

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: ofertas.referencia@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 15 de agosto al 13 de septiembre de 2022 (i.e. 30 días naturales). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición los siguientes puntos de contacto:
 - a) Para la Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios: Gabriel Huichán Muñoz, Director de Regulación Técnica de Servicios Mayoristas, correo electrónico: gabriel.huichan@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2085, y
 - b) Para la Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva (Móvil): Anaíd Karina Limón Rivera, Subdirectora de Análisis de Despliegue, Participación y Costos 1, correo electrónico: anaid.limon@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4853.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O'Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPSO"); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos Generales"); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los "Lineamientos de Portabilidad"), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <p>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</p> <p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Política Regulatoria, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i> • <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p>	

IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento

El IFT, a través de la Unidad de Política Regulatoria, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segunda y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

Los datos personales recabados por el IFT serán protegidos, incorporados y resguardados específicamente en los archivos de la Unidad de Política Regulatoria, y serán tratados conforme a las finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas siguientes:

- A.** *Divulgar íntegramente la documentación referente a los comentarios, opiniones y/o aportaciones que deriven de la participación de las personas físicas en los procesos de consulta pública a cargo del IFT.*
- B.** *Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.*
- C.** *Acreditar la personalidad en caso de que los comentarios, opiniones y/o aportaciones, u otros elementos de los procesos consultivos sean presentados por los interesados a través de representante legal.*

VI. Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento

La Unidad de Política Regulatoria no llevará a cabo tratamiento de datos personales para finalidades distintas a las expresamente señaladas en este aviso de privacidad, ni realizará transferencias de datos personales a otros responsables, de carácter público o privado, salvo aquéllas que sean estrictamente necesarias para atender requerimientos de información de una autoridad competente, que estén debidamente fundados y motivados, o bien, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los artículos 22 y 70 de la LGPDPPSO. Dichas transferencias no requerirán el consentimiento del titular para llevarse a cabo.

VII. Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular

En concordancia con lo señalado en el apartado VI, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, en caso de que el titular tenga alguna duda respecto al tratamiento de sus datos personales, así como a los mecanismos para ejercer sus derechos, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, o bien, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx, e incluso, comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

VIII. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los datos personales)

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el "INAI").

El procedimiento se registrará por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

- a)** Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO.
 - Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
 - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
 - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
 - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
 - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
 - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

- b)** Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

Los medios se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente: Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

- c)** Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el INAI hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet www.inai.org.mx, en la sección "Protección de Datos Personales" / "¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?" / "En el sector público" / "Procedimiento para ejercer los derechos ARCO".

- d)** Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de los Lineamientos Generales, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos dos últimos medios.

- e)** La modalidad o medios de reproducción de los datos personales.

Según lo dispuesto en el artículo 92 de los Lineamientos Generales, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

- f)** Los plazos establecidos dentro del procedimiento —los cuales no deberán contravenir lo previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO— son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

III. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones”, por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Usuario Visitante presentada por el AEP en el sector de las telecomunicaciones

Telefónica México

13 de septiembre de 2022

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. BARRERAS PARA EL USO DEL SERVICIO DE USUARIO VISITANTE.....	7
2.1 Situación actual del mercado móvil en México.....	7
2.2 Efectividad del servicio mayorista de Usuario Visitante.....	9
2.3 Barreras para el uso efectivo del servicio de UV.....	12
2.4 Experiencia internacional roaming nacional y mejores prácticas.....	25
2.5 Condiciones de mercado en México que la Oferta de Referencia no refleja.....	31
2.6 Empeoramiento de las condiciones de la oferta de referencia	34
2.7 Importancia de los Indicadores Clave de Desempeño.....	35
3. SUGERENCIAS DE CAMBIOS SOBRE LA PROPUESTA DE OFERTA DE REFERENCIA	36
3.1 Propuesta respecto a la limitación en la duración de la obligación a 5 años	37
3.2 Tarifas que no permiten competir.....	39
3.3 Condiciones del servicio regulado alejadas de las condiciones de mercado	40

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. ("Telefónica") agradecemos al IFT la oportunidad de presentar nuestros comentarios a la Consulta Pública de actualización de la Oferta de Referencia del servicio Mayorista de Usuario Visitante ("Propuesta de Oferta de Referencia Usuario Visitante 2023" o "Propuesta de Oferta de Referencia") del Agente Económico Preponderante ("AEP").

Telefónica es usuario del servicio mayorista de Usuario Visitante ("UV"), por lo que podemos mostrar, con base en nuestra experiencia, los problemas y barreras que existen para el uso efectivo de este servicio mayorista por parte de los Concesionarios Solicitantes ("CS").

El servicio de Usuario Visitante está lejos de resolver los problemas para los que fue diseñado dadas las barreras de índole técnico y económico que limitan su uso efectivo por parte de los CS.

- Como ya hemos expuesto en numerosas ocasiones, de manera general, las ofertas de referencia mayoristas reguladas del AEP presentan evidentes barreras para su uso efectivo y los CS no pueden competir en igualdad de condiciones con el AEP a partir de su uso.
- En el caso de la oferta de referencia de Usuario Visitante, hemos mostrado en respuestas anteriores¹ cómo las condiciones tanto técnicas como económicas de dicha oferta impiden a los CS utilizarla de manera efectiva para poder competir en igualdad de condiciones con el AEP.
- El AEP, en todas las ocasiones anteriores que ha presentado su propuesta de Oferta de Referencia para someterla a consulta pública, ha intentado empeorar las condiciones vigentes. En ese sentido, celebramos la nueva medida Decimosexta del Anexo 1 de las medidas de preponderancia 2020 que obliga al AEP a basar sus ofertas de referencia sobre las condiciones vigentes y a justificar cada uno de los cambios propuestos, pero el AEP no obstante sigue empeorando las condiciones, como mostraremos, incumpliendo de facto el espíritu de dicha medida.
- Con todo, siguen existiendo numerosas barreras para el uso efectivo de esta oferta mayorista, las cuales están impidiendo que los CS puedan aprovechar de manera eficaz el servicio mayorista para reducir la ventaja competitiva que supone la mayor cobertura y capacidad de la red del AEP, consecuencia, principalmente de su condición de preponderante; por tener la ventaja de ser el primer operador en llegar a ciertas zonas; y además de la imposibilidad que

¹ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones". Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegaso.pdf>

supone duplicar las infraestructuras en dichas zonas por motivos de retorno de las inversiones hace perpetuar la situación, tal y como desarrollaremos.

En efecto, se siguen evidenciando los mismos problemas que venimos denunciando desde hace tiempo y que la propuesta de Oferta de Referencia de esta consulta pública mantiene sin cambios:

- Falta de flexibilidad a la hora de ajustar el tamaño de las zonas de servicio y la falta de una obligación para adecuarlas al tamaño demandado por los CS. Las zonas de servicio suelen ser irregularmente grandes, lo que impide minimizar los solapes de cobertura, y con una configuración que cubre típicamente con una misma zona tanto un núcleo urbano o parte de él, como una extensión considerable de zona no urbana y carreteras. **Además, en esta ocasión, el AEP está incluso proponiendo eliminar cualquier posibilidad de estudiar la viabilidad de ajustar el tamaño de las zonas de cobertura a las necesidades de los CS, no sólo no atendiendo a una necesidad básica de los CS que sí está disponible en condiciones de mercado voluntarias entre el resto de los operadores, sino empeorando de manera flagrante las condiciones actuales de la Oferta de Referencia, contraviniendo las nuevas medidas asimétricas incluidas a tal fin.**
- Siguen existiendo faltas notables de replicabilidad técnica y económica. Servicios que el AEP ofrece a nivel minorista no pueden ser replicados con el servicio mayorista de Usuario Visitante: por ejemplo, los de M2M e IoT, que no están bajo la oferta regulada. Las tarifas mayoristas no permiten replicar económicamente los planes y tarifas del AEP, lo que obliga a los CS o a limitar su uso, o a estar en desventaja competitiva en costos frente al AEP.
- Se necesitan modalidades de pago adicionales a las de pago por uso (como pago por capacidad, bolsa de unidades, etc.) que incentiven el consumo y permitan una replicabilidad económica efectiva.
- Deben incluirse nuevos indicadores de desempeño relevantes que permitan verificar un trato no discriminatorio.
- Es fundamental incorporar las condiciones que se dan en el mercado en la actualidad; específicamente ofrecer MOCN, estándar para la provisión de la compartición activa (entre otros el roaming) que ofrece mucha mayor flexibilidad que el estándar tradicional y resuelve algunos de los problemas descritos anteriormente.

Por otro lado, Telefónica considera que la obligación a cargo del AEP consistente en prestar el servicio de Usuario Visitante no puede entenderse sujeta a un plazo determinado, pues resultaría incongruente con los objetivos perseguidos de propiciar las condiciones necesarias para que los agentes puedan acceder al mercado y competir de manera efectiva dentro de éste, **sino que debiese continuar vigente mientras se**

mantenga la preponderancia y hasta en tanto no existan condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

Lo anterior, en tanto que la corrección del mercado no depende de una condición temporal, **sino de la efectividad de todo un proceso integral, paulatino y progresivo que dependerá de diversos factores que no pueden anticiparse a manera de un plazo fijo**, pues se impediría evaluar el impacto que en el mercado está teniendo la implementación de cierta medida, y la necesidad de realizar cambios a las directrices impuestas. Situación que ha sido reconocida por el propio Instituto a través de su Unidad de Competencia Económica. En este sentido, y ante la incertidumbre provocada por las modificaciones de la última revisión bienal contenida en la resolución P/IFT/021220/488, bajo ningún concepto sería aplicable el plazo de 5 años que estableció el Décimo Transitorio de la revisión bienal de 2017 contenida en la resolución P/IFT/EXT/270217/119.

El plazo es un importante condicionante y limitación que impide un uso efectivo del servicio, teniendo en cuenta que durante todos estos años no ha podido conseguirse un uso eficaz del mismo por las barreras existentes a su uso. Como ya indicamos en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019², dicha obligación debe estar ligada a la permanencia de la preponderancia o concentración del mercado móvil como ocurre en otros países donde la obligación de roaming nacional es fruto de una situación de dominancia, como en Noruega, o en muchos otros países donde es una obligación simétrica implementada para reducir el gap de cobertura y mejorar la competencia en las zonas donde sólo existe infraestructura de un solo operador. A nivel regional e internacional, **existe un cambio de paradigma de los operadores de telecomunicaciones hacia una compartición y/o segregación de los activos de las redes de acceso**, por lo que la regulación debe de ir a la par con los cambios tecnológicos y los nuevos modelos de negocio. **A pesar de que el Instituto en su última revisión bienal parece ser consciente de estas barreras y el escaso impacto que en términos de competencia ha tenido la obligación mayorista de Usuario Visitante, no se han introducido modificaciones relevantes en las medidas de preponderancia relacionadas con este servicio mayorista y los problemas permanecen.**

El Instituto debe de ser consciente de que, en las zonas de Usuario Visitante, la mayor parte de las ocasiones sólo es el AEP el que dispone de la infraestructura necesaria para dar servicios de telecomunicaciones a la población que allí reside. Dado el tipo de zonas donde se demanda el servicio, zonas rurales o de baja densidad poblacional con difícil retorno de las inversiones, de facto, el AEP se convierte en un monopolista en dichas zonas. El resto de los competidores no pueden duplicar una infraestructura en zonas de difícil rentabilidad donde de hecho ya existe un operador,-el AEP- que en virtud de su condición de preponderante pudo ser el primer operador en llegar a dichas zonas,

² Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

limitando la posibilidad para el resto de los operadores de duplicar dicha infraestructura, pues si el retorno de la inversión para un operador ya resulta complicado en dichas zonas, sería imposible para más de un operador, que desde un punto de vista racional no vería el caso de negocio salvo mediante mecanismos de compartición de infraestructura, como lo es el propio servicio de Usuario Visitante, siempre que éste se ofrezca con tarifas razonables y replicables.

En el análisis a continuación expondremos los principales problemas y barreras al uso efectivo del servicio y propondremos una serie de mejoras a la oferta de referencia vigente que permitirían eliminar las barreras actuales al uso efectivo del servicio de Usuario Visitante.

2. BARRERAS PARA EL USO DEL SERVICIO DE USUARIO VISITANTE

2.1 Situación actual del mercado móvil en México

En este apartado llevamos a cabo un breve resumen actualizado de la situación de preponderancia y reconcentración del mercado móvil a favor del AEP, lo que no hace sino agravar las fallas competitivas existentes.

El mercado móvil (telefonía y acceso a Internet móvil) no sólo no se ha reducido la dominancia del AEP, sino que se ha reconcentrado.

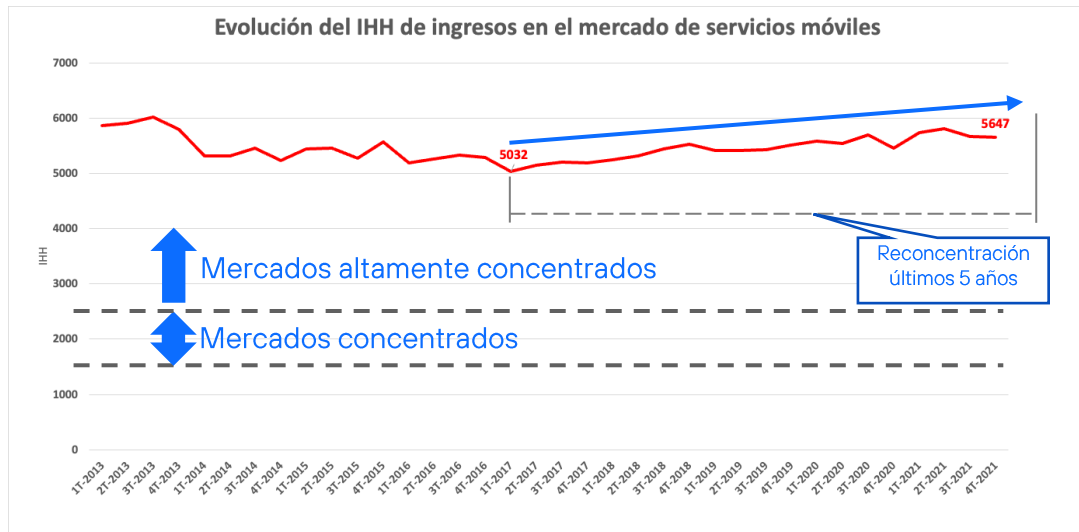


Figura 1. Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

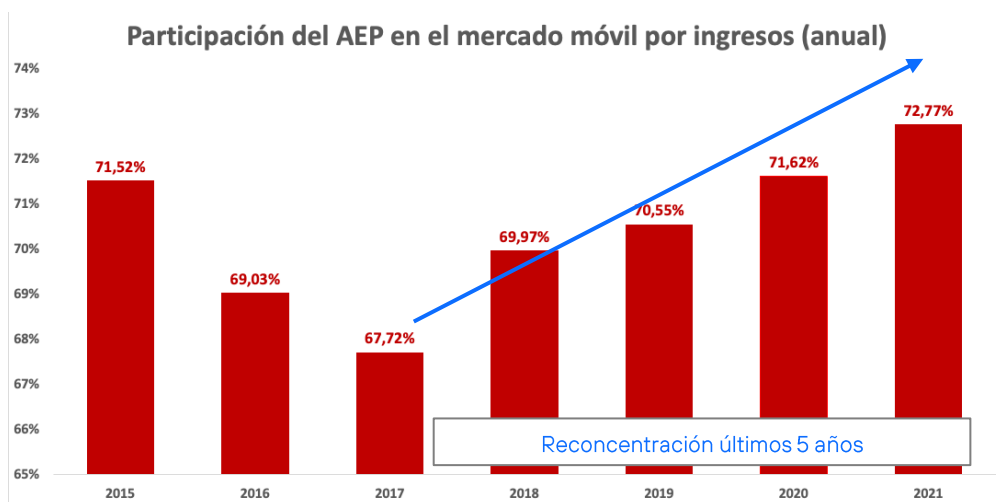


Figura 2. Evolución anual de la participación por ingresos en el mercado móvil del AEP (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el AEP está utilizando su fortaleza tanto en estos mercados móviles como a nivel sectorial para reconcentrarse en los mercados móviles, y lo está haciendo de manera clara y no sólo acercándose a los niveles previos a la reforma constitucional, si no en el caso del mercado móvil superándolos, algo que debería desencadenar acciones más contundentes por parte del Instituto para endurecer las obligaciones.

Los competidores del AEP en el mercado móvil invierten más que el AEP tanto en términos absolutos como en términos relativos, pero, pese a ello, no consiguen arrebatar participación del mercado al AEP. Está bien asentado en la industria que el ratio entre Capex e ingresos de largo plazo se sitúa en torno al 17%^{3,4}. Mientras que los competidores del AEP en el mercado móvil en México estarían en dicho valor, el AEP quedaría muy alejado del mismo. Por otro lado, las cuentas de resultados de los operadores no preponderantes están fuertemente comprometidas, lo que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo.

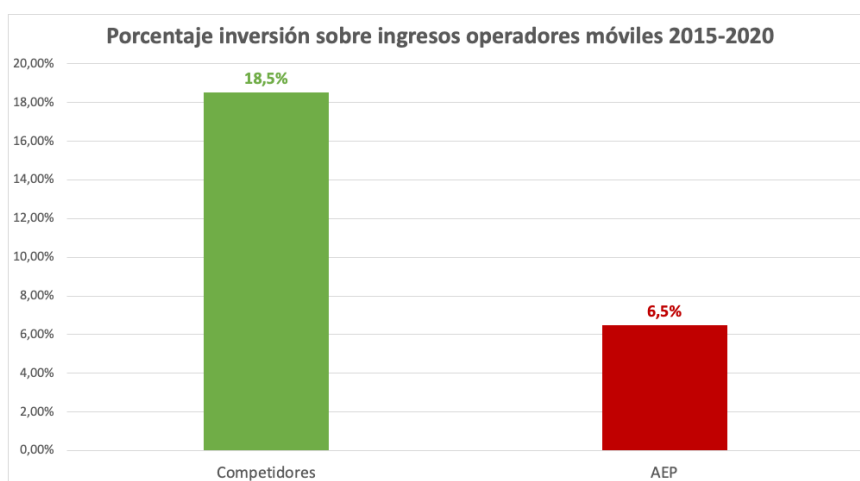


Figura 3. Inversión operadores en relación con sus ingresos en el mercado de servicios móviles en el periodo 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

³ ETNO. Diciembre 2017. European telecoms: 5G and fibre efforts grow, but the EU investment boom is still to come. <https://etno.eu/news/8-news/397-european-telecoms-5g-and-fibre-efforts-grow-but-the-eu-investment-boom-is-still-to-come.html> "European telcos have enhanced their investment efforts for the past 6 years, with the Capital Expenditure (CapEx)/Revenue ratio reaching **17.7%** in 2016."

⁴ Businesswire. Febrero 2021. Telecommunications Network Operators Market Review. <https://www.businesswire.com/news/home/20200221005137/en/Telecommunications-Network-Operators-Market-Review-Q3-2019---Revenue-CAPEX-and-Headcount-for-131-TNOs---ResearchAndMarkets.com> "the industry's long-term CAPEX to revenue ratio (capital intensity) is in the **16-17% range**, on average (16.5% in 3Q19, annualized)."

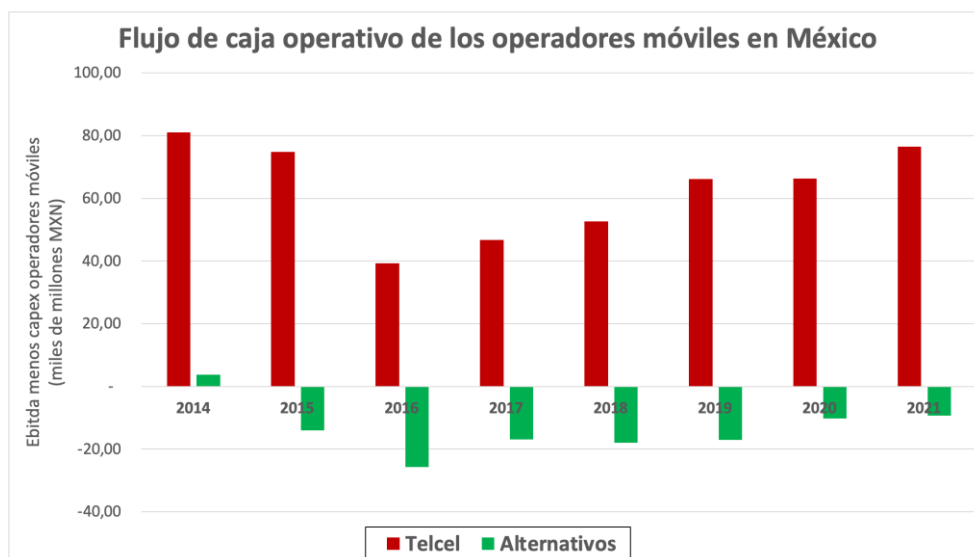


Figura 4. Flujo de caja operativo operadores móviles (Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de los operadores)

En el mercado de los servicios móviles, dada su muy alta concentración y fallas competitivas, donde no hay contrapesos efectivos a la dominancia, el AEP invierte menos sin ninguna consecuencia. Su elevada participación y ventaja competitiva le permiten mantenerse o incrementar su participación de mercado con bajas inversiones.

La tendencia actual, si no hay cambios relevantes, es que el AEP en el mercado móvil siga reconcentrándose.

