

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 10 de agosto al 08 de septiembre de 2023 (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: Julio César Sánchez Alva, Subdirector de Regulación Técnica de Servicios Mayoristas, correo electrónico: julio.sanchez@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4806, y
 - b) Para la Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva (Móvil): Anaid 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.



Comentarios a la Consulta Pública
sobre la Propuesta de Oferta de
Referencia del **Servicio de Reventa
de Servicios (OMV)** presentada por
el AEP en el sector de las
telecomunicaciones para 2024

Telefónica México

Septiembre 2023

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)” para 2024.

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 principalmente en la obligación de replicabilidad económica asociada al servicio de OMV y su incumplimiento reiterado por parte del AEP, así como en la falta de replicabilidad técnica de alguno de los servicios y tecnologías que ofrece el AEP en el nivel minorista y que la oferta de OMV no permite replicar.

2. SITUACIÓN DEL MERCADO OMV EN MÉXICO

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 revisión bienal de las medidas de preponderancia 2023¹ para un análisis detallado. **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.

El desempeño del mercado OMV debe ser analizado de forma muy minuciosa por el Instituto a efectos de identificar si su reciente crecimiento en cuota por clientes podría obedecer a la efectividad de las medidas asimétricas impuestas al AEP y, consecuentemente, si pudiera generar un impacto positivo al momento de revertir la situación de reconcentración que viene experimentando el mercado móvil mexicano.

El mercado ha venido experimentado un repunte que parece consolidarse a finales de 2021 y principios de 2022.

¹ Telefónica. Marzo 2023. Comentarios a la consulta pública sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/tercera-revision-bienal-en-el-sector-de-telecomunicaciones>

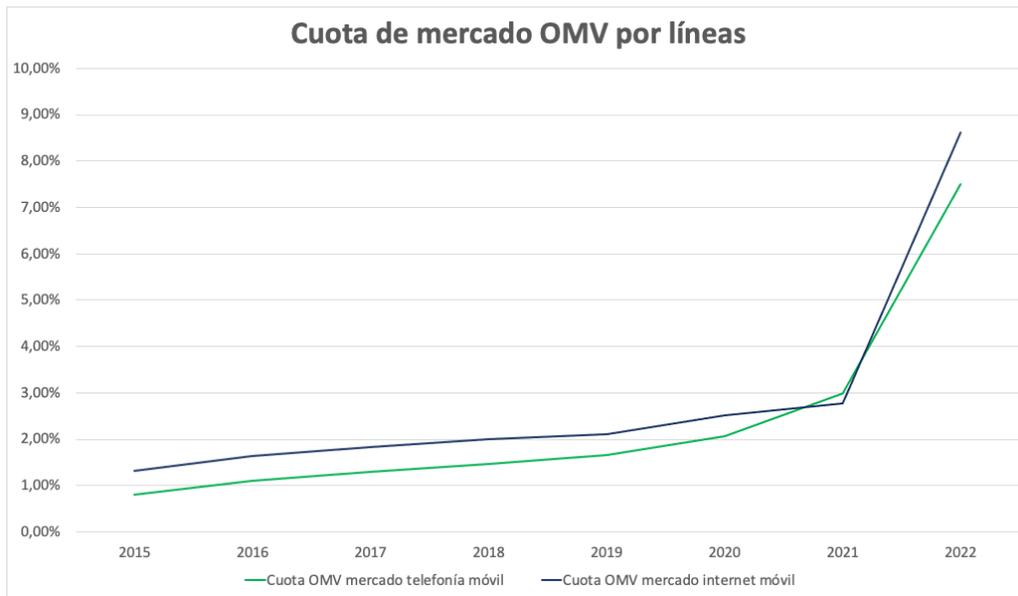


Figura 1. Evolución mercado OMV en México por clientes (Fuente: elaboración propia a partir del BIT con datos al 08/2023)

Sin embargo, la realidad es que el impacto real en el mercado se mide por los ingresos o por el tráfico que estos OMV generan, y, lejos de aumentar, el peso de los ingresos sobre el total del mercado ha disminuido en el último año, como se muestra a continuación.

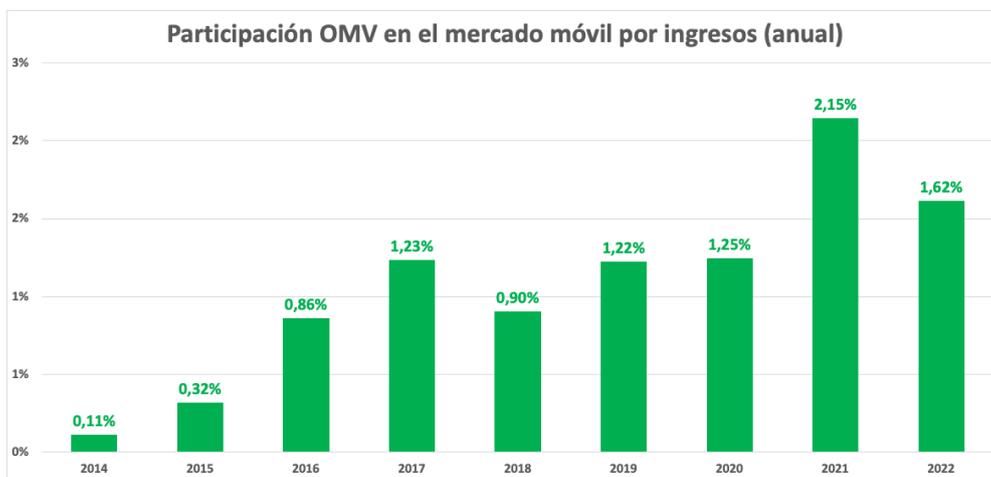


Figura 2. Evolución mercado OMV en México por ingresos (Fuente: elaboración propia a partir del BIT con datos al 08/2023)

La explicación fundamental de la discrepancia en la cuota de mercado por clientes frente a cuota de mercado por ingresos es que los OMV son operadores de nicho con clientes con un ingreso promedio (ARPU) notablemente por debajo del promedio del mercado. De hecho, tanto la elevada subida de clientes en 2022 como la bajada, en proporción al mercado, de ingresos ese mismo año se debe principalmente a la irrupción del OMV de Walmart, con políticas agresivas en captación de clientes pero que apenas le generan ingresos y tráfico.

En todo caso, la participación de los OMV no se encuentra relacionado con la imposición de medidas asimétricas al AEP en este mercado, en tanto la gran mayoría de OMVs no utilizan la

ofertan mayorista del AEP y acceden a redes de otros operadores, como las de AT&T, Telefónica y la red de Altán.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de ingresos, sobre el total de los ingresos de los OMV, que es cursado por el AEP a través de su obligación de acceso mayorista de OMV.

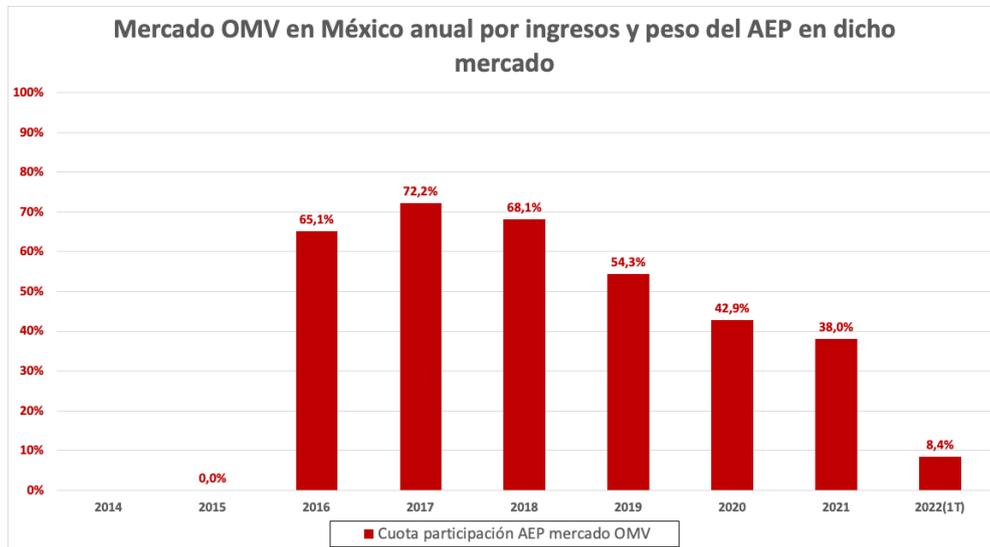


Figura 3. Uso del servicio mayorista regulado OMV sobre la red del AEP frente al de otras redes (Fuente: elaboración propia a partir del BIT con datos al 08/2023)

Desde Telefónica, consideramos necesario que el Instituto tenga en cuenta que este reciente crecimiento por clientes en la participación de los OMVs no guarda ninguna relación con las medidas asimétricas impuestas:

- La subida en participación del mercado OMV del 1% al 8% por clientes se debe casi exclusivamente a Walmart (OMV que él sólo se lleva más del 5% del total de clientes del mercado en 2022), que aprovecha la capilaridad de su red de tiendas minoristas para la venta de conexiones móviles, o bien a operadores fijos que comercializan cuádruple play a sus clientes de servicios fijos. Por tanto, esta situación no obedece a un escenario en el que existan nuevos entrantes u OMVs establecidos que solo operen en el mercado móvil y que hayan ganado participación producto de su oferta comercial.
- Mayoritariamente, los OMVs utilizan redes distintas a las del AEP, por lo que no es la regulación asimétrica o las condiciones de la oferta mayorista la que está permitiendo este “supuesto” crecimiento.
- La competencia se sitúa realmente en la periferia del AEP. Con esto queremos decir que este crecimiento en la cuota de participación de los OMVs no ha sido, desafortunadamente para la competencia, a costa de una pérdida similar de participación de la cuota del AEP, sino que se trata de un reparto de cuotas de mercado entre los operadores competidores del AEP, quedando la participación de este último prácticamente, sin afectación.
- Ello puede verse tanto en que el AEP no sufre pérdida de participación de mercado (medida por ingresos) como en las portabilidades. El AEP sigue siendo el “ganador” neto

de portabilidades incluso en 2022, siendo que la ganancia de los OMVs se correlaciona directamente con la pérdida de participación de los operadores móviles de red no preponderantes.

- Y, finalmente, como hemos señalado, la realidad es que el peso del mercado OMV visto por ingresos o por tráfico es mucho menor al que le corresponde por clientes, y de hecho está contrayéndose en el 2022 frente al 2021. En todo caso, por ingresos, el mercado OMV no superaría el 2% de los ingresos totales del mercado.

En definitiva, la concentración en el mercado móvil mexicano se encuentra en un círculo vicioso que hace que el AEP se vea inalterado por esta mayor participación por clientes de los OMVs y, por tanto, en términos de competencia, desafortunadamente el impacto de su crecimiento es marginal. Además de que el crecimiento experimentado en el último año (2022) se debe a un único actor, el OMV de Walmart, que a pesar de representar más del 5% del total de clientes del mercado, en términos de ingresos, **representa entorno al 0.4% de los ingresos**, más de 10 veces menos que lo que representa por clientes. La realidad es que el mercado OMV aún tiene espacio para impactar la dinámica competitiva del mercado.

En efecto, en un mercado con fallas competitivas tan grandes donde los actores ya establecidos han intentado todo tipo de estrategias para arrebatar participación de mercado al AEP, es cuestión de tiempo que estos nuevos agentes pierdan el impulso inicial que todo nuevo jugador trae al mercado y, con el tiempo, su participación no sea significativa, en ausencia de fuertes cambios regulatorios.

En todo caso, un factor que resulta determinante para el crecimiento de este mercado es la revisión oportuna de la replicabilidad de la oferta del AEP, toda vez que la obtención de cierto margen de rentabilidad por parte de los OMVs dependerá principalmente de la reducción de los precios de los servicios mayoristas que realice el Instituto.

