INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

UNIDAD DE PROSPECTIVA Y REGULACIÓN

VOLANTE DE CONTROL DE GESTIÓN

N° DE ASUNTO
692-17

TURNADO A:	DG-DTR	FECHA Y HORA DE RECIBIDO:	14-jul.-17 12:03	FOLIO OFICIALIA DE PARTES	EIFT17-36049

DIRIGIDO A:	DOCUMENTO:
UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	Escrito 14-jul.-17 CONCESIONARIAS GONZÁLO MARTÍNEZ POUS

ASUNTO: SE EMITEN COMENTARIOS DENTRO DE LA CONSULTA PÚBLICA RELATIVA A LA "METODOLOGÍA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA APLICABLE A LOS SERVICIOS DEL AEP EN TELECOMUNICACIONES".

INSTRUCCIÓN: Normal — Atender según proceda

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
Irene Araiza.
14 JUL. 2017
12:46
RECIBIDO
UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LA RADIODIFUSIÓN

RECIBE: _____

FECHA Y HORA: _____

RESPUESTA:

VOLANTE DE DESCARGO: ACCIÓN DESARROLLADA PARA SU ATENCIÓN

N° DE ASUNTO
692-16

FAVOR DE ANEXAR COPIA DEL DOCUMENTO CON QUE SE CONCLUYE EL ASUNTO

1035270

00000692

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

Unidad de Política Regulatoria del
Instituto Federal de Telecomunicaciones

2017 JUL 14 AM 10:10

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la Consulta Pública relativa a la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones".

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

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, **(en lo sucesivo la "Ley" o "LFTR")**, vengo en nombre de mis representadas a emitir comentarios respecto de la "Consulta Pública sobre la Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones", a efecto de que sean considerados por ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo el **"IFT" o "IFT"**), lo que hago en los siguientes términos:

Índice de contenidos

1 Resumen ejecutivo 4

2 Contexto de mercado en México y marco regulatorio 11
2.1 Contexto de mercado 11
2.2 Contexto regulatorio 27

3 La propuesta de test de replicabilidad del IFT 35
3.1 Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes 35
3.2 Ejemplos internacionales de test de replicabilidad ex-post para enlaces dedicados 45
3.3 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para las ofertas minoristas móviles del AEP 51
3.4 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para los enlaces dedicados minoristas del AEP 61

4 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles 64
4.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post 65
4.2 Nivel de eficiencia 66
4.3 Estándar de costos 71
4.4 Nivel de agregación 74
4.5 Tratamiento del segmento empresarial 77
4.6 Servicios mayoristas a considerar 78
4.7 Precios de los insumos mayoristas 80
4.8 Tratamiento de las promociones 81
4.9 Evaluación de la rentabilidad 84
4.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas 85
4.11 Costos aguas abajo 86

5 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados 88
5.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post 89
5.2 Nivel de eficiencia 90
5.3 Estándar de costos 90
5.4 Nivel de agregación 91
5.5 Tratamiento del segmento empresarial 91

5.6 Servicios mayoristas a considerar 91
5.7 Precios de los insumos mayoristas 92
5.8 Tratamiento de las promociones 93
5.9 Evaluación de la rentabilidad 93
5.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas 93
5.11 Costos aguas abajo 94

1 Resumen ejecutivo

Este documento contiene la respuesta de Mis Representadas al proceso de consulta pública con respecto a la *"Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones"* (en lo sucesivo "Consulta"), la cual fue publicada en de la página web del IFT el 19 de junio de 2017. En concreto, este documento contiene la opinión y sugerencias de mis representadas sobre las metodologías y modelos sugeridos por el IFT y sus consultores para la replicabilidad económica de los servicios minoristas móviles y los servicios minoristas de enlaces dedicados.

La metodología para la implementación de pruebas de replicabilidad económica de tarifas se enmarca en el contexto regulatorio emanado de la Reforma del Sector de Telecomunicaciones iniciado con la Reforma Constitucional, la cual se publicó el 11 de Junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha Reforma cristalizó en la LFTR. La Reforma, entre otros aspectos, derivó en la declaración del Grupo de Interés Económico de América Móvil como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones mediante la Resolución P/IFT/EXT/060314/76 del IFT del 31 de marzo de 2014. El AEP vio ratificada su condición de Preponderante en Resolución P/IFT/EXT/270217/119 del IFT del 13 de marzo de 2017.

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

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

- controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP para asegurar que

En línea con sus pares internacionales, el IFT dejó claro, por lo tanto, que en este contexto los principales objetivos de la regulación asimétrica son:

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

- ...favorecer dicha entrada eficiente evitando que el AEP incurra en comportamientos abusivos como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, etc

- permitir a los competidores la venta de los mismos servicios que el AEP y obtener un margen de utilidad razonable, que cuando menos sea similar al del AEP

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

Pruebas de replicabilidad de servicios minoristas móviles

A pesar de la implementación de la Reforma del sector de telecomunicaciones y de la serie de medidas y obligaciones asimétricas impuestas al AEP en telecomunicaciones, este sigue teniendo una posición claramente dominante con más de un 65% de cuota de mercado en términos de usuarios e ingresos móviles. Esta posición dominante no parece que vaya a disminuir en el corto plazo.

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

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

Existen indicios serios, como probamos en nuestra respuesta, de que el AEP está incurriendo en estrechamiento de márgenes a los OMV, impidiendo su entrada efectiva y la replicabilidad económica. Sin ir más lejos, en un desplegado recientemente publicado por el AEP en los periódicos de mayor difusión del país, cifraba en MXN0.08 el precio minorista por minuto en el mercado mientras que el AEP cobra MXN0.11 por minuto a los OMV según la Oferta de Referencia vigente.

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

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

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

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

- a pesar de lo que afirman los consultores del IFT **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia.** El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables

- **al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes**

- este tipo de prueba haría que **el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP.** Incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema, si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas o…

- …**todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP está estrechando márgenes**, Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, **implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea**

- **se está asumiendo un estándar de eficiencia (EEO** – Operador Igualmente Eficiente – al AEP – por sus siglas en inglés**) que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México.** Los OMV (ni los MNO) no tienen ni

parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores. **Este estándar no favorece la entrada eficiente de operadores en un mercado donde su cuota de mercado no pueda alcanzar la considerada cuota de mercado eficiente dentro del ciclo regulatorio considerado (o de la vida útil del cliente)** como para que se pueda asumir un nivel de eficiencia EEO para el nuevo entrante

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

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

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

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

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

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

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

Dimensión de la prueba	Solución sugerida IFT	Nuestra solución sugerida
Implementación	Ex-post	Un test ex-ante, otro ex-post de seguimiento y un test de márgenes brutos
Eficiencia	EEO	REO
Estándar de costos	LRIC (FAC en caso de no estar disponible)	FAC CCA, LRAIC+ en caso de no estar disponible
Nivel de agregación	Cartera de productos	Oferta a oferta
Segmento empresarial	Incluido en la prueba de replicabilidad.	Incluido en la prueba oferta a oferta para el segmento empresarial estandarizado Ex-post para contratos corporativos y gubernamentales
Insumos mayoristas	Servicio mayorista de acceso a OMV revendedores o ligeros.	OMV revendedor y todos los otros modelos de negocio y estructura tarifaria posibles
Tratamiento de las promociones	Incluidas, sin tratamiento específico	Analizadas una a una ex-ante (y test de márgenes brutos) y seguimiento en el test ex-post
Análisis de rentabilidad	Período a período	FCD

Figura 1.1: Comparativa de las soluciones propuestas por el IFT y GTV para las pruebas de replicabilidad móviles [Fuente: Marco Metodológico y elaboración propia] Notas: FCD (Flujo de Caja Descontado), LRAIC+ (Long Run Average Incremental Cost con mark-up para costos comunes), FAC CCA (Fully Allocated Costs – Current Cost Accounting), REO (Reasonably Efficient Operator)

Pruebas de replicabilidad de servicios minoristas de enlaces dedicados

Los enlaces dedicados minoristas típicamente forman parte de una solución integrada ofrecida a clientes empresariales para atender sus necesidades particulares. Por esta razón, es recomendable desglosar los precios por tipo de enlace para tener mayor transparencia y facilitar las pruebas de estrechamiento de márgenes.

El AEP sigue ejerciendo una posición dominante en el mercado de enlaces dedicados minoristas, y parece aprovechar esta situación para conseguir contratos de soluciones de conectividad con corporaciones y entidades gubernamentales poniendo en duda la replicabilidad de las soluciones.