2.2 Efectividad del servicio mayorista de Usuario Visitante

La medida asimétrica de Usuario Visitante a cargo del AEP está en vigor desde 2014 aunque no es hasta la mitad de 2016 cuando se empieza a cursar tráfico de manera efectiva en la red del AEP, según información del Instituto.

Puede afirmarse que el servicio de Usuario Visitante presenta los mismos problemas que el resto de los servicios mayoristas regulados del AEP y, de manera más general, los mismos problemas respecto al cumplimiento de las medidas asimétricas de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones: esto es, falta de efectividad en su aplicación o cumplimiento mediante todo tipo de barreras impuestas por el AEP, que tienen como consecuencia principal un uso muy reducido o limitado del servicio de Usuario Visitante por parte de los CS. Limitando por lo tanto los objetivos originales que tenía el servicio mayorista de reducir las barreras a la competencia y facilitar la entrada y/o la expansión de los operadores en un entorno competitivo marcado por la preponderancia sectorial.

Concretamente, la expansión al uso efectivo del servicio de Usuario Visitante, y con base a nuestro conocimiento directo en el uso de éste, está limitada tanto por las barreras que establece el AEP como por el propio diseño de la obligación, lo que a su vez es aprovechado por el AEP para de facto limitar esta obligación de acceso.

Todos estos factores resultan finalmente en que, de facto, los concesionarios solicitantes llevan a cabo un uso restringido o autolimitado del servicio mayorista y apenas cumple

su cometido de reducir las barreras a la competencia y a la entrada y expansión de los operadores.

Como con el resto de los servicios mayoristas del AEP consecuencia de sus obligaciones asimétricas, tanto del ámbito fijo como del ámbito móvil, todas estas barreras se manifiestan en un uso reducido y limitado del servicio y, comparando con el uso en otros países con una obligación similar, se evidencia un serio problema de efectividad de la obligación.

Como hemos manifestado en otras ocasiones, la siguiente gráfica muestra el uso del servicio mayorista de Usuario Visitante como porcentaje sobre el total del tráfico cursado por la red del AEP y se compara con el caso de Noruega, donde la obligación de roaming nacional ha tenido un uso efectivo y es una obligación indefinida consecuencia de la dominancia del citado operador, como con Colombia, donde aunque la obligación es simétrica para todos los operadores, se articula y obliga únicamente en las zonas donde existe un único operador, bajo la premisa de ser zonas bajo un monopolio natural, y es también indefinida en el tiempo. Y donde también existe dominancia y resulta que el operador dominante, casualmente perteneciente al grupo América Móvil, es el que menos cumple de manera efectiva con la obligación.

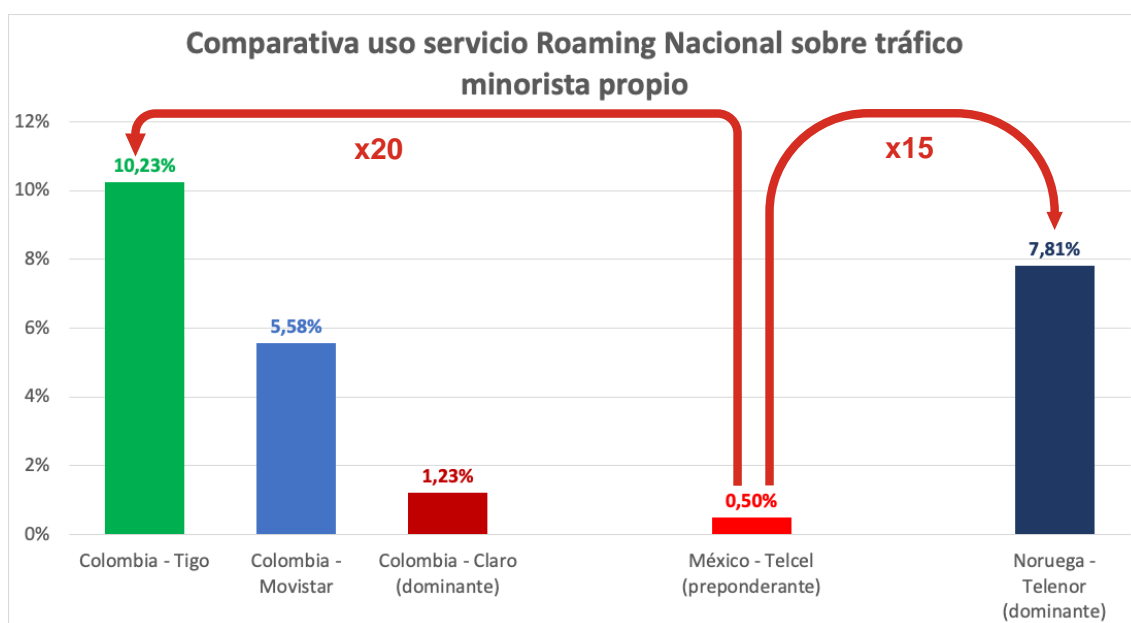


Figura 5. Uso del servicio Usuario Visitante (roaming nacional) en México frente a Colombia y Noruega (Fuente: Elaboración propia a partir de información de tráfico de UV del IFT y de los reguladores de Noruega y Colombia)

El regulador noruego también estableció la obligación de roaming nacional como consecuencia de la dominancia de Telenor en el mercado móvil. Se observa como en Noruega en 2014 Telenor cursaba sobre su red un tráfico de roaming nacional equivalente al 7.8% del total del tráfico que cursaba en sus redes, más de 15 veces superior al tráfico de Usuario Visitante cursado por la red del AEP en 2018 (0.5% del tráfico del AEP es de Usuario Visitante).

Y en el caso de Colombia, siendo una obligación simétrica para todos los operadores realmente es fruto de la situación de monopolio geográfico de los operadores en las zonas donde sólo uno de ellos tiene infraestructura, se observa cómo los operadores no dominantes cumplen de manera efectiva con la obligación, con unos niveles de hasta 20 veces más que el AEP en México, mientras que el operador dominante en Colombia, del grupo América Móvil, que es el de mayor escala y mayor cobertura, de manera análoga a su matriz en México, interpone barreras para el uso efectivo del servicio de roaming nacional regulado.

En esta ocasión, y a diferencia de las ocasiones anteriores donde hemos manifestado las barreras al uso efectivo de la oferta mayorista y, como consecuencia, el uso muy reducido de la oferta mayorista y, por ende, la falta de efectividad de la obligación mayorista de Usuario Visitante, **el propio Instituto sería ahora plenamente consciente de estas barreras y de la falta de efectividad de la obligación.**

En efecto, indica la Unidad de Competencia Económica del Instituto en su documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia de 2020⁵:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe **un alcance limitado** del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que las tarifas mayoristas de este servicio **no permiten replicar** las tarifas minoristas del AEPT. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como también extender el periodo de prestaciones del mismo previsto en la medida Decima Transitoria del Anexo 1.”*
(énfasis añadido)

El propio Instituto, a través de su Unidad de Competencia Económica, estaría confirmando en su última revisión bienal que el servicio de Usuario Visitante **i) no ha tenido impacto y uso y, ii) que la principal barrera a su uso sería la falta de replicabilidad económica de las tarifas mayoristas** (volveremos sobre este punto ii) más adelante). Y, por lo tanto, la Unidad de Competencia Económica recomienda llevar a cabo cambios en las tarifas mayoristas (se entiende que para asegurar la replicabilidad económica) y, adicionalmente, extender la duración del servicio de Usuario Visitante (también comentaremos este último punto más adelante).

En un mercado ya altamente concentrado como es el mercado de servicios móviles en México y que, adicionalmente, está reconcentrándose desde hace 5 años, y cuya tendencia y análisis prospectivo, si nada cambia, augura una mayor reconcentración, es fundamental que el Instituto refuerce la efectividad de las medidas y, especialmente, su papel de supervisión para asegurar que se reducen las barreras para el uso efectivo de los servicios mayoristas. En la situación actual del mercado móvil mexicano, sólo una actuación regulatoria efectiva y contundente podrá cambiar la dirección hacia la reconcentración actual. Si el Instituto parece ser consciente de esta situación, debe seguir las recomendaciones de su Unidad de Competencia y corregir los problemas actuales y barreras del servicio mayorista que su propia Unidad ha identificado.

⁵ IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

En efecto, como ya hemos señalado en nuestras respuestas anteriores (por ejemplo, nuestra respuesta del 2020⁶), se manifestaría el principal problema existente en el mercado móvil y en el sector de telecomunicaciones en general respecto a los servicios mayoristas regulados. Se firman convenios con el AEP y los concesionarios solicitantes utilizan el servicio, pero las diversas barreras existentes al uso del servicio llevan finalmente a que no se haga un uso efectivo del mismo o éste suponga un sobre costo que impida una competencia efectiva, con lo que la obligación puede llegar a cumplirse formalmente pero no de manera efectiva.

2.3 Barreras para el uso efectivo del servicio de UV

Comentamos a continuación sobre las principales barreras al uso efectivo del servicio de Usuario Visitante, bien conocidas por la industria y señaladas en numerosas ocasiones, y desafortunadamente se siguen dando con el mismo impacto.

Falta de replicabilidad técnicas y económica

La **falta de replicabilidad técnica y económica** serían las principales barreras para el uso efectivo del servicio mayorista de Usuario Visitante, tal y como vienen denunciando Telefónica y el resto de CS usuarios del servicio mayorista.

Dentro de la falta de **replicabilidad técnica** incluimos:

Falta de flexibilidad para adaptar el tamaño y forma de las áreas de servicio de manera razonable a los requisitos de los CS que eviten los solapes de cobertura innecesarios, y que por ejemplo y en la actualidad imposibilitan replicar la cobertura de los ejes carreteros, por existir zonas de cobertura excesivamente grandes que se solapan con poblaciones con cobertura propia de los CS. Este problema sigue existiendo y el AEP se limita a trasladar los problemas de los solapes exclusivamente a los CS (por ejemplo, en el párrafo en la nota al pie incluido en su propuesta de Oferta de Referencia⁷).

Cuando, como hemos mostrado en otras ocasiones, se trata de un problema derivado de la inflexibilidad del AEP para adecuar las zonas a unos tamaños razonables que eviten en la medida de lo posible los solapes de cobertura. De hecho, en algunas ocasiones parecería que la gran extensión de ciertas zonas que abarcan parcialmente núcleos densos urbanos donde el resto de los CS disponen de infraestructura propia no sería sino para establecer esta limitación como una barrera para su uso. Al final, los CS están sujetos a la buena voluntad del AEP para adecuar el tamaño de las zonas, ya que la

⁶ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones". Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegaso.pdf>

⁷ IFT agosto 2021. Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-servicios-mayoristas-de-arrendamiento-de-enlaces-dedicados-usuarios-visitante> "Telcel permitirá el acceso al Servicio en las áreas completas de cada una de las LAC, RAC y TAC solicitadas en las que el Concesionario no cuenta con infraestructura propia o no presta el servicio móvil; en las zonas donde no sea técnicamente factible la configuración de LAC, RAC y TAC y se genere traslape, el Concesionario será el responsable de redireccionar el tráfico de sus usuarios finales conforme a los estándares internacionales, para evitar cualquier riesgo del Servicio por señalización y/o errores no definidos para esta práctica." (énfasis añadido)

regulación no le obliga. Y de hecho y como ya hemos adelantado y mostraremos más adelante, incluso el AEP está tratando de eliminar esta posibilidad en su propuesta de Oferta de Referencia, en un claro empeoramiento de esta. Esto es, que ni siquiera pueda estudiarse la viabilidad y factibilidad de ajustar el tamaño de las zonas de servicio.

Mostramos un ejemplo que ilustra un área de servicio del AEP de gran extensión con solape con núcleo denso urbano y donde se requeriría de un ajuste en su tamaño para evitar solapes:

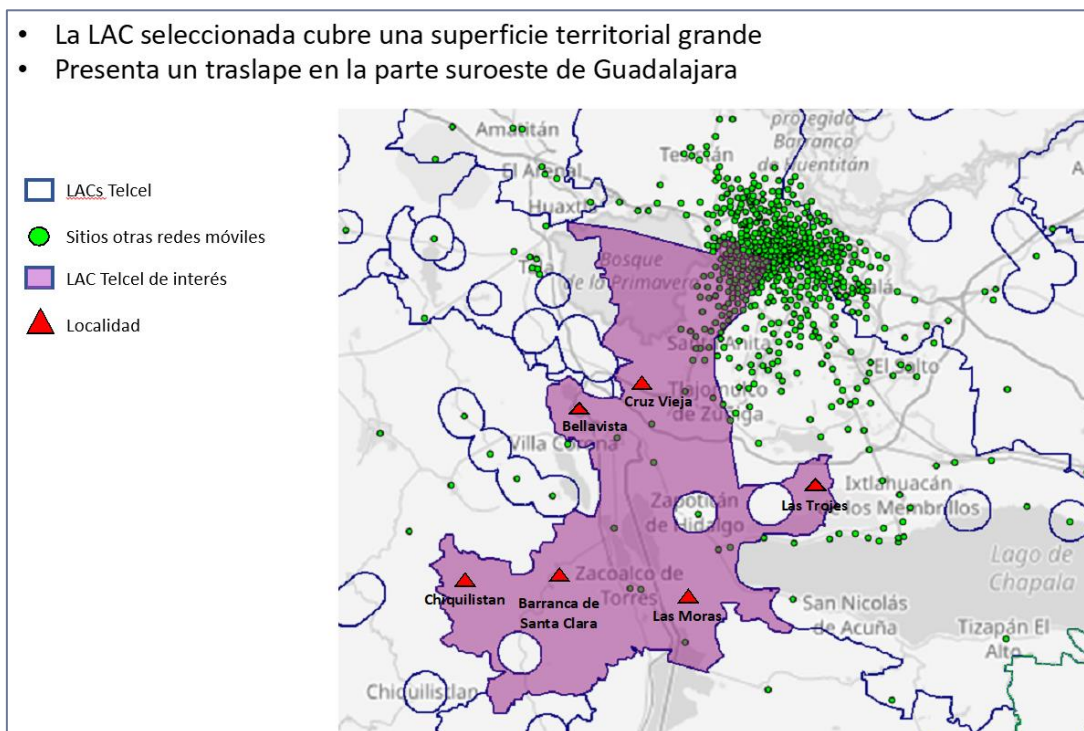


Figura 6. LAC del AEP de gran extensión con solape con núcleo denso urbano

Aunque el AEP atiende algunas de las solicitudes de ajuste del tamaño de la zona de servicio, queda a su buena voluntad y desde Telefónica confirmamos que hemos recibido rechazos a adecuar el tamaño de una solicitud, de hecho, la mayoría de las veces.

Como comentaremos más adelante, mediante el uso de los esquemas MOCN, algo que se da en las condiciones de mercado actuales en México entre los distintos operadores no preponderantes y la Red Compartida, esta situación no se daría.

Con independencia de la falta de flexibilidad del AEP para adaptar las zonas de servicio y así minimizar el problema de los solapes de cobertura, es indudable que estos solapes, en mayor o menor medida, podrán producirse. Y además de soluciones implementadas en el terminal y SIM del usuario por parte de los CS, que es lo que exclusivamente propone el AEP para eludir su responsabilidad, existen soluciones técnicas utilizadas internacionalmente que no hacen depender el redireccionamiento del tráfico "seamless handover" exclusivamente en el CS sino que son más eficazmente implementadas por la red anfitriona mediante protocolos estandarizados para el traspaso a otra red.

Por otro lado, y continuando con las barreras existentes, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que, de manera explícita, al menos las tarifas, se excluyen

de la oferta de referencia y quedan al acuerdo voluntario entre las partes, sin una regulación de respaldo. El AEP provee estos servicios a sus clientes minoristas⁸ pero impide que sus ofertas de referencia permitan esta replicabilidad. Entendiendo que estos dispositivos tengan unas características técnicas diferenciadas de un terminal celular de usuario final, principalmente en lo referente a un perfil de tráfico de señalización diferente, no compartimos que la Oferta de Referencia de Usuario Visitante vigente ni la propuesta en esta consulta pública no los incorpore como obligación regulatoria, dejando las características técnicas y tarifas como acuerdo entre las partes sin más respaldo que la posibilidad de que el Instituto pueda intervenir en el caso de desacuerdo (apartado 10 del Anexo II Acuerdos Técnicos). En el caso de que las condiciones técnicas y económicas estuvieran aseguradas y respaldadas por la Oferta de Referencia, con bastante probabilidad Telefónica solicitaría y haría uso de estas funcionalidades para B2B. El AEP en la actualidad podría denegar dichos servicios o proponer unas condiciones particulares que no sean viables, al no estar amparadas por la Oferta de Referencia. Se estaría incumpliendo el principio de replicabilidad técnica, pues el AEP sí ofrece estos servicios en el nivel minorista, y entendemos que la obligación de replicabilidad técnica aplica a todos los servicios mayoristas del AEP, incluyendo el servicio de Usuario Visitante.

Por otro lado, aunque finalmente el AEP ha incluido la tecnología 5G dentro de su propuesta, como viene siendo habitual lleva a cabo esta incorporación después de más de 6 meses desde que lanzó el servicio de manera comercial a sus clientes. Considerando que hasta enero de 2023 no estará aprobada la oferta de referencia, ello supone casi un 1 año de retraso desde que el AEP lanza un servicio hasta que los CS pueden replicarlo a partir del servicio mayorista y queda incluido en la oferta de referencia de manera efectiva. Recordamos en este punto al Instituto que el AEP tiene la obligación de modificar su oferta de referencia tan pronto como lance un servicio que no permita su replicabilidad técnica a partir de su oferta mayorista (ver nota⁹), sin esperar a los plazos estandarizados del proceso de presentación y aprobación de las ofertas de referencia.

Tarifas que no permiten competir

Respecto a las **condiciones de las tarifas** presentadas en el Anexo de Tarifas de la Oferta de Referencia, cabe señalar que la falta de replicabilidad económica es evidente tanto de manera general, intentando replicar las ofertas y paquetes de voz, SMS y datos

⁸ IoT de Telcel: <https://www.telcel.com/personas/servicios/internet-de-las-cosas>

⁹ Medidas de preponderancia 2020. Anexo I. "**SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA**. - El Agente Económico Preponderante **garantizará la replicabilidad técnica** de los servicios que comercialice con los Usuarios finales. Para ello deberá:

I. Garantizar a los Concesionarios Solicitantes y Operadores Móviles Virtuales la igualdad de acceso a información técnica y comercial exclusivamente de los servicios mayoristas regulados, que hagan equitativas las condiciones con las que el Agente Económico Preponderante y los Concesionarios Solicitantes u Operadores Móviles Virtuales prestan servicios a los Usuarios finales, y

II. Cuando una nueva oferta minorista o modificación de las condiciones de una existente requiera de parámetros técnicos no considerados en las Ofertas de Referencia, previamente a su comercialización, deberá someter una propuesta de modificación a la(s) Oferta(s) de Referencia para que los Concesionarios Solicitantes y Operadores Móviles Virtuales puedan tener acceso a las condiciones actualizadas. Dicha propuesta será, en su caso, autorizada por el Instituto en un plazo no mayor a veinte días hábiles siguientes a su presentación."

minoristas del AEP, como hemos reiterado en numerosas ocasiones, como de manera específica para ciertos servicios como el de Internet en el Hogar sobre 4G.

Respecto a la falta de replicabilidad económica de manera general, siendo conscientes de que las medidas de preponderancia para la prueba de replicabilidad económica no incluye al servicio de Usuario Visitante, algo que hemos solicitado en el pasado y demostrado que es una carencia relevante, las tarifas vigentes y las tarifas propuestas en esta consulta pública no permitirían la replicabilidad económica de la mayor parte de los planes y ofertas del AEP, algo que hemos demostrado en muchas ocasiones, por ejemplo en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019¹⁰.

Sin embargo, en esta ocasión y por primera vez, tendríamos el respaldo del propio Instituto (a través de su Unidad de Competencia Económica) para denunciar esta falta de replicabilidad económica a partir de las tarifas mayoristas fijadas por el AEP. Como hemos señalado en los párrafos anteriores, en el documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 el Instituto confirma una falta de replicabilidad para que los CS puedan replicar las tarifas minoristas del AEP a partir de las tarifas mayoristas del servicio de Usuario Visitante. Y recomienda, entre otros, llevar a cabo cambios en dichas tarifas para asegurar la replicabilidad.

En efecto, indica el Instituto¹¹:

"Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que **las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEP**. Por lo anterior, se **recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante**, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1." (énfasis añadido)

A pesar de que el servicio de Usuario Visitante no fue incorporado dentro de la prueba de replicabilidad económica, existe la obligación del AEP, incorporada en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ("LFTR"), de que los ingresos al menos sean iguales a la tarifa mayorista:

"Artículo 120. El Instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. A tal efecto, el Instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de

¹⁰ Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

¹¹ IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. [...]” (énfasis añadido)

Si bien y lamentablemente, dichas recomendaciones de la Unidad de Competencia no han sido incorporadas como modificaciones o nuevas medidas de preponderancia, entre otros y como hemos solicitado en numerosas ocasiones, incluyendo el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba de replicabilidad económica y endureciendo dicha prueba, el Instituto cuenta en la actualidad con los instrumentos necesarios para seguir dicha recomendación de ajustar las tarifas hasta un nivel adecuado que permita la replicabilidad, y así mitigar en parte una de las principales barreras, si no la más importante, para su uso efectivo. Para ello, el Instituto cuenta con un modelo de costos y ajustar las tarifas a partir de la actualización de su modelo de costos y asegurar que las eficiencias y economías de escala que dicho modelo refleja sean trasladadas año a año en las tarifas de la Oferta de Referencia. Dado el dinamismo del mercado móvil esto puede no ser suficiente para corregir completamente la falta de replicabilidad, que sólo una prueba de replicabilidad económica ex ante oferta por oferta podría conseguir, pero al menos puede reducir la evidente falta de replicabilidad actual y reducir parcialmente las barreras para su uso.

