e ir refinándolos según los tests de replicabilidad se vayan realizando.

Sugerimos que, dados los objetivos regulatorios de favorecer la entrada de nuevos OMV en este mercado móvil tan altamente concentrado donde el AEP disfruta de economías de escala y alcance que ningún otro operador puede conseguir, se utilice un enfoque de eficiencia REO con los datos de escala y eficiencia de un OMV que entre al mercado.

4.3 Estándar de costos

El IFT y sus consultores proponen utilizar un enfoque LRIC⁴⁵ para la estimación de los costos aguas abajo. Asumimos que, tal y como se explica en el propio Marco Metodológico, se refiere al LRIC sin un mark-up por costos comunes.

A este respecto, nos gustaría comentar dos aspectos relevantes:

- el **estándar de costos relevante** a utilizar
- la **disponibilidad de los datos** a utilizar según el estándar de costos elegido

Comentamos estos dos aspectos a continuación:

⁴³ Det norske ekomarkedet 1. halvår 2016, Direktør Torstein Olsen, NKOM 31 de octubre de 2016

⁴⁴ Marco Metodológico

⁴⁵ Sección 4.1.2 del Marco Metodológico

► *Estándar de costos relevante*

El BEREC afirma que los reguladores utilizan una combinación de estándares de costos dependiendo de los objetivos que se han planteado en los tests de estrechamiento de márgenes:

"[...]Muchas Autoridades Regulatorias usan un enfoque similar a la hora de elegir los estándares de costos relevantes. Los costos minoristas se basan a menudo en el estándar FAC, mientras que para pruebas de estrechamientos de márgenes entre dos productos mayoristas el LRIC+ es el estándar considerado más apropiado ya que asegura un enfoque prospectivo y promueve la competencia así como la consistencia entre productos mayoristas. El LRIC+ también tiene en cuenta todos los costos incrementales de comenzar a proveer un servicio e incluye un mark-up de costos comunes. Algunas Autoridades Regulatorias calculan el mark-up usando el método EPMU (Mark-up Equiproporcional por sus siglas en inglés). Los costos minoristas se calculan típicamente usando el enfoque FAC/FDC por razones prácticas ya que pueden ser extraídas de las cuentas financieras auditadas del operador con PSM[...]"⁴⁶

En el ejemplo de NKOM cuando estableció su metodología de pruebas de estrechamiento de márgenes para el mercado relevante 15, la Autoridad Regulatoria de Noruega determinó que, para la estación de los costos minoristas utilizaría la contabilidad regulatoria de Telenor, si bien estos serían ajustados con los costos de los operadores alternativos por consistencia con el enfoque EEO ajustado⁴⁷.

No podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que se debe utilizar un LRIC sin repercutir los costos comunes para dar mayor flexibilidad al AEP, especialmente en el contexto actual de fuertes y serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP. También desconocemos por qué el IFT y sus consultores parecen opinar que predominan los estándares LRIC o LRIC+ cuando en realidad el que predomina de estos dos es el LRIC+ junto con el FAC tal y como hemos mostrad que afirma el BEREC.

⁴⁶ Traducción nuestra de "Many NRAs use a similar approach when choosing the relevant cost standards. Retail costs are often assessed based on the FAC standard, while for margin squeeze tests between two wholesale products LRIC+26 is considered more appropriate as it ensures a forward looking approach and promotes competition as well as consistency across wholesale products. LRIC+ also takes into account all incremental costs of starting to provide a service and includes a mark-up for common costs. Some NRAs calculate the mark-up using the EPMU method. Retail costs are typically calculated based on FAC/FDC for practical reasons as they can be extracted from the SMP operator's financial/audited accounts." BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014

⁴⁷ Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016, sección 3.6



Entre los reguladores que han utilizado enfoques FAC CCA (o ATC – Costos Totales Promedio por sus siglas en inglés) se encuentran Ofcom⁴⁸, la CNMC⁴⁹, si bien esta última transicionó a LRIC+ cuando mejoró el nivel de competencia en el mercado mejoró (para ofertas empaquetadas)⁵⁰, y Comreg, quien consideró que dado el nivel de competencia existente en el mercado entonces consideró que sólo ATC era relevante en la primera revisión de la metodología de estrechamiento de márgenes⁵¹ mientras está estudiando ahora evolucionar hacia una combinación de ATC y LRIC dado que el nivel de competencia ha crecido (si bien la resolución final está pendiente).