Al igual que en el caso de los servicios minoristas móviles, el IFT, a través de la Medida de Preponderancia Fija Sexagésima Séptima se dotó de las herramientas necesarias para hacer cumplir sus objetivos regulatorios:

Figura 1.2: Comparativa de las soluciones propuestas por el IFT y GTV para las pruebas de replicabilidad de los enlaces dedicados [Fuente: Marco Metodológico y elaboración propia]

Documentación revisada y estructura del informe

Para la redacción de esta respuesta hemos analizado los siguientes documentos publicados por el IFT, producidos por Frontier Economics Ltd para el IFT, como parte de la Consulta:

- El Marco Metodológico de las Pruebas de Replicabilidad Económica aplicables al Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones (Marco Metodológico)
- El manual del modelo de replicabilidad de servicios minoristas móviles
- El modelo de replicabilidad económica para el segmento móvil en formato MS Excel
- El manual del modelo de replicabilidad de servicios minoristas de enlaces dedicados
- El modelo de replicabilidad económica para el segmento de enlaces dedicados en formato MS Excel.

Para facilitar la lectura de este informe, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

- Sección 2 – contexto de mercado en México y marco regulatorio
- Sección 3 – la propuesta de test de replicabilidad del IFT
- Sección 4 – propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles
- Sección 5 – propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados

2 Contexto de mercado en México y marco regulatorio

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

2.1 Contexto de mercado

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

2.1.1 Descripción general del mercado móvil

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

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

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

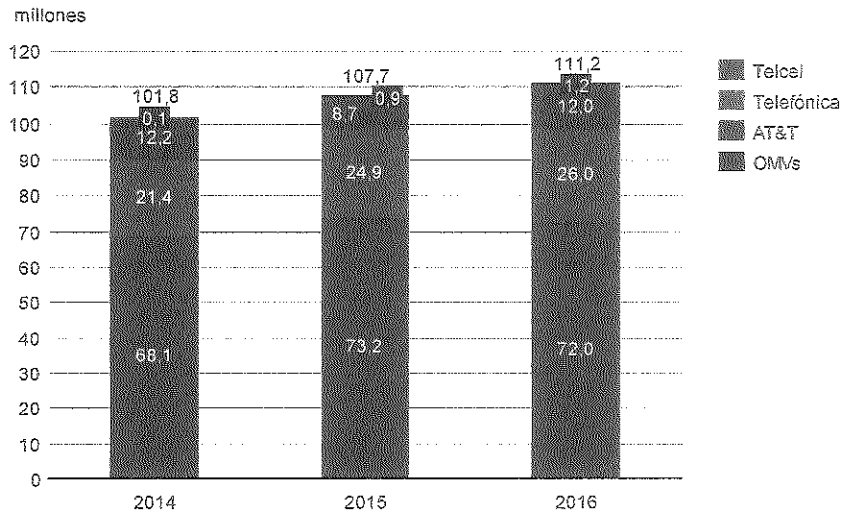


Figura 2.1: Número de líneas móviles [Fuente: IFT, informes trimestrales]

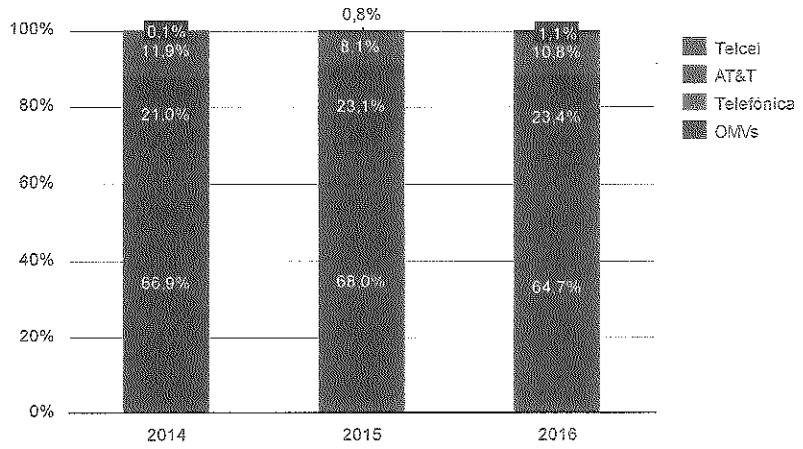


Figura 2.2: Cuota de mercado de líneas móviles [Fuente: IFT, informes trimestrales]

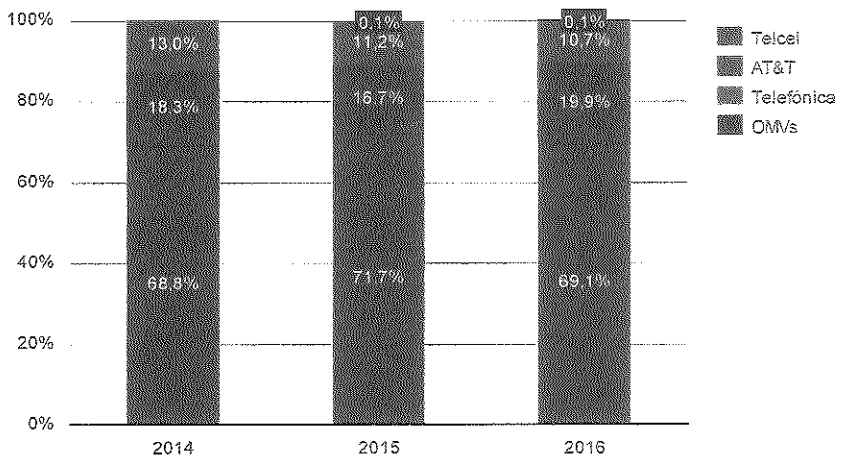
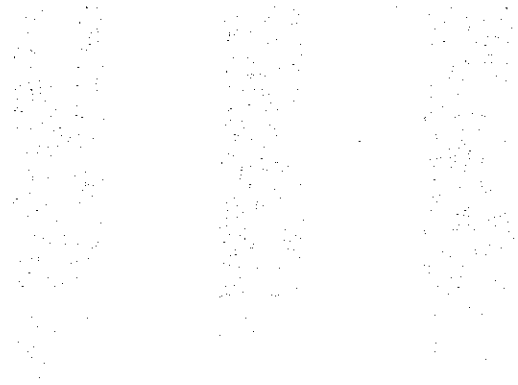
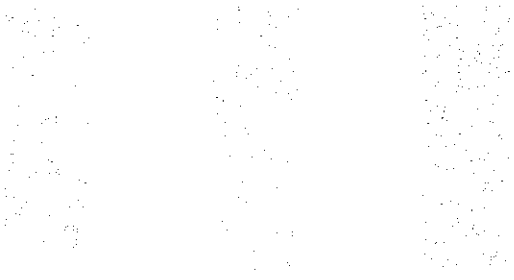


Figura 2.3: Cuota de mercado por ingresos [Fuente: IFT, informes trimestrales]





Hemos de recordar, tal y como Mis Representadas hizo en su respuesta a la consulta pública con respecto a la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones lanzada el 7 de abril de 2016, es posible que los datos reportados por el IFT hayan sufrido variaciones en reportes trimestrales recientes y existan inconsistencias en las mismas series de datos publicadas en informes estadísticos trimestrales diferentes. A modo de recordatorio, reproducimos en la siguiente gráfica los datos de cuota de mercado de SIMs del AEP que GTV incluyó en dicha respuesta.

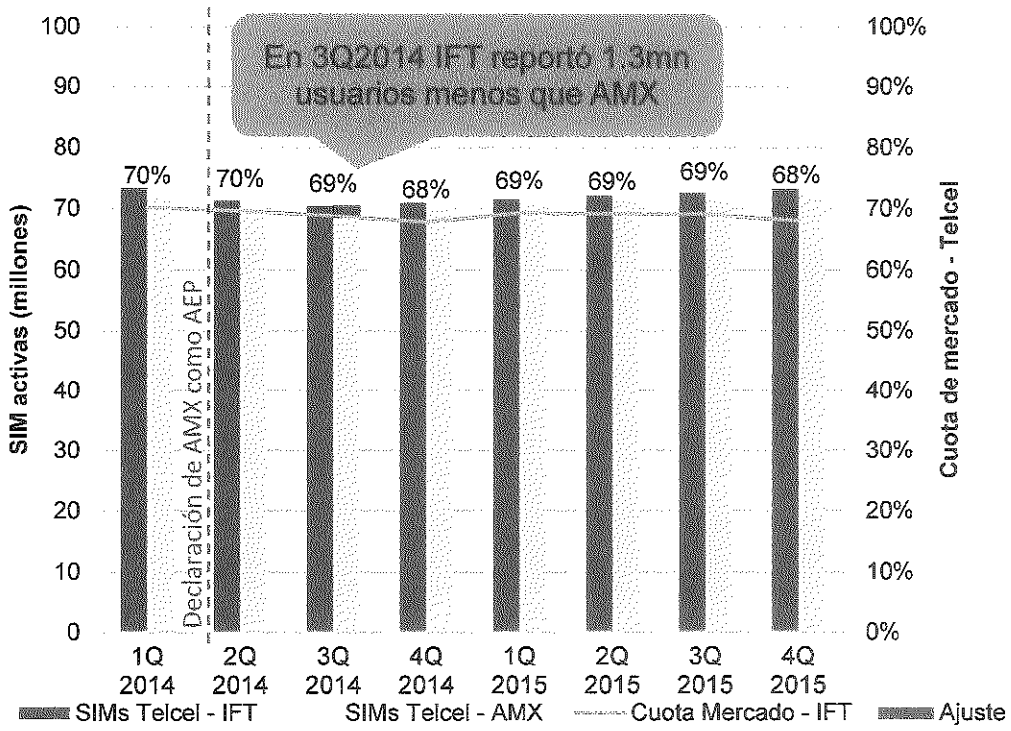
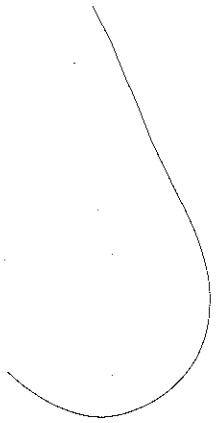