En los siguientes párrafos detallamos en mayor profundidad la posibilidad de actualizar los modelos de costos y la información que puede deducirse de ellos como las sinergias y eficiencias que sin duda el AEP ha conseguido en los últimos años y que no ha trasladado a sus tarifas mayoristas.

Modelo de costos de Usuario Visitante no actualizado

Siguiendo el artículo 120 de la LFTyR, el Instituto desarrolló un modelo de costos para el servicio de Usuario Visitante. El primer modelo fue desarrollado en el año 2015 y, posteriormente, se llevó a cabo una consulta pública entre diciembre de 2017 y febrero de 2018¹² para actualizar el modelo de costos con las nuevas tecnologías, bandas de espectro y proyecciones de demanda existentes en aquel momento (año 2017 y las proyecciones consideradas a futuro desde aquella perspectiva).

El modelo de dicha consulta de 2017 se presentó con algunos insumos anonimizados y nunca llegó a estar publicado como versión final, de tal manera que los concesionarios solicitantes pudieran tenerlo como referencia para unas tarifas orientadas a costos aplicables a cada servicio (voz, SMS y datos) para cada año. Por lo que todas las mejoras tecnológicas y el crecimiento exponencial de los datos (y también incremento de la voz) no se estarían teniendo en cuenta en ningún momento a la hora de establecerse las tarifas anuales, algo que decide motu proprio el AEP.

Ello queda a plena discreción del AEP que está muy lejos de trasladar las eficiencias y mejoras por sus economías de escala que consigue cada año, pero que de manera muy parcial traslada a la tarifa actualizada a principios de cada año.

¹² IFT. Diciembre 2017. Consulta pública sobre los “Modelos de Costos para el Servicio Mayorista para la Comercialización o Reventa de Servicios y para el Servicio Mayorista de Usuario Visitante que serán prestados por el AEP en el sector de las telecomunicaciones”. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-los-modelos-de-costos-para-el-servicio-mayorista-para-la-comercializacion-o>

El modelo de Usuario Visitante, como otros servicios mayoristas de acceso (a diferencia de los servicios de terminación), se basa en el enfoque conocido como Costos Incrementales Promedio de Largo Plazo (CILP o LRAIC+ por sus siglas en inglés), enfoque que reconoce la recuperación de todos los costos de red incurridos de manera eficiente. Por lo que dicho enfoque incorpora plenamente las economías de escala de un operador y, así, la mejora en los costos unitarios a medida que crece la demanda que cursa por sus redes y la mejora tecnológica.

Para un servicio móvil como el de Usuario Visitante, que utiliza los mismos recursos y red que el resto de los servicios del operador oferente del servicio, el crecimiento exponencial en la demanda de datos (Internet Móvil) en los últimos años junto con la migración masiva a nuevas tecnologías, mucho más eficientes tanto en términos de prestaciones como de costos, ha tenido que suponer indudablemente una mejora en la eficiencia y en los costos de todos los servicios provistos, particularmente para dicho servicio de Usuario Visitante, en virtud de las mayores economías de escala, alcance y eficiencias logradas en este periodo. Adicionalmente, el AEP ha dispuesto de nuevas bandas de espectro, entre otros, lo que también le habrá permitido conseguir mejoras relevantes en términos económicos en cuanto a sus costos de despliegue y aumento de la capacidad para atender el crecimiento de la demanda.

Aunque existen otros factores adicionales, los factores determinantes que explican la mejora de las economías de escala y eficiencias durante el último periodo de al menos 5 años son los siguientes:

- Aumento exponencial de la demanda de datos móviles (Internet Móvil), con tasas de crecimiento compuesto anual ("CAGR" por sus siglas en inglés) de alrededor del 70% entre el 2017 y el 2022. Puede añadirse que el tráfico de voz también ha aumentado entorno a un 15% anual, aunque en menor medida, pero que en todo caso también contribuye a la mejora de las economías de escala y alcance.
- Migración agresiva para los datos móviles (Internet Móvil) a tecnologías más avanzadas a un ritmo en forma de curva logística (curva S) hacia un punto en la actualidad de bastante madurez y muy fuerte penetración de la tecnología 4G, donde más del 85% del total del tráfico es cursado por dicha tecnología, mucho más eficiente que las anteriores tanto en términos de prestaciones, capacidad como de costos.

Pueden añadirse otros aspectos, como la mayor tenencia de espectro por parte del AEP en este periodo, mejoras de los precios de los equipos, etc., pero fundamentalmente los dos aspectos anteriores tendrían un impacto fundamental y decisivo en la evolución de las tarifas hipotéticas eficientes anuales de todos los servicios que ofrece el AEP, tanto sus servicios internos en auto provisión para sus clientes como los servicios mayoristas regulados (o no regulados).

La siguiente gráfica muestran la evolución tanto del tráfico (demanda) en México (y por ende del AEP, que de hecho se reconcentra y cada vez representa una mayor parte de la demanda en México), como la migración hacia 4G con una tasa de migración agresiva y acelerada especialmente en el periodo de 2017 al 2022.

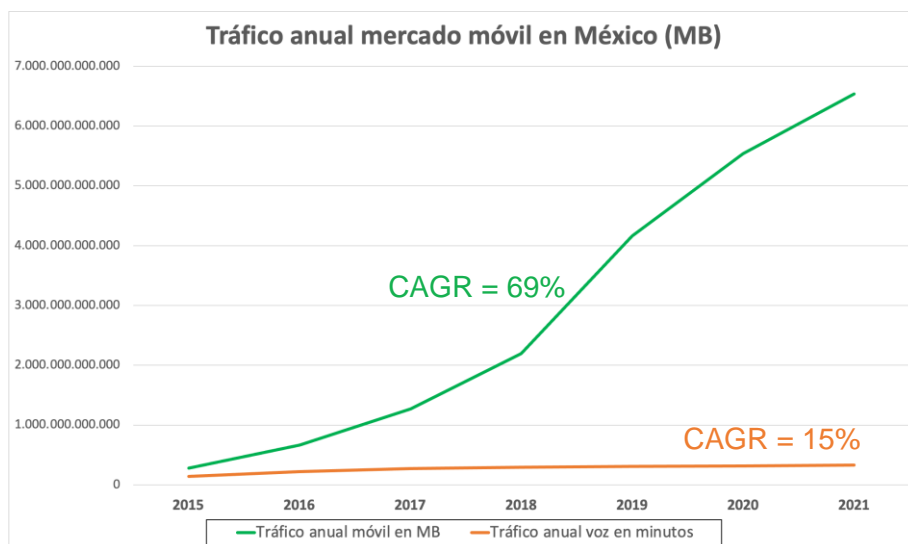


Figura 7. Demanda de datos móviles y de voz en México (Fuente: IFT BIT)

Respecto a la voz, aunque también ha experimentado un crecimiento, especialmente con la introducción de los planes de llamadas ilimitadas de voz y bolsa de datos, presenta tasas de crecimiento moderadas y su peso relativo con respecto a los datos es cada vez menor. El crecimiento experimentado por la voz es puntual y se debe principalmente al año en el que los planes con llamadas ilimitadas salieron al mercado (2015-2016). Desde entonces, el crecimiento es residual.

De manera indudable, en una red móvil, un aumento tan relevante de la demanda, especialmente la de los datos móviles (ha aumentado en más de 2 órdenes de magnitud, x500 veces, desde el 2013), en un sector con unas economías de escala muy relevantes (dados los altos costos fijos y hundidos), un crecimiento exponencial como el que estaría teniendo lugar, si bien y sin duda supone aumentar la capacidad de las redes y, en términos absolutos, aumentan los costos totales de la red, también es cierto que los costos fijos e independientes de la demanda (en una red móvil serían principalmente los costos del espectro y los costos de poseer una infraestructura de radio bases a nivel nacional para la cobertura requerida), se reducen en términos unitarios de manera relevante con el aumento de la demanda (en este caso siguiendo una función exponencial negativa).

En suma, los costos unitarios (los costos por cada unidad producida, esto es, un minuto de voz, un SMS o un MB de datos), se reducen de manera muy relevante (especialmente para los datos, que es el servicio que aumenta de manera exponencial), fruto de este aumento de la demanda y la dilución de los costos fijos del operador en esta mayor demanda, considerados de manera unitaria.

A ello se une la migración agresiva hacia una tecnología mucha más eficiente en términos de capacidad y de costos unitarios, lo que conlleva a que estos dos factores, conjuntamente, reduzcan de manera manifiesta los costos unitarios de todos los servicios provistos por el operador de la red, especialmente los servicios de datos. La reducción anual de la tarifa debería haber sido mucho más agresiva por parte del AEP para estar en sintonía con las eficiencias que éste ganaba año a año.

Es evidente que los costos subyacentes actuales fruto de las mejoras en eficiencias en este periodo no han sido trasladados por el AEP a sus tarifas. Y el Instituto no ha actualizado su modelo de costos desde que fue sometido a consulta pública en el año 2017, para que los CS hubieran podido tener una referencia anual de unos costos orientados a costos, como manda la LFTyR y los propios lineamientos de los modelos de costos del Instituto.

Como refuerzo de lo que estamos exponiendo de que el AEP no está trasladando plenamente sus mejoras en eficiencias por economías de escala durante el periodo señalado y se está quedando con un margen extra normal a consta de la rentabilidad y posibilidades competitivas de los CS, **exponemos a continuación cómo en su propuesta de Oferta de Referencia de OMV (reventa) recién publicada conjuntamente con esta propuesta de Oferta de Referencia de Usuario Visitante, el AEP ha llevado a cabo un ajuste relevante de sus tarifas con respecto a las vigentes.** Ello sin duda no por propia voluntad, sino porque la obligación de replicabilidad económica sobre el servicio de OMV, incumplida por el AEP en numerosas ocasiones y sólo pasada la prueba a posteriori, como hemos mostrado por ejemplo en nuestra respuesta a la reciente consulta pública sobre actualización de la replicabilidad económica¹³, con todo ha impuesto un cierto control con el paso del tiempo a las tarifas OMV del AEP y las ha ido acercando a sus verdaderos costos subyacentes, tras varios años de incumplimientos y tarifas de OMV alejadas de sus verdaderos costos. Parece que el AEP en esta ocasión estaría presentando por vez primera en su propuesta de Oferta de Referencia de OMV unas tarifas ajustadas a la última prueba de replicabilidad económica superada con éxito, por lo que dichas tarifas son una buena aproximación a los costos de red eficientes verdaderamente incurridos por el AEP.

En efecto, las tarifas vigentes en 2022, antes de la nueva propuesta, son las siguientes:

CONCEPTO	DEFINICIÓN	TARIFAS UNIDADES O NÚMERO DE USUARIOS	
		Rango 0	Rango 1
Bolsa de Tráfico de Unidades Iniciales (1) (BUI)			
Bolsa de Tráfico de Unidades Finales (1) (BUF)		Ver nota 2	35,714,285
El excedente de Tráfico de la Bolsa de Unidades Finales (BUF) se cobrará de acuerdo con:			
Tarifas Adicionales			
Min Saliente		\$0.060	\$0.056
SMS Saliente		\$0.030	\$0.028
Datos		\$0.030	\$0.028

Figura 8. Tarifas OMV vigentes en 2022 (Fuente: Ofertas de Referencia OMV AEP 2022)

¹³ IFT. Enero 2022. Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica. **Respuesta de Telefónica:** <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/220221-participacion-06-telefonica.pdf>

Sin embargo, el AEP propone en esta misma consulta pública para OMV (reventa de servicios móviles) una mejora sustancial para las tarifas para el 2023:

	Rango 0	Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4	Rango 5	Rango 6	Rango 7
Tráfico Inicial (Unidades)	1	100,000,001	200,000,001	400,000,001	750,000,001	1,100,000,001	2,400,000,001	3,400,000,001
Tráfico Final (Unidades)	100,000,000	200,000,000	400,000,000	750,000,000	1,100,000,000	2,400,000,000	3,400,000,000	En adelante
Tarifas Aplicables (1)								
Min Saliente	\$ 0.0420	\$ 0.0400	\$ 0.0360	\$ 0.0340	\$ 0.0320	\$ 0.0300	\$ 0.0280	\$ 0.0270
SMS Saliente (persona a persona)	\$ 0.0210	\$ 0.0200	\$ 0.0180	\$ 0.0170	\$ 0.0160	\$ 0.0150	\$ 0.0140	\$ 0.0135
Min y SMS Entrante	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
MB	\$ 0.0210	\$ 0.0200	\$ 0.0180	\$ 0.0170	\$ 0.0160	\$ 0.0150	\$ 0.0140	\$ 0.0135

Figura 9. Tarifas OMV propuestas por el AEP para 2023 (Fuente: Consulta pública de OMV de agosto 2022)

Fijándonos en la tarifa de datos, la que mayor peso y uso supone para los CS, vemos para el rango 0 una reducción del 33%, que llega a más del 50% para los rangos superiores, esto es, menos de la mitad de la tarifa actual. Indudablemente ello es consecuencia tanto de las sinergias y economías de escala que el AEP logra año a año como que la prueba de replicabilidad económica está consiguiendo, aunque con retraso, que las tarifas vayan convergiendo a los verdaderos costos eficientes del AEP.

Históricamente y para el servicio de datos (MB), el precio unitario por MB en la oferta de referencia de OMV ha sido superior al precio unitario por MB en la Oferta de Referencia de Usuario Visitante. En esta ocasión y forzado por la replicabilidad económica tras varios años de escaso éxito, el precio de OMV se sitúa notablemente por debajo del de Usuario Visitante y afirmamos que de hecho se sitúa en unos niveles próximos a los costos eficientes del AEP, pero no así los de Usuario Visitante, que tenían que haber ido a la par de los de OMV de haber estado incluidos en la prueba de replicabilidad económica o de estar el Instituto pendiente de actualizar año a año su modelo de costos para el servicio de Usuario Visitante.

Finalmente, respecto a las tarifas, recordarle al Instituto que éste puede, en el procedimiento de aprobación de los planes y tarifas del AEP, previo al lanzamiento, someter dichos planes y tarifas a una prueba de replicabilidad, tal y como indican los artículos 208 y 267 de la LFTyR y también hemos solicitado en numerosas ocasiones y/o confirmar que las tarifas están ajustadas a los costos.

Es evidente que existen servicios minoristas del AEP que no pueden ser replicados por ninguna de las ofertas de referencia existentes, ni la de Usuario Visitante ni la de OMV, ya sea por falta de replicabilidad técnica, replicabilidad económica o ambas.

Al respecto, la experiencia internacional indica que es necesario ofrecer unas estructuras de precios mayoristas flexibles que permitan la replicabilidad económica efectiva, pues en el caso contrario, no adaptar la estructura y modelos de negocio al operador solicitante como lo haría el operador dominante regulado si su unidad propia minorista lo solicitara, podría también considerarse una discriminación de precios. En efecto, indicaba

el regulador noruego Nkom para un mercado móvil igualmente concentrado como el mexicano¹⁴:

*"La discriminación de precios también puede expresarse por la estructura de precios. Un operador integrado verticalmente, que no está restringido por un acuerdo de acceso interno, tendrá incentivos para ofrecer una estructura de precios externa que restrinja o tenga efectos de exclusión. Por lo tanto, **la estructura de precios también podría dar lugar a condiciones desiguales para la competencia.**"* (traducción del inglés y énfasis añadido)

Limitación temporal de la obligación de Usuario Visitante

Adicionalmente, la limitación temporal de uso del servicio tampoco propicia que los operadores solicitantes apuesten de manera efectiva por su uso. Es un tiempo demasiado reducido que condiciona, junto con las anteriores barreras, una estrategia de apalancamiento basada en el servicio mayorista. En un círculo vicioso de restricción del uso del servicio, las distintas barreras para su uso efectivo hacen que apenas se esté utilizando, y la perspectiva del tiempo limitado de la obligación determinan que, en un momento dado dentro de ese periodo el operador solicitante considere el riesgo de un mayor uso del servicio, lo que desincentiva el uso del servicio cerrando este círculo vicioso.

En el caso concreto de Telefónica, el tiempo establecido de 5 años ya fue superado cuando apenas Telefónica empezaba a apostar por el servicio e intentar superar las barreras existentes, por lo que Telefónica se vio obligada a firmar un convenio con el AEP fuera de la oferta de referencia regulada, quedando así Telefónica sin cobertura ni protección regulatoria de ningún tipo que asegure unas condiciones razonables y la posibilidad de competir eficazmente con el AEP a través de su servicio mayorista de Usuario Visitante y acudiendo al Instituto para poder denunciar las fallas existentes, como las tarifas no replicables.

Pues el principal problema que subyace detrás del servicio de Usuario Visitante es la imposibilidad de competir en ciertas zonas de difícil retorno de las inversiones para más de un operador. Zonas de baja densidad poblacional y/o baja renta disponible. En dichas zonas se da lo que se conoce como "infraestructuras esenciales" o "imposibilidad de duplicidad de las infraestructuras", pues el primer operador que llega y realiza el despliegue, dadas las limitaciones de tráfico por ser zonas predominantemente rurales o de baja densidad poblacional, es el único operador que puede llegar a rentabilizar las inversiones. El resto de los operadores, ante una situación que encuentran en esas zonas donde ya existe una infraestructura y un operador establecido que acapara el mercado, no les sale a cuenta duplicar dicha infraestructura, pues si ya es cuestionable que el primer operador pueda llegar a recuperar su inversión, indudablemente dos o más operadores se repartirían/disputarían la poca demanda existente duplicando unas infraestructuras con un gran costo fijo que apenas tendrían uso y, por lo tanto, no podrían

¹⁴ Nkom. Julio de 2016. 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. Página 13, párrafo 40: "Price discrimination can also be expressed by price structure. A vertically integrated operator, who is not restricted by an internal access agreement, will have incentives to offer a price structure externally which restricts or has exclusionary effects. Price structure might therefore also result in unequal conditions for competition."

recuperar la inversión. Un operador racional toma en cuenta esta situación y sólo mediante mecanismos alternativos como compartición de infraestructura pasiva o activa (como el roaming nacional), puede llegar a ofrecer allí servicios y competir mediante servicios y precios con el operador establecido, si éste ofrece los servicios mayoristas a precios razonables.

En efecto, comenzamos mostrando la realidad de los ingresos y los costos esperados de las zonas rurales, zonas donde mayoritariamente los CS demandan el servicio de Usuario Visitante, a partir de un estudio independiente de la GSMA:

Benchmarked economics differences per site per area

VS URBAN	URBAN	RURAL	REMOTE
Users per site	100%	-60%	-80%
Revenues per site	100%	-80%	-95%
OPEX per site	100%	+25%	+100%
CAPEX per site	100%	+5%	+30%

Figura 10. Ingresos y costos esperado en un entorno rural frente a un entorno urbano por Radio base (Fuente: GSMA¹⁵)

Como puede observarse, frente a un entorno urbano, una radio base situada en un entorno rural o remoto tendría unos ingresos esperados entre -60% y -80% de los que tendría en un entorno urbano. Sumado a ello, los costos de la radio base son superiores, lo que conjuntamente lleva a que la rentabilidad de la instalación esté comprometida en términos generales.

Por ello, el operador alternativo que pretende analizar la viabilidad de una zona rural donde ya existe un operador establecido (el operador establecido, al ser el primero, puede haber determinado un caso de negocio positivo de la inversión), se enfrenta a una situación y modelo de negocio no rentable con base a una duplicidad de las infraestructuras, pues llegaría a la conclusión de que tendría que repartir una demanda ya de por sí muy reducida con unas inversiones fijas muy elevadas que la demanda previsible y en competencia no permitiría cubrir.

El primer operador en llegar, especialmente en el caso de México, lo habrá podido hacer en virtud de su preponderancia, especialmente en los años en los que disfrutó de una posición de privilegio sin apenas regulación, lo que le permitió adelantarse en la cobertura en estas zonas en el límite de la rentabilidad y cerrar la posibilidad de que otros operadores pudieran hacerlo, creando de facto un monopolio a nivel geográfico en las zonas donde sólo éste dispone de infraestructura.

Lo sorprendente de la situación es que, en principio, un uso efectivo y con tarifas razonables del servicio de Usuario Visitante (que no deja de ser un mecanismo de

¹⁵ GSMA. 2017. "Connected Society: Unlocking Rural Coverage: Enablers for commercially sustainable mobile network expansion". <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/resources/unlocking-rural-coverage-enablers-commercially-sustainable-mobile-network-expansion/>

compartición de infraestructura activa) sería beneficioso (un Win-Win) para ambos operadores, el AEP que ofrece el servicio y el CS que lo contrata. El primero porque optimiza el uso de una infraestructura que estará con certeza infrautilizada (ver nota sobre lo que declara la CRC en Colombia sobre el uso de las zonas rurales¹⁶) y con un bajo retorno de la inversión. Y el segundo porque puede dar servicio y competir en zonas donde no le resulta económicamente viable duplicar la infraestructura. Pero en el caso de México y el preponderante parece obvio que éste ha optado por una estrategia de apalancamiento vertical intentando impedir el acceso efectivo a su red a los competidores.