► *Disponibilidad de los datos*

Quizás el aspecto más relevante a la discusión sobre el estándar de costos a utilizar es la disponibilidad de datos. El IFT y sus consultores no especifican en el Marco Metodológico qué modelos LRIC o FAC utilizarían o de dónde sacarían los datos para estimar los costos.

En efecto, el IFT y sus consultores no dejan claro si pretenden reutilizar algún modelo existente o construir uno nuevo. Adicionalmente, entendemos que los ejercicios de separación contable que ha estado presentando el AEP estos años podrían no ser útiles ya que no contarían con el nivel de desagregación adecuado y es posible que no hayan sido auditados. Es de esperar que con la nueva metodología de separación contable sobre la que el IFT está consultando actualmente, el nivel de desagregación de la información provista sea suficiente.

En esta tesitura, sugerimos al IFT que, para no demorar la construcción de estos modelos tan necesarios para conseguir los objetivos marcados por la regulación vigente, se tenga la flexibilidad suficiente para optar por LRAIC+ o FAC CCA en el corto plazo dependiendo de la capacidad de estimar los costos siguiendo uno u otro enfoque.

⁴⁸ Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices, Ofcom, 26 August 2004

⁴⁹ RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

⁵⁰ ANEXO 1 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, CMT, 30 de mayo de 2013

⁵¹ ComReg (2010), 'Consultation and draft direction: further specification of the obligation not to unreasonably bundle pursuant to D07/61', 10/01, 6 January 2010

En línea con las mejores prácticas internacionales, sugerimos la utilización de un estándar FAC CCA ya que el objetivo principal de la política regulatoria en México es fomentar la entrada de operadores en el mercado móvil de manera que les resulte económicamente viable. A medida que vaya mejorando el nivel de competencia en el mercado, se vaya reduciendo la gran asimetría existente actualmente y la entrada eficiente de OMV sea la norma, se puede transitar hacia un estándar de costos LRAIC+.

En aras de facilitar la construcción de estos tan necesarios modelos de estrechamiento de márgenes lo antes posible, sugerimos que, en el plazo inmediato, se utilice el estándar para el cual se disponga de datos, ya sea LRAIC+ o FAC CCA.

4.4 Nivel de agregación

El IFT y sus consultores en el Marco Metodológico sugieren que la prueba de estrechamiento de márgenes se realice sobre la cartera de servicios móviles, incluyendo los servicios de voz, banda ancha y SMS en su conjunto. Es decir, la sugerencia es una prueba completamente agregada y no oferta por oferta.

El IFT y sus consultores han definido un nivel de agregación tan alto que, en la práctica es un nivel de agregación de la totalidad del segmento móvil. Esto resultaría en la práctica que cualquier práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes de determinadas ofertas, servicios o paquetes pasará inadvertida y diluida en este test. Es decir, **incluso cuando el test propuesto por el IFT y sus consultores pueda llegar a encontrar estrechamiento de márgenes, le sería imposible al IFT detectar dónde (en qué tarifas o segmentos) está el problema y, por lo tanto, no podría establecer medidas correctivas adecuadas.**

Hemos de repetir una vez más, que la experiencia internacional es clara a la hora de establecer el tipo de pruebas de replicabilidad cuando se trata de establecer los incentivos adecuados para permitir la entrada eficiente de competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del operador dominante: además de ser pruebas ex-ante como parte de procedimientos de aprobación de las ofertas del dominante previo al lanzamiento comercial, estas llevan a cabo análisis oferta por oferta.

Con el ánimo de no extendernos en argumentar un aspecto tan obvio, baste decir que la CMT (ahora CNMC) en el año 2012 realizó su propia comparativa sobre la metodología empleada en las pruebas de estrechamiento de márgenes en Italia, Grecia, Irlanda, Austria,



Alemania, además de en España⁵². Todos estos países realizaban análisis oferta a oferta y la única diferencia estaba en el número de ofertas a analizar. Mientras que la CMT analizó en primera ronda más de 10,000, otros reguladores como Austria y Alemania se concentraron en las ofertas *flagship* analizando menos de 20.