3. BARRERAS AL USO EFECTIVO DE LA OFERTA DE REFERENCIA DE OMV

3.1 El problema de la replicabilidad económica móvil

La falta de un mecanismo efectivo de replicabilidad económica para OMV es una de las principales barreras para su uso y limita que este servicio pueda brindar una mayor competencia en el mercado móvil. Hemos podido ver que i) el mercado de OMV realmente tiene un impacto limitado en el mercado con una penetración efectiva baja, si contamos el tráfico e ingresos de sus clientes, y ii) el AEP, teniendo la red con mayor cobertura y capacidad, ofrece cada vez menor proporción del tráfico de OMV que se cursa en el mercado, pues las condiciones de mercado son mejores que las que ofrece el AEP en su oferta mayorista regulada (lo que de facto supone una denegación de acceso encubierta, pues en la experiencia internacional, unas condiciones reguladas alejadas de las condiciones de mercado, no deja de ser una denegación de acceso).

Diseño de la medida de replicabilidad económica

En línea con lo comentado en anteriores oportunidades, consideramos que la metodología de la prueba con la que el Instituto evalúa la replicabilidad económica de la oferta minorista de AEP en el mercado móvil es inadecuada, principalmente por el alto nivel de agregación de la prueba,

la cual es realizada a nivel de carteras de clientes y ofertas insignia, pero agregando la totalidad de los ingresos y costos de todos los clientes de cada cartera u oferta. Así, la prueba actual promedia estas promociones para todo el conjunto de clientes dentro de una oferta emblemática, ya sea que hayan sido beneficiados con promociones o no, por lo que no podría detectar descuentos, promociones o subsidios que se dan a grupos específicos.

Es así que, estas subvenciones y la falta de replicabilidad económica condicionan los altos costos de cambio de los clientes del AEP y la captación neta de clientes de otros operadores, lo cual se ve reflejado en el hecho de que el AEP ha sido siempre el ganador neto indiscutible de las portabilidades, algo insólito a nivel mundial².

Además, no solo el elevado nivel de agregación de la prueba es un ejemplo del inadecuado diseño de la medida de acceso, sino que también el hecho de que solo exista un control *ex post* impide que el Instituto observe las prácticas de precios del AEP en ofertas específicas y sus estrategias anticompetitivas de retención y/o captación de clientes.

En este sentido, el inadecuado diseño de la medida reflejado en su **falta de replicabilidad económica no sólo viene produciendo un daño directo a los usuarios del servicio mayorista del AEP (OMVs), sino también al conjunto del mercado.**

Asimismo, pese a que existen numerosas evidencias del continuo incumplimiento de la prueba de replicabilidad por parte del AEP, que el mismo Instituto reconoció en su última resolución bial, resulta sorprendente que la medida de replicabilidad económica en el ámbito móvil apenas haya sido modificada y reforzada en la última actualización en el 2022. Si bien reconocemos que el Instituto incorporó un cierto control al abuso de la falta de replicabilidad continuada al impedirle al AEP comercializar las ofertas que resultasen no replicables en la prueba hasta el próximo periodo en el que resultasen replicables, ello no logra mitigar el grave daño al mercado producido por la propia regulación al permitirle lanzar al mercado ofertas no replicables que generan efectos anticompetitivos y que no pueden ser detectadas por el actual diseño de la prueba.

En línea con lo señalado en nuestra respuesta a la consulta pública inicial sobre las metodologías de replicabilidad económica del 2017,³ el establecimiento de una prueba *ex ante* oferta por oferta con perspectiva de cliente, considerando el tiempo medio de permanencia y las promociones más agresivas aplicadas por el AEP, además de una prueba *ex post*, es la medida implantada en la experiencia internacional, tanto en mercados móviles como en fijos, cuando éstos presentan altos niveles de concentración⁴.

A propósito de ello, en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bial de las medidas de preponderancia de 2019⁵ mostramos que en Noruega – país que cuenta con medidas asimétricas mucho más estrictas que México pese a que su nivel de concentración es menor-, el regulador Nkom fue endureciendo la prueba de replicabilidad móvil según constataba la falta de reducción de la concentración en el mercado. Asimismo, se destacó el caso de España

² BIT. IFT. Enero 2023. <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

³ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la “Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones”. Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

⁴ Ver también la 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. Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesfonica_3.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/comentariostelesfonica_3.pdf

que, aunque fuera en el ámbito fijo, endureció la prueba de replicabilidad económica y sus parámetros hasta que constató mejoras en el desarrollo competitivo del mercado.

Cabe destacar que en 2020, Nkom volvió a realizar un análisis del mercado móvil manteniendo las medidas asimétricas al operador dominante y endureciendo la prueba de replicabilidad considerando parámetros más estrictos relativos al tamaño del operador y advirtiendo al dominante acerca de la posibilidad de realizar pruebas ex ante oferta por oferta si continuaba ofreciendo tarifas mayoristas que no fueran replicables económicamente.

*“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.(...)”*⁶

(Énfasis añadido y traducido del original en inglés)

Queremos resaltar que en Noruega ya existe una prueba en prelanzamiento que exige un margen bruto positivo (sin contar con los costos aguas abajo), por lo que una prueba *ex ante* tal como indica Nkom sería un endurecimiento de la actual en Noruega mediante una prueba completa ex ante de replicabilidad económica.

Desde Telefónica, consideramos que el número de ofertas móviles que el AEP lanza al mercado no debería ser una justificación para no implementar un análisis oferta por oferta. Por ejemplo, entre enero de 2018 y diciembre de 2021, el AEP lanzó un total de 1687 tarifas móviles,⁷ donde el aparente elevado número de ofertas obedece en realidad a una misma estructura de oferta con distintas promociones. Además, otros reguladores a nivel internacional han llevado a cabo un análisis oferta por oferta con volúmenes superiores sin suponer un problema ni una carga regulatoria excesiva, pues estas se sistematizan de manera sencilla en una herramienta que modele la estructura principal del conjunto de las ofertas, donde las promociones y beneficios sean insumos del modelo. Puede tomarse el ejemplo de España donde la CNMC llegaba a realizar la prueba a más de 10,000⁸ ofertas en el año 2007 y alrededor de 2,000 en el 2010⁹.

Como indicamos previamente, el AEP tiene mucha mayor capacidad de diluir estos costos promocionales entre su mayor base de clientes, mayores ingresos y márgenes notablemente superiores a los de sus competidores, quienes, pese a sus esfuerzos, se ven totalmente impedidos de mantener o aumentar su base de clientes, así como su rentabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Además, desde la perspectiva de un OMV de pequeña escala, una prueba de replicabilidad económica *ex post* agregada no es suficiente por los siguientes motivos: (i) los OMVs se enfocan en nichos de mercado, por lo que no pueden estar obligados a replicar todo el conjunto de ofertas del AEP para ser rentables; y, (ii) si el OMV quiere competir con las ofertas agresivas del AEP para captar o retener clientes, estas promociones tendrían que aplicarse a la mayor parte de sus clientes, por lo que tendrían un impacto mucho mayor en su rentabilidad con respecto al

⁶ 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.”

⁷ A partir de los informes trimestrales de cumplimiento del AEP disponibles en el Registro Público de Concesiones del IFT.

⁸ CNMC. 2012. MTZ 2012/2259

⁹ CNMC (antes CMT). Informe anual 2010. Memoria de actividades. 2010. “La CMT analizó la replicabilidad de un total de 1.992 nuevos productos y 6.309 promociones, mientras que en el año inmediatamente anterior fueron analizados 143 productos y 2.644 promociones”

AEP, pues los clientes de este último que acceden a promociones pueden representar un porcentaje pequeño sobre el total.

Asimismo, en nuestra respuesta a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”¹⁰, mostramos un análisis de replicabilidad económica de un conjunto de ofertas agresivas lanzadas por el AEP en 2021, que resultaban notablemente no replicables desde un análisis de oferta por oferta con perspectiva de cliente, utilizando la oferta mayorista de OMV.

El objetivo de dicho análisis era demostrar que estas ofertas agresivas se encuentran dirigidas a reforzar la preponderancia del AEP, quien, en virtud de su mayor escala y dominancia, tiene la capacidad de llevar a cabo estas prácticas con un bajo impacto en su cuenta de resultados, mientras que el resto de los competidores, especialmente los OMV de pequeña escala, no las pueden mantener de manera sostenida sin comprometer su viabilidad. Asimismo, en el citado documento, Telefónica destacó la necesidad de un mayor control de las ofertas que el AEP lanza al mercado, así como la urgencia de realizar cambios en la actual obligación de replicabilidad económica que no permite detectar este tipo de prácticas.

En concreto, el resultado del análisis que llevamos a cabo mostró que las ofertas principales del AEP que empaquetan contenidos OTT (denominadas Max Play por el AEP) así como las “Max sin Límite” no son replicables económicamente por muy amplio margen. Así, serían las promociones incluidas, como la duplicación de la bolsa de datos de navegación durante el tiempo de permanencia y el servicio de Claro Video, los principales elementos que alejan dichas ofertas de ser replicables económicamente. Cabe señalar que este resultado y falta de replicabilidad económica puede generalizarse a la mayor parte de las ofertas del AEP de captación y retención (las que llevan promociones y beneficios), pues están basadas en la misma estructura y promociones que las que analizamos entonces.

Adicionalmente, el grado de subvención que reciben los terminales está muy lejos de ser replicado por los competidores. Los clientes pueden quedar exentos de los pagos aplazados del terminal si cumplen con las condiciones de permanencia y pronto pago.¹¹

En efecto, si la mayor parte de las ofertas de servicio del AEP, analizadas de manera individual oferta por oferta resultan no replicables económicamente, al considerar el terminal móvil, que llega a recibir una subvención del 100%, la falta de replicabilidad económica del conjunto formado por terminal más servicio resulta desproporcionada.

En conclusión, existe un verdadero problema de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil reflejado en el hecho de que el AEP viene lanzando ofertas y promociones agresivas enfocadas a la retención y captación de los clientes que neutralizan los esfuerzos de los competidores por ganar participación de mercado, por lo que el Instituto debe hacer una revisión holística de la efectividad que está teniendo la prueba de replicabilidad económica móvil y si está ha logrado alcanzar alguno de los objetivos que originalmente se perseguían con esta obligación.

Efectividad de la medida de replicabilidad económica móvil

¹⁰ 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. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-integracion-sobre-las-propuestas-de-actualizacion-de-las-metodologias-terminos-y>

¹¹ Páginas 157 a 159 de la 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/comentariostelesonic_a_3.pdf

Con respecto a la efectividad de la medida actual, evidenciamos que el procedimiento trimestral de verificación de la replicabilidad económica móvil no resultaría efectivo y estaría generando un daño prolongado no solo a los usuarios del servicio mayorista, los OMVs, sino a la competencia en el mercado móvil. En efecto, acudiendo a los informes de replicabilidad económica móviles publicados por el Instituto, en 13 de 19 trimestres se presentó al menos una cartera no replicable.

Aunque el Instituto haya obligado al AEP a ajustar a posteriori las tarifas mayoristas, éste ha reincidido en su comportamiento en varias oportunidades, lo cual ha generado un daño permanente a las condiciones de competencia en el mercado móvil. Además, pese a que el AEP ha reiterado dicho incumplimiento a sus obligaciones de replicabilidad, su comportamiento no ha sido sancionado por el Instituto, pues la única acción correctiva llevada a cabo fue el ajuste de tarifas a posteriori, situación que no logra resarcir todo el daño producido en el mercado.

En el siguiente cuadro se evidencia como cada trimestre, por lo menos una de las ofertas y/o carteras no resultó replicable económicamente en una primera evaluación hasta la segunda mitad del 2019, mientras que en el 2020 la prueba no fue cumplida en tres trimestres y en 2021 en el primer trimestre. Además, si bien en dos trimestres en 2021 las pruebas habrían sido cumplidas, en el cuarto trimestre de 2021 y el primero, segundo, y tercer trimestre de 2022 éstas no habrían sido satisfechas. En resumen, sólo en un 31% de las ocasiones el AEP habría superado de manera efectiva la prueba de replicabilidad económica.