La siguiente ilustración exhibe de manera cualitativa el caso de negocio que afronta un operador que pretendiera instalar infraestructura o rentar un servicio mayorista en las zonas rurales de baja demanda donde ya hay instalado un operador establecido:

Ilustrativo

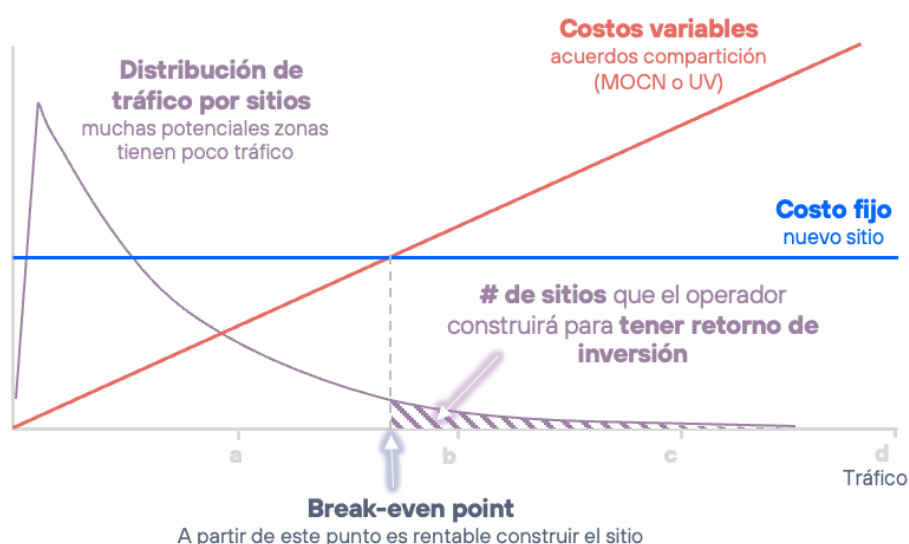


Figura 11. Rentar frente a invertir en zonas rurales. El eje x representa el tráfico esperado (Fuente: Ilustrativo y elaboración propia)

Puede observarse que el operador que analiza la viabilidad en estas zonas observará que la instalación de una infraestructura propia en los sitios de baja demanda (parte izquierda de la gráfica) no resulta rentable y nunca tendría un retorno a sus inversiones. La única opción para competir en servicios en dichas zonas sería rentar al operador establecido (precios variables por uso o capacidad) siempre que fuera a precios razonables replicables económicamente. Sólo a partir de cierto punto de equilibrio, allí donde se

¹⁶ CRC RESOLUCIÓN No. 6146 DE 2021, página 443: "... la CRC se limitó a citar lo que COMCEL afirmó en sus comentarios al proyecto regulatorio de revisión de las condiciones esenciales de RAN, cuando indicó que "(...) **en las ciudades capitales, el nivel de ocupación de la red de datos 4G de COMCEL es cercano al 40%** (...)” y que: "(...) **la situación en ciudades medianas y pequeñas que COMCEL se vio obligado a cubrir de acuerdo con las condiciones de la subasta 4G de 2013, se observa que el nivel de ocupación de la red de datos en 4G es mucho menor, inferior al 15%** (...)”

espera que cada radio base curse un tráfico relevante, el dilema entre rentar e invertir se torna hacia la inversión, pues el retorno de la inversión podrá estar asegurado.

En México, el AEP disfruta de un monopolio natural a nivel geográfico en la mayor parte de las zonas rurales o con baja densidad poblacional, lo que repercute en importantes fallas competitivas; por lo que se estableció la obligación de Usuario Visitante, pero no hace sentido que esta obligación tenga una duración temporal de 5 años, pues dicha ventaja competitiva y monopolio natural del AEP permanecerá indefinidamente (como hemos mostrado y mostraremos también en la experiencia internacional). La obligación tiene que ser indefinida en tanto que el AEP ostente el monopolio en dichas zonas y permitir así una competencia mediante servicios provistos por otros operadores mediante el servicio mayorista regulado a precios replicables económicamente, para que así los clientes tengan alternativas y no estén sujetos a las condiciones de mercado de un monopolista (a nivel geográfico).

Además, en esta ocasión y al igual que con la barrera al uso que impone la falta de replicabilidad, el Instituto, a través de su Unidad de Competencia Económica, también se hace eco de la necesidad de extender el periodo de prestación del servicio de Usuario Visitante. En efecto, volviendo a citar al propio Instituto en su documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020¹⁷:

“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que **existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante** en tanto que las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como **también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.**” (énfasis añadido)

Nuevamente, lamentamos que ello no haya quedado de manera clara e inequívoca en una medida o transitorio que vincule la extensión de la obligación del servicio mayorista de Usuario Visitante a la permanencia de la preponderancia sectorial o la alta concentración en el mercado de servicios móviles. Pero, sin lugar a duda, el Instituto sería consciente de que a las barreras existentes que han impedido el uso efectivo del servicio mayorista se le añade una limitación temporal, que sería necesario extender en tanto este servicio y obligación mayorista no haya cumplido con los objetivos para los que fue establecido.

Creemos que cuando se estableció la limitación de 5 años fue fruto de un mal entendimiento de la experiencia internacional. Como veremos a continuación en el siguiente apartado, en los casos en los que se estableció una limitación temporal (típicamente efectivamente de 5 años), ello fue por ejemplo en Europa en la apertura inicial de los mercados para favorecer a los operadores nuevos entrantes y alcanzar un mayor número de operadores, fomentando dicha entrada frente a los operadores establecidos unos años antes y que tenían ventaja en cobertura. El objetivo es que los nuevos operadores entrantes pudieran competir a nivel nacional desde el primer momento sin esperar a tener toda su red desplegada (roaming nacional para todo el

¹⁷ IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

territorio, sin exclusiones geográficas). También tenemos el mismo ejemplo en la actualidad en la región América Latina en algunos países donde se ha habilitado la entrada de un nuevo operador. De nuevo, la limitación temporal es sólo para operadores entrantes que todavía no tienen red y necesitan del servicio de roaming nacional en todo el territorio nacional para poder iniciar sus operaciones desde el primer momento sin esperar años a tener una mínima red propia. Para el resto de los operadores ya establecidos, típicamente se establecen condiciones de acceso simétricas de roaming nacional entre ellos y por zonas geográficas donde sólo hay un operador, de manera indefinida bajo el concepto analizado de monopolios naturales geográficos.

2.4 Experiencia internacional roaming nacional y mejores prácticas

Las obligaciones de roaming nacional han sido ampliamente implementadas a nivel internacional. Los objetivos principales de los reguladores o autoridades al establecer las obligaciones de roaming nacional han sido fundamentalmente reducir la brecha en el acceso y mejorar la competencia, llevando a cabo un análisis de costo-beneficio y graduando el alcance de la medida para mantener o fomentar la inversión por parte de los operadores. Ello ha llevado a que, bajo las premisas principales de la mejor práctica internacional, los beneficios y desventajas de una obligación así, los reguladores hayan establecido la obligación y su alcance en un análisis caso por caso.

Los reguladores o autoridades, bajo la práctica internacional y en un análisis caso por caso, han considerado numerosas variables del mercado a la hora de establecer estas obligaciones y el alcance de estas:

- Existencia de acuerdos voluntarios (RAN Sharing).
- Grado de desarrollo y madurez del mercado y redes y cobertura de los operadores.
- Asimetrías entre los operadores y Poder de Mercado.
- Barreras para el despliegue de red, brecha en el acceso, orografía y condiciones socioeconómicas.
- Fomento del uso eficiente de las infraestructuras ya desplegadas.

Y según la circunstancia y punto de desarrollo del mercado, los reguladores o autoridades han establecido el alcance de la obligación, típicamente dentro de los siguientes esquemas:

- Obligación simétrica para todos los operadores o asimétrica, según la existencia o no de Poder Significativo de Mercado (PSM) (o preponderancia en México).
- Duración indefinida de la obligación o limitada en el tiempo, dependiendo de que el objetivo principal fuera reducir gap de cobertura, mejorar la competencia y/o facilitar la entrada de nuevos operadores. La limitación temporal se establece cuando el roaming nacional tiene el objetivo de fomentar la entrada de nuevos operadores y que estos puedan ofrecer una cobertura nacional a sus clientes

desde el primer momento antes de disponer una mínima infraestructura. Se limita la duración para, a la vez, fomentar que el o los nuevos entrantes vayan desplegando su propia infraestructura. Sin embargo, cuando el objetivo es cerrar la brecha en el acceso y fomentar la cobertura y competencia en zonas rurales o con barreras al despliegue de infraestructura, no se establece una duración definida, al igual que tampoco se establece una duración cuando se trata de una obligación consecuencia de una situación de dominancia.

- Limitación del alcance geográfico a zonas rurales o bien donde hay fuertes asimetrías de cobertura, donde los operadores competidores no tienen huella de cobertura. Si el objetivo es la entrada de nuevos operadores, el alcance geográfico podrá ser total y nacional.
- Para todas las bandas del espectro y tecnologías o asociadas a bandas específicas y tecnologías como consecuencia de las condiciones de licitación (para mitigar potenciales ventajas competitivas).
- Para determinados servicios y condiciones (llamadas de emergencia, servicio de banda ancha móvil, servicio universal, etc.).

Como con muchas obligaciones regulatorias y como venimos señalando desde Telefónica desde hace tiempo, la mejor práctica internacional es la que, a partir de unas premisas y condiciones de mercado, mejor se adapta para resolver los problemas identificados, tomando los casos similares a nivel internacional que han podido ser exitosos. No existiría un marco y alcance cerrado de las obligaciones sino un conjunto de normas a aplicar a las condiciones y circunstancias concretas de cada caso.

En ese sentido, señalamos a continuación los casos de Perú, Colombia y Chile respecto a las obligaciones de roaming nacional establecidas en dichos países, como ejemplos de la obligación en la región, así como los casos de Noruega y Sudáfrica, donde la obligación de roaming nacional ha tenido un alcance similar al de México fruto de una alta concentración de mercado y notables asimetrías en las huellas de cobertura de los operadores respecto al operador dominante.

Perú

En el Perú, recientemente el MTC ha externado su intención de establecer una obligación de roaming nacional, por lo tanto, se ha lanzado una consulta pública con el proyecto de norma para regular el roaming nacional para todos los operadores móviles (Resolución Ministerial 686-2021-MTC/01¹⁸). Esto es, sería una obligación simétrica. El alcance de la obligación se centra en zonas rurales de muy baja densidad poblacional, donde sólo exista cobertura de un operador móvil y esta cobertura haya sido

¹⁸ Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Resolución Ministerial N° 686-2021-MTC/01. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/2020449-686-2021-mtc-01>

consecuencia de las condiciones de licitaciones de espectro previas o asociadas a otros compromisos u obligaciones de cobertura.

La norma establece un acceso no discriminatorio para todos los operadores que lo soliciten y unas tarifas orientadas a costos, donde el OSIPTEL (regulador peruano) podrá determinarlas en el caso de que no haya acuerdo entre los operadores.

El objetivo buscado es mejorar la calidad de los servicios (continuidad del servicio con independencia del operador) y mejorar la competencia en las zonas donde sólo un operador disponía de cobertura. Se ha primado este objetivo sobre el posible impacto en la inversión por parte de los operadores, después de un análisis del costo-beneficio de la obligación.

Para el mercado móvil en el Perú se tiene una situación de casi competencia efectiva, donde los cuatro operadores de red presentan cuotas de participación de mercado similares o que tienden a ello.

Sin embargo, a pesar de que la obligación sea simétrica para todos los operadores, queremos hacer notar que la premisa de la obligación es la de monopolio de un solo operador en las zonas establecidas (zonas rurales de baja densidad poblacional con obligaciones de cobertura). En ese sentido, es simétrica porque todos los operadores tienen la obligación, pero, dependiendo de la cobertura, unos operadores podrán tener un mayor alcance (peso) de la obligación. Trasladando a la situación de preponderancia en México y a la mayor cobertura del AEP respecto a los operadores alternativos, la norma en el Perú, aplicada a México, tendría como consecuencia que sería el AEP el que fundamentalmente tendría el peso de la obligación.

Por otro lado, la duración de la obligación en el Perú es indefinida. No existe un plazo de tiempo a partir del cual los operadores dejarán de tener la obligación.

Colombia

En Colombia, el roaming nacional es obligatorio en aquellas zonas en las que el operador de red visitada (solicitante) no cuenta con cobertura propia¹⁹. En aquellos municipios definidos por el regulador aplicarían las tarifas reguladas mediante un modelo de costos. Para el resto de las zonas, las tarifas se determinan mediante libre negociación. La duración es indefinida, por la propia naturaleza de la situación e imposibilidad de la duplicidad de infraestructuras en dichas zonas.

Por otro lado, en Colombia acaba de entrar un nuevo operador. Con el objetivo de que este operador pueda operar desde el primer momento sin tener red de acceso, se ha definido una obligación simétrica para todos los operadores establecidos de ofrecer acceso a roaming nacional para todo el territorio nacional acotado a una duración de 5 años. Como se puede observar, la situación es muy específica y únicamente para facilitar la entrada de un nuevo operador que no cuenta apenas con red propia al inicio de sus operaciones, para que pueda competir a nivel nacional con la huella de cobertura de los

¹⁹ CRC. Resolución No. 6298 de 2021.
<https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/2021/Resolución%20CRC%206298%20de%202021.pdf>

competidores y poder tener así posibilidades de crecimiento sin esperar a un despliegue completo de red propia.

Chile

La Ley 21245 Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones²⁰ establece la obligatoria provisión de acceso y uso de las facilidades de los operadores móviles en Chile (obligación simétrica) en todas las bandas de espectro para la prestación de servicios de roaming automático nacional. Dicha obligación se extiende a todas las bandas de espectro bandas de frecuencia de que dispongan y que sean utilizadas para la prestación, por sí mismos o a través de terceros.

La obligación de roaming nacional tiene tres ámbitos distintos: provisión del servicio en localidades y zonas rurales donde sólo un operador dispone de cobertura, roaming nacional para situaciones de emergencia y roaming nacional con cobertura en todo el ámbito nacional para ofrecer el servicio a nuevos entrantes.

Se establecen tarifas diferenciadas para cada una de las modalidades orientadas a costos. Se establece que las tarifas permitan replicar los precios minoristas a los clientes mediante un mecanismo de reajuste mensual de las tarifas (equivalente a una prueba de replicabilidad económica de periodicidad mensual).

No se establece una limitación en la duración de la obligación, salvo en el caso de nuevos entrantes, en línea con la experiencia internacional para estos casos concretos, de facilitar la entrada de operadores para poder ofrecer el servicio desde el primer momento, aunque todavía no hayan desplegado red.

Unión Europea

En la Unión Europea han predominado las obligaciones de roaming nacional al inicio de los despliegues de red móvil para facilitar la entrada de nuevos operadores, y fueron retiradas paulatinamente al cumplirse el objetivo de facilitar dicha entrada y alcanzar un número de operadores de red por país adecuado, a entender de la Comisión Europea (entre 3 y 4, dependiendo del tamaño y situación del país).

Como se ha visto en el caso de Chile y Colombia, a finales de los años 90 en Europa se vio la necesidad de permitir la entrada de nuevos operadores mediante nuevas concesiones y subastas de espectro pero, a la vez, para que pudieran competir desde el primer momento con los operadores ya establecidos, se establecieron obligaciones de roaming nacional temporales (típicamente 5 años) para todo el ámbito nacional (sin restricciones geográficas) para que dichos operadores pudieran competir desde el primer momento aunque apenas hubieran desplegado su red de acceso. Creemos que de esta situación pasada en Europa para el caso muy particular de facilitar la entrada de un nuevo operador que no tiene infraestructura al inicio de sus operaciones y que necesita acceso al roaming nacional para todo el territorio, no obstante, el mercado

²⁰ LEY 21245 ESTABLECE ROAMING AUTOMÁTICO NACIONAL.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147448>

mexicano tiene un contexto que difiere de las condiciones y necesidades del europeo y que requiere de una aproximación distinta para el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, en Europa también han existido casos, como por ejemplo en Francia donde, además, la obligación de roaming nacional ha perseguido facilitar la extensión de la cobertura en el país, optimizando el despliegue y uso de la infraestructura en las zonas rurales y obligando al acceso a terceros en dichas zonas de manera indefinida. En la mayoría de los países europeos no existen operadores móviles con PSM, por lo que las obligaciones de roaming nacional, donde existen, suelen ser simétricas, salvo el caso de Noruega, que exponemos a continuación.

Noruega

El caso de Noruega sería un ejemplo de la aplicación de la normativa europea, ya que Noruega se rige por dicha normativa al ser miembro de la EEA ("European Economic Area"), cuando se da un PSM en el mercado móvil y la obligación de roaming nacional trata de corregir una falla de mercado y desventaja competitiva de los operadores alternativos. Como ya hemos señalado en otras ocasiones, por ejemplo, en nuestra última respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia²¹, la obligación de roaming nacional en Noruega es fruto del Poder Sustancial de Mercado del operador móvil dominante en Noruega. El regulador sopesó el costo-beneficio de la medida y primó la necesidad de la obligación de roaming durante un plazo indefinido (mientras exista poder de mercado) en beneficio de la competencia y de los consumidores frente al posible impacto en las inversiones por parte del operador dominante. Y como hemos mostrado en párrafos anteriores, el uso del servicio mayorista de roaming nacional ha llegado a representar un porcentaje relevante del tráfico total cursado por la red del operador dominante. Esto es, la obligación ha sido efectiva para corregir las asimetrías en la cobertura y percepción de los clientes, una de las principales barreras identificadas por el regulador para el cambio de compañía de los clientes (altos costos de cambio).

También el regulador noruego, siguiendo la práctica y normativa de la Unión Europea, indica que las condiciones de mercado son las que deben guiar el diseño de la obligación, y que unas condiciones de acceso notablemente alejadas de las condiciones de mercado serían una forma de denegación de acceso (ver nuestra última respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia²²). Esto lo señalaremos más adelante respecto a las diferencias entre las condiciones de mercado existentes en México (acuerdos con AT&T y la Red Compartida Altán) respecto a las condiciones de la obligación de roaming nacional del AEP.

²¹ Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

²² Ibid.

Sudáfrica

En Sudáfrica, Vodacom y MTN fueron declarados ambos operadores con PSM, y específicamente en el mercado mayorista de roaming nacional²³. Ambos tienen la obligación de ofrecer roaming nacional a terceros operadores fruto de esta dominancia y de su notablemente superior cobertura frente a los terceros operadores móviles. Las tarifas mayoristas siguen un control de precios basado en el estrechamiento de márgenes (replicabilidad económica).

Dichos operadores ofrecen la modalidad de roaming nacional completo y roaming bajo la modalidad de MOCN, adaptándose tanto a las necesidades de los operadores solicitantes como a las condiciones existentes en el mercado, donde se dan acuerdos voluntarios entre la mayor parte de los operadores bajo dicha modalidad MOCN²⁴ (es la modalidad establecida en el acuerdo de acceso a la última milla entre Telefónica y AT&T y entre Telefónica y la Red Compartida de Altán, en este último caso de manera recíproca).

Conclusión experiencia internacional

En resumen, puede observarse que la experiencia internacional respecto al roaming nacional es muy dependiente de los objetivos perseguidos y de la situación competitiva en el mercado. Una situación de concentración de mercado (PSM) lleva a un diseño de la obligación de acceso a roaming nacional asimétrica que se extiende mientras dure dicha situación de concentración de mercado y tiene el alcance y objetivo de reducir la ventaja competitiva del operador dominante por su mayor cobertura y existencia de un monopolio natural en ciertas zonas geográficas que impide la duplicidad de las infraestructuras, por lo que se otorga el acceso en aquellas zonas donde los operadores solicitantes no tienen red propia o no disponen de las bandas necesarias para una determinada tecnología.

Es también muy común encontrar obligaciones de roaming nacional simétricas de duración indefinida en las zonas en las que es un único operador el que tiene la infraestructura. De nuevo ello obedece a la existencia de monopolios naturales (en este caso en cada zona geográfica puede ser distinto el monopolista) que impiden la duplicidad de las infraestructuras y requieren un acceso regulado en condiciones competitivas con una duración indefinida.

En todos los casos en los que el servicio mayorista entra dentro de la regulación, las condiciones de acceso deben facilitar su uso (condiciones similares a las que se darían en el mercado) y los operadores solicitantes deben poder replicar los servicios y oferta del operador que ofrece el servicio en dicha zona, ya sea dicho operador un monopolista geográfico o un operador declarado dominante (preponderante) a nivel nacional.

²³ ICASA. <https://www.icasa.org.za>

²⁴ GSMA. 2019. Infrastructure Sharing: An Overview. <https://www.gsma.com/futurenetworks/wiki/infrastructure-sharing-an-overview/>

2.5 Condiciones de mercado en México que la Oferta de Referencia no refleja

Como una barrera adicional para el uso del servicio en el servicio de Usuario Visitante, y una vez vistos las principales barreras al uso y la experiencia internacional, sería que la Oferta de Referencia no está incorporando las condiciones de mercado (allí donde pueden establecerse) existentes en México y las verdaderas necesidades de los CS, que es lo que una obligación mayorista efectiva debería incorporar. Y de hecho y como hemos destacado en la experiencia internacional, unas condiciones de acceso alejadas de las condiciones de mercado (tanto técnicamente como económicamente), son una forma de denegación de acceso encubierta.