Figura 2.4: SIMs activas de Telcel [Fuentes: Informes trimestrales América Móvil, Informe Trimestral Estadístico – IFT, ajustado por Mis Representadas, 2016][1]

No obstante lo reportado por IFT, se puede aseverar que Telcel mantiene cerca del 70% de cuota de mercado en términos de SIMs activas y en cuota de mercado de ingresos. Estos porcentajes cobran mayor relevancia, ya que a medida que se acerque el mercado al punto de saturación en penetración del servicio móvil de telecomunicaciones, será más difícil para otros operadores captar cuota de mercado. De hecho, el ritmo de crecimiento del número

[1] En el tercer trimestre de 2014, el IFT reportó 1.3 millones de suscriptores menos que AMX (América Móvil) para el mismo trimestre sin que hayamos encontrado explicación alguna en los reportes del IFT sobre el origen de dicha discrepancia. Si realizamos el ajuste para equiparar los datos reportados por IFT con los datos de AMX, sería necesario añadir cerca de 100,000 suscriptores en prepago y 1.2 millones de suscriptores en postpago. Este ajuste resultaría en un aumento de la cuota de mercado de Telcel en ese trimestre del 67.5% al 68.8%.



de líneas móviles en México se ha ralentizado al pasar de crecer un 5.8% en 2015 a crecer un 3.2% en 2016.

Además, desde su introducción, las Medidas de Preponderancia y sus instrumentos derivados como las Ofertas de Referencia con servicios mayoristas de acceso a la red móvil del AEP no parecen haber tenido efecto digno de mención en la cuota de mercado del AEP. Por ejemplo, muy pocos Operadores Móviles Virtuales (OMV) han iniciado operaciones en México, solo uno de ellos en la red de Telcel[2] (Oui Móvil de Grupo Elektra), y combinados apenas alcanzan el 1.1% de cuota de mercado de líneas y apenas el 0.1% de ingresos.

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

Los Operadores Móviles Virtuales

Tal y como hemos visto en la figura 3.2, la cuota de mercado en términos de usuarios de los OMVs en México es ligeramente superior al 1%, del cual aproximadamente un 0.8% le corresponde a uno solo de ellos, Virgin Mobile. Si nos fijamos en la cuota de mercado de ingresos, ver figura 3.3, vemos que los OMV tienen menos del 0.1% de los ingresos.

La siguiente figura muestra los ARPU (Ingresos Promedio por Usuario por sus siglas en inglés) mensuales de cada operador. Como podemos comprobar, los ARPU de los OMV en México son claramente inferiores a los de los MNO. Esto es debido, en gran parte, a que sus ofertas se están posicionando en los segmentos del mercado de bajo consumo y bajo ARPU, seguramente empujados por acuerdos mayoristas no demasiado ventajosos.

---

2 El AEP en telecomunicaciones lanzó comercialmente una submarca llamada Aló, la cual entendemos no es una concesionaria o autorizada.

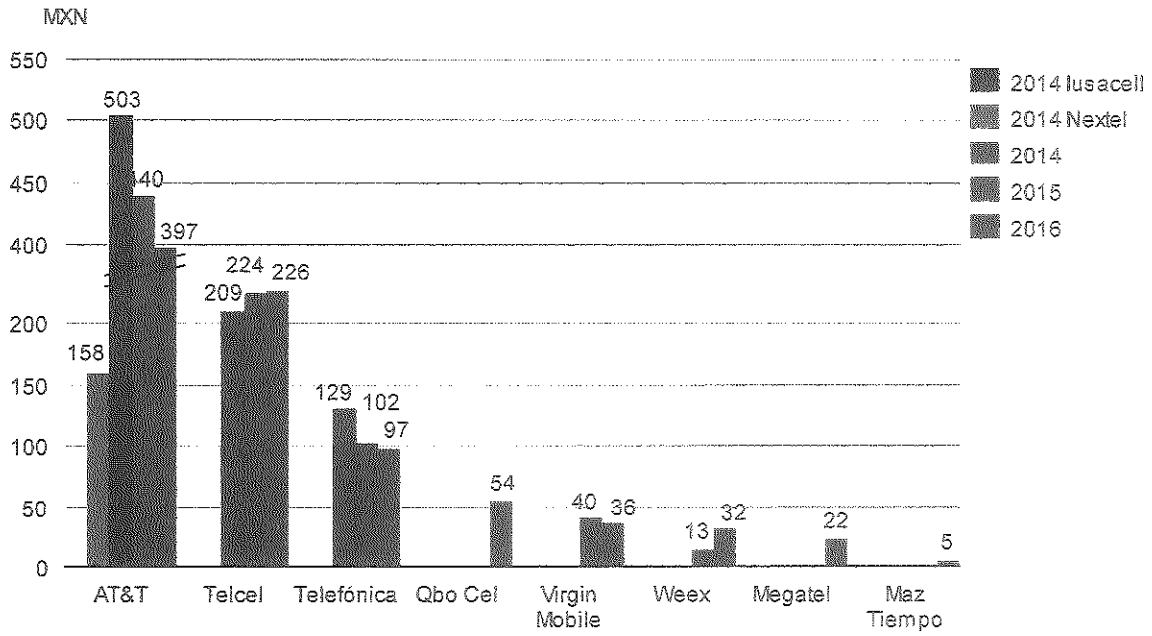


Figura 2.5: ARPU mensual por operador [Fuente: IFT, informes trimestrales]

Además, tal y como se puede comprobar en la siguiente figura, los consumos de datos móviles por parte de los usuarios de los OMV son claramente inferiores a los de los MNOs. Esto refuerza nuestra conclusión de que los OMV se centran en los segmentos de menor consumo y, por lo tanto, de menor ARPU. Una de las posibles y típicas causas para el posicionamiento de los OMVs suelen los ser acuerdos mayoristas.

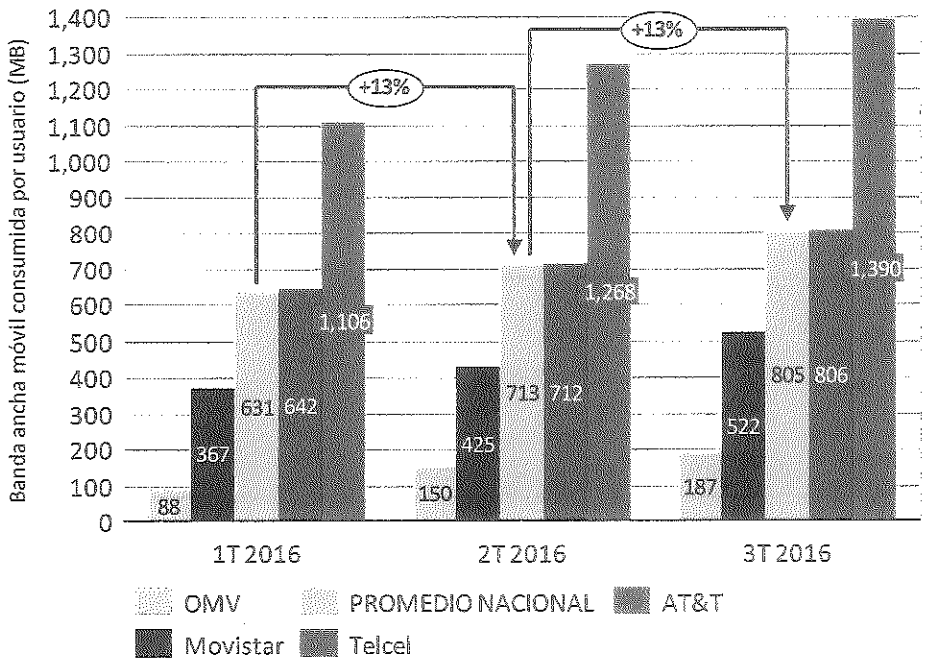


Figura 2.6: Consumo de datos por usuario móvil [Fuente: Informes trimestrales del IFT]