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 2018	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Tercer Trimestre 2018	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2018	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Primer trimestre 2019	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre 2019	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Tercer trimestre 2019	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2019	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	

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado	Resultado global
2020	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	No Replicable	
Segundo trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2021	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2022	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	

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

En atención a lo expuesto, la falta de actuación del Instituto al momento de sancionar la conducta del AEP durante estos periodos en los que comercializó ofertas no replicables – especialmente para los años 2020 y 2021, donde ha mediado más de un año de retraso en la implementación de la prueba pertinente -, ha extendido el efecto del daño al mercado en el tiempo.

En efecto, el AEP ha podido constatar durante todo este periodo que el no cumplir con la replicabilidad económica no tiene consecuencias legales ni genera ningún tipo de actuación

represiva por parte del Instituto, por lo cual reincide en este comportamiento ilícito ya que le representa mayores beneficios que costos.

Esta situación demuestra que el Instituto debe adoptar una actitud proactiva para desincentivar este comportamiento reiterado del AEP, pues la obligación de replicabilidad económica encuentra sentido únicamente en la medida que su ejecución oportuna discipline la capacidad del AEP de llevar a cabo prácticas de estrechamiento de márgenes u otra clase de descuentos anticompetitivos en detrimento de la competencia.

Así, por ejemplo, el regulador noruego ha expresado no solo la posibilidad de añadir una prueba ex ante oferta por oferta ante el incumplimiento reiterado del dominante en la prueba de replicabilidad, sino que también contempla la posibilidad de que los OMV exijan la reparación por el precio en exceso cobrado como resultado de unas tarifas por encima de las que hubieran permitido la replicabilidad económica.

“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.”¹²

(Traducción libre del inglés)

En este sentido, con independencia del hecho de que la falta de replicabilidad económica haya generado daños directos a los usuarios del servicio mayorista, en el caso los OMVs, que seguramente podrán ser cuantificados por el Instituto, a continuación, mostraremos como la conducta del AEP también ha generado un daño al mercado móvil en su conjunto, que incluso podrían ser mayores a los generados en el mercado de OMVs.

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 de 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.

La conducta del AEP podría haber generado un daño para un OMV hipotético de tamaño intermedio en su red (aprox. 300,000 clientes) durante los años del 2018 al 2021.

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.

“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.”

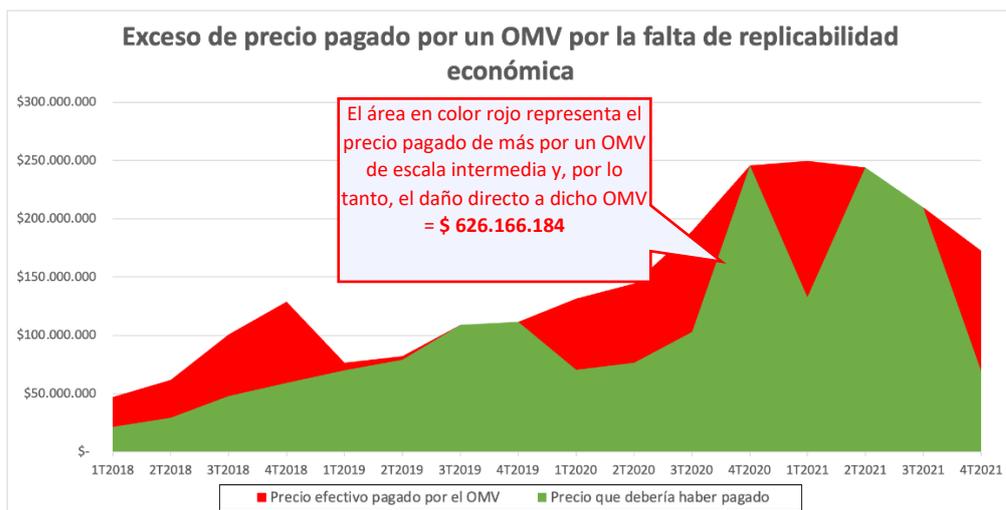


Figura 4. Valoración del daño económico a un OMV por la falta de replicabilidad económica reiterada (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT)

La gráfica muestra un daño continuado a los OMV, principalmente 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 tuvo como consecuencia no sólo la reiteración del comportamiento del AEP, sino un aumento relevante del exceso de precio pagado por los OMV y por tanto, del daño acumulado.

Es preciso señalar que, si bien entendemos que la pandemia de COVID-19 pudo haber retrasado alguno de los informes de 2020, ello no es una justificación para 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.

Cabe señalar que aún en el supuesto hipotético que el AEP hubiera superado las pruebas trimestrales correspondientes, ello únicamente evidenciaría el diseño inadecuado de la prueba actual, en tanto la replicabilidad económica de la mayor parte de las ofertas que lanza al mercado, analizadas individualmente, son manifiestamente no replicables, lo que inclina el balance en la captación y la retención de clientes a favor del AEP y genera un impacto negativo para la competencia respecto del cual ya hemos hecho referencia reiteradamente.

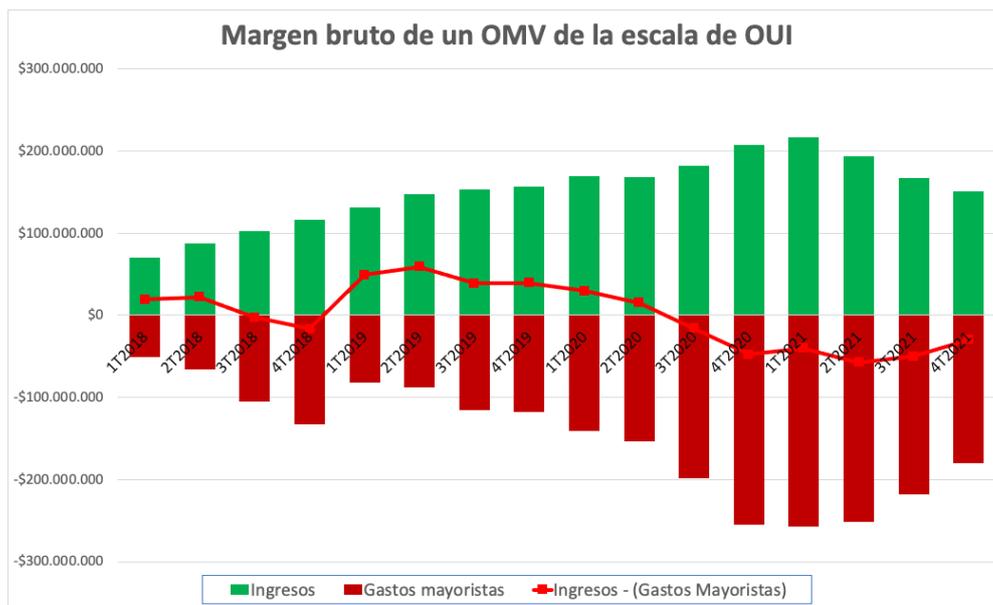


Figura 5. Resultados brutos de un OMV hipotético de escala intermedia que opera en la red del AEP (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT e informes de replicabilidad económica)

La gráfica anterior muestra como un OMV hipotético de escala intermedia que opera en la red del AEP habría tenido márgenes brutos (considerando sólo costos de red, antes de incluir los costos comerciales) negativos en algunos trimestres de 2018, 2020 y en todos los de 2021, situación que coincide con los momentos donde la falta de replicabilidad económica fue más acusada, según el análisis anterior.

Este es un resultado alarmante, ya que los anteriores cálculos no consideraban los costos aguas abajo en los que incurren estos OMV (es decir, costos de comercialización, marketing, entre otros) ni costos de interconexión que, dada la escala de estos operadores, podrían ser incluso del mismo orden que los costos mayoristas de red. Esto implica que las pérdidas observadas en el análisis anterior seguramente son mayores y los márgenes netos hayan sido siempre negativos para todos los trimestres.

En consecuencia, consideramos que el procedimiento y la prueba actual no estarían evitado el daño directo a los OMVs y al mercado móvil en su conjunto, por lo cual, podemos concluir que dicha obligación no ha sido efectiva y no ha generado ningún impacto positivo en el mercado. Así, si bien existe un daño directo a los OMVs que operan en la red del AEP algunos de los cuales han abandonado el mercado debido a la falta de replicabilidad económica¹³, también es cierto que el daño se extiende a todo el mercado, pues los tanto los OMR alternativos como los OMVs que éstos alojan no logran alcanzar una escala mínima de sostenibilidad al no encontrarse en capacidad de arrebatarle clientes al AEP debido a sus ofertas agresivas no replicables.

De otro lado, reconocemos que el Instituto recientemente ha revisado la metodología de replicabilidad económica y ha incluido una medida que tendría la intención de aminorar esta problemática de daño continuo a los OMVs. Sin embargo, todavía es muy prematuro para ver

¹³ 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>

sus efectos, pues fue adoptada hacia el final del periodo de revisión; consideramos que será una medida insuficiente para resolver el problema de efectividad de la medida que no logra desincentivar el incumplimiento por parte del AEP de forma efectiva.

A manera ilustrativa, la siguiente gráfica compara la evolución del mercado OMV desde el inicio de la obligación de acceso regulado de México y España, advirtiendo que en periodo de 9 años contados a partir de la fecha en la cual la obligación asimétrica se implementó en ambos países, los OMVs en España han tenido un crecimiento mucho más elevado que en el caso mexicano.

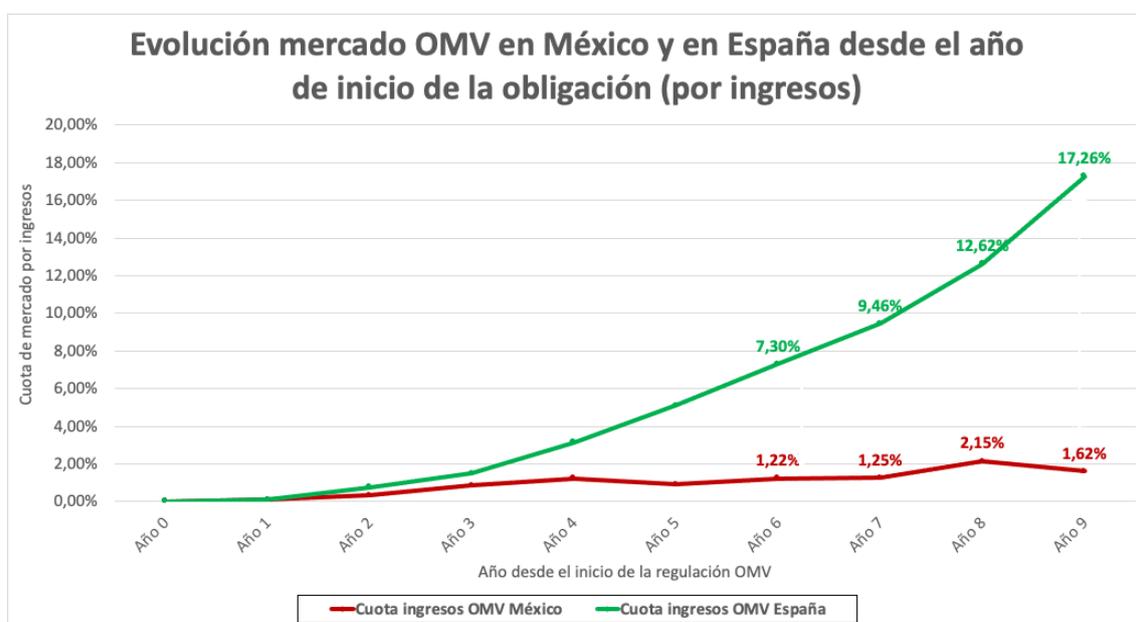


Figura 6. Comparación evolución participación OMV en México y en España desde inicio de la obligación (Fuente: elaboración propia a partir del BIT y CNMCdata)

Finalmente, queremos concluir este punto reiterando al Instituto la necesidad de contar a la brevedad posible, con un análisis global de la grave problemática que viene experimentando el mercado móvil a raíz del incumplimiento de la obligación de replicabilidad económica y no esperar al final del periodo, cuando el daño ya se ha materializado, para adoptar tímidas medidas que no logran tener ningún impacto en el escenario competitivo. Con ello, el Instituto, implícitamente, está permitiendo que el AEP realice prácticas con efectos anticompetitivos en el mercado móvil, cuando en su lugar, debería hacer uso de sus facultades regulatorias para prevenir de forma *ex ante* la materialización de dichas prácticas.