En cualquier caso, el BEREC afirma que

*"[...] Hay una serie de razones apuntando el uso de un test producto a producto en un contexto ex-ante donde un operador tiene PSM aguas arriba en uno o varios insumos mayoristas requeridos para replicar una oferta a nivel minorista. En particular, el uso de un enfoque producto a producto asegura que cada paquete/servicio individual es replicable y que no hay ofertas con subsidios cruzados entre paquetes/servicios individuales [...]"*⁵³

No podemos estar más de acuerdo con el BEREC y creemos que es fundamental que se aplique este principio de análisis oferta a oferta en México por las siguientes razones:

- el AEP tiene tal posición de dominio y goza de tales economías de escala y alcance que los rivales difícilmente pueden replicarlas (si es que no les resulta directamente imposible)
- existen tantos y tan graves indicios de estrechamiento de márgenes actualmente que otra cosa que no sea realizar las pruebas oferta a oferta no tendrá efectos prácticos en el mercado (además debe ir acompañada de una fuerte reducción de los precios mayoristas)
- es el único método que garantiza que no haya subsidios cruzados por parte del AEP ni tenga la tentación de diseñar ofertas comerciales específicamente para escapar de la vigilancia regulatoria

⁵² ANEXO 1 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), CMT (ahora CNMC) 30 de mayo de 2013, tabla 1

⁵³ Traducción nuestra de "There are a number of reasons underpinning the use of a product-by-product test in an ex-ante setting where an operator has SMP upstream to one or a number of wholesale inputs required to replicate an offer at the retail level. In particular, the use of a product-by-product approach ensures that each bundle/standalone offer is replicable and that there can be no form of cross-subsidy between bundles/standalone offers." BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014

- es el método que reduce al mínimo la incertidumbre sobre la viabilidad de la replicabilidad de las ofertas al acabar en gran parte con la asimetría de información entre el AEP y los OMV
- permite identificar de manera precisa donde se encuentran los problemas de replicabilidad y, por lo tanto, facilitaría la toma de decisiones y medidas por parte del IFT
- permite a los OMV posicionarse en todos los segmentos o en aquellos en los que creen que pueden competir mejor, lo cual redundaría en una mejora de la competencia en el sector

De ningún modo podemos compartir la opinión del IFT y de sus consultores de que analizar todas las ofertas es una carga excesiva y resta flexibilidad a las operaciones comerciales del AEP. Tal y como ya hemos visto en la sección 2.1.1, creemos que se puede llevar a cabo un análisis oferta a oferta de las que vaya a lanzar comercialmente el AEP y que esto no debería suponer una carga excesiva para el regulador ni una merma importante de su flexibilidad comercial para el AEP tal y como demuestra la experiencia internacional. Al fin y al cabo, Telefónica de España siguió compitiendo y lanzando ofertas comerciales al mercado a pesar de que la CMT/CNMC se las analizara una a una de manera ex-ante.

Solamente cuando el nivel de competencia se haya incrementado de manera significativa en el mercado móvil y el objetivo de permitir la entrada de OMV que utilicen los servicios mayoristas del AEP se haya conseguido (y hayan ganado una cuota de mercado de usuarios e ingresos relevante), sugeriríamos al IFT realizar la prueba a aquellas ofertas que sean más representativas, es decir aquellas que se vayan a lanzar en los segmentos donde se concentre el valor.

Como experiencia internacional de este último enfoque, podemos tomar lo establecido por el regulador noruego NKOM. Las pruebas de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV, así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. La forma en que NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes⁵⁴:

- aquellos productos o portfolios que, en un periodo relevante, constituyan acumuladamente el 70% del número de suscriptores en cada uno de los mercados definidos y

⁵⁴ Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016



- aquellos productos o portfolios que al menos constituyan el 10% del número de suscriptores en los mercados relevantes

Cuando el nivel de competencia así lo justifique, se podría pensar en utilizar una adaptación del enfoque de NKOM a los tests ex-ante y ex-post que sugerimos en este documento y pasar a analizar las ofertas más relevantes.