En la respuesta de GTV a la mencionada consulta pública sobre las Medidas de Preponderancia, esta afirmó:

> *"[…]El AEP ha argumentado en ocasiones en su defensa que numerosos concesionarios han firmado convenios para la prestación de servicios basados en las Ofertas de Referencia. Tomando como ejemplo el caso de servicios mayoristas de operadores móviles virtuales (OMV) cabe mencionar que desde la determinación de preponderancia en marzo de 2014 Telcel ha sido obligado a prestar servicios de OMV. Sin embargo, cinco OMVs sobre la red de Telcel han sido anunciados todos ellos con convenios firmados y disponibles públicamente. Sin embargo, no existe evidencia de que los servicios de estos OMV ya estén activos y disponibles para los usuarios. Mientras tanto, en la red de Movistar, se han lanzado siete OMVs hasta la fecha, demostrando que es perfectamente posible lanzar OMVs en el mercado mexicano.[…]*
>
> *Por el contrario, creemos que lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que el AEP ha mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Un caso de esta situación se puede observar en las operaciones de OMV de Maxcom, compañía que pese a tener firmado un convenio con el AEP, sigue utilizando la red de Movistar para llevar servicios de telefonía e internet móvil a sus usuarios finales." […]*

Desde entonces, las posibilidades de acceso de los OMV a la red móvil del AEP no han mejorado sustancialmente. En efecto, hemos realizado una pequeña comparación ilustrativa entre los precios minoristas de recarga del plan Amigo sin Límite de Telcel[3] y lo que le costaría a un OMV comprar los minutos, MegaBytes (MB) y SMS de Telcel de manera mayorista asumiendo un consumo razonable.

Para ello, hemos elegido las recargas de MXN30 y MXN100 del Plan Amigo sin Límite de Telcel, cuyas condiciones se resumen en la siguiente tabla.

Recarga	Megas libres (MB)	Mensajería y redes sociales (MB)	Minutos y SMS	Duración recarga
MXN30	40	300	Ilimitados	3 días
MXN100	300	1000	Ilimitados	21 días

3 http://www.telcel.com/personas/telefonia/amigo/tarifas-y-opciones#!amigo-sin-limite, visitada el 6 de julio de 2017

Figura 2.7: Servicios al usuario por recarga del Plan Amigo sin Límite [Fuente: Telcel]

Como tarifas mayoristas, y de manera simplificada, utilizamos dos escenarios:

- las contenidas en la Oferta de Referencia de OMV de Telcel 2016-2017[4]
- las contenidas en el acuerdo mayorista firmado entre Telcel e Ibocell[5] registrado en el IFT, el cual es el único disponible entre Ibocell (operador de la marca Bueno Cell) y el AEP

Los valores utilizados se pueden encontrar en la siguiente tabla:

Servicio	Formato	Tarifa Oferta de Referencia	Tarifa acuerdo Ibocell*
Voz	Por minuto	MXN0.11	MXN0.28
Datos	Por MB=1024KB	MXN0.10	MXN0.20

Figura 2.8: Tarifas mayoristas de tráfico de OMV [Fuente: OR Telcel y acuerdo Telcel-Ibocell] Nota: asumiendo el caso más optimista de >10 millones de unidades de tráfico anuales*

Para simplificar el análisis, y para demostrar el posible estrechamiento de márgenes, hemos asumido los dos siguientes escenarios razonables y factibles de consumo mensual de voz y datos (por simplificar el análisis hemos asumido que el usuario no utilizaba SMS):

Monto de recarga	Total datos mensuales (MB)	Total voz (minutos)
MXN30	340 (100%)	60
MXN100	1300 (100%)	400

Figura 2.9: Consumo estimado por monto de recarga [Fuente: Elaboración propia]

El resultado de este ejercicio se encuentra de manera gráfica en la siguiente figura

4 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/ofertadereferenciaoperadoresmovilesvirtuales-telcel.pdf

5 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/convenioentreibocells.a.p.idec.v.yradiomovildipsas.a.dec.v.pdf