3.2 Falta de replicabilidad técnica

Internet fijo inalámbrico 4G

La replicabilidad técnica es una de las medidas adicionadas en la revisión de preponderancia en 2017 y obliga al AEP a asegurar que los servicios mayoristas y las condiciones de las ofertas de referencia tienen los elementos técnicos para que los CS puedan replicar a un nivel técnico todos los servicios que el AEP ofrece a un nivel minorista, antes de que el AEP pueda lanzar uno de estos servicios. Según el Anexo 1 de las medidas de preponderancia: “Condición en la cual los Concesionarios Solicitantes y los Operadores Móviles Virtuales pueden equiparar las

características técnicas de las ofertas minoristas del Agente Económico Preponderante, haciendo uso de los servicios mayoristas regulados”.

La falta de replicabilidad técnica para el servicio OMV se evidencia, por ejemplo, y sin ser exhaustivos, en el servicio del AEP “Internet en tu Casa”. El servicio fue lanzado por el AEP en el 2018 sin cambiar las condiciones de la Oferta de Referencia OMV antes de su lanzamiento para que los OMVs pudieran replicar el servicio desde el primer momento, tal y como exigen las medidas de preponderancia.¹⁴

Cuando se lanzó el servicio comercialmente, la oferta de referencia de OMV de 2018 vigente entonces no incluía la posibilidad de ofrecer ese servicio ni fue actualizada con anterioridad al lanzamiento del servicio.

La oferta de referencia no fue actualizada hasta 2019, y no porque se cumpliera el mandato de actualizarla para incluir el servicio sino como consecuencia de la obligación de presentar la oferta de referencia actualizada anualmente, y entonces se incluyó una breve nota al pie de página dando a entender que también se consideraban servicios fijos inalámbricos, de una manera bastante genérica y sin desarrollo técnico.

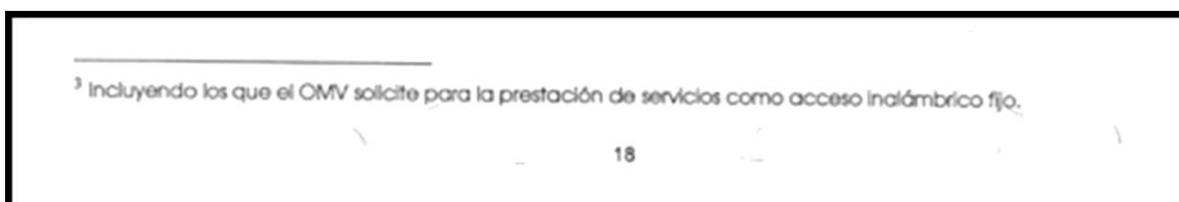


Figura 7. Recorte nota al pie en Oferta de Referencia OMV con única mención a servicios inalámbricos [Fuente: Telcel. Oferta de Referencia OMV enero 2019]

No obstante que resulta cierto que derivado de la adición de dicha redacción puede concluirse que el servicio de acceso inalámbrico fijo forma parte de la oferta de referencia OMV 2019, también lo es que dicho señalamiento resulta insuficiente para que los OMV o Concesionarios Solicitantes puedan replicar técnicamente el servicio de “Internet en tu Casa” mediante la utilización de la oferta de referencia de mérito, ya que los atributos técnicos necesarios para constituir una oferta minorista para dicho servicio no se encuentran disponibles en la misma, tales como:

- Limitación mensual a 100GB descargados y ajuste de velocidad de descarga al superar este valor. Estos elementos al nivel del servicio mayorista no están detallados o considerados.
- Velocidad de descarga limitada. Esto supondrá un mecanismo en la red de control de velocidad máxima de descarga. Este mecanismo no está indicado a nivel mayorista.
- Control de la ubicación del terminal. Es una condición del servicio que el terminal (router inalámbrico) esté en un emplazamiento fijo lo que supondrá un control de la ubicación la primera vez que el router es conectado a la red. No se hace mención de esta capacidad técnica al nivel mayorista del servicio.

¹⁴ Anexo 1 medidas preponderancia 2017. “SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA. [...] 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 treinta días naturales siguientes a su presentación.”

- Control de la tarjeta SIM para que no pueda utilizarse en terminales alternativos.

Los atributos antes descritos constituyen elementos esenciales para la provisión del servicio inalámbrico fijo al usuario final, de ahí que resulte imprescindible que se encuentren disponibles para los Concesionarios Solicitantes y OMVs en la oferta de referencia, con la finalidad de que la oferta minorista pueda ser replicable técnicamente. Sin embargo, todas estas facilidades y otras que puedan necesitarse para poder proveer el servicio en condiciones similares no estarían incorporadas ni en la oferta de referencia ni, en principio, el OMV tendría las capacidades técnicas para desarrollar algunos o todos estos controles.

Cabe señalar que dichos atributos se encuentran previstos en la información que el propio AEP publicita en su página de internet para la oferta comercial de “Internet en tu Casa”¹⁵.

En las propuestas de Oferta de Referencia posteriores a la de 2019, incluyendo la presentada en esta consulta pública (“2024”), de hecho, vuelve a omitirse completamente cualquier referencia a los servicios fijos inalámbricos, donde la breve nota que fue incluida en la Oferta de Referencia vigente de 2019 nunca más volvió a ser incluida en las ofertas de referencia de los años siguientes. De nuevo y como es habitual en el proceso de presentación de la propuesta de oferta de referencia por parte del AEP, aprovecha éste para intentar empeorar las condiciones de la oferta de referencia vigente en lugar de mantener o mejorar las condiciones existentes. En este caso hubiera sido necesario que no solo se hubiera mantenido el servicio de internet fijo inalámbrico sino que se hubiera ampliado el detalle técnico e incluido todos los elementos necesarios para replicar el servicio ofrecido en el nivel minorista. Como decimos, en su lugar, el AEP ha eliminado toda referencia a los servicios fijos inalámbricos.

IoT y M2M

Adicionalmente, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que además quedan al acuerdo voluntario entre las partes. En efecto, indica el AEP en su Oferta de Referencia de OMV (tanto la vigente 2023 como la propuesta en esta consulta pública para el 2024):

*“Las **Partes acordarán** las condiciones y las tarifas para la prestación de las Funcionalidades o Aplicaciones para Servicios de Datos que el OMV deberá pagar a Telcel por: uso de red (señalización), usuario activo, volumen diario/mensual y/o por la configuración necesaria para actualizar la ubicación permitida, en los servicios que así lo requieran.” (énfasis añadido)*

Así, el AEP provee estos servicios a sus clientes minoristas¹⁶ pero impide que sus ofertas de referencia permitan esta replicabilidad, pues las condiciones para estos dispositivos quedan fuera de la oferta de referencia y, por lo tanto, fuera del control de la regulación. 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 obligación actual permita al AEP dejar las características técnicas y tarifas como acuerdo “voluntario” entre las partes.

A falta de regulación en la oferta de referencia, el AEP se encuentra en capacidad de denegar dichos servicios o proponer condiciones que no sean viables, incumpliendo el principio de replicabilidad técnica, pues esta aplica a todos sus servicios mayoristas, incluyendo el servicio de OMV.

¹⁵ <https://www.telcel.com//personas/telefonía/planes-de-renta/tarifas-y-opciones/internet-en-tu-casa>

¹⁶ IoT de Telcel: <https://www.telcel.com/personas/servicios/internet-de-las-cosas>

Otras características técnicas necesarias para los OMV no reflejadas en la Oferta de Referencia

A continuación, destacamos otros aspectos técnicos que la oferta de referencia OMV debería incorporar explícitamente para asegurar la replicabilidad técnica de todos los servicios que el AEP ofrece en el mercado, así como para asegurar el principio de transparencia y no discriminación que asegure que los OMV, a través de la Oferta de Referencia, puede contar con las mismas condiciones técnicas que el AEP otorga a su propia operación.

Detallamos a continuación estos aspectos:

- Se requiere que la Oferta de Referencia incluya soporte para eSIM, ya que ésta solo menciona los formatos FF, 3FF y 4FF, pero no al formato eSIM, ampliamente extendido en el mercado.
- Para IoT, aparte de lo indicado de manera general en el apartado anterior, se requiere que la Oferta de Referencia, explícitamente, incluya las tecnologías y estándares para narrow band IoT e IoT CAT-M1, para asegurar la compatibilidad de dichos dispositivos y tecnologías.
- Para la asignación de IPs públicas, se hace referencia únicamente a IPv4 pero se requiere también la posibilidad de asignación IPv6, ampliamente extendido en la actualidad en multitud de operadores y servicios. Se requiere por lo tanto que la Oferta de Referencia incluya la posibilidad de asignación de direcciones IP bajo el estándar IPv6.
- Se requiere que haya un mecanismo de integración o creación de APNs dedicados para clientes empresariales. La Oferta de Referencia actual no menciona esa posibilidad y es una característica necesaria para asegurar la replicabilidad técnica de ciertos servicios para el ámbito empresarial. Se requiere que la Oferta de Referencia incluya dicha posibilidad.
- Se requiere la habilitación de una gestión y activación por rangos de IMSIs y, adicionalmente, poder establecer un límite o tope total de IMSIs para así tener un control sobre el crecimiento y número total de unidades activadas.

3.3 Transparencia, no discriminación y tarifas

Como es bien conocido, las tarifas por el uso del servicio, además de quedar incorporadas en la Oferta de Referencia que se publica a comienzos de cada año, pueden ser actualizadas en las sucesivas pruebas de replicabilidad económica si el AEP no supera dicha prueba.

Con independencia de todo lo dicho anteriormente sobre el daño continuado al mercado que provoca la falta general de replicabilidad económica, también existe el problema de una falta de transparencia respecto a las tarifas aplicables a los OMV que usan el servicio en cada momento.

Ante una modificación de las tarifas motivada por la prueba de replicabilidad, el AEP tendría la obligación de modificar la Oferta de Referencia en ese momento, y que todos los OMVs, ya sea los que ya usan la Oferta de Referencia del AEP, o los potencialmente interesados en usarla, supieran las tarifas precisas **en cada momento**. Esto en la actualidad no está ocurriendo.

Adicionalmente, a través de la obligación de no discriminación, es de esperar que al momento del ajuste de las tarifas, todos los OMV usuarios del servicio mayorista regulado se beneficiaran al momento del ajuste de las tarifas (de nuevo, con independencia del derecho que tendrían estos OMV a un reembolso por parte del AEP por el precio pagado de más durante el periodo

donde hubo falta de replicabilidad económica). El AEP tiene la obligación de trasladar estas mejoras a todos los OMV, algo que no parece que esté sucediendo en todas las ocasiones.