En efecto, indica el regulador noruego Nkom²⁵:

*"Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, **el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo** y si las limitaciones en los solicitantes de acceso pueden considerarse fundadas en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. **Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para determinar que la condición en esta relación infringe la obligación de condiciones razonables y justas**". (énfasis añadido y traducción del inglés)*

De hecho, también se estaría incumpliendo un mandato de la propia LFTyR, que indica que los servicios deben poder ofrecerse con la máxima granularidad y mínimos elementos requeridos por los solicitantes.

En efecto, indica la LFTyR:

*"**Artículo 269.** El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:*

*I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el **acceso de manera desagregada** a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes [...].*

*Se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, [...], **radio-bases** [...], para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante.*

²⁵ Nkom. Julio de 2016. 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. Página 33, párrafo 174: "When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions."

[...] En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. "(énfasis añadido)

También podemos ver este principio básico de la regulación, la de desagregar en los elementos mínimos necesarios, en la Ley General de las Telecomunicaciones de España, donde se indica lo siguiente²⁶:

*"En particular, cuando de conformidad con la letra b) de este apartado se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, se le podrá exigir que publique una oferta de referencia, que deberá estar suficientemente desglosada para **garantizar que no se exija a los operadores pagar por recursos que sean innecesarios para el servicio requerido. Dicha oferta contendrá las ofertas pertinentes subdivididas por componentes de acuerdo con las necesidades del mercado,** así como las condiciones correspondientes, incluidos los precios. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá determinar la información concreta a incluir e imponer cambios en las ofertas de referencia, para hacer efectivas las obligaciones a que se refiere este capítulo."* (énfasis añadido)

Es evidente que el AEP no desagrega para el servicio de Usuario Visitante en los mínimos elementos necesarios sino que, como hemos visto, crea zonas de servicio (LACs) artificialmente grandes que provocan solapes de cobertura y sobrecostos para los CS, incumpliendo el artículo de la LFTyR que indica expresamente que debería llegarse al nivel de radio base individual y, en general, incumpliendo principios básicos de la regulación de poner a disposición sólo los mínimos elementos necesarios requeridos por los CS y unas condiciones de mercado adecuadas (los acuerdos entre Telefónica y AT&T y Telefónica con Altán sí permiten estas condiciones).

Esto es lo que ocurre precisamente en México con la oferta de referencia regulada de Usuario Visitante, que se aleja de manera muy notable de las condiciones que los operadores se ofrecen voluntariamente entre sí, creando así el AEP barreras artificiales para el uso efectivo del servicio.

Fundamentalmente, desde Telefónica, echaríamos en falta las siguientes condiciones, que sí estarían presentes en las condiciones de mercado voluntario:

- Debe incluirse la posibilidad de un acceso mediante MOCN al igual que exitosamente han incorporado AT&T y Telefónica en México. La red mayorista Altán también ofrece esta posibilidad y Telefónica y Altán han firmado acuerdos recíprocos de roaming nacional mediante MOCN de tal manera que Telefónica ofrece a Altán dicho servicio y viceversa, atendiendo a las necesidades de cobertura de uno y otro. De esta manera, el servicio de roaming nacional se llevaría a cabo de una manera más eficiente y utilizando menores recursos de red de la red del AEP, haciendo entrega del tráfico mediante este estándar en determinados puntos de presencia sin llegar a utilizar la red core del AEP. Adicionalmente, mediante MOCN se minimiza el solape de cobertura y el tráfico en roaming innecesario por disponerse de cobertura propia. De hecho, mediante

²⁶ Ley General de Telecomunicaciones España 2022. BOE 29 de junio de 2022. Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

MOCN puede resolverse el problema del tamaño de las zonas de servicio, pues esta tecnología, por diseño, permite la entrega de tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, pudiendo hacerse la entrega a nivel de estación base.

- Debe incluirse el acceso regulado a IoT y M2M pues la Oferta de Referencia de UV del AEP condiciona la provisión de servicios M2M/IoT a un acuerdo comercial de las tarifas entre las partes fuera del alcance de la oferta de referencia regulada.
- Debe incluirse el acceso a la tecnología 5G desde ya y no esperar a la aprobación de la propuesta del AEP hasta principios del año que viene.
- Debe asegurarse un mismo trato igual no discriminatorio.

Respecto a la posibilidad de ofrecer el *roaming* nacional mediante MOCN, como señalamos, no sólo es algo que se ha hecho ya exitosamente en México de manera voluntaria entre varios operadores, sino que también existe en la experiencia internacional y sigue el principio regulatorio básico de ofrecer a los CS únicamente los mínimos elementos que necesitan para la provisión del servicio. En efecto, mediante el estándar MOCN se permite la existencia de varios núcleos (*core*) de red de distintos operadores y permitiendo la entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, lo que permite al CS ahorrar en costos y al proveedor del servicio (el AEP) igualmente utilizar un conjunto más reducido de elementos de red para la provisión del servicio mayorista y por lo tanto, una provisión más eficiente del servicio, incluso llegando al nivel de radio base individual.

Como experiencia internacional de MOCN, puede señalarse el caso de Sudáfrica²⁷, que hemos mostrado en los párrafos anteriores. En Sudáfrica, el operador Vodacom, el operador con mayor cobertura en el país ofrece tanto la modalidad tradicional de *roaming* nacional como la modalidad mediante el estándar MOCN, donde se lleva a cabo la entrega de tráfico al operador sin pasar por el núcleo de la red y ahorrando por lo tanto costos y uso de elementos de red.

Lógicamente y ya en el caso de México y la oferta de referencia de Usuario Visitante para 2023, se deberán determinar unas tarifas específicas para MOCN, que tendrán que ser inferiores al *roaming* nacional tradicional, pues supone una entrega del tráfico en niveles de la jerarquía de red que no utiliza ni la transmisión ni el *core* nacional del AEP. Y también y, por lo tanto, deberán especificarse las distintas opciones de entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, los puntos de presencia y la agregación del tráfico en el nivel de la red y puntos convenidos.

Respecto a 5G, aunque finalmente la propuesta presentada en la consulta pública lo incluye, lo hace siguiendo los plazos estandarizados de revisión de las ofertas y no al momento en el que el AEP lanzó comercialmente el servicio a sus clientes hace más de seis meses como le obligan las medidas asimétricas del Anexo I. Como no estará en vigor hasta 2023, tenemos de nuevo una falta de replicabilidad técnica efectiva de al menos 2

²⁷ <https://flickswitch.freshdesk.com/support/solutions/articles/23000018682-telkom-sa-roaming-locally-on-vodacom-sa>

años durante los cuales el AEP ha podido comercializar dicha tecnología a sus clientes, pero, sin embargo, no la ha ofrecido en su oferta de referencia y condiciones técnicas hasta pasados al menos 2 años, lo que a todas luces constituye un incumplimiento y falta de efectividad de las medidas de preponderancia.

La siguiente tabla comparativa muestra las condiciones actuales de la oferta de referencia de Usuario Visitante del AEP comparada con las condiciones existentes en el mercado (acuerdos voluntarios entre los operadores):

		  
Flexibilidad zonas de cobertura	 Parcial y a criterio del AEP	 Total, desde nivel de radiobase a zonas extensas mediante MOCN
Tecnologías	 No 5G, no MOCN, IoT, M2M sin tarifas reguladas	 5G (AT&T), MOCN, IoT, M2M
Precios	 Tarifas no sostenibles	 Tarifas reducidas y adaptadas para servicios como Internet Fijo Inalámbrico
Trato no discriminatorio	 Regulado pero no verificable Los ICD actuales no son relevantes	 Mismo trato y SLAs estrictos

Figura 12. Comparativa condiciones oferta regulada vigente 2022 AEP con condiciones de mercado (Fuente: Elaboración propia)

A modo de resumen y como también hemos ido comentando a lo largo del documento, es evidente que el AEP no ofrece unas condiciones similares a las del mercado. Más bien al contrario, ofrece unas condiciones que parecen buscar el desincentivo en el uso del servicio por parte de los CS e interponer, artificialmente, barreras para su uso efectivo. Dichas barreras precisamente se manifiestan en la lejanía con las condiciones de mercado existentes que voluntariamente se dan el resto de los operadores entre sí. Especialmente en el caso de las tarifas es notable que los operadores involucrados en los acuerdos voluntarios, con una menor escala y eficiencias que el AEP (por sus distintas economías de escala), se ofrecen unas condiciones económicas mucho mejores que las que ofrece el AEP en su oferta regulada, siendo el AEP un operador de mucha mayor escala y mucho mejores costos unitarios (que en general y como es conocido, le otorgan una gran ventaja competitiva, pero que no traslada a sus tarifas reguladas).

2.6 Empeoramiento de las condiciones de la oferta de referencia

De nuevo y contraviniendo el fondo de las nuevas medidas, el AEP intenta empeorar notablemente una de las peticiones principales que requieren los CS para el uso efectivo del servicio mayorista: el tamaño de las LACs.

Si ya hasta ahora realmente quedaba a la “factibilidad” de la solicitud por parte del AEP, lo que la mayor parte de las veces llevaba al rechazo de esta, en la propuesta presentada el AEP pretende directamente eliminar incluso esa posibilidad y que de ninguna de las maneras haya opción para que los CS puedan solicitar un ajuste en el tamaño de las

zonas de servicio (LACs) que puedan mitigar el solape entre coberturas y/o adecuarse al tamaño que requieren.

Desde Telefónica manifestamos que es un incumplimiento de facto de las nuevas medidas de preponderancia que tenían el objetivo de identificar los cambios con el objetivo implícito de que las condiciones de las ofertas de referencia no fueran empeoradas.

En efecto, indica la medida Cuadragésimo-Primera:

*"[...] La propuesta que presente el Agente Económico Preponderante **deberá reflejar, al menos, las condiciones de la Oferta de Referencia vigente** e identificar y justificar detalladamente cada una de las modificaciones propuestas.*

Párrafo modificado Resolución P/IFT/021220/488" (énfasis añadido)

Entendemos que de oficio el Instituto rechazará esta propuesta y, de hecho, esperamos que atienda nuestras propuestas de reducir una de las principales barreras que es precisamente la falta de flexibilidad en el ajuste del tamaño de las LACs infringiendo el principio regulatorio básico de ofrecer los mínimos elementos que requieren los CS para el servicio.

Pero insistimos en los intentos reiterados por parte del AEP en empeorar las condiciones en todas sus propuestas de Ofertas de Referencia. No hemos visto desde Telefónica que, de manera voluntaria, se atienda a las verdaderas necesidades de la industria y parecería que, al revés, el AEP intentara eliminar aquellos aspectos que pueden ser de utilidad y hacer efectivo el uso del servicio mayorista, una vez que la industria lo reitera en las consultas públicas.

2.7 Importancia de los Indicadores Clave de Desempeño

El Instituto acaba de presentar la actualización de los Indicadores Clave de Desempeño.

Aunque desde Telefónica valoramos la mejora significativa llevada a cabo en los indicadores para algunos de los servicios mayoristas regulados, lamentamos que para el servicio de Usuario Visitante no haya atendido las demandas de la industria, especialmente las que hicimos llegar desde Telefónica respecto al servicio de Usuario Visitante en la consulta pública de actualización de los indicadores clave de desempeño²⁸.

Y que únicamente, en lo que se refiere a la no discriminación en el nivel minorista, refiere a que ya hay otra obligación relativa a las obligaciones de calidad. Ello no es suficiente para garantizar la no discriminación, por lo que creemos que es una oportunidad perdida por parte del Instituto no haber elaborado unos indicadores clave de desempeño para este servicio mayorista que garanticen la no discriminación frente a su propia operación.

²⁸ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las alternativas de actualización de Indicadores Clave de Desempeño.
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/04-telefonica.pdf>

Que contraargumentando al Instituto, si puede considerarse que el AEP se ofrece el servicio en auto provisión, y pueden utilizarse servicios equivalentes como el que el AEP ofrece de conectividad a grandes clientes como servicio análogo a efectos comparativos para asegurar esta no discriminación.

3. SUGERENCIAS DE CAMBIOS SOBRE LA PROPUESTA DE OFERTA DE REFERENCIA

Una vez observados todos los problemas que los CS encuentran a la hora de utilizar de manera efectiva el servicio de Usuario Visitante, desde Telefónica podemos resumir todo lo anterior en tres grandes problemas con sus respectivas sugerencias para mitigarlos:

- **Limitación en la duración de la obligación a 5 años**, lo que no hace sentido para las condiciones de preponderancia en México y la imposibilidad de duplicar las infraestructuras en las zonas donde los CS demandan el servicio (zonas rurales de baja densidad poblacional y/o condiciones económicas). Dicha duración de 5 años en la práctica internacional estaba pensada para la entrada de nuevos operadores sin red y para ofrecer el servicio al inicio de sus operaciones en todo el territorio nacional. En la experiencia internacional, la obligación regulatoria de acceso a roaming nacional busca eliminar los monopolios naturales que se dan a nivel geográfico y la imposibilidad de duplicar la infraestructura, ya sea en un mercado con dominancia o sin ella, y por lo tanto la duración es indefinida en tanto se mantienen dichas condiciones. En los mercados con dominancia, como en México, con mayor razón la obligación es necesaria y asimétrica y debería ser indefinida, como la propia Unidad de Competencia del Instituto recomienda.
- **Unas tarifas del servicio de roaming nacional que no permiten competir a los CS** y que no están en línea con la obligación de orientación a costos del AEP. Hemos demostrado que el AEP no habría trasladado las eficiencias (economías de escala) que ha ido adquiriendo en los últimos años sino marginalmente y, en el pasado y en la actualidad, las tarifas no permitirían a los CS competir eficazmente con el AEP a partir del uso del servicio mayorista. Hemos podido ver que las tarifas de OMV sí parecen haber alcanzado, tras varios años de ajustes por la obligación de replicabilidad económica, un nivel posiblemente cercano a los costos eficientes del AEP, por lo que dicho nivel de mejora y eficiencia debería igualmente trasladarse a las tarifas del servicio de Usuario Visitante. Este aspecto lo consideramos fundamental para Telefónica y es obligación del Instituto resolver unas tarifas del servicio de Usuario Visitante justas, razonables, orientadas a costos y, especialmente, actualizadas a cada momento en un mercado que evoluciona tan rápidamente.
- **Unas condiciones de la oferta mayorista regulada notablemente alejadas de las condiciones de mercado**, lo que en esencia es un incumplimiento de la obligación regulatoria en términos generales, según la experiencia internacional y las propias medidas de preponderancia y la LFTyR.

3.1 Propuesta respecto a la limitación en la duración de la obligación a 5 años

Es imprescindible extender la temporalidad de la obligación de prestar el servicio de Usuario Visitante mientras persista la figura de la preponderancia y hasta en tanto no existan condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones.

Como ya hemos indicado en el documento, el propio Instituto, a través de su Unidad de Competencia, en el documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 ha recomendado extender la duración de la obligación, ante la falta de impacto en términos de competencia, el bajo uso y las barreras identificadas por el propio Instituto (falta de replicabilidad).

La experiencia internacional también muestra que, cuando la obligación de roaming nacional es consecuencia de una situación de dominancia, la duración de la obligación se da mientras se mantenga esa situación. El establecimiento de límites temporales al roaming nacional está asociado en la experiencia internacional al objetivo de fomentar la entrada de nuevos operadores para que puedan dar rápidamente un servicio en todo el territorio nacional, extendiendo la obligación a todos los operadores, situación distinta a la de las obligaciones asimétricas por dominancia. Aun cuando en los casos como Chile, Colombia o Perú esta obligación es simétrica para todos los operadores y se implementa para facilitar el despliegue y la competencia en zonas rurales, se basa en la existencia de un posible monopolio en dichas zonas rurales. Mientras que en Chile, Colombia y Perú el operador monopólico puede ser distinto dependiendo de la zona rural, en México el operador monopólico en las zonas rurales o de baja densidad poblacional sería el AEP en la mayor parte de las ocasiones. Y en estos países no se ha establecido una duración determinada a la obligación de roaming. Esto es, allá es indefinida.

Como ya indicamos en nuestra respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019, dicha obligación debe estar ligada a la permanencia de la preponderancia o concentración del mercado móvil.

Hemos demostrado también que, en esencia, en las zonas donde los CS demandan el servicio de Usuario Visitante, que son fundamentalmente zonas rurales o de baja densidad poblacional, no es viable para un operador duplicar una infraestructura cuando ya hay un operador establecido, pues dadas las condiciones de la demanda en dichas zonas, no se alcanzaría nunca el retorno de las inversiones cuando ya hay un operador establecido con el que hay que disputar la poca demanda existente. Se trata de monopolios naturales a nivel geográfico que, por lo tanto, necesitan de la intervención regulatoria de manera indefinida (acotada a esas geografías, como se da en la experiencia internacional). Numerosos estudios, como los de la GSMA, muestran que sólo mediante mecanismos de compartición de la infraestructura, tanto pasiva como activa (Usuario Visitante es un mecanismo de compartición activa) son las soluciones para rentabilizar y llevar competencia en servicios a dichas zonas y reducir la brecha en la cobertura. Y de hecho es a priori una solución beneficiosa para ambos operadores (Win-Win), el que ofrece su red y el que la renta. Para el primero porque puede obtener unos ingresos adicionales (mayoristas) y por lo tanto un mayor retorno a unas inversiones comprometidas por la baja demanda, y para el segundo, por ser la única opción de

competir en dichas zonas, dada la inviabilidad de duplicar la infraestructura, siempre que las tarifas sean razonables y permitan replicar la oferta del operador ubicado en la zona.

Por otro lado, la justificación que utilizó en su momento el Instituto para establecer un límite temporal a la obligación asimétrica del servicio de *roaming* nacional no fue ajustada a la experiencia internacional y, además, estaría en aparente contradicción con la estrategia que el propio Instituto se marcó con respecto a potenciar el mercado de OMVs, así como el éxito de la Red Compartida²⁹.

En efecto, en su momento el Instituto justificó el establecimiento de un límite temporal de la siguiente manera:

"Referente a las medidas relacionadas con el Servicio Mayorista de Usuario Visitante, en la Resolución Bienal, el Instituto consideró que, si bien dicho servicio fomenta la entrada y expansión de competidores en el corto plazo (competencia vía servicios), en el largo plazo la competencia estará dada por los operadores que desplieguen infraestructura (competencia vía infraestructura). Por lo tanto, para fomentar ambos objetivos regulatorios, de corto y largo plazo, se consideró pertinente definir una temporalidad para el uso del Servicio Mayorista de Usuario Visitante para promover la competencia entre operadores en las distintas zonas de cobertura de Telcel, sin desincentivar que estos desplieguen infraestructura, motivo por el cual se adicionó la medida Décima Transitoria." (énfasis añadido)

Por un lado, el objetivo del Instituto estaría más en línea con fomentar la entrada de nuevos operadores, no con solventar las fallas competitivas derivadas de la preponderancia (que es el objetivo de las medidas) que, tal y como hemos explicado, son dos objetivos distintos en la experiencia internacional. Pero, fundamentalmente, como hemos indicado, es contradictorio introducir la limitación temporal por una cuestión de fomentar la competencia en infraestructuras y, a la vez, fomentar el desarrollo de los OMVs, que no despliegan infraestructuras, y el objetivo de la Red Compartida, que es ofrecer servicios mayoristas a otros operadores para que estos no tengan que desplegar infraestructura, dado las altas barreras para el despliegue de redes, especialmente en

²⁹ Por ejemplo, en el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los Lineamientos para la comercialización de servicios móviles por parte de operadores móviles virtuales". **"SEGUNDO. - De los Operadores Móviles Virtuales. Derivado del aumento de usuarios que acceden a los servicios de telecomunicaciones móviles a través de redes públicas de telecomunicaciones, resulta necesario fomentar un entorno de competencia donde existan nuevos esquemas para la prestación de los servicios, con la finalidad de ampliar los beneficios económicos y sociales, y potenciar el desarrollo del país.**
[...]

*El incentivo que tienen los concesionarios para proveer servicios mayoristas de telecomunicaciones móviles, bajo el carácter de Concesionarios Mayoristas Móviles, a los Operadores Móviles Virtuales es que se abre una oportunidad para extender la oferta de servicios de telecomunicaciones **utilizando la capacidad instalada de una manera más eficiente, esto es relevante cuando existen importantes economías de escala y grandes costos hundidos, como el caso del sector de las telecomunicaciones.***
[...]

*El proyecto de la **Red Pública Compartida** de Telecomunicaciones asociado al Decreto ha sentado las bases para el **desarrollo de los Operadores Móviles Virtuales**, lo cual **permitirá consolidar mayor competencia que promueva la reducción de los precios y el incremento de la calidad de los servicios en beneficio de los Usuarios Finales.**" (énfasis añadido)*

México. Y como también hemos indicado, ello iría también en sentido contrario a la tendencia internacional a la segregación de los activos y compartición de las redes que están llevando a cabo los operadores de telecomunicaciones a nivel internacional.

Con la acelerada virtualización de las redes, movimiento que se está dando a nivel mundial por diversas y variadas razones, como mejoras tecnológicas, de costos, etc., dando entrada a nuevos actores en la cadena de valor, la competencia será fundamentalmente por servicios y no tanto por infraestructuras, lo que la regulación debe incorporar atendiendo a dicha evolución tecnológica y de mercado (ver por ejemplo estudio de Analysys Mason³⁰).

De hecho, y dada la tendencia internacional y en la región hacia la compartición de las infraestructuras, el Instituto debe adecuar la regulación a las tendencias existentes en el mercado. Tecnologías como OpenRAN se diseñan de origen para habilitar la compartición para más de un operador. Por ejemplo, ver el reciente documento de la consultora Analysys Mason³¹. Asimismo, han llevado a cabo recientemente un estudio sobre MOCN como mecanismo de compartición activa que pueda asegurar el retorno de las inversiones de los operadores en sus nuevos despliegues de red³².