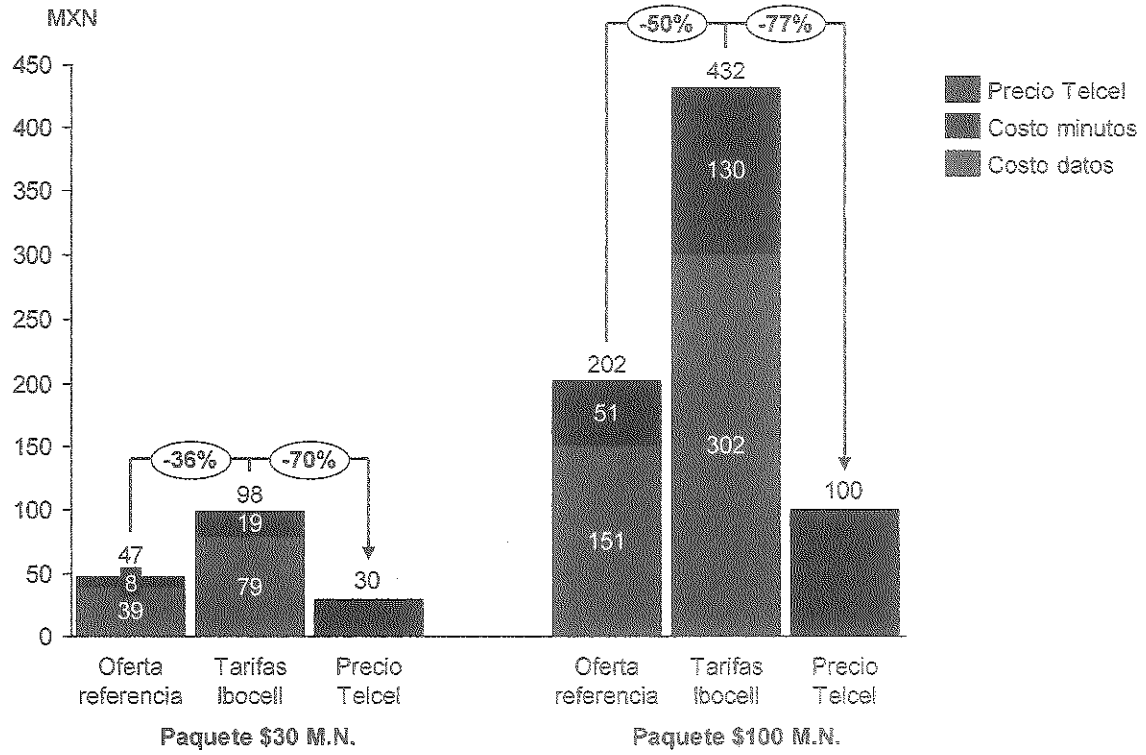


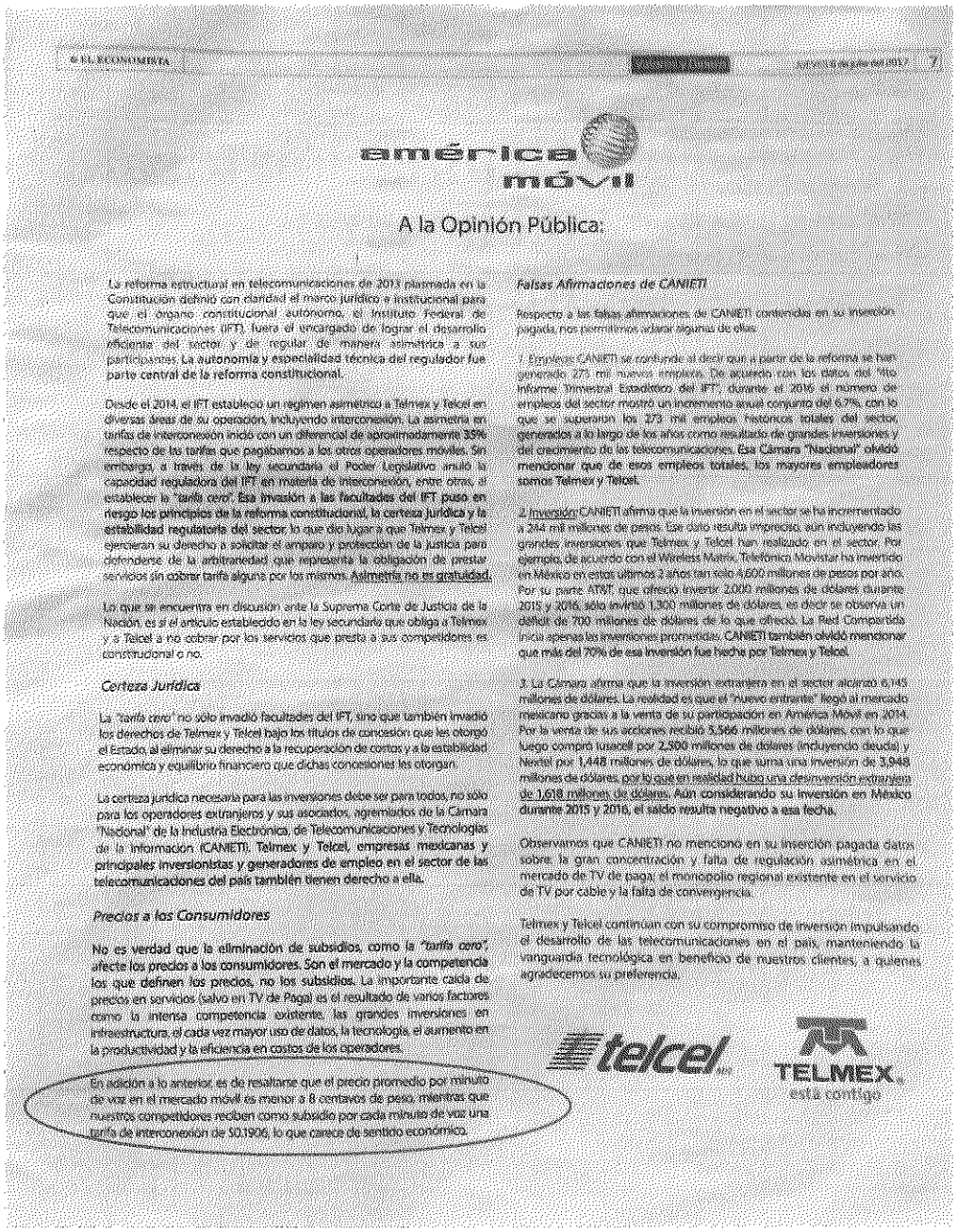
Figura 2.10: Comparativa costos mayoristas de tráfico vs tarifa minorista Telcel [Fuente: elaboración propia]
Nota: los cálculos incluyen el IVA

Como se puede comprobar, un OMV no puede, **en ninguno de los dos escenarios tarifarios replicar de manera rentable las ofertas de Telcel**. De hecho, la situación es todavía peor, ya que sólo hemos comparado costos mayoristas de tráfico con las tarifas minoristas de Telcel. Por supuesto, una comparativa más exhaustiva, tendría que tener en cuenta también los siguientes aspectos:

- tráfico de SMS del usuario, lo cual incrementaría los costos del OMV
- costos e ingresos de interconexión, los cuales podrían incrementar los costos o los ingresos del OMV dependiendo de si es exportador o importador neto de minutos de otros operadores móviles o fijos
- costos de comercialización, facturación, cobranza, activación, etc, los cuales incrementarían los costos del OMV

Si bien no lo incluimos aquí para no extendernos demasiado y por claridad, un análisis similar de los planes tarifarios postpago de Telcel lleva a la misma conclusión: en general, los planes de Telcel no se podrían replicar de manera rentable por un OMV en escenarios razonables de consumo de voz, datos y SMS por usuario.

Adicionalmente, el propio AEP publicó recientemente un desplegable[6] el 5 de julio de 2017 donde mencionaba que el precio promedio por minuto de voz en el mercado móvil es menor a MXN0.08/min (asumimos que con IVA). Este desplegado está disponible en el enlace anterior y fue publicado en los periódicos de mayor difusión del país.



EL ECONOMISTA — 7

América Móvil

A la Opinión Pública:

La reforma estructural en telecomunicaciones de 2013 plasmada en la Constitución definió con claridad el marco jurídico e institucional para que el órgano constitucional autónomo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), fuera el encargado de lograr el desarrollo eficiente del sector y de regular de manera asimétrica a sus participantes. La autonomía y especialidad técnica del regulador fue parte central de la reforma constitucional.

Desde el 2014, el IFT estableció un régimen asimétrico a Telmex y Telcel en diversas áreas de su operación, incluyendo interconexión. La asimetría en tarifas de interconexión inició con un diferencial de aproximadamente 35% respecto de las tarifas que pagábamos a los otros operadores móviles. Sin embargo, a través de la ley secundaria el Poder Legislativo anuló la capacidad regulatoria del IFT en materia de interconexión, entre otros, al establecer la "tarifa cero". Esa invasión a las facultades del IFT puso en riesgo los principios de la reforma constitucional, la certeza jurídica y la estabilidad regulatoria del sector, lo que dio lugar a que Telmex y Telcel ejercieran su derecho a solicitar el amparo y protección de la justicia para defenderse de la arbitrariedad que representa la obligación de prestar servicios sin cobrar tarifa alguna por los mismos. Asimetría no es gratuidad.

Lo que se encuentra en discusión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es si el artículo establecido en la ley secundaria que obliga a Telmex y a Telcel a no cobrar por los servicios que presta a sus competidores es constitucional o no.

Certeza Jurídica

La *"tarifa cero"* no sólo invadió facultades del IFT, sino que también invadió los derechos de Telmex y Telcel bajo los títulos de concesión que les otorgó el Estado, al eliminar su derecho a la recuperación de costos y a la estabilidad económica y equilibrio financiero que dichas concesiones les otorgan.

La certeza jurídica necesaria para las inversiones debe ser para todos, no sólo para los operadores extranjeros y sus asociados, agremiados de la Cámara "Nacional" de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CANIETI). Telmex y Telcel, empresas mexicanas y principales inversionistas y generadores de empleo en el sector de las telecomunicaciones del país también tienen derecho a ella.

Precios a los Consumidores

No es verdad que la eliminación de subsidios, como la *"tarifa cero"*, afecte los precios a los consumidores. Son el mercado y la competencia los que definen los precios, no los subsidios. La importante caída de precios en servicios (salvo en TV de Paga) es el resultado de varios factores como la intensa competencia existente, las grandes inversiones en infraestructura, el cada vez mayor uso de datos, la tecnología, el aumento en la productividad y la eficiencia en costos de los operadores.

En adición a lo anterior, es de resaltarse que el precio promedio por minuto de voz en el mercado móvil es menor a 8 centavos de peso, mientras que nuestros competidores reciben como subsidio por cada minuto de voz una tarifa de interconexión de $0.1906, lo que carece de sentido económico.

Falsas Afirmaciones de CANIETI

Respecto a las falsas afirmaciones de CANIETI contenidas en su inserción pagada, nos permitimos aclarar algunas de ellas:

1. Empleos: CANIETI se confunde al decir que a partir de la reforma se han generado 275 mil nuevos empleos. De acuerdo con los datos del "4to. Informe Trimestral Estadístico del IFT", durante el 2016 el número de empleos del sector mostró un incremento anual conjunto del 6.7%, con lo que se superaron los 273 mil empleos históricos totales del sector, generados a lo largo de los años como resultado de grandes inversiones y del crecimiento de las telecomunicaciones. Esa Cámara "Nacional" olvidó mencionar que de esos empleos totales, los mayores empleadores somos Telmex y Telcel.

2. Inversión: CANIETI afirma que la inversión en el sector se ha incrementado a 284 mil millones de pesos. Ese dato resulta impreciso, aun incluyendo las grandes inversiones que Telmex y Telcel han realizado en el sector. Por ejemplo, de acuerdo con el Wireless Matrix, Telefónica Movistar ha invertido en México en estos últimos 3 años tan solo 4,600 millones de pesos por año. Por su parte AT&T, que ofreció invertir 2,000 millones de dólares durante 2015 y 2016, sólo invirtió 1,300 millones de dólares, es decir se observa un déficit de 700 millones de dólares de lo que ofreció. La Red Compartida inicia apenas las inversiones prometidas. CANIETI también olvidó mencionar que más del 70% de esa inversión fue hecha por Telmex y Telcel.

3. La Cámara afirma que la inversión extranjera en el sector alcanzó 6,143 millones de dólares. La realidad es que el "nuevo entrante" llegó al mercado mexicano gracias a la venta de su participación en América Móvil en 2014. Por la venta de sus acciones recibió 3,566 millones de dólares, con lo que luego compró Iusacell por 2,500 millones de dólares (incluyendo deuda) y Nextel por 1,448 millones de dólares, lo que suma una inversión de 3,948 millones de dólares, por lo que en realidad hubo una desinversión extranjera de 1,618 millones de dólares. Aun considerando su inversión en México durante 2015 y 2016, el saldo resulta negativo a esa fecha.