Por otro lado, respecto a las tarifas de OMV, se requiere que de manera explícita, la Oferta de Referencia incorpore lo siguiente:

- Tarifas para OMV revendedor y tarifas para un OMV con red. Entendemos que las tarifas actuales son para OMV revendedor, por lo que esperaríamos que se añadieran unas tarifas para un OMV de red, tarifas por debajo de las anteriores, en virtud de que un operador con red hace un uso de menos elementos y recursos de la red del AEP y, por lo tanto, repercute un menor costo por unidad de servicio. La Oferta de Referencia debe incluir las tarifas para ambos tipos de OMV. Adicionalmente y como ya se mencionó anteriormente, en el apartado de tarifas, la Oferta de Referencia debe de incluir también las tarifas para los dispositivos IoT y M2M.
- Acceso a roaming internacional. La Oferta de Referencia no especifica que el OMV pueda tener acceso al roaming internacional. Debe incluirse esta posibilidad y, además especificarse las tarifas de uso en roaming internacional.

4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

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.

El Instituto debe revisar de forma general la efectividad de 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.

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.**
- 2) **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.
- 3) **Sancionar los incumplimientos de la prueba actual ex post de replicabilidad económica móvil.** 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, especialmente cuando las conductas se realizan de forma reiterada.

- 4) **Garantizar la replicabilidad técnica** del servicio de internet fijo inalámbrico, IoT y M2M; así como **establecer condiciones técnicas, económicas y operativas de forma clara y específica en las ofertas para dichos servicios**, que permitan emular las condiciones que el AEP ofrece a nivel mayorista y evitar que este interponga barreras para su uso.
- 5) **Transparentar el procedimiento actual de actualización de las tarifas**, para que presentes usuarios o potenciales interesados conozcan las tarifas precisas **en cada momento**, a fin de garantizar el cumplimiento la obligación de trato no discriminatorio en materia de tarifas.



www.telefonica.com

Comentarios a la Consulta Pública
sobre la Propuesta de Oferta de
Referencia del Servicio de **Usuario
Visitante** presentada por el AEP en el
sector de las telecomunicaciones para
2024

Telefónica México

Septiembre 2023

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 para 2024 (“Propuesta de Oferta de Referencia”) presentada por el 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”), y los aspectos que podrían mejorarse en la Oferta de Referencia, en línea con las recomendaciones que hemos presentado en nuestra reciente respuesta a la revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2023¹.

El servicio de Usuario Visitante está lejos de resolver los problemas para los que fue diseñado dadas las barreras de índole técnico, operativo y económico que limitan su uso efectivo por parte de los CS, y que la Propuesta de Oferta de Referencia presentada en esta consulta pública sigue sin resolver.

Como ya hemos expuesto en numerosas ocasiones, las ofertas de referencia mayoristas reguladas del AEP presentan evidentes barreras de índole técnico, económico y operativo para su uso efectivo y los CS no pueden competir en igualdad de condiciones con el AEP a partir del mismo; lo anterior no es la excepción para la oferta de referencia de UV, ya que dichas barreras impiden 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 supone duplicar las infraestructuras en dichas zonas por motivos de retorno de las inversiones hace perpetuar la situación, tal y como desarrollaremos.

En primer lugar, 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 impuestas².

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. 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.

¹ Telefónica. Marzo 2023. Comentarios a la consulta pública sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/tercera-revision-bienal-en-el-sector-de-telecomunicaciones>

² 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 anterior 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.

Además, 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.
- 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 y están lejos de una orientación a costos eficientes, tal y como el nuevo modelo de costos integral de interconexión y Usuario Visitante 2024-2026 demuestra (presentado en la reciente consulta pública en mayo 2023), 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.
- 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.

En el análisis a continuación desarrollaremos 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 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.

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 derivadas de todo tipo de barreras impuestas por el AEP, que tienen como consecuencia principal un uso muy reducido o limitado del servicio; 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.

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. 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.

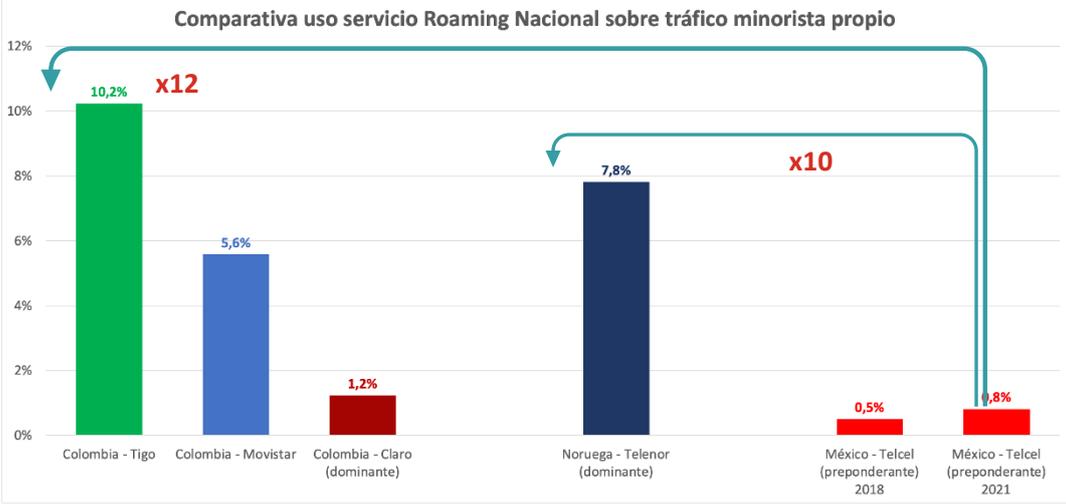


Figura 1. Uso del servicio Usuario Visitante (roaming nacional) en México frente a Colombia y Noruega (Fuente: Elaboración propia a partir de información de tráfico de UV del IFT y de los reguladores de Noruega y Colombia)

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 10 veces superior al tráfico de Usuario Visitante cursado por la red del AEP en 2022 (0.8% del tráfico total de la red del AEP es tráfico correspondiente al servicio 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 12 veces más que el AEP en México en términos relativos en relación al total de su tráfico minorista, 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.

Como prueba adicional de la falta de efectividad de la medida asimétrica de Usuario Visitante, podemos comparar el uso relativo por radiobase del servicio de Usuario Visitante provisto por el AEP con el uso que se hace por radiobase en el acuerdo voluntario alcanzado entre Telefónica y la Red Compartida de Altán. Cabe destacar que la cobertura de la Red Compartida de Altán es menor y, por tanto, no puede suplir la necesidad del uso del servicio de Usuario Visitante para los CS, pero si comparamos a nivel de radiobase individual, el tráfico que Telefónica cursa en la Red Compartida es un 80% superior al que cursa, en términos relativos por unidad de radiobase, en la red del AEP a partir del servicio de Usuario Visitante. Las barreras existentes para el uso efectivo de este último hacen que Telefónica y otros CS, se autolimiten y pongan un cierto control a su uso efectivo.

La gráfica siguiente, ilustra esta diferencia en el uso efectivo por unidad de área (o radiobase) entre el servicio de Usuario Visitante del AEP y el servicio mayorista voluntario de la Red Compartida de Altán.

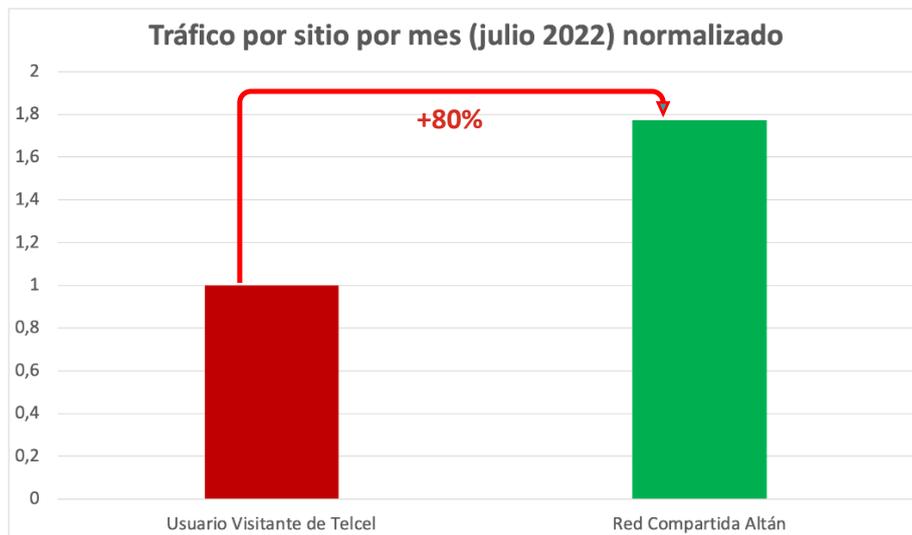


Figura 2. Tráfico cursado por unidad de área o radiobase en Usuario Visitante frente a la Red compartida de Altán (Fuente: elaboración propia con información interna de uso)

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 2020³:

*“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 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** En ese sentido, la Unidad de Competencia Económica recomendaba 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.

2.2 Barreras para el uso efectivo del servicio de UV

Limitación temporal de la obligación de Usuario Visitante

El límite de 5 años establecido para la obligación es un tiempo demasiado reducido que condiciona (junto con el resto de las barreras que expondremos) una estrategia de apalancamiento basada en el

³ 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

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.

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 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 3. Ingresos y costos esperado en un entorno rural frente a un entorno urbano por Radio base (Fuente: GSMA (2016). Connected Society: Unlocking Rural Coverage)

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 compartición de infraestructura activa) sería beneficioso 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 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.

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. 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).

Falta de replicabilidad técnica

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. El problema de diseño de la medida, ya señalado anteriormente, es aprovechado por el AEP para configurar unas zonas de servicio excesivamente grandes y, en muchas ocasiones, es inflexible en su adecuación⁴.

En este sentido, el diseño regulatorio actual le da amplio margen al AEP para fijar zonas de gran extensión que abarcan parcialmente núcleos densos urbanos donde el resto de los CS disponen de infraestructura propia, conducta que podría constituir un mecanismo del AEP para establecer barreras a su uso efectivo.

Adicionalmente, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que, de manera explícita, se excluyen de la oferta de referencia y quedan al acuerdo voluntario entre las partes. Así, el

⁴ El AEPT se limita a trasladar los problemas de los solapes exclusivamente a los CS. Revisar: IFT agosto 2021. Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Venta 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)

AEP provee estos servicios a sus clientes minoristas⁵ 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 obligación actual permita al AEP dejar las características técnicas y tarifas como acuerdo entre las partes.

A falta de regulación en la oferta de referencia, el AEP se encuentra en capacidad de denegar dichos servicios o proponer condiciones que no sean viables, incumpliendo el principio de replicabilidad técnica, pues esta aplica a todos sus servicios mayoristas, incluyendo el servicio de usuario visitante.

Por ejemplo en el caso de Brasil, en atención al Acuerdo de Control de Concentración derivado de la aprobación de la venta de Oi Móvel, el CADE⁶ impuso la obligación a los tres operadores adquirentes – los OMR más importantes en Brasil – de publicar una oferta de Roaming Nacional que contemple la disponibilidad de servicios de voz, datos, mensajes de textos, en todas las tecnologías disponibles y en uso por la respectiva localidad de que se trate, incluyendo el 5G, permitiendo además su aplicación a dispositivos de comunicación M2M e IoT⁷.

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 minoristas del AEP.

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 incluyen al servicio de Usuario Visitante; tanto 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 AEP⁸.