En línea con las mejores prácticas internacionales, el único tipo de análisis que puede ayudar a eliminar la incertidumbre actual sobre el estrechamiento de márgenes, eliminar cualquier posibilidad de estrechamiento de márgenes y subsidios cruzados a la vez que permitir la entrada de OMV, es el que se realiza oferta a oferta, tanto en el análisis ex-ante como en el ex-post

Cuando el nivel de competencia así lo justifique, se podría pensar en utilizar una adaptación del enfoque de NKOM a los tests ex-ante y ex-post que sugerimos en este documento y pasar a analizar las ofertas más relevantes.

4.5 Tratamiento del segmento empresarial

De acuerdo con la sugerencia del IFT y sus consultores, recogida en el Marco Metodológico, de incluir las ofertas del segmento empresarial en el análisis de replicabilidad móvil, creemos adecuado que se incluyan en el análisis no solo aquellas ofertas estandarizadas para las micro, pequeñas y medianas empresas, sino también aquellas ad-hoc y específicas que el AEP realiza para las grandes empresas y las entidades gubernamentales.

El enfoque para ambos grupos debe ser diferente:

- **las micro, pequeñas y medianas empresas** reciben ofertas comerciales estandarizadas que, como ya indicó el IFT en el documento del marco metodológico, tienen estructuras similares a las del segmento residencial. Por esta razón, **estas ofertas deben estar sometidas a la misma prueba que estamos sugiriendo para el segmento residencial**. Es decir, una **prueba ex-ante** previa al lanzamiento de ofertas y una **prueba ex-post** posterior al lanzamiento con un **nivel de desagregación oferta por oferta en ambos casos**
- **las grandes empresas y las entidades gubernamentales** reciben ofertas no estandarizadas (es decir, adaptadas a sus necesidades y a la competencia esperada) mediante licitaciones privadas y públicas. Recomendamos al IFT que imponga **la obligación de entregar todas las ofertas presentadas a estas entidades**

incluyendo todas las condiciones y que el propio IFT seleccione una muestra cada cierto tiempo de aquellos contratos superiores a cierta cuantía y realice un test de estrechamiento de márgenes ad hoc. En esta misma línea, la CNMC obliga a Telefónica a informar de los contratos superiores a EUR 100,000:

“[...] En relación con las ofertas dirigidas a clientes empresariales (incluyéndose a estos efectos las ofertas dirigidas a Administraciones Públicas), Telefónica 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.[...]”⁵⁵

Estamos de acuerdo con el enfoque adoptado por el IFT y sus consultores con respecto a la inclusión de las ofertas móviles empresariales dirigidas a micro, pequeñas y medianas empresas en los test de estrechamiento de márgenes. En línea con el resto de nuestras sugerencias, estas ofertas, típicamente estandarizadas como las del segmento residencial, deben pasar los test ex-ante y ex-post oferta por oferta.

En cuanto a las ofertas minoristas del AEP a corporaciones privadas y entidades gubernamentales, típicamente presentadas como parte de una respuesta a un proceso de licitación, recomendamos al IFT que imponga la obligación de entregar todas las ofertas presentadas a estas entidades incluyendo todas las condiciones y que el propio IFT seleccione una muestra cada cierto tiempo de aquellos contratos superiores a cierta cuantía y realice un test de estrechamiento de márgenes ad hoc.

4.6 Servicios mayoristas a considerar

El Marco Mayorista considera que los servicios mayoristas a incluir en la prueba de replicabilidad móvil son los disponibles para el revendedor.

En principio, esta elección parece apropiada ya que es el único tipo de operador para el cual se ha incluido el detalle técnico y tarifario necesario en la Oferta de Referencia. Así



mismo, entendemos que este modelo de operador ha sido el utilizado de manera exclusiva por todos aquellos OMV que han firmado un acuerdo con el AEP⁵⁶.