La regulación debe ir en consonancia con las tendencias tecnológicas y nuevos modelos de negocio basados en la compartición.

Por lo tanto, solicitamos que dicha duración sea extendida por un plazo indefinido ligado a la permanencia de la preponderancia o concentración (dominancia) del mercado móvil.

3.2 Tarifas que no permiten competir

Hay una falta evidente de replicabilidad económica en el servicio de Usuario Visitante. En esta ocasión, en su reciente revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 el propio Instituto ha reconocido esta falta de replicabilidad como una de las principales barreras que limitan su uso por parte de los CS, y motivo del escaso impacto hasta la fecha en términos de competencia.

Si bien la prueba de replicabilidad económica actual no incluye el servicio de Usuario Visitante, bajo la obligación de la autorización de las ofertas y tarifas lanzadas por el AEP y según indica la propia LFTyR en sus artículos 208 y 267, el Instituto puede llevar a cabo un análisis de replicabilidad previo de las ofertas minoristas del AEP a partir de las tarifas mayoristas del servicio de Usuario Visitante. También, y bajo la propia recomendación del Instituto en su revisión bienal de las medidas de preponderancia de que las tarifas

³⁰ Analysys Mason. Telecoms capex and opex: moving beyond the traditional investment model.

³¹ Analysys Mason. Julio 2021. Open RAN: on the beach in the UK for the G7 summit, but more work to do to make it widely available. <https://www.analysismason.com/about-us/news/newsletter/open-ran-tip-jul2021/> "Open RAN promises to help MNOs to manage some of these challenges, as will independent yet related innovations around software-driven networking and automation, and **trends such as network sharing and possibly network-as-a-service delivery models.**"

³² Analysys Mason. Abril 2022. Active sharing: a way of delivering 5G ROI, or a technological and operational hazard?

mayoristas de Usuario Visitante deben ajustarse, puede actualizar a la mayor brevedad el modelo de costos de Usuario Visitante para reflejar todas las eficiencias actuales y futuras de la red del AEP. En este sentido, también deberá fijar las tarifas para los próximos años a partir de las eficiencias que conseguirá la red del AEP, al igual que ha hecho con los modelos de costos de interconexión para las tarifas de terminación para el periodo 2021 al 2023.

Es fundamental la intervención del Instituto con las tarifas del servicio de Usuario Visitante. Dichas tarifas no sólo no están orientados a los costos eficientes del AEP, como hemos podido demostrar, sino que están a un nivel que compromete la viabilidad del uso del servicio, pues los costos por su uso superan con creces los ingresos minoristas asociados de los clientes que usan el servicio de cobertura extendida (contraviniendo la propia LFTyR).

Como hemos indicado al principio, este aspecto lo consideramos fundamental para Telefónica y es obligación del Instituto resolver unas tarifas justas, razonables, orientadas a costos y, especialmente, actualizadas a cada momento (anualmente) en un mercado que evoluciona tan rápidamente.

El Instituto debe de intervenir y ajustar las tarifas a un nivel similar a las tarifas de OMV, que finalmente han podido alcanzar un nivel próximo a los costos eficientes del AEP gracias a la prueba y obligación de replicabilidad económica (sin conceder su eficiencia para resolver los problemas del mercado ni profundizar ahora en las importantes deficiencias de dicha prueba). Históricamente las tarifas de OMV, especialmente para datos (MB) han estado por encima de las de Usuario Visitante. Las tarifas presentadas ahora en esta consulta pública para OMV por parte del AEP son ahora notablemente inferiores a las de Usuario Visitante. El Instituto, si no puede actualizar el modelo de costos de Usuario Visitante a la mayor brevedad, puede tomar la referencia de las tarifas de OMV presentadas en esta consulta pública y en la última prueba de replicabilidad económica (la correspondiente al 1T2022) como prueba de las importantes eficiencias que el AEP está reteniendo para sí en las tarifas de Usuario Visitante y ajustarlas en consecuencia.

Concretamente, para la oferta de referencia de Usuario Visitante, es necesario establecer unas tarifas específicas para este servicio que permitan su replicabilidad y, además, establecer esquemas de pago adicionales a los de pago por uso, como esquemas de pago por capacidad y modalidades "bulk" o volumen de unidades que aseguren de manera general la replicabilidad e incentiven el uso del servicio mayorista.

3.3 Condiciones del servicio regulado alejadas de las condiciones de mercado

Respecto a las áreas de servicio

La oferta de referencia debe permitir de manera explícita adaptar el tamaño y forma de las zonas de cobertura a las necesidades de los CS (tamaño de LACs, RACs y TACs) y debe ser una obligación incluida en la oferta de referencia. Debe de ser posible solicitar el mínimo tamaño posible, hasta el nivel de cobertura de un emplazamiento individual. En este punto es conveniente indicar que un principio básico de la regulación *ex ante* respecto a los servicios mayoristas regulados es que estos estén diseñados y tengan la granularidad máxima que permita a los operadores no dominantes utilizar únicamente

los componentes técnicos mínimos necesarios que necesitan para ofrecer su servicio minorista.

En todo caso y para minimizar el tráfico en Usuario Visitante en zonas donde pueda existir un traslape parcial de cobertura y además de los puntos anteriores, el AEP debe implementar los mecanismos estandarizados para el traspaso automático de la comunicación que garanticen que se haga el uso mínimo del servicio de Usuario Visitante cuando existe cobertura de ambas redes, la del CS y la del AEP y no trasladar este problema exclusivamente a los CS.

Los CS podrán demandar una tecnología determinada o servicio del que no disponen de manera desglosada en una determinada zona cubierta por el servicio de Usuario Visitante a pesar de que puedan disponer de infraestructura de telecomunicaciones o cobertura de un servicio o tecnología distinta a la que demandan en esa zona. Ello en virtud de poder replicar técnicamente las tecnologías y servicios del AEP en esa zona y a su vez cumplir con el mandato de la LFTyR respecto a la no disponibilidad de infraestructura o servicio móvil en esa zona.

Alternativamente y como solicitaremos a continuación, mediante MOCN, por diseño de la tecnología, se puede solventar dicho problema, por lo que la obligación de roaming nacional debe incluir la posibilidad de incorporar dicho estándar, que es común en las condiciones de mercado actualmente existentes en México.

Obviamente y aunque no habría ni que indicarlo, el Instituto debe rechazar de oficio el intento del AEP de empeoramiento de la Oferta de Referencia consistente en eliminar cualquier posibilidad de adecuar las zonas de servicio, como está intentando en la propuesta puesta a consulta pública en un claro empeoramiento de las condiciones (que ya de por sí no son las adecuadas).

Replicabilidad técnica

La propuesta de Telefónica es que, sin mayor dilación, se modifique la oferta mayorista para permitir replicar los servicios minoristas del AEP de IoT y M2M. En el pasado ocurrió de manera similar con LTE-A y VoLTE, y no se desencadenó el mecanismo que marcan las medidas asimétricas en cuanto a la replicabilidad técnica de cambiar al momento la oferta de referencia, sino que se tardó en algún caso más de 2 años en ser incorporado a la Oferta de Referencia y únicamente en el procedimiento de revisión anual estandarizado.

Las ofertas de referencia deben ser actualizadas en cuanto el AEP saca al mercado para sus clientes un servicio, tecnología o producto, que su oferta mayorista no permite replicar al resto de los CS.

MOCN y 5G

Como ya hemos indicado previamente, debe incluirse en la oferta de referencia de Usuario Visitante 2022 el estándar MOCN para el servicio de *roaming* nacional, además del *roaming* nacional tradicional; por lo tanto, deberán especificarse las distintas opciones de entrega del tráfico en distintos niveles de la jerarquía de la red, los puntos de presencia y la agregación del tráfico en el nivel de la red y puntos convenidos. Ello supone una mayor eficiencia y menores costos tanto desde el punto de vista de red (menor uso de ciertos elementos de red) como desde la perspectiva del usuario. De manera consecuente, se deben establecer las condiciones para el acceso al servicio bajo

esta modalidad y unas tarifas adaptadas al menor uso de ciertos elementos de la red del AEP, pues la entrega del tráfico puede hacerse en niveles inferiores de la jerarquía de la red. Con MOCN podría resolverse eficazmente el problema de los solapes de cobertura por la falta de flexibilidad en el ajuste de las áreas de servicio.

En resumen, puede afirmarse que la obligación de introducir el estándar MOCN para el servicio regulado de Usuario Visitante resolvería una parte importante de los problemas y barreras al uso actuales. Sin ser exhaustivos:

- **MOCN** se concibe como una solución para resolver el problema del tamaño de las zonas de servicio.
- **MOCN** permite una entrega flexible del tráfico en cualquier punto de la jerarquía de la red (incluyendo a nivel de radio base).
- **MOCN** supone una mejor gestión de todo tipo de tráfico: roaming internacional, tráfico de OMVs en red propia, etc., y de forma transparente.
- **MOCN** permite un esquema de cobro por capacidad además del tradicional pago por uso (evento). Se pueden establecer acuerdos de pago por reserva o aseguramiento de la capacidad de la red, lo que permite un mayor aprovechamiento del servicio y ventajas para ambas partes.
- **MOCN** supone menores costos que el roaming tradicional, pues al poder elegir de manera flexible el punto de entrega del tráfico en la jerarquía de la red, se requerirá un menor uso de los recursos y jerarquía de la red, lo que ahorra costos de red tanto para el proveedor como para el CS.
- Tanto Altan, AT&T y Telefónica ofrecen y usan MOCN en sus acuerdos comerciales voluntarios de uso de la red.

Adicionalmente, debe asegurarse la replicabilidad técnica desde el momento que el AEP lanza una nueva tecnología o servicio que el servicio mayorista correspondiente no puede replicar, actualizando la oferta de referencia al momento. Por ejemplo, el AEP lanzó hace más de un año la tecnología 5G sin cambiar la oferta de referencia y posibilitar la replicabilidad técnica de las ofertas y servicios que ofrece a sus clientes. Desde Telefónica queremos que se evite el problema recurrente e incumplimiento por parte del AEP del principio de replicabilidad técnica y acceso a los CS a las mismas tecnologías que el AEP utilizan en sus servicios y ofertas a sus clientes. Pueden pasar varios años entre que desde la industria se señala una falta de replicabilidad o tecnología que el AEP ofrece a sus clientes, pero no ofrece en el ámbito mayorista hasta que se incluye en las ofertas de referencia (hay múltiples ejemplos, tanto en la de Usuario Visitante con LTE-A, VoLTE, etc., como en las de desagregación del bucle con la fibra (VULA), velocidades simétricas, etc.). Todo esto sin dar por bueno la situación y el procedimiento actual, que necesita ser modificado con una supervisión estricta por parte del Instituto que obligue a modificar las ofertas de referencia tan pronto como se detecte que los servicios mayoristas no permiten replicar los servicios que el AEP ofrece a sus clientes. Además, 5G, por diseño de la tecnología, ofrece el servicio de roaming nacional como uno de los posibles servicios.

Aseguramiento Equivalencia de los Insumos

No hay garantía de que se esté cumpliendo en la actualidad el principio de Equivalencia de los Insumos en el servicio de Usuario Visitante. El servicio de Usuario Visitante no tiene establecidos actualmente unos indicadores de desempeño que permitan certificar que el AEP no está priorizando su operación frente a los CS y/o dando un distinto trato entre los CS.

Desafortunadamente, el Instituto no ha incluido Indicadores Clave de Desempeño para el servicio de Usuario Visitante en su reciente resolución.

Desde Telefónica hemos venido denunciando que los indicadores actuales no tienen ninguna relevancia ni valor informativo para detectar ninguna falta de Equivalencia de los Insumos ni un trato discriminatorio.

Lamentablemente, el servicio de Usuario Visitante se seguirá ofreciendo sin garantía de un trato no discriminatorio por esta falta de indicadores clave de desempeño adecuados al servicio.

Finalmente, y a modo de cierre, desde Telefónica creemos que el Instituto cuenta actualmente con las herramientas para tratar de corregir las barreras existentes para el uso del servicio de Usuario Visitante. Únicamente sería necesario, como viene demandándose desde la industria, una aplicación efectiva y rigurosa de las medidas que ya existen y que el Instituto adopte un papel supervisor y de *enforcement* efectivo de las obligaciones tan pronto como se evidencie cualquier obstáculo a su uso efectivo, y que aplique el régimen sancionador con rigor para disciplinar al AEP en el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.

Especialmente apremiamos al Instituto a una intervención urgente respecto a las tarifas del servicio, que deben de ser ajustadas de manera agresiva conforme a las verdaderas eficiencias y costos del AEP, y la duración de este, que debe de ser indefinida.



Respuesta a la Consulta Pública sobre la "Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Reventa de Servicios (OMV)"

Telefónica México

13 de septiembre de 2022

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. CONSIDERACIONES DE TELEFÓNICA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA	4
3. SITUACIÓN DEL MERCADO MÓVIL y OMV Y EVOLUCIÓN.....	8
4. LA PRUEBA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA ACTUAL NO DESINCENTIVA COMPORTAMIENTOS QUE DAÑAN A LA COMPETENCIA	11
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE TELEFÓNICA	21

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (en adelante, "Telefónica") agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones ("Instituto" o "IFT") la oportunidad de emitir nuestros comentarios a la consulta pública sobre las "Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Reventa de Servicios (OMV)".

Telefónica no pretende utilizar ni en el presente ni en el futuro dicho servicio mayorista regulado. Sin embargo, desde Telefónica consideramos de un especial y particular interés la Oferta de Referencia de OMV y en general, sobre las obligaciones asimétricas relacionadas con OMV, **ya que es el único servicio que el Instituto considera para llevar a cabo la prueba de replicabilidad económica**, por lo que es a partir de este servicio mayorista con el que se puede llegar a ejercer un mínimo control sobre las prácticas abusivas del AEP en precios en el ámbito minorista (y por extensión en el mayorista con tarifas que permitan la replicabilidad económica).

Es por lo que desde Telefónica enfocamos nuestros comentarios en la obligación de replicabilidad económica asociada al servicio de OMV y su incumplimiento reiterado por parte del AEP, como demostraremos.

Desde Telefónica venimos señalando desde hace tiempo la importancia de la obligación de replicabilidad económica, de su adecuado diseño para afrontar los problemas de cada mercado y de su implementación efectiva para conseguir los objetivos que tiene planteados. Sin embargo y como hemos expuesto en numerosas ocasiones y expondremos en esta respuesta, la obligación de replicabilidad económica, especialmente en el mercado móvil, no estaría cumpliéndose de manera efectiva y no estaría permitiendo a los competidores del AEP (tanto operadores de red como OMV) competir en igualdad de condiciones con el AEP. La reconcentración del mercado móvil a favor del AEP es una consecuencia de la falta de efectividad de esta obligación asimétrica.

En el presente documento mostraremos la posición de Telefónica respecto a la obligación de replicabilidad económica, cuales serían los principales problemas que la industria identifica y, finalmente, una propuesta orientada a resolver los problemas existentes, con el foco especialmente en el mercado móvil, que es el mercado más concentrado, con mayores problemas competitivos y con el AEP reconcentrándose.

2. CONSIDERACIONES DE TELEFÓNICA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA

Desde Telefónica mantenemos nuestra postura general respecto al conjunto de las obligaciones de replicabilidad económica que tiene impuestas el AEP, tanto en el ámbito de los servicios móviles como en el de los servicios fijos. Postura que hemos mantenido a lo largo de los años, lo que puede comprobarse en nuestras respuestas a las consultas públicas de las Ofertas de Referencia de OMV¹, Usuario Visitante², Enlaces Dedicados³, OREDA⁴, en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia⁵ así como en la primera consulta pública de las metodologías y pruebas de replicabilidad económica⁶. Consideramos que:

El conjunto de las obligaciones de replicabilidad económica no está siendo efectiva y no están disuadiendo al AEP de continuar con su comportamiento anticompetitivo en los precios de sus productos en relación con los precios mayoristas de los servicios que ofrece a los CS.

Como ocurre con otras medidas asimétricas de preponderancia y como venimos manifestando desde hace tiempo, el AEP no está cumpliendo de manera efectiva sus obligaciones (sin menoscabo de que puedan existir incumplimientos) y estas no atajan ni

¹ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones". IFT septiembre 2019. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/formatoparparticiparenconsultauvyomvpegasopcscompleto.pdf>

² Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones. IFT septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/3formato-consulta-publica-usuario-visitante-070921.pdf>

³ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. IFT septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/7formato-consulta-publica-ore-orci-070921.pdf>

⁴ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. IFT septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

⁶ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones". IFT Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

resuelven los objetivos y problemas para los que fueron diseñadas. Algo que, como también hemos venido señalando, debería ser el propio Instituto el que vele por ese cumplimiento efectivo y no tan solo formal, mediante una supervisión estricta de las obligaciones, ajuste de estas según vayan siendo implementadas y observando su impacto con sanciones disuasorias y verificación de una serie de cumplimientos de hitos asociados a las medidas para así comprobar el grado de ajuste de éstas a las fallas de mercado existentes en cada momento.

Concretamente respecto a la obligación de replicabilidad económica en el ámbito móvil, una vez transcurridos no menos de 4 años desde su implantación, desde Telefónica señalamos a continuación los dos principales problemas que se estarían dando respecto a esta obligación:

1. Desde el principio, sostenemos que la obligación no fue bien diseñada para atender los problemas específicos del mercado móvil, la muy alta concentración a favor del AEP, los muy elevados costos de cambio de los clientes y las tácticas comerciales que lleva a cabo el AEP que consiguen neutralizar los intentos de los competidores para mantenerse o crecer. Fundamentalmente, resulta demasiado alto el nivel de agregación de la prueba de replicabilidad económica (por cartera de clientes y por ofertas insignia pero agregando la totalidad de los ingresos y costos de todos los clientes de cada cartera u oferta), y que sea sólo ex post, estarían impidiendo observar las prácticas de precios del AEP en ofertas específicas, en retención y/o captación de clientes, que no serían replicables económicamente, pero que la prueba no puede identificar (por quedar diluidos en el elevado nivel de agregación) y que son las prácticas que están condicionando de manera principal la dinámica del mercado y permitiendo al AEP su reconcentración en el mercado móvil. Si esto ya parecía evidente que ocurriría en 2017 cuando se estableció la medida y desde la industria se manifestaron estas deficiencias, el transcurrir del tiempo y la implementación de la medida no han hecho sino confirmar la falta de adecuación de la misma a la realidad del mercado móvil en México, un mercado altamente concentrado, donde la obligación actual no ha podido impedir una mayor reconcentración a favor del AEP **y donde la falta de replicabilidad económica no sólo ha podido producir un daño directo a los CS (OMV) usuarios del servicio mayorista del AEP, sino un daño al conjunto del mercado y los agentes que en él intervienen**, ante unas prácticas que erosionan la competencia y no tienen consecuencias para el AEP. Con las numerosas evidencias existentes en todo este tiempo que desde la industria se ha hecho llegar al Instituto, con el propio reconocimiento por parte del Instituto en su última resolución bienal sobre la efectividad de las medidas de preponderancia de la falta de competencia en el mercado de OMVs, los continuos incumplimientos de la prueba de replicabilidad económica actual (ver punto siguiente), la muy alta concentración del mercado móvil y la falta de replicabilidad económica a partir del servicio de Usuario Visitante (con tarifas similares a las de OMV), resulta sorprendente que la medida de replicabilidad económica en el ámbito móvil no haya sido modificada y reforzada en la última revisión bienal de las medidas.

2. Incluso con la prueba ex post actual, con las limitaciones que tiene por diseño para ajustarse a los problemas del mercado móvil e identificar las prácticas del AEP que están condicionando la dinámica del mercado, está resultando evidente que el AEP está llevando a cabo prácticas que dañan a la competencia, no pasando la prueba de manera reiterada y ajustando las tarifas a posteriori para cumplir formalmente con su obligación, pero no con el fondo y objetivo de dicha obligación. Esta reiteración por parte del AEP - que se puede constatar en los informes publicados por el Instituto- debería haber desencadenado acciones más contundentes y proactivas por parte del Instituto para identificar el fondo de la situación, las prácticas anticompetitivas que subyacen en ese comportamiento reiterado y el daño que estaría provocando al mercado. De hecho, resulta sorprendente que, de los cuatro años en los que la obligación ha estado vigente, el AEP no ha pasado la prueba en la mayoría de los trimestres y únicamente ha sido acreditada retrospectivamente por el Instituto (concretamente sólo ha habido 5 trimestres con las pruebas superadas de un total de 16 trimestres con informes de resultados). Adicionalmente, durante los años 2020 y 2021 no se emitió ningún informe y sólo en el 2022, el Instituto ha publicado los informes de esos dos años (hasta el 3T2021) y posteriormente los del 4T2021 y 1T2022. Si bien la pandemia podría explicar un cierto retraso en la publicación de los resultados en el primer o segundo trimestre del 2020, cuando ciertas actividades quedaron suspendidas, no podría justificar el retraso de dos años en su presentación, con daños al mercado y a los OMV durante ese periodo, como mostraremos, que el retraso injustificado en la realización de la prueba ha contribuido a aumentar. Desde Telefónica también queremos manifestar que, en un primer momento, pensamos que la prueba ex post no llegaría a mostrar falta de replicabilidad económica, dado el elevado grado de agregación, y que el AEP utilizaría dicho grado de agregación para diluir una falta de replicabilidad económica en determinadas ofertas y para determinados colectivos o para determinadas actuaciones de retención y captación. Sin embargo, el hecho de que sí se esté observando una práctica generalizada de falta de replicabilidad económica reiterada a nivel agregado, muestra tanto una total falta de desincentivo para que el AEP incurra en esta práctica como la evidencia de que, para ofertas concretas y promociones específicas a determinados clientes, la falta de replicabilidad económica estará siendo manifiesta y es lo que finalmente inclinaría la balanza a favor del AEP en la ganancia neta de clientes móviles, y por lo tanto en su reconcentración, algo que creemos que es innegable y el Instituto no puede sino confirmar.