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.⁹

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, conforme al artículo 120.¹⁰

⁵ IoT de Telcel: <https://www.telcel.com/personas/servicios/internet-de-las-cosas>

⁶ El Acuerdo de Control de Concentración firmado con los tres adquirentes se encuentra publicado en la web del CADE, disponible en: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnIPj2Y8B7Bj80h1lSkjh7ohC8yMfhLoDBLddb65izmzJhreGT1eFwtoOkgUPAumvHF6dkfsHPdIAVQrE8E6ol6NcORnHol2J1WcPK1ko9a_GsX8KunAC62Qoh

⁷ Las ofertas de referencia de TIM, Vivo y Claro se encuentran publicadas en la página web de cada operador. La oferta de Vivo puede ser consultada en: https://www.vivo.com.br/content/dam/vivo-sites/vivo-com-br/pdf/atacado/ofertas-publicas-atacado/ofertas-publicas-de-referencia/roaming/oferta-publica-de-roaming-nacional_vf.pdf

⁸ Telefónica. Marzo 2023. Comentarios a la consulta pública sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/tercera-revision-bienal-en-el-sector-de-telecomunicaciones>

⁹ “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) 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

¹⁰ **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**

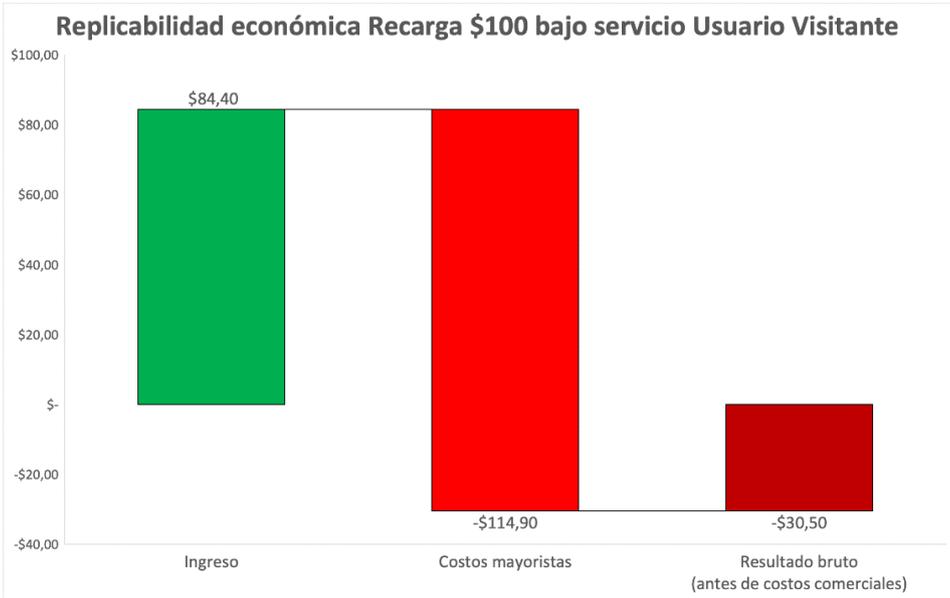
Si bien y lamentablemente, dichas recomendaciones de la Unidad de Competencia no han sido incorporadas como modificaciones o nuevas medidas de preponderancia, aunque esperamos que lo sean en la nueva revisión bienal de 2023, solicitamos nuevamente que se incluya el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba de replicabilidad económica, así como que utilice el nuevo modelo de costos presentado en 2023 para poder 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.

Es posible exhibir la falta de replicabilidad económica con dos sencillos ejemplos: (i) a nivel de oferta individual; y, (ii) de manera agregada en las poblaciones donde Telefónica ofrece exclusivamente sus servicios a través del servicio mayorista de Usuario Visitante del AEP.

En el primer caso (i), a modo de ejemplo, podemos tomar una de las ofertas más comunes tanto de Telefónica como del resto de los operadores, que es la recarga prepago de \$100 con llamadas de voz y SMS ilimitadas, bolsa de navegación de 1.5 GB y acceso ilimitado de datos a ciertas Redes Sociales como Facebook, Twitter, WhatsApp, Instagram y otros. Esta es una oferta que tiene su homóloga en una idéntica del AEP, por lo que debería poder ser replicada a partir del servicio de Usuario Visitante.

No obstante, con las tarifas de 2022 y 2023 – y en mayor medida ocurría en años anteriores-, sólo los costos mayoristas de red soportados por el servicio de Usuario Visitante superan en un 36% los ingresos minoristas que Telefónica recibe por esa oferta (los \$100 menos el IVA y otros impuestos). Es decir, sólo considerando los costos mayoristas de red la oferta, la oferta resulta no replicable, e incluso si a ello se suma el hecho de que habría que añadir costos comerciales, la brecha entre costos e ingresos se hace todavía más grande.

En efecto, en la gráfica siguiente se ilustra el problema de la replicabilidad económica en las zonas de servicio de Usuario Visitante en una de las modalidades más comunes de recargas, la de \$100¹¹, siendo que tanto la oferta de Telefónica como la del AEP presentan, en el nivel minorista, características muy semejantes.



en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. [...]” (énfasis añadido)

¹¹ La recarga prepago de \$100 es una oferta similar para todos los operadores que incluye llamadas de voz y SMS ilimitadas, bolsa de navegación de 1.5 GB y acceso ilimitado de datos a ciertas Redes Sociales como Facebook, Twitter, WhatsApp, Instagram y otros. Pueden consultarse las condiciones de las ofertas “Amigo Telcel sin límites 100”, en: <https://www.telcel.com/personas/telefonía/amigo/tarifas-y-opciones-end/amigo-sin-limite> y “Prepago Rollover” de Telefónica en: <https://www.movistar.com.mx/prepago-rollover>

Figura 4. Falta de replicabilidad económica recargas \$100 en zona de UV (Fuente: Elaboración propia)

Cabe señalar que en el ejemplo anterior no se estarían mostrando los costos comerciales (que oscilarían entre el 30%¹² para un operador dominante y el 50%¹³ para un operador de pequeña escala), que, si se añadieran, harían que finalmente el resultado neto fuera notablemente negativo y de aproximadamente entre el -50% y -80% sobre los ingresos para una oferta de las características descritas, pero ya de por sí mostraría que no se cumple el artículo 120 de la LFTyR.

Es preciso resaltar que esta situación ocurre con prácticamente todas las ofertas existentes en el mercado lanzadas por el AEP que Telefónica y otros operadores tratan de replicar a través de su oferta mayorista de usuario visitante.

En el segundo caso (ii), se tiene que en la totalidad de los municipios bajo la cobertura del servicio de Usuario Visitante, Telefónica incurre en pérdidas para mantener dicho servicio a sus clientes. Existen numerosos ejemplos, en esta oportunidad vamos a destacar el caso de una localidad donde Telefónica tiene aproximadamente 5,000 clientes y sólo los costos de red incurridos por dichos usuarios - atribuibles exclusivamente al servicio de Usuario Visitante – superan en casi 2 veces a los ingresos minoristas cargados y facturados a dichos usuarios. Cabe señalar que de añadir los costos de comercialización, Telefónica estaría incurriendo en unas pérdidas netas de aproximadamente el -60% sobre sus ingresos en dicha localidad.

Sin duda, esta situación pone en serio riesgo la continuidad del servicio en esta localidad y en muchas otras con similares resultados, fruto de unas tarifas que no permiten competir en igualdad de condiciones con el AEP.

Si bien es cierto que la presente Oferta de Referencia mejora las tarifas unitarias respecto a las de 2023 y 2022, lo hace en una proporción insuficiente y alejada de los verdaderos costos eficientes de provisión del servicio, constituyendo dicha tarifa, aunque esté mejorada respecto al año anterior, una barrera de índole económica para el uso efectivo del servicio.

Obligación de unas tarifas orientadas a costos actualizadas a partir del modelo de costos del Instituto

Desde Telefónica señalamos¹⁴ que las tarifas de Usuario Visitante no están orientadas a costos eficientes y el AEP estaría sobre recuperando costos a partir de la fijación motu proprio de la tarifa del servicio mayorista regulado, a pesar de que tiene la obligación de estar orientada a costos eficientes.

Desde Telefónica identificamos varios problemas que han permitido esta situación hasta el momento:

- **Hasta la fecha, la falta de un modelo de costos para la tarifa de Usuario Visitante que sea público y que permita a los CS negociar o solicitar al AEP una tarifa orientada a costos**

¹² A manera de referencia, es preciso indicar en el marco del análisis realizado al modelo de costos utilizado para determinar cargos por acceso, uso e interconexión en Colombia, la CRC determinó que los costos comerciales del operador dominante Claro Colombia (COMCEL) representaban un 30% sobre sus ingresos, por lo cual, en atención a las economías de escala, se infiere que los operadores no preponderantes tendrán costos superiores. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006146%20AP.pdf> “Sea lo primero destacar que, de acuerdo con el modelo de costos con el que cuenta la Comisión, los costos minoristas (costos por prestar los servicios a usuarios finales tales como mercadeo, atención al cliente, etc.) representan entre un 23% y un 30% de los costos totales de prestación del servicio, cuestión que no ha sido desvirtuada por COMCEL en la presente actuación administrativa. En ese sentido, para identificar los costos mayoristas que deben remunerarse en la provisión del servicio de acceso a RAN del operador, se debe descontar de los valores referidos en la Tabla 19 entre un 23% y un 30%”.

¹³ IFT. Septiembre 2015. MODELO DE COSTOS PARA SERVICIOS DE OPERADOR MÓVIL VIRTUAL (OMV) PROPORCIONADOS POR EL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE DE ACUERDO A UNA METODOLOGÍA RETAIL-MINUS.

¹⁴ Telefónica. Marzo 2023. Comentarios a la consulta pública sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/tercera-revision-bienal-en-el-sector-de-telecomunicaciones>

eficientes y que se actualice de manera recurrente. Hasta fecha bien reciente, donde ha sido publicado un nuevo modelo de costos integral de interconexión y Usuario Visitante¹⁵, sólo se tenía la referencia del modelo de costos de Usuario Visitante de la consulta pública de 2017, modelo que estaba anonimizado, le faltaban insumos de entrada para poder ser ejecutado, y que nunca llegó a publicarse como definitivo para que la industria y los CS pudieran acudir a él en caso de desacuerdo con el AEP.

- El AEP ha fijado la tarifa que le ha parecido oportuna durante todos estos años, **sin incorporar la totalidad de las economías de escala** que ha venido ganando con el tiempo gracias al crecimiento exponencial de la demanda de los servicios de datos y a la mejora tecnológica y en costos de las redes 4G hacia donde ha migrado la mayor parte del tráfico de datos.

Esperamos que con la publicación del nuevo modelo de costos integral de interconexión y Usuario Visitante publicado recientemente¹⁶ y que arroja unas tarifas plurianuales, el Instituto asegure que dichas tarifas calculadas por el modelo de costos quedan incorporadas en las Ofertas de Referencia. Si bien reconocemos que el nuevo modelo de costos publicado todavía no es el definitivo, el Instituto debería asegurar que la Oferta de Referencia de Usuario Visitante de 2024 incorpore las tarifas del modelo de costos en su versión final en enero de 2024, pues las tarifas que ha decidido el AEP en esta propuesta, a pesar de bajar ligeramente respecto a las tarifas vigentes, estarían notablemente por encima (más de x2 veces, o un 300%) de las tarifas orientadas a costos preliminarmente calculadas por el modelo de costos de la consulta pública para el año 2024.

Queda claro que el AEP no tiene incentivos para trasladar tarifas eficientes y razonables a sus servicios mayoristas regulados debido a lo siguiente: (i) las tarifas no están incluidas en la prueba de replicabilidad económica, por lo que no puede asegurarse que los CS puedan replicar las ofertas del AEP; y (ii) el Instituto no habría velado hasta la fecha por asegurar unas tarifas orientadas a costos, de acuerdo a lo señalado en la LFTR, pues no actualiza ni publica un modelo de costos de forma anual¹⁷ (algo que esperamos que cambie a partir de ahora con el nuevo modelo de costos integral de interconexión y Usuario Visitante plurianual del AEP).

Cabe señalar que existen una serie de factores que determinan la mejora en las economías de escala y eficiencias para el AEP durante el último periodo de al menos 5 años, entre ellos los siguientes:

- Existe un **aumento exponencial de la demanda de datos móviles** con tasas de crecimiento compuesto anual promedio (“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 en torno a un 15% anual que, aunque en menor medida que el crecimiento de la demanda de datos, en todo caso también contribuye a la mejora de las economías de escala y alcance.
- Existe una **migración agresiva para los datos móviles a tecnologías más avanzadas** en forma de curva logística (curva S) hacia un punto de bastante madurez y fuerte penetración de la tecnología 4G en la actualidad, donde más del 85% del total del tráfico es cursado por dicha tecnología, la cual es mucho más eficiente que las anteriores en términos de prestaciones, capacidad y costos.