De cualquier modo, es importante destacar que las Medidas de Preponderancia Móvil estipulan lo siguiente:

*“[...] SEXAGÉSIMA PRIMERA.- El Agente Económico Preponderante **incluirá las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, al menos para el modelo de Operador Móvil Virtual revendedor, en la Oferta de Referencia aprobada por el Instituto.***

*Independientemente de las tarifas establecidas en la Oferta de Referencia, **el Agente Económico Preponderante y el Operador Móvil Virtual, sin importar el modelo de negocios, podrán negociar entre sí nuevas tarifas.***

Si transcurridos 60 (sesenta) días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones, las partes no han celebrado un acuerdo, o antes si así lo requieren ambas partes, podrán solicitar la intervención del Instituto para resolver el desacuerdo. En dicho caso, el Instituto determinará las tarifas con base en una metodología de costos evitados y un operador eficiente, que al efecto emita.

Para tal efecto, se considerará como inicio de negociaciones la fecha en que el Operador Móvil Virtual así lo notifique al Instituto y al Agente Económico Preponderante. [...]” (las negritas son nuestras)

Por lo tanto, queda claro que **el AEP está obligado a posibilitar a los CS diferentes modelos de negocio (OMV total, parcial, revendedor, etc) y, tal y como GTV interpreta las obligaciones y ha comentado en sus respuestas a consultas anteriores. En efecto, el AEP debe permitir estructuras tarifarias diferentes a las actuales del revendedor para facilitar otros modelos de negocio.**

Además de solicitar al IFT que incluya de manera específica la inclusión de esos nuevos modelos y de estructuras tarifarias para estos nuevos modelos de negocio, **recomendaríamos al IFT realizar las pruebas ex-ante y ex-post de estrechamiento de márgenes que recomendamos en este documento usando las nuevas estructuras tarifarias para otros modelos de negocio.**

56

<http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/convenios-de-comercializacion-de-servicios-moviles-por-parte-de-operadores-moviles-virtuales>



Los tests de estrechamiento de márgenes sugeridos en este documento deben tener en cuenta todos los modelos de negocio y estructuras tarifarias que los OMV que utilicen la red del AEP.

Adicionalmente, recomendamos y solicitamos al IFT que en la próxima revisión de la Oferta de Referencia de OMV se incluyan los detalles económicos y técnicos que permitan modelos de negocio diferentes de OMV así como estructuras tarifarias alternativas: compra de módulos de tráfico, capacidad de red, etc

4.7 Precios de los insumos mayoristas

El IFT y sus consultores sugieren utilizar los precios mayoristas de catálogo teniendo en cuenta los descuentos disponibles.

Los descuentos por volumen deben **estar disponibles para todos los OMV y no ser discriminatorios. Los descuentos por volumen que se apliquen a los precios de los insumos mayoristas deben ser razonables y acordes con la escala del OMV modelado.** Esta escala del OMV modelado debe ser realista durante el periodo de tiempo de la prueba. Es decir, se debe asumir que el OMV captura una cuota de mercado razonable en el periodo de tiempo de la prueba y que el volumen de tráfico esperado determine el descuento por volumen de aplicación.

De manera relacionada, **no sería justificado ni justificable que, por el hecho de que el AEP tenga una escala tan superior a la de los demás participantes de mercado, justifique precios minoristas menores asumiendo que puede dar descuentos mayores a su unidad minorista por su mayor escala y compromiso temporal.** Esto sería de manera efectiva ejercer el *foreclosure* del mercado, ya que para cualquier otro operador resultaría imposible conseguir semejantes descuentos.

Ya lo advierte la Comisión Europea en el contexto del acceso regulado a las redes de acceso de Nueva Generación (NGA), pero es aplicable a cualquier discusión sobre precios de servicios mayoristas regulados:

"[...] No obstante, con el tiempo, el operador con PSM podría hacer un uso abusivo de los precios del acceso a largo plazo para vender sus servicios minoristas a precios inferiores a los de sus servicios mayoristas regulados (ya que aplicaría a su división minorista descendente precios bajos justificados por un compromiso a largo plazo), cerrando de esta manera en la práctica el mercado. Además, los proveedores alternativos con bases de clientes más pequeñas y perspectivas empresariales menos



*claras deben afrontar niveles de riesgo más elevados. Posiblemente no puedan comprometerse a efectuar compras a lo largo de un período dilatado y, en consecuencia, se verían obligados a escalonar su inversión y comprar el acceso regulado en una fase posterior.[...]*⁵⁷

Los descuentos por volumen que se apliquen a los precios de los insumos mayoristas deben ser razonables y acordes con la escala del OMV modelado. Los descuentos por volumen deben estar disponibles para todos los OMV y ser no discriminatorios.