Observamos que CANIETI no menciona en su inserción pagada datos sobre la gran concentración y falta de regulación asimétrica en el mercado de TV de paga; el monopolio regional existente en el servicio de TV por cable y la falta de convergencia.

Telmex y Telcel continúan con su compromiso de inversión impulsando el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, manteniendo la vanguardia tecnológica en beneficio de nuestros clientes, a quienes agradecemos su preferencia.

telcel

TELMEX
está contigo

6 http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/07/05/amx-asimetria-tarifas-interconexion-no-gratuidad

Figura 2.11: Desplegado de América Móvil [Fuente: El Economista, jueves 6 de julio de 2017]

Adicionalmente, en el informe de resultados del cuarto trimestre de 2016[7], el AEP mencionaba que el precio promedio de voz había disminuido hasta los MXN0.09/min, con una caída del 58% en relación a 2015.

Estas evidencias del operador dominante nos dan a entender que el costo por minuto de voz está por debajo de los 8 centavos de peso o en caso contrario, que el propio operador está teniendo márgenes negativos en los servicios de voz. Asumiendo el primer caso, en el cual Telcel no está incurriendo en práctica anticompetitiva, es decir, que los costos están por debajo de los 8 centavos de peso, un OMV tendría imposible replicar las mismas ofertas que el dominante a partir de la tarifa mayorista de voz de MXN0.11/min[8], sin IVA.

Mientras que compartimos la indignación del AEP por tener que pagar un costo de interconexión de voz móvil tan alto y, según sus propias palabras, tan carente de sentido económico, no podemos más que agradecerle que haya tenido la valentía de publicar en todos los periódicos del país que, con toda seguridad, está incurriendo en prácticas de estrechamiento de márgenes[9], si bien lamentamos que esto esté sucediendo.

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

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

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

---

7 http://www.americamovil.com/sites/default/files/2017-02/4Q16.pdf

8 Telcel: Oferta de Referencia para la Comercialización o Reventa de Servicios por parte de los Operadores Móviles Virtuales

9 Al menos considerando el servicio de voz por separado.

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

Estructura de servicios minoristas móviles

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

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

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

Hemos utilizado el buscador de tarifas del registro público de telecomunicaciones del IFT para entender el número de tarifas que cada MNO tiene activas en el momento de extracción. Como se puede comprobar en la siguiente tabla, el AEP en telecomunicaciones tiene activas en estos momentos 574 ofertas.

Tipo de servicio	Tipo de plan	Telcel	Movistar	AT&T
Residencial	Prepago	26	118	16
Residencial	Pospago	332	16	227
Negocio	Prepago	0	0	1
Negocio	Pospago	216	22	0
Total		**574**	**156**	**244**

Figura 2.12: Número de tarifas registradas por los MNOs en el IFT [Fuente: IFT (http://ucsweb.ift.org.mx/ift_visor/), extraído el 4/07/2017]

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

- un gran número parecen ser el mismo paquete con los mismos volúmenes de servicios pero dirigidas a segmentos diferentes, por ejemplo los planes TELCEL MAX SIN LÍMITE

EMPLEADO CORPORATIVO 1500. REGIÓN 9, TELCEL MAX SIN LÍMITE PROFAMILY 1500. REGIÓN 9, TELCEL MAX SIN LÍMITE ESTUDIANTE CONVENIO B 1500. NACIONAL, etc

- dentro de las tarifas se encuentran las promociones, las cuales, en realidad se tienen que tener en cuenta en el contexto de los planes tarifarios en los que se ofrecen
- un gran número son de planes que ya no son comercializables pero que siguen siendo utilizados por suscriptores de postpago que no han sido migrados a planes tarifarios más actuales. Sirvan de ejemplo los planes Telcel Plus Todo Destino, Telcel Pro Mixtos, etc.[10]

Una foto más fidedigna de los principales planes tarifarios de los operadores se muestra en la siguiente tabla. En esta tabla hemos recogido los planes de prepago y postpago más publicitados en las correspondientes páginas web de los operadores.

Tipo de plan	Telcel	Ofertas	Movistar	Ofertas	AT&T	Ofertas
Prepago	Amigo por segundo	1*				
	Amigo sin límite	10 recargas	Plan Prepago	9 recargas	Unidos Prepago	10 recargas
	Internet para tu Amigo	3				
	Viajero internacional	1				
Postpago	Max sin límite	9	Plan con Equipo	6	A tu manera	10
	Internet Telcel	7	Plan pago anticipado	6	Con todo damos más	4
	Telcel Max	2	Plan sin equipo	6	Con todo	10
			Movistar On	6	Ya	4
					Internet con todo	9

*Figura 2.13: Planes tarifarios principales de los tres MNOs de México [Fuente: Telcel, Movistar, AT&T] Nota *: tarifas básicas de prepago por consumo por minuto de voz, SMS o MB de datos*

Como se puede comprobar, el número de planes tarifarios más publicitado es mucho menor que el registrado por los operadores. En efecto, en los últimos años, el mercado de telecomunicaciones móviles ha tendido a simplificar enormemente la oferta de servicios

[10] http://www.telcel.com/personas/telefonia/planes-de-renta/planes-no-comercializables, visitada el 6 de julio de 2017

móviles con una evolución marcada a paquetes de voz y SMS ilimitados y datos (incluyendo zero-rating de servicios de mensajería y redes sociales) con distintos volúmenes dependiendo del ARPU (tamaño de la recarga en prepago o de la cuota mensual en postpago).

Sirvan de ejemplo de lo afirmado, los planes tarifarios de prepago de Telcel y de AT&T incluidos en las siguientes figuras.

Recarga	En				Vigencia
	Megas (MB)	Minutos y SMS	Mensajería	Redes Sociales	
$20	30	Ilimitados	200MB	No Aplica	1 día
$30	40		300MB	No Aplica	3 días
$50	100		500MB		7 días
$100	300		1,000MB		21 días
$150	600				28 días
$200	1,000		1,500MB		33 días
$300	1,500				40 días
$500	2,500				45 días

Figura 2.14: Plan Amigo Sin Límites [Fuente: Telcel]

Figura 2.15: Plan Unidos Prepago [Fuente: AT&T]

Un rápido vistazo a los planes postpago de los MNOs arroja la misma conclusión. El mercado de telecomunicaciones móviles mexicano ha evolucionado hacia:

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Descripción general del mercado de enlaces dedicados

El mercado de enlaces dedicados minoristas en México tiene varias características particulares, similares a los mercados de enlaces en otros países a nivel internacional:

- Primero, incluye productos que típicamente son contratados por empresas.
- Segundo, contrario a los productos minoristas para el mercado residencial, los enlaces se diseñan en función de las necesidades específicas de cada cliente y normalmente no se comercializan de forma aislada.

Las entidades bancarias son el prototipo de empresa que necesita soluciones de telecomunicaciones complejas y con garantías de calidad muy estrictas: conectividad oficinas con sede central y entre oficinas, cajeros remotos, back-up de datos, etc.

En efecto, uno de los principales usos de los enlaces dedicados es la constitución de redes privadas o redes privadas virtuales (VPN) que, por definición, implican a empresas que disponen de más de una sede.

En la siguiente figura presentamos un ejemplo simplificado del uso de enlaces dedicados por parte de una empresa.

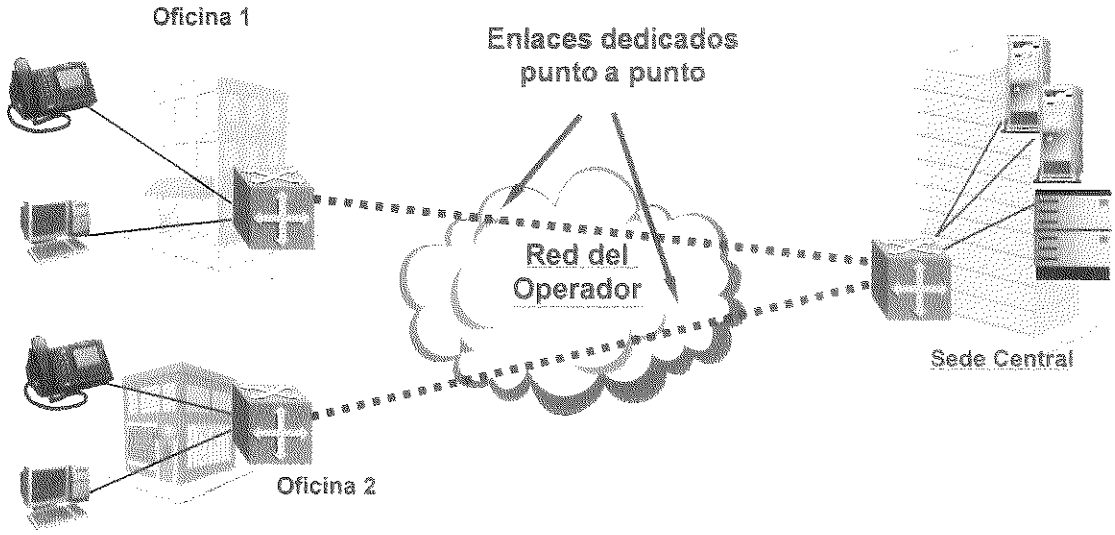


Figura 2.16: Ejemplo de contratación de servicios de telecomunicaciones empresariales [Fuente: elaboración propia]

Dadas las necesidades de los clientes, a las empresas se les ofrece una solución completa y los operadores compiten en confeccionar la mejor oferta global. Esta práctica puede complicar el análisis de las ofertas minoristas para los enlaces dedicados ya que se encuentran incorporadas en una solución integral con varios otros servicios requeridos por el cliente empresarial.