Estos dos grandes problemas los hemos puesto de manifiesto en numerosas ocasiones.

Respecto al primero, la necesidad de una replicabilidad económica ex ante previa al lanzamiento de la oferta, remitimos a nuestra respuesta a la consulta pública sobre la actualización de la metodología de replicabilidad económica de enero de este año 2022⁷.

Sin embargo, sí reiteraremos en este documento nuestra posición y deficiencias de la metodología actual, que es la que está en vigor actualmente y está en relación directa con el servicio mayorista de OMV. Como hemos indicado, desde Telefónica no somos ni seremos usuarios del servicio mayorista de OMV del AEP, pero sí manifestamos que la obligación de replicabilidad económica que tiene como insumo principal las tarifas de este servicio mayorista es un aspecto fundamental para imponer un cierto control a las prácticas abusivas del AEP. Por ello nos centraremos en el punto 2 del listado anterior.

⁷ IFT. Enero 2022. Respuesta de Telefónica a la "Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica".
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/220221-participacion-06-telefonica.pdf>

3. SITUACIÓN DEL MERCADO MÓVIL y OMV Y EVOLUCIÓN

En numerosas respuestas hemos mostrado la reconcentración del mercado móvil y las dificultades de los competidores por mantenerse en el mercado.

Remitimos a nuestra respuesta a la Consulta Pública de la Oferta de Referencia de Usuario Visitante y OMV⁸ de esta misma consulta para un análisis detallado.

Resumidamente, la tendencia actual, si no hay cambios relevantes, es que el AEP en el mercado móvil continúe reconcentrándose.

Y además del mercado móvil en general, esto tiene un efecto evidente en el mercado OMV en particular.

En efecto, el mercado OMV en México no termina de despegar y se encuentra en unos niveles ultra-bajos que apenas tienen efecto en términos de competencia en el mercado móvil.

La siguiente gráfica ilustra la evolución del mercado OMV por ingresos, indicador éste que da la verdadera medida de su tamaño y peso efectivo en el mercado:

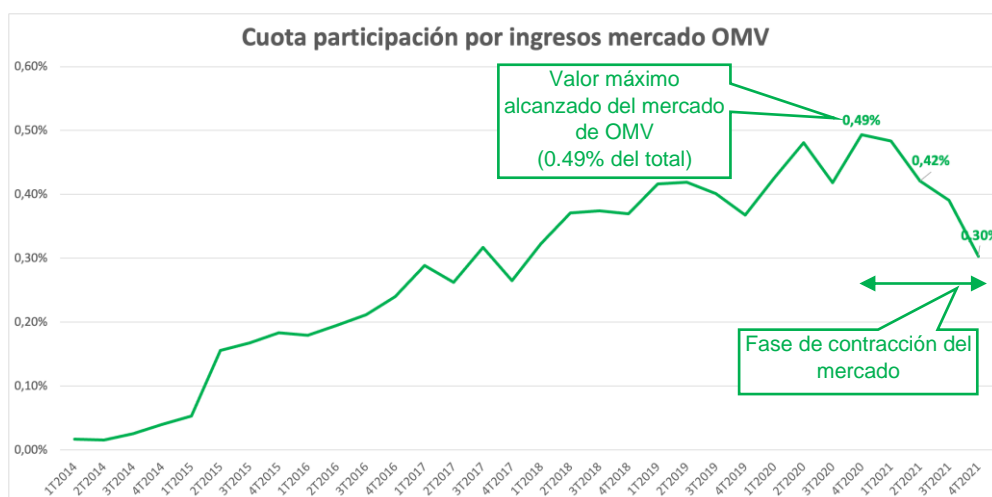


Figura 1. Evolución del mercado OMV en México desde 2014 hasta finales de 2021 (Fuente: BIT)

Como puede observarse, el mercado OMV subió inicialmente de manera tímida, al principio y hasta el 2018 exclusivamente gracias a otros operadores distintos al AEP, dado que el AEP llevaba a cabo una denegación de acceso de facto, a pesar de tener la obligación de acceso desde el año 2013. Posteriormente el mercado OMV ha crecido hasta alcanzar un máximo de apenas el 0.50% del total del mercado por ingresos (valor

⁸ IFT. Agosto 2022. Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-las-propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-los-servicios-mayoristas-de-2>

absolutamente testimonial), y desde los últimos trimestres no deja de contraerse hasta alcanzar a cierre de 2021 un valor del 0.30% del mercado por ingresos.

Bajo cualquier óptica que se utilice, el mercado de OMV no está funcionando en México. El principal problema no sería tanto las dificultades que el AEP impone para el acceso a su red, que también, aunque los OMV pueden utilizar la red de otros operadores que no les imponen ninguna barrera de acceso, sino el problema principal serían las condiciones competitivas generales del mercado móvil y la reconcentración que se está llevando a cabo que impiden a los OMV y al resto de los operadores tener una escala mínima de viabilidad y márgenes que les permitan un sostenimiento en el largo plazo, lo que de alguna manera reconoce el Instituto en su último Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales (OMVs) de 2021⁹. Y ello, entre otros factores, motivado por la política y estrategia de precios anticompetitiva del AEP que neutraliza los esfuerzos de los competidores para determinados segmentos, nichos de mercado y, especialmente, en la retención de sus clientes y la captación de nuevos clientes. La falta de replicabilidad económica es la consecuencia de ello y lo que los OMV que usan la red del AEP directamente sufren, pero indirectamente todo el mercado. Es por ello la importancia fundamental de una buena y efectiva obligación de replicabilidad económica.

A modo de comparativa con otros mercados y países donde las obligaciones de acceso de OMV han sido efectivas, la gráfica siguiente ilustra lo alejado que está el mercado OMV de México de asemejarse a unas condiciones de acceso y volumen comparables a mercados/países con un mercado OMV dinámico y efectivo.

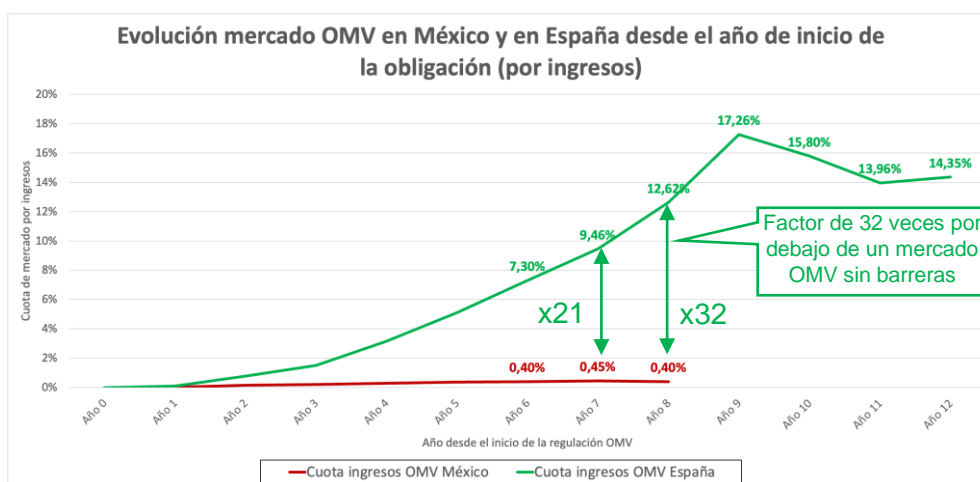


Figura 2. Comparativa evolución mercado OMV en México y en España (Fuente: BIT y CNMC)

Como indicamos, el problema no estaría tanto en el nivel mayorista, pues los OMV tienen alternativas (el resto de los operadores distintos del AEP, especialmente la propia Telefónica que fue el primer operador en albergar OMVs en su red, la red Compartida Altán, etc.). El problema que encuentran los OMVs es el mismo que encuentran el resto de los operadores de red y son las condiciones competitivas y fallas de mercado

⁹ IFT. 2021. Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales (OMVs)

generales, y particularmente las condiciones comerciales utilizadas por el AEP apalancadas en su preponderancia y poder de mercado que les impiden alcanzar una cuota mínima relevante.

En los siguientes apartados desarrollamos el principal problema y motivo por el que desde Telefónica respondemos a esta consulta pública, que es la falta de replicabilidad económica y su incumplimiento reiterado, a pesar de que el Instituto a posteriori conceda por superada la prueba, pero que en todo caso queda un daño permanente a las posibilidades competitivas de los OMV.

La obligación de replicabilidad económica no es únicamente una obligación para que pueda adecuar los precios mayoristas de los OMV, sino que, si fuera llevada de manera efectiva y eficaz, tendría el objetivo de establecer un cierto límite a las prácticas comerciales del AEP y un cierto control a los precios que éste establece a sus clientes y que no permiten al resto de los operadores poder replicarlos económicamente. Como mostraremos, no tiene que ser algo generalizado para que la estrategia del AEP sea efectiva, pues basta que se centre en nichos de clientes y en la captación y retención de estos.

4. LA PRUEBA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA ACTUAL NO DESINCENTIVA COMPORTAMIENTOS QUE DAÑAN A LA COMPETENCIA

Con independencia de las evidencias de que el diseño de la prueba de replicabilidad económica móvil debe ser ajustado y endurecido adecuándolo a las fallas competitivas que se están dando en el mercado móvil, respecto al segundo gran problema existente, evidenciamos que el procedimiento trimestral de verificación de la replicabilidad económica móvil actual no resultaría efectivo y se estaría generando un daño prolongado a los OMV usuarios del servicio mayorista del AEP y, en consecuencia, un daño general a la competencia y al mercado.

Como hemos adelantado anteriormente, el propio Instituto es consciente de la falta de efectividad de las medidas y el escaso impacto y uso de los servicios mayoristas móviles. La propia Unidad de Competencia del IFT en el análisis realizado sobre la efectividad de las medidas, contenido en el documento público de la segunda Resolución bienal de las medidas de preponderancia publicado en diciembre de 2020, indica respecto al uso de la oferta OMV¹⁰:

“Las Medidas han tenido un impacto bajo en relación con los objetivos de incentivar la entrada y expansión de competidores del AEPT con base en servicios de comercialización y reventa a OMV” (énfasis añadido)

En efecto, acudiendo a los informes de replicabilidad económica móviles publicados por el Instituto, únicamente habrían existido cinco trimestres donde no se diera una falta de replicabilidad económica para alguna de las carteras de clientes u ofertas emblemáticas.

Aunque el Instituto haya obligado al AEP a ajustar a posteriori las tarifas mayoristas, el AEP ha continuado y reiterado su comportamiento y el daño a la competencia ha sido continuo, no puntual. El AEP no ha visto que su comportamiento tenga ninguna penalización más allá de ajustar las tarifas a posteriori (que no retrospectivamente, lo que habría podido en parte paliar el daño producido a los OMVs que alberga en su red).

La siguiente tabla resume lo acontecido hasta donde hay registros:

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado	Resultado global
Primer trimestre 2018	Cartera prepago	Prueba piloto	No aplica
	Insignia prepago		
	Cartera pospago		
	Insignia pospago		
Segundo trimestre	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	

¹⁰ IFT. Diciembre 2020. 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 Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado	Resultado global
2018	Insignia pospago	No Replicable	No Replicable
Tercer Trimestre	Cartera prepago	No Replicable	
	Insignia prepago	No Replicable	
2018	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Primer trimestre	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Tercer trimestre	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Segundo trimestre	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado	Resultado global
	Insignia pospago	Replicable	

Tabla 1. Resultados trimestrales de la prueba de replicabilidad económica móvil (Fuente: Informes de Resultados 2018 a 2022, emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones)

A partir de lo anterior se puede corroborar que en cada trimestre evaluado por lo menos una de las ofertas y/o carteras resultó no replicable económicamente en una primera evaluación hasta la segunda mitad del 2019 y de nuevo en el 2020 en tres trimestres y en 2021 en el primer trimestre, hasta que el Instituto volvió a retomar las pruebas, según indica el propio Instituto en sus últimos informes correspondientes a 2020 y 2021. Hubo dos trimestres en 2021 donde se pasó la prueba pero, de nuevo, en el cuarto trimestre de 2021 y el primero de 2022 volvió a no superarse.

En resumen, sólo en un 31% de las ocasiones el AEP superó de manera efectiva la prueba de replicabilidad económica diseñada por el Instituto (sin conceder con ello que estuviera bien diseñada y asegurara de facto la replicabilidad económica).

Sin embargo, y con independencia que con posterioridad a la modificación de los precios mayoristas el Instituto tuvo por acreditada la obligación, resulta innegable que hubo periodos de varios meses en los que el AEP comercializó ofertas no replicables, lo que evidenciaría un incumplimiento reiterado y sistemático por parte de dicho agente que debe ser sancionado. Ello sería especialmente grave para el año 2020 y 2021, donde ha mediado más de un año de retraso entre cada periodo de la obligación y la realización de la prueba pertinente, lo que ha podido incrementar y prolongar el daño al mercado, tal y como mostraremos. Y donde no encontraríamos justificación en la situación de pandemia vivida, pues especialmente nuestro sector ha podido continuar con sus actividades y garantizar la conectividad y servicios a los ciudadanos.

Pues el AEP podría saber con la suficiente antelación si la prueba daría un resultado replicable o no (pues el modelo lo tiene, es público, y conoce la información con la que se ejecuta la prueba, pues corresponde a su propia información que envía al Instituto) y ajustar las tarifas de manera proactiva con antelación para conseguir pasar la prueba, algo que a todas luces no estaría haciendo.

El Instituto debe ser consciente de que este comportamiento reiterado muestra la falta de efectividad real de la obligación, y que se está dañando a los OMVs usuarios del servicio y, por extensión, al mercado en su conjunto. El AEP no tiene incentivos para cambiar su comportamiento, agravado además por el retraso en la entrega de la información y/o la exactitud de esta (como el propio Instituto reconoce en su revisión bienal de las medidas de 2020), lo que conlleva que el daño sea mayor a que si se llevara a cabo la corrección en los plazos estipulados.

De todos los periodos en los que se ha podido hacer la prueba de replicabilidad, sólo en el 31% de los casos el AEP ha superado la prueba a la primera, sin daño aparente para los OMV. En el resto de las ocasiones, ha existido una falta de replicabilidad, en algunos casos oculta durante más de 1 año (por diversos motivos y retrasos) que han tenido un daño indudable en el mercado de OMV y, particularmente, para los OMV que usan la red del AEP bajo su oferta regulada.

Debería ser el Instituto el que tome una actitud proactiva para desincentivar este comportamiento reiterado y el daño a la competencia que no puede solventarse, en un análisis holístico, pues la obligación de replicabilidad económica encuentra sentido únicamente en la medida que su ejecución oportuna discipline de manera efectiva al AEP y limite su capacidad para llevar a cabo estrechamiento de márgenes en detrimento de la competencia.

Hemos visto anteriormente en la experiencia internacional como en Noruega, con un mercado móvil también altamente concentrado, el regulador noruego ha visto preocupante un comportamiento similar de incumplimiento reiterado por parte del operador dominante. Y no sólo ha expresado la posibilidad de añadir una prueba ex ante oferta por oferta si se dieran dos casos de incumplimiento consecutivos, sino que además señala la obligación de resarcir a los OMV por el precio en exceso cobrado como resultado de unas tarifas por encima de las que hubieran permitido la replicabilidad económica de las ofertas del operador dominante.

En efecto, indica Nkom¹¹:

"Reembolsos

Si no se supera la prueba de replicabilidad económica, Nkom ordenará a Telenor que corrija los precios de acceso a un nivel que implique que se cumple el requisito de no someter a los compradores de acceso a un estrechamiento de márgenes. Tal orden de rectificación sólo surtirá efecto en el medio plazo.

Del numeral §10.12 de la Ley de Comunicaciones Electrónicas se desprende que un proveedor que haya pagado un precio demasiado alto en relación con una obligación de precio como la impuesta a Telenor por esta decisión, puede reclamar el reembolso del recargo.

...

Para calcular el monto del reembolso, Nkom considerará el periodo en el que se ha cobrado un precio excesivo y qué tan alto ha sido el precio excesivo durante este período."

Se observa entonces que, en la práctica internacional, se evidencia también este tipo de comportamiento, donde los reguladores constatan que una medida de la regulación ex ante no siempre evita el daño, pero endurecen la medida si no logra disciplinar al operador regulado y, en todo caso, se compensa por el daño directo realizado.

¹¹ Nkom. Mayo 2020. 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.

"Refunds

If the margin squeeze test is not passed, Nkom will instruct Telenor to correct the access prices to a level that entails that the requirement not to put access buyers in a margin squeeze is fulfilled. Such an order for rectification will only be effective forward in time. It follows from §10.12 of the Electronic Communications Act that a provider who has paid too high a price in relation to such a price obligation as is imposed on Telenor by this decision, may claim the overcharge refunded

...

In order to calculate the size of the repayment amount, Nkom will have to consider for which period an excessive price has been charged, and how high the excessive price has been during this period."

De hecho, este endurecimiento es llevado a cabo por la misma Nkom en su última revisión del mercado.

Recientemente en 2020 Nkom volvió a realizar un análisis del mercado móvil e impuso nuevamente medidas asimétricas al operador dominante. En su documento de remedios, donde endurece, entre otras, la prueba de replicabilidad económica (con parámetros más estrictos relativos al tamaño del operador considerado, por ejemplo), sopesa la posibilidad de incluir una prueba ex ante oferta por oferta si el operador dominante sigue incurriendo en una falta de replicabilidad económica reiterada, tal y como habría venido ocurriendo en los años anteriores.

En efecto, indica Nkom¹²:

*"Además, Nkom ha considerado la invitación de la ESA (EFTA surveillance authority) **para aplicar pruebas de replicabilidad económica ex ante si Telenor no pasa dos pruebas consecutivas**. Nkom ya ha declarado en el Capítulo 7.8 de la decisión que **puede ser apropiado exigir que se supere una prueba de replicabilidad económica antes de poder lanzar una nueva oferta minorista en el mercado, si las obligaciones actuales no funcionan según lo previsto**. Tal cambio de instrumentos de política regulatoria puede hacerse sin un nuevo análisis de mercado, cf. Ley de Comunicaciones Electrónicas § 3-4." (énfasis añadido y traducido del original en inglés)*

Nkom muestra en su documento la reiteración de resultados no replicables de la prueba de replicabilidad económica agregada ex post en los últimos años y se otorga el derecho de añadir una prueba ex ante oferta por oferta antes de su lanzamiento en el nuevo periodo de análisis (sin esperar a la siguiente revisión) si el operador regulado muestra dos resultados no replicables de manera consecutiva.

Pues, como indica Nkom, el operador dominante tiene la herramienta y la información para conocer a priori y con antelación suficiente el resultado de la prueba y, si ésta resulta en no replicable económicamente en un periodo determinado, ello no sería como consecuencia del desconocimiento del operador regulado, que tenía la información y podría haber actuado proactivamente para que no fuera así.

Así lo indica Nkom¹³:

"Nos referimos, entre otras cosas, al hecho de que Telenor tiene acceso al modelo y conoce los diferentes valores utilizados para evaluar si existe un estrechamiento de márgenes."

¹² Nkom. Mayo 2020. 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. "Furthermore, Nkom has considered ESA's invitation to conduct ex-ante margin squeeze tests if Telenor does not pass two consecutive margin squeeze tests. Nkom has already stated in Chapter 7.8 of the decision that it may be appropriate to require that a margin squeeze test has to be passed before a new retail offer can be launched in the market if the current obligations does not work as planned. Such a change of policy instruments can be made without new market analysis, cf. Electronic Communications Act § 3-4."

¹³ Ibid. "Nkom refers, among other things, to the fact that Telenor has access to the model and knows the different values used to assess whether there is a margin squeeze."

Queremos recordar que en Noruega ya existe una prueba prelanzamiento que exige un margen bruto positivo (sin contar con los costos aguas abajo), por lo que una prueba ex ante tal y como comenta Nkom sería un endurecimiento de la actual mediante una prueba completa ex ante de replicabilidad económica. Y también queremos recordar que Noruega es un mercado móvil altamente concentrado, pero no tanto como el mercado móvil en México, sin embargo, con obligaciones más estrictas.

A pesar de la modificación continua de las tarifas mayoristas, el AEP sigue manteniendo una estrategia de estrechamiento de márgenes sistemática, lo que se puede corroborar con los resultados para cada periodo, imposibilitando así la replicabilidad económica a los OMV con las tarifas vigentes en todo momento. Como se señaló anteriormente, con independencia de que el AEP actualice su esquema tarifario mayorista meses después de analizado el trimestre, ello no compensa el daño económico, en lo particular, ni el daño competitivo, en lo general, generado en el mercado. Sobre todo, si se revisa que en algunas ocasiones la modificación de tarifas mayoristas del AEP ha tomado entre 5 y 6 meses contados a partir de la fecha en que inició el trimestre en el que se presentaron los resultados no replicables, y más de un año para el 2020 y 2021. Naturalmente, cuando el AEP comercializa ofertas minoristas que no son replicables económicamente, obstaculiza que sus competidores puedan comercializar ofertas minoristas similares sin incurrir en pérdidas; lo que afecta las condiciones de competencia en el mercado y va en detrimento de los servicios prestados a los usuarios finales debido a una menor variedad de ofertas de servicios disponibles, así como al hecho que, en los segmentos del mercado donde las ofertas comerciales del AEP no son replicables, este agente económico explota libremente su posición de dominio. Esto ha provocado un daño económico importante al mercado de OMV.