De manera relacionada, no sería justificado ni justificable que, por el hecho de que el AEP tenga una escala tan superior a la de los demás participantes de mercado, justifique precios minoristas menores asumiendo que puede dar descuentos mayores a su unidad minorista por su mayor escala y compromiso temporal.

4.8 Tratamiento de las promociones

El IFT y sus consultores afirman en el Marco Metodológico que “[...]Se plantea un enfoque **período a período** para evaluar la rentabilidad de la oferta comercial móvil. Al aplicarse la prueba de forma *ex-post*, la información de los ingresos y los costos se corresponderá con datos reales **e incorporará los descuentos en el caso de haber existido promociones**. También es una prueba que reduce la carga regulatoria, ya que no requiere hacer previsiones sobre la evolución futura de los ingresos y de los costos[...]

El BEREC afirma que

[...] Por lo tanto, BEREC considera que, para probar la replicabilidad de un paquete o de un servicio individual, los descuentos y promociones deben ser tenidos en cuenta en el test de estrechamiento de márgenes, pero las Autoridades Regulatorias deben tener flexibilidad sobre cómo tenerlas en cuenta (p.ej. como ingresos o costos), porque la naturaleza de las promociones/descuentos y las estrategias de los operadores con PSM incluyendo los efectos competitivos pueden ser muy diferentes dependiendo del nivel de desarrollo del mercado minorista o de las circunstancias nacionales en general. De acuerdo al reporte del BEREC sobre aspectos específicos de comercialización de banda ancha, las Autoridades Regulatorias deberían comprobar si “las ofertas del operador con PSM en el nivel mayorista a su propia operación minorista son las mismas que aquellas ofrecidas a

⁵⁷ RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)



*terceras partes y si esas condiciones no amenazan la competencia en el mercado minorista" por lo tanto asegurando la competencia en igualdad de condiciones.[...]*⁵⁸

El enfoque que proponen el IFT y sus consultores podría resultar adecuado en el caso de un test ex-post de estrechamiento de márgenes agregado como el originalmente sugerido por el IFT. Sin embargo, este enfoque no resulta adecuado, tal y como explicamos en este documento de respuesta, en el caso del objetivo de la regulación asimétrica impuesta al AEP:

- favorecer la entrada de nuevos OMV competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del AEP y...
- ...que esta entrada se produzca pudiendo los OMV replicar los planes tarifarios del AEP de manera técnica y económicamente viable

Repetimos una vez más que la experiencia internacional es clara a la hora de establecer el tipo de pruebas de replicabilidad cuando se trata de establecer los incentivos adecuados para permitir la entrada eficiente de competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del operador dominante: además de ser pruebas ex-ante como parte de procedimientos de aprobación de las ofertas del dominante previo al lanzamiento comercial, estas se llevan a cabo análisis oferta por oferta.

En este contexto, sobre todo cuando el mercado en cuestión se encuentra tan concentrado y el operador dominante tiene una cuota de mercado tan alta, sólo cabe la posibilidad de que las promociones se contabilicen bien como mayores costos o como menores ingresos (o precios) y que se analicen de la siguiente manera:

- antes de ser lanzadas al mercado como parte de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante
- y después de haber sido lanzadas al mercado como parte del test ex-post para poder ver el efecto que realmente ha tenido en el mercado y poder extraer conclusiones que ayuden a refinar los modelos de la prueba ex-ante

58

Traducción nuestra de *BEREC therefore considers that in order to test the replicability of a bundle or standalone service such discounts and promotions should be taken into account in the margin squeeze test, but NRAs should have flexibility on how they take them into account (e.g. on the revenue or cost side), because the nature of the promotions/discounts and the strategies of the SMP operators incl. the competitive effects can be very different according to the level of development of the retail market or the national circumstances in general. Acc. to the BEREC re-report on specific aspects of broadband commercialization, NRAs should check whether "the SMP operator offers at the wholesale level to its own retail arm are the same than those offered to third parties and if these conditions do not threat competition in the retail market", thus ensuring a level playing field. BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 4.4.5*