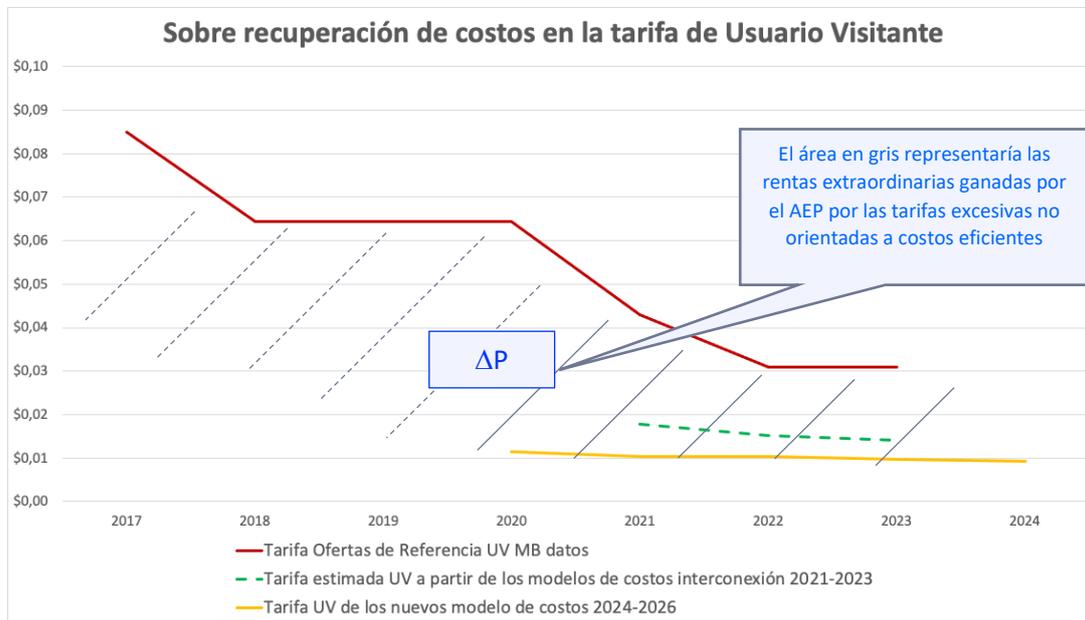
¹⁵ IFT. Consulta Pública sobre los “Modelos de Costos para la determinación de tarifas de Interconexión; Enlaces Dedicados; Usuario Visitante y Servicio de Concentración y Distribución asociado al Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local 2024-2026”. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-los-modelos-de-costos-de-los-servicios-de-interconexion-usuario-visitante-y>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ El Instituto publicó en Consulta Pública en diciembre de 2017 el modelo de costos de Usuario Visitante con algunos parámetros anonimizados, y desde entonces ni se ha publicado oficialmente, ni se ha actualizado para tener unas tarifas actualizadas dado el crecimiento exponencial de la demanda de datos y la fuerte migración hacia tecnologías más eficientes. Solo ahora en mayo de 2023 se ha publicado un nuevo modelo de costos de Usuario Visitante, no anonimizado, que esperamos que sea utilizado a la brevedad por el Instituto y forzar unas tarifas orientadas a costos en las Ofertas de Referencia

- El **aumento de la demanda de los datos móviles** -en más de 2 órdenes de magnitud, x500 veces, desde el 2013 -, en un sector que cuenta con unas economías de escala muy relevantes, supone aumentar la capacidad de las redes y, en términos absolutos, aumentar los costos totales de la red. Sin embargo y adicionalmente, también supone que los costos fijos del operador, muy relevantes para un operador móvil, e independientes de la demanda – esto es, los costos del espectro y de la infraestructura de radio bases mínima necesaria para ofrecer una cobertura a nivel nacional, se reducen en términos unitarios de manera relevante con el aumento de la demanda, siguiendo una función exponencial negativa.
- Los **costos unitarios** por cada minuto de voz, un SMS o un MB de datos, **se reducen** de manera muy relevante, especialmente para los datos, fruto de este incremento de la demanda y la dilución de los costos fijos del operador, considerados en términos unitarios. Además, la migración agresiva hacia una tecnología mucho más eficiente en términos de capacidad y costos unitarios conlleva a que los costos unitarios de todos los servicios provistos por el operador de la red se reduzcan de manera manifiesta, especialmente para los servicios de datos. Por lo tanto, la reducción anual de la tarifa mayorista del AEP debería haber sido mucho más agresiva para estar en sintonía con las eficiencias que ganaba año a año.
- La **mayor tenencia de espectro** por parte del AEP en este periodo y las mejoras de los precios de los equipos tienen un impacto fundamental en la evolución de las tarifas hipotéticas eficientes anuales de todos los servicios que ofrece el AEP, tanto sus servicios en auto provisión para sus clientes como los servicios mayoristas regulados (o no regulados).

De manera ilustrativa, la siguiente figura muestra los sobrecostos y, por lo tanto, rentas extraordinarias, que el AEP ha venido obteniendo desde hace años por una falta de orientación a costos eficientes de sus tarifas mayoristas de Usuario Visitante¹⁸.



¹⁸ IFT. Consulta Pública sobre los “Modelos de Costos para la determinación de tarifas de Interconexión; Enlaces Dedicados; Usuario Visitante y Servicio de Concentración y Distribución asociado al Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local 2024-2026”. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-los-modelos-de-costos-de-los-servicios-de-interconexion-usuario-visitante-y>

Figura 5. Sobre recuperación y rentas extraordinarias por tarifas de Usuario Visitante excesivas (Fuente: Ofertas de Referencia UV AEP, modelos de interconexión 2021-2023¹⁹ y nuevo modelo interconexión y UV AEP 2024-2026)

En ese sentido, los elementos de la figura se explican conforme a lo siguiente:

- La línea en rojo representaría las tarifas oficiales de la Oferta de Referencia del AEP en cada uno de los años.
- La línea amarilla representa los resultados del nuevo modelo de costos de interconexión y Usuario Visitante 2024-2026 de la presente consulta pública. Dicho modelo no sólo arroja los resultados para el periodo de validez 2024-2026, sino que también permite obtener los resultados con un alto grado de validez para los años inmediatamente anteriores (al menos hasta el 2020) y posteriores.
- La línea verde discontinua representa la estimación que llevamos a cabo desde Telefónica, antes de tener un modelo de costos público para el servicio de Usuario Visitante, a partir del modelo vigente de interconexión del AEP 2021-2023 para los distintos servicios bajo el enfoque LRAIC+, que el modelo, con una serie de sencillas modificaciones, permitía obtener. Vemos que desde Telefónica estuvimos acertados en señalar que las tarifas debían de ser notablemente inferiores a las publicadas en las ofertas de referencia e, incluso, y dadas las limitaciones de utilizar un modelo no específicamente diseñado para ello, obtuvimos una tarifa por encima de la que realmente es eficiente y orientada a costos que obtiene el nuevo modelo presentado en esta consulta pública.
- Antes del 2020, hay cierta incertidumbre sobre el verdadero costo eficiente, pues el modelo de costos del 2018 estuvo anonimizado y nunca fue publicado oficialmente, pero por las tendencias de mejoras de costos que observamos en el modelo de esta consulta pública y nuestras estimaciones para una tarifa de UV a partir del modelo de costos de interconexión del AEP del 2021-2023, puede estimarse que el *gap* entre la tarifa oficial del AEP en su Oferta de Referencia y el costo real subyacente era aún mayor en el pasado, con una serie de años donde ni siquiera el AEP modificó sus tarifas de un año para otro.
- Finalmente, el área que quedaría entre los valores reales de la Oferta de Referencia y unas verdaderas tarifas orientadas a costos (área marcada con líneas grises en diagonal), representaría los sobrecostos y rentas extraordinarias que habría conseguido el AEP por decidir, motu proprio, y establecer unas tarifas muy por encima de unos valores orientadas a costos y, de hecho, no replicables, como la propia Unidad de Competencia Económica señaló en el año 2020 en el documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia²⁰.

Atendiendo al tráfico que desde Telefónica hemos cursado a través del servicio de Usuario Visitante desde el año 2020 a junio de 2023, calculando la diferencia entre la tarifa oficial y la que se habría pagado hipotéticamente respecto a una tarifa orientada a costos, tal y como se refleja en la figura anterior, habríamos pagado en Telefónica un exceso de precio de más de un 300% (4 veces más) que el que deberíamos haber pagado con una tarifa orientada a costos durante este periodo (2020-2023), lo que ha supuesto unas rentas extraordinarias para el AEP y una clara desventaja competitiva para

¹⁹ Puede consultarse nuestra aproximación a los verdaderos costos eficientes de provisión del servicio de Usuario Visitante en: Telefónica. Marzo 2023. Comentarios a la consulta pública sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/tercera-revision-bienal-en-el-sector-de-telecomunicaciones>

²⁰ 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

Telefónica y para el resto de los CS usuarios de este servicio. Y esto sólo representa la cifra desde 2020, por lo que el daño sería mayor si consideráramos años anteriores.

Adicionalmente, a partir de nuestras estimaciones del uso del servicio de Usuario Visitante de Telcel por parte de toda la industria, así como las tarifas oficiales que se han aplicado a cada operador por el uso del servicio, resultaría que la industria en su conjunto habría pagado un exceso de precio de, por lo menos, 2 mil millones de pesos sólo en los años 2021 y 2022, respecto al que habrían pagado con unas tarifas orientadas a costos y actualizadas año a año.

Resultaría entonces que **la industria viene subsidiando al AEP durante todos estos años**, con los sobrecostos que éste repercute en este servicio mayorista, con unas tarifas en la Oferta de Referencia notablemente por encima de unas tarifas orientadas a costos, lo que le repercute al AEP unas rentas extraordinarias y cuantiosas por el uso de sus servicios mayoristas regulados, lo que tiene graves repercusiones en términos de competencia así como en términos del cumplimiento de sus obligaciones asimétricas del AEP de ofrecer unas tarifas orientadas a costos de sus servicios regulados.

No obstante, y dicho lo anterior, reconocemos que el IFT haya actualizado el modelo de costos para Usuario Visitante y establecido unas tarifas no sólo para el 2024 sino tarifas multianuales para el periodo 2024-2026.

Como ya hemos expuesto en ocasiones anteriores, no haber mantenido actualizado un modelo de costos para el servicio de Usuario Visitante durante tantos años, hace que parezca que la tarifa del nuevo modelo de costos del AEP de esta consulta pública baje muy notablemente respecto a las tarifas oficiales del AEP, pero en realidad lo que ocurre es que reflejan de golpe las verdaderas economías de escala de las que ha estado disfrutando el AEP durante años y no trasladando plenamente a sus tarifas reguladas en las Ofertas de Referencia. Así, la tarifa se ajusta de manera notable, pero es consecuencia de una falta de actualización del modelo previo todos los años y una falta de vigilancia y aseguramiento por parte del Instituto de que el AEP establecía una tarifa del servicio de Usuario Visitante orientada a costos.

Esperamos que, a partir de la existencia del nuevo modelo de costos, **el Instituto obligue al AEP a trasladar las tarifas eficientes calculadas por el modelo todos los años a sus Ofertas de Referencia**. Asimismo, que rechace la propuesta de tarifa de esta Oferta de Referencia presentada en esta consulta pública y quede actualizada con las tarifas orientadas a costos del nuevo modelo de costos cuando se apruebe la Oferta de Referencia de Usuario Visitante para cuando entre en vigor en enero de 2024.

2.3 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, es 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. Conforme se destaca 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 Nkom²¹:

²¹ 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

*“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, conforme al artículo 269.²²

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 siguiente:²³

*“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 Altan 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, así como la red mayorista de Altán también ofrece. Con MOCN, el servicio mayorista 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

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.”