Según el BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), los siguientes factores se presentan comúnmente en contratos de servicios empresariales como los enlaces dedicados:

- Parámetros técnicos – las empresas normalmente requieren unas especificaciones particulares en aspectos como la velocidad, el *jitter*, el ratio de contención, una dirección IP estática, la posibilidad de alojar páginas web, simetría o asimetría entre las velocidades de subida y bajada, etc

- Ubicación – algunas empresas quieren que los paquetes de servicios, incluyendo parámetros técnicos y de servicio específicos, prestados por un único proveedor estén disponibles en múltiples sitios y posiblemente en varios países

- Rango y empaquetamiento de servicios – es muy común que las empresas contratan un conjunto de servicios fijos y/o móviles o paquetes con mejores servicios de TI en conjunto con el producto principal

- Detalles del servicio – la prestación de servicios a clientes empresariales suele estar sujeta a Acuerdos de Nivel de Servicio para garantizar la calidad del servicio en aspectos como el porcentaje de tiempo de inactividad garantizado, la búsqueda rápida de fallas y reparación. Otros servicios asociados pueden incluir la necesidad de soporte de *helpdesk*, con la opción o no de extender el horario de servicio fuera de las horas de oficina e incluyendo el acceso a personal altamente calificado

- Tipo de contrato – las soluciones empresariales se suelen contratar para un periodo de varios años y pueden incluso contar con cláusulas de prórroga automática al final del periodo de validez.

Conclusión: *los enlaces dedicados minoristas típicamente forman parte de una solución integrada ofrecida a clientes empresariales para atender sus necesidades particulares. Por esta razón, es recomendable desglosar los precios por tipo de enlace para tener mayor transparencia y facilitar las pruebas de estrechamiento de márgenes.*

2.2 Contexto regulatorio

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

Contexto regulatorio general

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

> *"[…] III. El IFT determinará a los AEP en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales […]*
>
> *[…] IV. El IFT establecerá medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del AEP de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios*

físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la RPT y el punto de acceso de la red local pertenecientes a dicho agente.

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

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

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

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

- la publicación de ofertas de referencia con las condiciones técnicas y económicas para acceder a los diferentes servicios mayoristas de acceso a la red del AEP
- controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP. Tras la revisión de las Medidas llevada a cabo por el IFT en 2016, este determina las tarifas de los servicios regulados mayoristas incluidos en las ofertas de referencia

En palabras del propio IFT:

"[…]La regulación de Preponderancia en el sector de telecomunicaciones tiene como ***objetivo facilitar la entrada de nuevos competidores y la expansión de***

> ***los existentes**, lo que permitirá fomentar la diversidad e innovación de los servicios, aumentar la calidad de los mismos, ampliar la cobertura, garantizar la interconexión, incentivar la convergencia y asegurar el libre acceso a la información, todo ello en beneficio de los usuarios.*
>
> *En este sentido, se debe garantizar la competencia efectiva en el sector telecomunicaciones, por lo tanto se requiere de una regulación adecuada, precisa e imparcial que promueva y facilite el uso eficiente de las redes, **fomente la entrada en el mercado de competidores eficientes, y permita la expansión de los existentes**, que incorporen nuevas tecnologías y servicios, y promueva un entorno de sana competencia entre los operadores.[…]"*[11] (las negritas son nuestras)

Así mismo, el IFT ha afirmado que:

> *"[…]La regulación asimétrica establecida a los AEPs en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión tiene como objetivo evitar que el poder de mercado de estos se materialice en conductas que generen efectos dañinos a la competencia y libre concurrencia. Por ello, las medidas asimétricas buscan **evitar** que persistan ciertas condiciones o conductas, tales como **barreras a la entrada, control de insumos esenciales, exclusividades, trato discriminatorio, negativa de trato, precios predatorios, subsidios cruzados, discriminación de precios, estrechamiento de márgenes, incremento artificial de costos, otorgamiento de descuentos o beneficios de forma selectiva, entre otras**" […]*[12] (las negritas son nuestras)

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

> *[…] "Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. **Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones** o en su caso del agente económico con poder sustancial de*

---

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

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

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

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

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

Controles de las ofertas minoristas móviles del AEP

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

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

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

Para ello, deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrán comercializar o publicitar en medios de comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.

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

***Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine**. […]"* (las negritas son nuestras)

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

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

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

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

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

> *"[…]El objetivo principal de la Metodología consiste en aplicar pruebas de replicabilidad económica como herramienta regulatoria, que permita* ***determinar si las tarifas de los servicios provistos por el Agente Económico Preponderante*** *(en lo sucesivo, el "AEP") a los usuarios* ***finales pueden ser replicadas por operadores alternativos cuando hacen uso de los servicios mayoristas regulados del AEP****.[…]."* [13] (las negritas son nuestras).

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Controles de las ofertas minoristas de enlaces dedicados del AEP

De forma similar, las Medidas de Preponderancia para los servicios fijos proponen algunos métodos para bajar las barreras de entrada a los competidores del AEP:

> *"[…]**SEXAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.***
>
> ***Para ello, deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrán comercializar o publicitar en medios de comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.***
>
> *A efecto de garantizar que las tarifas al público puedan ser replicables, dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, las tarifas minoristas del Agente Económico Preponderante estarán sujetas a una prueba de replicabilidad económica. Para tal efecto,* ***el Instituto podrá validar la replicabilidad de las tarifas de manera ex ante o ex post a la comercialización de los servicios asociados a las mismas, con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto.***

En el caso de que ***las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex ante, el Agente Económico Preponderante no podrá comercializar los servicios asociados a ellas****.*

En el caso de que ***las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex post, el Agente Económico Preponderante, a su elección, podrá modificar las tarifas de los servicios mayoristas regulados o al Usuario final****, a fin de que en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a que se le notifique sobre dicha situación, se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad.* ***Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine****." […]* (las negritas son nuestras)

En el caso de enlaces dedicados minoristas, por el carácter personalizado que tiene para responder a los requisitos de cada cliente empresarial específico, el control ex-ante no suele ser tan efectivo como una revisión ex-post de las ofertas presentadas por el AEP en las licitaciones de empresas privadas o gubernamentales.

En la Sección 5.1 de este documento cubriremos en mayor detalle este punto.

3 La propuesta de test de replicabilidad del IFT

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

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

3.1 Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes

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

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

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

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

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

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

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

> *"[…]el conjunto de políticas y leyes que aseguran que la competencia en el mercado no se restringe de manera que se reduzca el bienestar económico. […]"*[14]

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

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

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

---

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

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

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

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

Se menciona en el Marco Metodológico que "[...]*En la experiencia internacional analizada predomina el enfoque ex-post, así como la combinación de un análisis ex-ante de determinadas ofertas con una evaluación ex-post, una o dos veces al año*[...]."[15]

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

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

El propio BEREC afirma claramente que:

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

15 Sección 3.1 del Marco Metodológico

facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios […]"[1617]

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

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

  "[…] Telefónica impuso precios no equitativos consistentes en un estrechamiento de márgenes entre los precios mayoristas que cobraba a sus competidores y los precios minoristas que cobraba a sus propios clientes. Con ello, debilitaba a sus competidores, dificultando que mantuvieran su presencia y su crecimiento: los competidores se veían obligados a incurrir en pérdidas si querían igualar los precios minoristas de Telefónica.[…]"[18]

- Caso Antimonopolio AT.39523 con Decisión de la Comisión Europea del 15 de octubre de 2014, por la cual la Comisión multó a Slovak Telecom con EUR38.8m por abuso de posición dominante en el mercado eslovaco de banda ancha por denegar el acceso a sus bucles de abonado, y por estrechamiento de márgenes