- en el caso de la prueba básica de márgenes brutos que consideramos adecuada como "red de seguridad mínima", los descuentos y promociones tendrían que tenerse en cuenta a la hora de analizar el margen bruto de la oferta sobre la que aplican las promociones antes de que estas fueran lanzadas comercialmente

Merece la pena comentar aquí el caso del regulador español CMT (ahora CNMC) cuando en el año 2007⁵⁹ estableció en su metodología para el análisis ex-ante de las ofertas minoristas de Telefónica, un trato diferenciado a las promociones. Este trato suponía realizar un cálculo del Valor Actual Neto (VAN) del cliente correspondiente mediante una metodología de Flujo de Caja Descontado (FCD) durante la vida media de permanencia del cliente. El valor de las promociones se debe sustraer de los ingresos por cliente y se debe tener en cuenta en el VAN de dicho cliente. La promoción pasará el test si el VAN del cliente es positivo después de incluir la oferta o promoción.

Sólo en 2012⁶⁰ cuando la CNMC ya había constatado un significativo aumento de la competencia, decidió ser más flexible con las promociones y descuentos temporales. En cualquier caso, la CNMC siguió considerando todas las promociones permanentes dentro de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante y las temporales en un test de estrechamiento a nivel de segmento.

En el contexto de mercado mexicano actual y teniendo en cuenta el marco regulatorio de Preponderancia y sus objetivos, sobre todo cuando el mercado en cuestión se encuentra tan concentrado y el operador dominante tiene una cuota de mercado tan alta, sólo cabe la posibilidad de que las promociones se contabilicen bien como mayores costos o como menores ingresos (o precios) y que se analicen de la siguiente manera:

- *antes de ser lanzadas al mercado como parte de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante*
- *y después de haber sido lanzadas al mercado como parte del test ex-post para poder ver el efecto que realmente ha tenido en el mercado y poder extraer conclusiones que ayuden a refinar los modelos de la prueba ex-ante*

⁵⁹ RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

⁶⁰ ANEXO 1 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), CMT (CNMC)

- *en el caso de la prueba básica de márgenes brutos que consideramos adecuada como “red de seguridad mínima”, los descuentos y promociones tendrían que tenerse en cuenta a la hora de analizar el margen bruto de la oferta sobre la que aplican las promociones antes de que estas fueran lanzadas comercialmente*
 - *Evaluar promociones de un alcance importante en el mercado o de cierta recurrencia o ciclicidad, incluso cruzadas con otros servicios, para evitar la no replicabilidad del resto de los competidores así como otros insumos no accesibles*
-

4.9 Evaluación de la rentabilidad

El IFT y sus consultores sugieren utilizar “[...]un enfoque **período a período** para evaluar la rentabilidad de la oferta comercial móvil. Al aplicarse la prueba de forma *ex-post*, la información de los ingresos y los costos se corresponderá con datos reales e **incorporará los descuentos en el caso de haber existido promociones**. También es una prueba que reduce la carga regulatoria, ya que no requiere hacer previsiones sobre la evolución futura de los ingresos y de los costos[...]”.

En línea con nuestra recomendación al IFT sobre los tipos de test a realizar, creemos que los métodos de evaluación de la rentabilidad deberían ser los siguientes:

- test de replicabilidad *ex-ante*: **FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta**. Por descontado, este tiempo medio de permanencia debería ser el de un OMV o restringirlo por defecto a 24 meses para simplificar el cálculo y no tener que realizar estimaciones sobre un periodo temporal excesivamente largo
- test de replicabilidad *ex-post*: **período a período** en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado

En nuestra opinión, el hecho de que para el test de estrechamiento de márgenes *ex-ante* (previo al lanzamiento comercial) se exija estimar ingresos y costos futuros, no representa una carga que no pueda soportar el regulador apoyado en la información del AEP. Este tipo de tests se han realizado en multitud de países por parte de multitud de reguladores, llegando a analizar cientos o miles de ofertas, y han resultado de extrema utilidad a la hora de fomentar la competencia.