²² **“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.*

*[...] 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)

²³ Ley General de Telecomunicaciones España 2022. BOE 29 de junio de 2022. Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

disponerse de cobertura propia. De hecho, mediante 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 asegurarse un mismo trato igual no discriminatorio, algo que la ausencia de unos Indicadores Clave de Desempeño específicos para el servicio de Usuario Visitante impiden certificar.

En ese sentido, desde Telefónica, proponemos la inclusión de un nuevo servicio mayorista de compartición de infraestructura activa con espectro en la modalidad de *Multi Operator Core Network* (MOCN), ya sea dentro de la Oferta de Referencia de Usuario Visitante o en una nueva Oferta de Referencia de compartición de la infraestructura activa, a través de la cual se obligue al AEP a compartir el ancho de banda de su red de acceso activa con otros operadores en zonas geográficas de difícil retorno de la inversión previamente identificadas por el Instituto.

La incorporación de este mecanismo de compartición activa también puede representar una solución a la problemática de acceso al Roaming Nacional (Usuario Visitante) previamente indicada, pues permite que los operadores tengan un mejor control de los recursos de red en comparación con un esquema Roaming, además de importantes ahorros en lo que respecta a costos fijos y variables y una mayor transparencia para el usuario, pues este ya no debe desengancharse de la red de origen y no pierde servicios de voz y/o datos contratados con su operador.

En efecto, el estándar MOCN 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, pues la entrega del tráfico puede hacerse en niveles inferiores de la jerarquía de la red. Con MOCN de hecho, podría resolverse eficazmente el problema de los solapes de cobertura por la falta de flexibilidad en el ajuste de las áreas de servicio descritos para el servicio de Usuario Visitante.

Como puede verse en la siguiente ilustración, MOCN es un servicio de compartición de infraestructura activa que se sitúa entre el acceso a la infraestructura pasiva (acceso a sitios y torres), y el *roaming* nacional (Usuario Visitante en México).

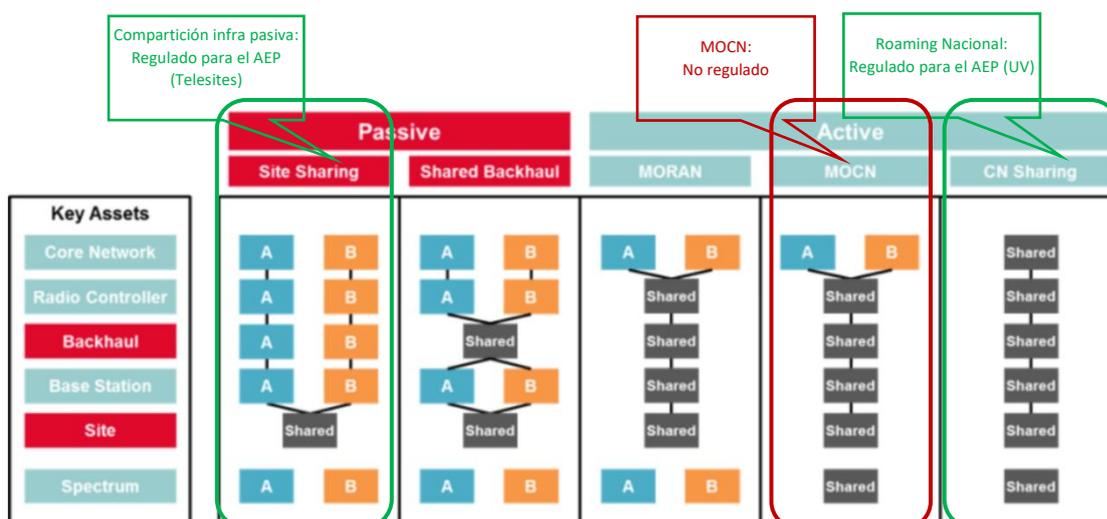


Figura 6. RAN Sharing MOCN (Fuente: GSMA)

En el caso de México, MOCN es un estándar de compartición de infraestructura activa que está siendo utilizado con gran éxito por parte de todos los operadores, menos por el AEP.

Por ejemplo, el acuerdo entre Telefónica y AT&T para la compartición de la red de acceso de última milla es mediante MOCN, además entre ambos operadores y la Red Altán también se utiliza de manera exitosa. Es así como puede afirmarse que MOCN se ha convertido en un estándar y referencia en el mercado nacional para la compartición de infraestructura activa, además a nivel internacional también viene siendo utilizado por los operadores a través de acuerdos voluntarios para nuevos despliegues.

Si ambos extremos, la infraestructura pasiva móvil (Telesites) y el Roaming Nacional (Usuario Visitante) están regulados en México, no se encuentra ningún obstáculo para que el MOCN no estuviera regulado de manera asimétrica, tal como ocurre actualmente en México para la Red Compartida en condiciones de mercado.

En este caso, existe una necesidad de que MOCN sea incluido como una obligación de acceso asimétrica de compartición de infraestructura activa, pues es una evolución de los servicios de compartición de la infraestructura activa con espectro, que en México pueden ser perfectamente incorporados a través de la regulación asimétrica de la preponderancia.

En efecto, tal como establece el artículo 269 de la LFTyR, el Instituto se encuentra facultado a imponer obligaciones específicas al AEP en materia de desagregación de la red de telecomunicaciones, entre ellas, el acceso a las infraestructuras de carácter activo y pasivo del AEP por parte de otros concesionarios²⁴.

En resumen, puede afirmarse que la obligación de introducir el estándar MOCN como una nueva modalidad de compartición de la infraestructura activa resolvería una parte importante de los problemas y barreras actuales que se dan con el servicio de Usuario Visitante. Sin ser exhaustivos, el MOCN:

- permite una entrega flexible del tráfico en cualquier punto de la jerarquía de la red (incluyendo a nivel de radio base).
- supone una mejor gestión de todo tipo de tráfico: roaming internacional, tráfico de OMVs en red propia, etc., y de forma transparente.
- 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.
- 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.
- es ofrecido y utilizado tanto por Altan, AT&T y Telefónica en sus acuerdos comerciales voluntarios de uso de la red.
- Con MOCN, los operadores siguen manteniendo su núcleo de red, red de transporte y parte de su red de agregación y pudiendo así diferenciarse de la competencia en servicios y productos innovadores.

²⁴ 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 sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el Instituto. (...)"

Desde nuestra perspectiva, el hecho de que esta obligación no esté incorporada a las medidas de preponderancia se podría deber a un desfase tecnológico. El avance tecnológico hace que los reguladores vayan perfeccionando las obligaciones mayoristas incorporadas en sus regulaciones, así, por ejemplo, para los servicios fijos hoy en día se tiene regulado el acceso mayorista a la fibra óptica hasta el hogar (FTTH), cuando en un inicio la obligación de acceso a través de esta tecnología aún no estaba considerada. El IFT estaría facultado para incorporar desde ya este servicio mayorista sin esperar a su incorporación dentro de las medidas de preponderancia (al igual que el FTTH no necesitó de una mención explícita en las medidas una vez fue una tecnología disponible en el mercado).

Finalmente, desde Telefónica creemos firmemente que la incorporación de MOCN es fundamental para fomentar la competencia a las zonas donde sólo un operador dispone de infraestructura y para permitir que los operadores dirijan sus inversiones de forma eficiente, por lo que incluso recomendaríamos al Instituto que evalúe, en su oportunidad, la incorporación de este servicio como obligación simétrica, a efectos de mejorar los mecanismos de compartición de infraestructura en México.

El Instituto debe valorar que, ya sea mediante la obligación de Usuario Visitante, ya sea mediante esta nueva obligación de compartición de infraestructura activa mediante el estándar MOCN, o ambas en nuestra opinión, para que los competidores del AEP se puedan mantener en el mercado de manera sostenible compitiendo con el AEP en un terreno nivelado, ayudar a cerrar la brecha en el acceso, mejorar los precios a los usuarios y, en general, permitir un nivel de competencia sano que ayude a mejorar el bienestar de los consumidores, es fundamental que el Instituto intervenga de manera rigurosa con unas obligaciones efectivas a ambos servicios mayoristas a unas tarifas razonables que permitan la replicabilidad.

A modo de resumen, el AEP ofrece condiciones que desincentivan 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).

		  
Flexibilidad zonas de cobertura	 Parcial y a criterio del AEP	 Total, desde nivel de radiobase a zonas extensas mediante MOCN, "seamless handover"
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 No existen ICD que lo permitan	 Mismo trato y SLAs estrictos

Figura 7. Alejamiento de las condiciones de mercado del servicio de Usuario Visitante (Fuente: elaboración propia con datos internos)

3. RECOMENDACIONES

Proponemos los siguientes cambios del servicio mayorista y a la Oferta de Referencia:

- **El Instituto debe de modificar la temporalidad de la obligación.** La provisión del servicio debe ser exigible al AEP mientras mantenga la condición de preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

El aspecto crucial es comprender que el Roaming Nacional constituye una facilidad esencial en el mercado móvil y dicha situación no desaparecerá por el hecho de que el Instituto fije ex ante un determinado plazo, sino porque ésta pierda tal característica al tornarse en una zona competitiva.

- Para solucionar el problema de las áreas de servicio, para que el diseño de éstas se adapte a las necesidades de los solicitantes, pedimos que se **obligue al AEP proporcionar todos los elementos de red de manera agregada o desagregada según sean solicitados por los CS, incluyendo la desagregación a nivel de radiobase individual** para garantizar un acceso efectivo al uso del Roaming Nacional, y que esto quede incorporado en la Oferta de Referencia para asegurar su cumplimiento; o en su defecto, que sea el Instituto el que determine el diseño, para evitar la discrecionalidad y los solapes con áreas de núcleos urbanos.
- **Garantice la replicabilidad económica** del servicio para promover una competencia efectiva, **a partir de tarifas orientadas a costos.** Para ello, solicitamos que el servicio se incluya en la prueba de replicabilidad económica, así como que el Instituto actualice el modelo de costos de usuario visitante de forma periódica y constante (tal y como sucede con Interconexión) y obligue a que las tarifas que arroja el modelo sean aquellas que se incluyan en la Oferta de Referencia.

Solicitamos al Instituto que establezca tarifas tanto por uso unitario (minuto de voz, SMS, MB de datos), como por capacidad de la red (reserva de un porcentaje de la capacidad de la red en las zonas de servicio de Usuario Visitante a un precio calculado orientado a costos), atendiendo así a una mayor flexibilidad de esquemas de precios y a incentivar el uso del servicio; asimismo, como que se determinen tarifas para los servicios de IoT y M2M de forma clara (actualmente, se menciona que están sujetas a negociación entre las partes, y en consecuencia, a la par de los términos regulados)

- **Ajuste la oferta de referencia para que refleje las condiciones de mercado.** Solicitamos: i) incorpore MOCN como servicio mayorista asimétrico para la compartición de la infraestructura activa del AEP, ya sea dentro de la Oferta de Referencia de Usuario Visitante o dentro de una nueva oferta de referencia de compartición de la infraestructura activa; ii) que determine tarifas por volumen de uso y/o capacidad, considerando al menos tres niveles de entrega en la jerarquía de la red (similar a como se lleva a cabo en el SAIB del mercado de servicios fijos) y desglosado por punto de entrega en la jerarquía de la red; iii) se incluya en la obligación de replicabilidad económica; iv) que el servicio se ofrezca en unas condiciones técnicas similares a las del mercado, además de económicas: esto es, MOCN bajo la red 3G, 4G y 5G, flexibilidad en el punto de entrega de la jerarquía de la red, llegando al nivel de radiobase individual, trato no discriminatorio, inclusión de dispositivos IoT y M2M, etc.

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. Es necesario una aplicación efectiva y rigurosa de las medidas para disciplinar al AEP en el cumplimiento efectivo de sus obligaciones.