Lo anterior, con independencia de que la falta de replicabilidad económica haya generado otros daños al mercado de OMV y al mercado móvil en general, más allá del daño directo con motivo de las tarifas cobradas en exceso de manera indebida a los OMV, como se acreditará a continuación. Estos daños de carácter más general al mercado móvil pudiesen incluso ser de mayor cuantía que los daños generados de manera directa sobre el mercado de OMV, en tanto que toman la forma de restricciones al desarrollo y crecimiento del mercado de OMV en perjuicio de la competencia en el mercado y de la maximización del bienestar del consumidor.

A continuación, se provee evidencia económica que demuestra que, a diferencia de lo que manifiesta el Instituto en sus informes de resultados de replicabilidad, el incumplimiento reiterado del AEP a su obligación de replicabilidad económica ha tenido un impacto directo sobre la situación financiera de los OMV que operan en México en la red del AEP.

El detalle de los cálculos se resume a continuación el resultado del análisis del daño que ha podido tener para un OMV hipotético de tamaño intermedio (aprox. 300,000 clientes)

durante los años del 2018 al 2021 (pero puede encontrarse un mayor detalle en nuestra respuesta a la consulta de actualización de la prueba de replicabilidad económica¹⁴).

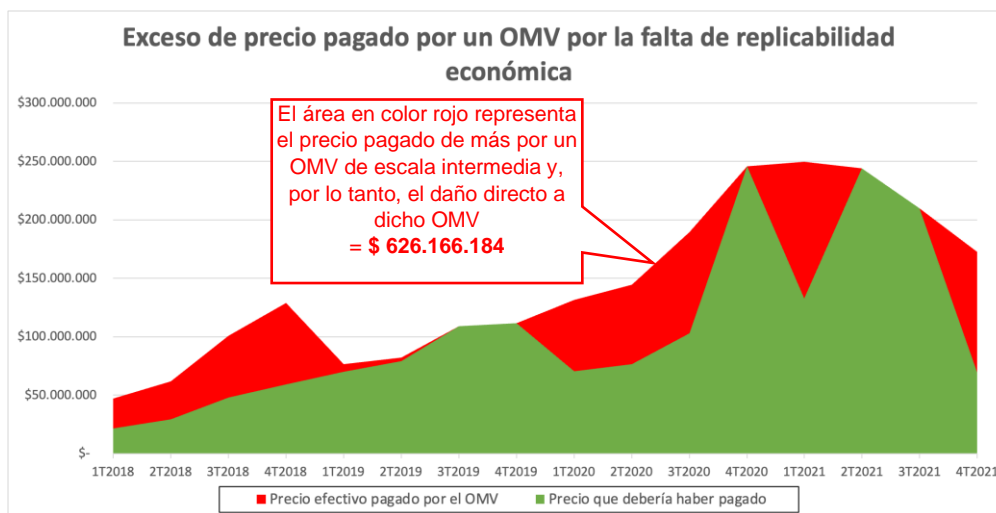


Figura 3. Valoración del daño económico a un OMV por la falta de replicabilidad económica reiterada (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT)

Puede observarse un incumplimiento sistemático y un daño continuado y prolongado a los OMV. Especialmente al principio del periodo, 2018, y en el 2020 y 2021, últimos dos años donde el enorme retraso en la supervisión de la replicabilidad económica ha tenido como consecuencia no sólo una reiteración del comportamiento del AEP -que, suponiendo sin conceder, parecía estar disciplinándose en el 2019-, sino un aumento relevante del exceso de precio pagado por los OMV, y por lo tanto del daño acumulado (el cálculo de la gráfica es el valor para un único OMV de escala intermedia que use el servicio de OMV del AEP). Entendemos que la pandemia de COVID-19, que desgraciadamente ha afectado tanto a la salud como a la economía, pueda haber retrasado alguno de los informes de 2020, pero no se entiende que en estos dos años, donde las empresas y organismos se han adaptado al trabajo remoto y todas las gestiones pueden hacerse telemáticamente, no se hayan llevado a cabo las pruebas en los plazos establecidos y ajustado las tarifas mayoristas tan pronto como se detectara la falta de replicabilidad económica por lo que, a todas luces, la obligación de replicabilidad económica hacia el AEP ha quedado suspendida de facto durante casi dos años. **Incluso y sin conceder, si el AEP hubiera superado las pruebas de los trimestres correspondientes, ello únicamente evidenciaría el diseño inadecuado de la prueba actual, pues tal y como hemos mostrado en los capítulos anteriores, existe una alarmante reconcentración del mercado a favor del AEP, los competidores invierten más pero tienen grandes dificultades para aumentar su participación en el mercado**

¹⁴ IFT. Enero 2022. Respuesta de Telefónica a la "Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica". <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspUBLICAS/documentos/220221-participacion-06-telefonica.pdf>

y alcanzar una escala de sostenibilidad, y la replicabilidad económica de la mayor parte de las ofertas que el AEP lanza al mercado, analizadas individualmente, son manifiestamente no replicables, lo que inclina la balance en la captación y la retención de clientes a favor del AEP.

Como análisis adicional para comprobar que durante estos trimestres se ha estado produciendo un daño a los OMVs que utilizan la red del AEP, y, como decimos, por extensión al conjunto del mercado y a los consumidores, a partir de la información del BIT de los ingresos de estos OMV, el tráfico reportado así como las tarifas mayoristas de OMV que estuvieron vigentes en cada momento, con los descuentos que aplicarían a cada OMV dependiendo del volumen utilizado (a partir de la información del tráfico), puede verse que este conjunto de OMVs ha tenido unos costos mayoristas mayores que sus ingresos por servicios, y por lo tanto rentabilidades brutas negativas en dicho periodo (ello sin añadir los costos aguas abajo, que harían que la rentabilidad negativa efectivamente fuera aún mayor).

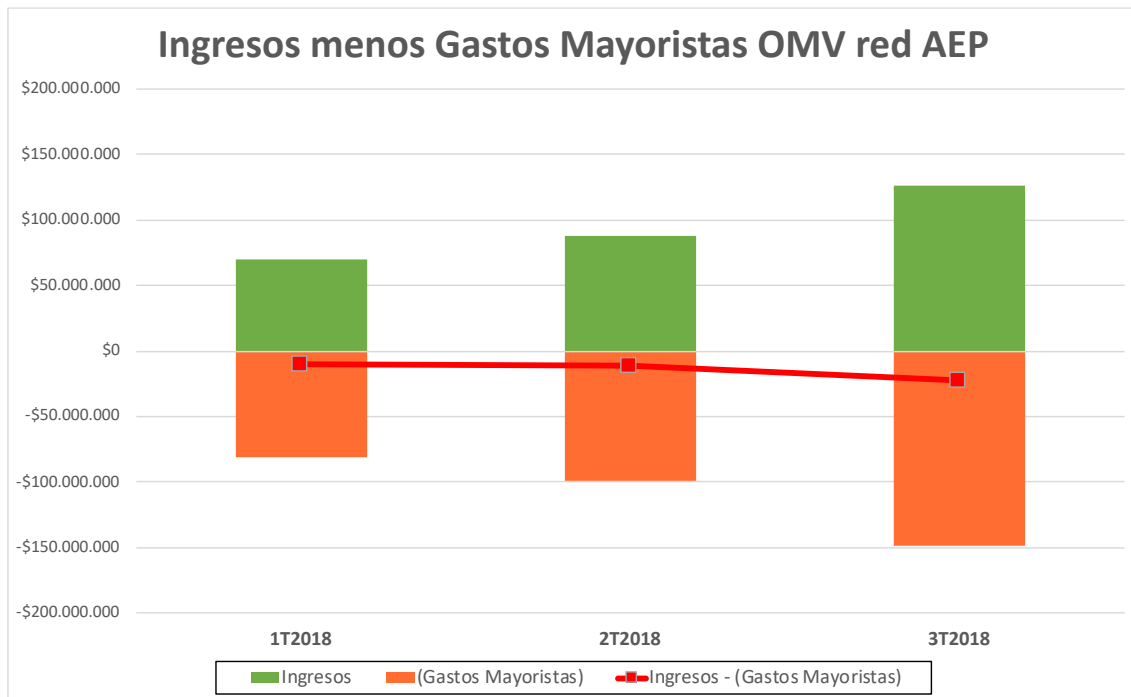


Figura 4. Margen Bruto de Reventa de OMVs que operan en la red del AEP del 1T2018 al 3T2018 (Fuente: Elaboración propia a partir de información del BIT del IFT)

En consecuencia, creemos que las evidencias son abrumadoras para concluir que **el procedimiento y prueba actual no estarían evitado un daño directo y real al mercado como consecuencia directa de la metodología utilizada en la prueba, y quedaría lejos por lo tanto de ser una obligación efectiva** (más allá de que el diseño no esté ajustado a los problemas actuales y prospectivos, como vimos en el anterior capítulo):

- El AEP ha podido constatar durante todo este periodo que el no pasar la prueba apenas tiene consecuencias y logra afianzar su posición y dañar a la competencia sin apenas costo para él. La prueba y procedimiento se mantienen sin cambios y

ello incentiva al AEP a repetir este comportamiento general, pues son mayores los beneficios que los costos para él.

- En su momento, desde Telefónica pensábamos que el AEP lograría pasar sin problemas la prueba de replicabilidad móvil gracias a su elevado nivel de agregación y utilizaría una estrategia selectiva de ofertas no replicables enfocadas a captación y/o retención que quedarían diluidas y no detectadas por la prueba agregada. La realidad es peor aún, una vez la obligación se puso en funcionamiento y hay un problema general de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil. Ya no sólo es que el AEP lance ofertas al mercado o promociones de retención y captación claramente no replicables económicamente (de manera selectiva para neutralizar las estrategias de sus competidores, como se ha visto en el capítulo anterior), es que lo hace globalmente sin ninguna consecuencia.
- Dado que no se toman acciones contundentes para llegar a una implementación eficaz de la medida que disuada al AEP de reiterar su comportamiento, éste lógicamente seguirá con el mismo comportamiento y afianzando así su posición en el mercado y reconcentración en un mercado que ya estaba muy altamente concentrado y con alarmantes fallas competitivas.
- Ya no sólo es el daño directo a los OMV que operan en la red del AEP, alguno de los cuales ha abandonado el mercado declarando precisamente la falta de replicabilidad económica¹⁵, sino el daño general al mercado que la falta de replicabilidad económica está provocando que se extiende más allá de los OMV que usan directamente la red del AEP. Los operadores de red y los OMV que estos alojan apenas consiguen arrebatar clientes al AEP como consecuencia de sus promociones agresivas no replicables y que compromete su sostenibilidad en el largo plazo, etc.

Queremos terminar este punto señalando al Instituto la necesidad de un análisis global de lo que está ocurriendo y los problemas que la falta de replicabilidad económica general está dando lugar. Es un papel de todo regulador adaptar las obligaciones según se van implementando y se van observando tanto los problemas en su ejecución como las fallas del mercado que puedan estar ocurriendo por una falta de efectividad de la medida.

Creemos que es evidente que el procedimiento actual de la prueba no está disciplinando al AEP en su cumplimiento, pues el costo-beneficio de su comportamiento le resulta favorable.

¹⁵ El financiero. Febrero de 2019. Planes ilimitados orillan a esta telefónica virtual a apostar por 'conectar máquinas'. "Los planes ilimitados de telefonía móvil en llamadas y mensajes de texto cortos (SMS) han orillado a Bueno Cell, el Operador Móvil Virtual (OMV) nacido en México a principios de 2017, a enfocarse en 'conectar' máquinas para intercambiar información y datos, un concepto conocido como 'Machine to Machine (M2M)' [...] El director de Bueno Cell afirma que en ese negocio sí son competitivos, en un nicho en el que la firma se enfocaría de lleno si se mantienen los planes ilimitados, pues asegura que los precios que los dan los carriers a las telefónicas virtuales no permiten competir a nivel 'ilimitado'". <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/planes-ilimitados-orillan-a-esta-telefonica-virtual-a-apostar-por-conectar-maquinas>

Como hemos señalado en otras ocasiones, el cumplimiento formal por parte del agente regulado de una medida no es equivalente a un cumplimiento efectivo de la misma, por lo que todo regulador debe ir adecuando las distintas obligaciones a las evidencias que observa sobre su efectividad y sus efectos en los objetivos que se buscan.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE TELEFÓNICA

Como hemos señalado y desarrollado a lo largo de todo el documento, desde Telefónica nuestro interés se centra en el servicio de OMV como ancla para el cumplimiento de la obligación de replicabilidad económica, que, si estuviera bien diseñada e implementada de manera efectiva, ejercería un cierto control sobre las prácticas comerciales anticompetitivas del AEP respecto a sus precios (tanto en el nivel mayorista como en el nivel minorista).

Es también por ello que no hemos querido entrar en los problemas particulares del servicio de OMV, sus posibles barreras a su uso, y las condiciones concretas de la Oferta de Referencia. Telefónica no es usuaria del servicio de OMV del AEP ni lo será en el futuro. Pero ello sin conceder que el servicio mayorista, como el resto de los servicios mayoristas del AEP, presenta problemas y barreras para su uso efectivo.

Así es que en línea con todo lo expuesto, la propuesta que hacemos llegar al Instituto se centra en los problemas principales relativos a la replicabilidad económica a partir del servicio de OMV que hemos mostrado en los capítulos anteriores.

Desde Telefónica creemos que existe un verdadero problema de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil (más allá incluso de considerar el servicio de OMV como insumo para la prueba). Ya no es sólo en determinadas ofertas y promociones enfocadas a la retención y captación de los clientes del AEP, que neutralizan los esfuerzos de los competidores por arrebatar participación de mercado al AEP. Sino que es general y está impidiendo el buen desempeño competitivo del mercado.

Creemos que el Instituto debe tomar cartas en el asunto para hacer una revisión general y holística de la efectividad que está teniendo la prueba de replicabilidad económica móvil y si está consiguiendo alguno de los objetivos que originalmente se perseguían con esta obligación. El servicio de OMV es el insumo para la prueba (sin conceder que también debiera serlo el de Usuario Visitante), por lo que consideramos esta consulta pública de la oferta de referencia de OMV como relevante para desarrollar nuestra opinión sobre la prueba actual de replicabilidad económica.

Nuestra propuesta se centra en los dos problemas fundamentales que hemos señalado. Para ello, de manera general, proponemos al Instituto:

1. Establecer adicionalmente una prueba de replicabilidad económica ex ante sujeta al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEP. El Instituto tiene la potestad para ello, pues la LFTyR así lo indica en sus artículos 208 y 267. Como hemos mostrado en el documento, es relativamente sencillo llevar a cabo una prueba así. A pesar de que el AEP pueda lanzar numerosas ofertas, son en realidad variaciones de un reducido conjunto de planes, donde lo que más puede variar son precisamente las promociones o los consumos. La experiencia internacional evidencia que es posible llevar el control del volumen de ofertas móviles que lanza el AEP en México. La prueba debe realizarse oferta por oferta desde la perspectiva del cliente para el tiempo promedio de permanencia en la

oferta, considerando las promociones más agresivas que disfrutarán los clientes (por ejemplo, considerando el menor plazo de permanencia establecido). Ello para atajar las ofertas agresivas no replicables que lanza el AEP enfocadas a retención o captación, elevando aún más los altos costos de cambio de sus clientes y que están alterando el normal funcionamiento del mercado, una estrategia que está llevando a la reconcentración del AEP en un mercado ya de por sí muy concentrado (de los más concentrados del mundo en el ámbito móvil).

2. El Instituto debe tomar consciencia de la gravedad que supone el incumplimiento de la prueba actual ex post de replicabilidad económica móvil, aunque pueda ser acreditada a posteriori una vez que el AEP ajusta las tarifas mayoristas. Ello supone un daño tanto directo a los OMV que operan en la red del AEP como al conjunto del mercado. La situación de pandemia ha podido mostrar cómo el AEP no tiene ningún incentivo para cumplir con la obligación si no es estrictamente vigilado, pues apenas tiene consecuencias para él el incumplimiento continuado. E incluso cuando el AEP es monitorizado regularmente, la falta de penalizaciones y el mayor costo-beneficio que le otorga el incumplimiento frente al cumplimiento, propicia la reiteración de su comportamiento; por lo que proponemos al Instituto tomar medidas en el corto plazo para disuadir al AEP de no continuar con este comportamiento. Cuanto menos, el AEP debería resarcir a sus OMVs por el valor en exceso de las tarifas cobradas en el periodo donde ha habido falta de replicabilidad económica (como de hecho se observa en la experiencia internacional, en Noruega, como hemos mostrado), para asegurar, aunque sea a posteriori, que los OMV no han incurrido en pérdidas directas para poder replicar las ofertas del AEP (aunque ello no compensa el daño hecho en el mercado y las restricciones al crecimiento de los OMV). Y en coherencia con el punto 1) propuesto, establecer un control estricto de las ofertas antes de su aprobación para asegurar que, a nivel individual, las ofertas son replicables económicamente. Adicionalmente, el Instituto no puede tolerar los retrasos injustificados ni la entrega de información incompleta o imprecisa. Las pruebas deben llevarse a cabo sin retraso y, en caso contrario, el Instituto debe sancionar al AEP o suspender la comercialización de sus ofertas, tal y como dictan las nuevas medidas. Pero también el Instituto debe de ser diligente y asegurar que las pruebas de replicabilidad económica se llevan a cabo de manera rigurosa y efectiva. Con todo, y en el papel proactivo que el Instituto debe tener, si se sigue observando este comportamiento reiterado que daña la competencia, el Instituto deberá tomar medidas contundentes para disciplinar al AEP e impedir la continuación de dicho comportamiento, hasta llegar al punto donde el costo-beneficio del incumplimiento no compense al AEP. Queremos recordar que el principio de la regulación ex ante es impedir las fallas de mercado incluso antes de que se produzcan.

En resumen, el Instituto debe considerar que la obligación actual no está siendo cumplida de manera efectiva. El Instituto debe reformular de manera general la prueba de replicabilidad económica. La reconcentración del mercado a favor del AEP, las dificultades de los competidores, pero principalmente, la evidente falta de replicabilidad económica de las ofertas que lanza el AEP prueban que existe un problema general de

replicabilidad económica en el mercado móvil que ameritan una revisión de la medida y su respectiva metodología. La contracción del mercado de OMV, que en realidad nunca llegó a despegar, es otra prueba contundente de la grave situación existente y la falta de efectividad tanto de la prueba de replicabilidad como en sí de la Oferta de Referencia y servicio mayorista de OMV.

Por ello, el Instituto debe añadir un control ex ante (prelanzamiento) además del ya existente ex post, y asegurar el cumplimiento estricto mediante todas las herramientas que tiene el Instituto para desincentivar el incumplimiento reiterado por parte del AEP.

Por el lado de la Oferta de Referencia de OMV, el AEP debe actualizar dicha oferta de referencia con los mejores precios (tarifas) disponibles cada vez que es obligado a ello por no superar la prueba de replicabilidad económica.

Las ofertas de referencia son unos instrumentos de transparencia y no discriminación, por lo que la Oferta de Referencia vigente en cada momento tiene que contener siempre los mejores precios actualizados, sin esperar a los plazos estándar estipulados. Algo que por cierto tampoco suele hacer el AEP.

Salvo en esta ocasión, en la que el AEP ha incorporado los precios de la recién no superada prueba de replicabilidad económica del primer trimestre de 2022, en los años anteriores, el AEP nunca ha actualizado su oferta de referencia con los precios actualizados consecuencia de los ajustes de la prueba de replicabilidad. Ni en el momento de producirse ni en la propuesta sometida a consulta pública en agosto de cada año.

Recordamos en este punto al Instituto que el AEP tiene la obligación de actualizar los términos de la Oferta de Referencia tan pronto como estos cambian, para asegurar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas y tarifas del AEP a partir del servicio mayorista de OMV.

Por otro lado, nos llama la atención que, históricamente, las tarifas de OMV han estado por encima de las de Usuario Visitante. En esta ocasión y gracias a la última prueba de replicabilidad económica cuyos precios el AEP ha incorporado en la propuesta de Oferta de Referencia, las tarifas de OMV se sitúan notablemente por debajo de las de Usuario Visitante. En menos de la mitad de hecho para los rangos de alto consumo.

Ello, y sin conceder que la prueba de replicabilidad económica esté bien diseñada y tenga un impacto tardío en el mercado, gracias a que el servicio de OMV está incluido dentro de la obligación de replicabilidad económica, lo que le obliga finalmente y con el tiempo a converger al AEP a sus costos eficientes de provisión del servicio.

Solicitamos al AEP una revisión conjunta de las tarifas de OMV y Usuario Visitante, especialmente estas últimas de Usuario Visitante, que no están incorporadas en la prueba de replicabilidad económica (aunque la LFTyR indica que sí tendrían que ser replicables frente a las ofertas del AEP) y cuyo modelo de costos, que pudiera arrojar unas tarifas que incorporaran las economías de escala del AEP que gana cada año, lleva años sin ser actualizado ni ser público por parte del Instituto.



www.telefonica.com