En línea con nuestra recomendación al IFT sobre los tipos de test a realizar, creemos que los métodos de evaluación de la rentabilidad deberían ser los siguientes:



- *test de replicabilidad ex-ante: FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta*
 - *test de replicabilidad ex-post: periodo a periodo en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado*
-

4.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas

De la lectura del Marco Metodológico no nos queda clara la postura del IFT y de sus consultores con respecto al tratamiento de las ofertas empaquetadas en el sector móvil.

A este respecto, cabe recordar que la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésimacuarta es muy clara:

"[...] 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.***"[...] (las negritas son nuestras)

Dicha Medida de Preponderancia se deriva, sin duda, del Artículo 267 de la LFTR (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión), el cual dice:

"[...] En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:

a) 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 podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.

Ce

El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas.

Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores;[...]" (las negritas son nuestras)

La consecuencia lógica de la aplicación de la regulación vigente mencionada es que el IFT debe, como parte del proceso de autorización tarifaria prescrito por la ley, realizar el test para cada uno de los componentes de cada paquete de manera individual. De esta manera se garantizaría que no hubiera subsidios cruzados entre los servicios de un paquete.

La disponibilidad de los servicios individuales debe permitir a los OMV especializarse en nichos de mercado u ofreciendo productos innovadores si así lo desean.

Merece la pena recordar que en los países cuyos mercados de telecomunicaciones se rigen por el marco regulatorio común de la Unión Europea, se comenzó realizando pruebas de estrechamiento de márgenes sobre productos y servicios simples (*stand-alone* en inglés), p.ej. telefonía fija, banda ancha, etc. Sólo cuando los operadores comenzaron a lanzar ofertas empaquetadas cuyo precio era menor que el de la suma de sus componentes, se plantearon las Autoridades Regulatorias empezar a realizar tests a los paquetes. En cualquier caso, no dejaron de realizar pruebas de estrechamiento de márgenes a los servicios individuales dentro de un paquete.

La consecuencia lógica de la aplicación de la regulación vigente mencionada es que el IFT debe, como parte del proceso de autorización tarifaria prescrito por la ley, realizar el test para cada uno de los componentes de cada paquete de manera individual. De esta manera se garantizaría que no hubiera subsidios cruzados entre los servicios de un paquete.

4.11 Costos aguas abajo

Como mencionamos en la sección 4.2, el estándar de eficiencia debe ser REO. Por lo tanto, el nivel de los costos aguas abajo serán los que tendría un operador entrante, incluso el costo de capital, al contrario de lo que se afirma en el Marco Metodológico de que “[...]el “costo del capital” se estima como el producto del “capital empleado” en la provisión de los servicios minoristas considerados y el WACC del AEP[...]. El IFT tendría que realizar el



esfuerzo de estimar el costo de capital de un OMV tipo o de varios tipos de OMV (p.ej. entrante de otro sector, actual operador fijo, etc) para entender el rango de costos aguas abajo que enfrentarían los OMV.

De acuerdo con los costos aguas abajo especificados en la sección 4.1.4 del Marco Metodológico, creemos que la naturaleza de los costos se adecúa a los de un OMV revendedor y están en línea con la categoría de costos que NKOM definió en los principios del test de estrechamiento de márgenes⁶¹.

En el caso de la entrada de otro tipo de operador como un OMV completo, el IFT deberá adaptar estos costos aguas abajo a los costos del nuevo entrante.

En consistencia con el estándar de eficiencia sugerido en este documento de respuesta, REO, el nivel de los costos aguas abajo serán los que tendría un operador entrante, incluso el costo de capital.

⁶¹ Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016



Por lo tanto, el IFT debe ajustar el proceso de separación contable del AEP para reflejar sus necesidades en el test de estrechamiento de márgenes. Creemos que esto es razonable dado el nivel de preponderancia del AEP.

Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás
Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V.
y México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V.

Ciudad de México, 16 de julio de 2025.



Gonzalo Martínez Pous
Representante legal