- El caso de TDC contra Telenor en Noruega, planteado en diciembre de 2010 y resuelto por NKOM (Autoridad Regulatoria de Noruega) con su Decisión del 23 de marzo de 2012. TDC argumentó que Telenor estaba realizando trato discriminatorio con respecto a la propia unidad minorista de Telenor incluyendo estrechamiento de márgenes en el mercado de OMV. NKOM encontró que Telenor había discriminado a TDC y, entre otras medidas, ordenó a Telenor rebajar las tarifas mayoristas un 20%

---

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

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

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

- El expediente S/0391/11[19] de la CNC (Comisión Nacional de Competencia) española, posteriormente integrada en la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) contra Telefónica Móviles de España, Vodafone España, y France Telecom España tras la denuncia de BT España contra Telefónica y Vodafone por abuso de posición dominante invocando el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

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

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

- En España, la CMT impuso un test de estrechamiento de márgenes a Telefónica España junto con la obligación de transparencia y de comunicar previamente sus ofertas minoristas en el mercado de acceso a Internet de banda ancha. La finalidad de la comunicación previa es comprobar con el test que estas ofertas sean coherentes con las condiciones mayoristas[20]

- En Italia, AGCOM impuso la obligación del test ex-ante como medida previa a la aprobación de las ofertas por la autoridad en los mercados de telefonía fija[21]

- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado y porque encontró poco probable que con un test ex-post fuese suficiente para asegurar que Eircom no apalancase su PSM del mercado mayorista al mercado minorista. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado[22]

---

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

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

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

22 Referencia: ComReg 05/67

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

- NKOM, tras encontrar en el análisis del mercado relevante 15 (mercado relevante de acceso y originación de llamadas en redes móviles públicas) que Telenor detentaba PSM (Poder Sustancial de Mercado) en dicho mercado y que incurría en las siguientes prácticas[23]:

  - denegación del acceso,
  - tácticas para retrasar la provisión de servicios,
  - discriminación en precios y otras condiciones, y
  - fijación de precios excesiva.

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

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

La prueba de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes[24]:

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

---

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

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

NKOM definió el margen bruto como *"[…]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[…]"*[25]. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios y asumiría un operador con un 5% de cuota de mercado de servicios móviles empaquetados.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que:

> *"[…]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en si mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[…]"*[26]

Pruebas ex-ante en el sector de telecomunicaciones

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

> *"[…] Mientras que las leyes de competencia tienen como objetivo evitar estrechamientos de márgenes como un abuso exclusivista, la regulación ex-ante pretende conseguir el objetivo más ambicioso de* ***promover la competencia facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios*** *[…]"*[27][28] (las negritas son nuestras)

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

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

---

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

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

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

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

minoristas no. Además, encuentra el BEREC que, **incluso cuando el operador con PSM tiene poca o ninguna flexibilidad para establecer precios, las Autoridades Regulatorias pueden utilizar pruebas de estrechamiento de márgenes** para monitorear el cumplimiento de la regulación existente ya que **el estrechamiento de márgenes puede socavar la regulación existente**[29].

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

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

- **se trata de un nuevo mercado o de un mercado poco maduro** (o muy poco competitivo) en el que el objetivo regulatorio específico es promover la competencia a través de nuevos entrantes

- **el mercado está altamente concentrado y existe un operador dominante con una cuota de mercado significativamente más alta que la de sus competidores** y donde **apenas existen nuevos entrantes**

- existe una **alta incertidumbre sobre si la entrada de competidores eficientes es posible utilizando los servicios mayoristas del operador dominante** porque, por ejemplo:

  - **existen ya indicios de estrechamiento de márgenes en el mercado en cuestión** entre los precios de ciertos servicios minoristas y los de los correspondientes mayoristas

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

- **existe una asimetría alta de información entre el operador dominante y los operadores alternativos**. Esta asimetría puede venir de mayor información sobre consumo de los usuarios existentes, sobre qué ofertas minoristas tienen mayores o menores ingresos o costos, etc, en definitiva, de los fundamentos económicos del mercado en cuestión

- **el operador dominante podría estar incurriendo en denegación de suministro como "negativa constructiva"**

- **existe una obligación regulatoria para el operador dominante de notificar o pasar un proceso de aprobación de sus ofertas minoristas para comprobar que cumplen con todas las obligaciones regulatorias que se le impusieron**, como por ejemplo, transparencia, no discriminación, no abusar de posición dominante, que las ofertas sean replicables técnica y económicamente, etc

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

> *"[…] Por último, en lugar de denegar el suministro, una empresa dominante puede aplicar al producto en el mercado ascendente un precio que, en comparación con el precio que aplica en el mercado descendente (8), no permite que ni siquiera un competidor con igual grado de eficiencia comercie de forma rentable en el mercado descendente de forma duradera (lo que se denomina «compresión de márgenes […]"*[30]

> *[…] La Comisión no considera necesario que el producto denegado ya se haya comercializado: basta que haya demanda de compradores potenciales y que pueda determinarse un mercado potencial para el insumo en cuestión (7).[…]"*[31]

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

---

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

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

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

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

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

- la CMT (ahora CNMC) consideró imprescindible una comunicación previa de las ofertas minoristas con la finalidad de que comprobara que son coherentes con las obligaciones impuestas al operador dominante Telefónica, como evitar el abuso de posición dominante, favorecer la entrada eficiente de competidores, la replicabilidad de sus ofertas minoristas, etc. En este contexto, la CMT consideró que el único test de estrechamiento de márgenes posible era el ex-ante entendido como previo al lanzamiento de las ofertas minoristas del operador dominante[32]

- AGCOM entendió que el establecimiento de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante, en el contexto de una obligación de aprobación de las ofertas minoristas de Telecom Italia previa al lanzamiento de las mismas, era fundamental para asegurar una mayor transparencia de la acción de vigilancia del regulador para evitar una concentración excesiva de las cuotas de mercado en mercados todavía no maduros[33]

- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado

---

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

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

- En Noruega, NKOM, a pesar de que en el año 2015 los OMV y revendedores contaban con un 10% de cuota de mercado, consideró necesario imponer una prueba de márgenes brutos positivos para los revendedores. NKOM definió el margen bruto como *"[…]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[…]"*[34]. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios

---

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

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

3.2 Ejemplos internacionales de test de replicabilidad ex-post para enlaces dedicados

A continuación, describiremos las experiencias internacionales para las pruebas de replicabilidad que se utilizan en el caso de enlaces dedicados, o en su defecto los tests de replicabilidad en los que se usen servicios mayoristas de enlaces dedicados. Estos son los ejemplos que trataremos:

- Test de replicabilidad económica empresarial en España.
- Denuncia interpuesta por Cableuropa (Ono) contra Telefónica España
- Denuncia de Euskaltel contra Telefónica de España
- Caso operadores de telecomunicaciones belgas (BT, Colt, Mobistar y Verizon) contra Belgacom

---

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

La intención con la descripción de estos ejemplos es examinar varios posibles tests de replicabilidad que puedan complementar la metodología y los principios propuestos por el IFT a través de esta consulta pública.

Test de replicabilidad económica empresarial en España.

Como operador con PSM en el mercado mayorista de banda ancha para la prestación de servicios empresariales, la CNMC ha impuesto a Telefónica determinadas obligaciones. Entre ellas está el compromiso de garantizar que las ofertas minoristas sean replicables económicamente a partir del servicio mayorista de acceso de banda ancha en su variante empresarial.

En vista de la complejidad de las ofertas de servicios empresariales, la cual causaba problemas para determinar su replicabilidad, la CNMC estableció en 2017 una metodología específica que permite analizar dichas ofertas de mejor forma.

A continuación, haremos una descripción breve de dicha metodología considerando las siguientes dimensiones: la implementación, el nivel de eficiencia y el estándar de costos.

- *Implementación*

La implementación del test se ha basado en las lecciones aprendidas durante los procesos de denuncias presentadas por los operadores alternativos o iniciados directamente de oficio del regulador. En el pasado, las acusaciones de estrechamientos de márgenes se han dado por lo general en el marco de licitaciones públicas de entidades tales como entidades gubernamentales y/o instituciones educativas etc. En caso de denuncia de un operador alternativo, esta es atendida mediante una investigación de parte del regulador, el cual utiliza las características específicas de dichas convocatorias (contratos) para determinar si la oferta realizada por Telefónica pasaría un test de replicabilidad o no.

- *Nivel de eficiencia*

La CNMC utiliza una metodología basada en un operador igualmente eficiente (EEO o OIE en la nomenclatura de la CNMC) ajustado para los servicios mayoristas. Así mismo, utiliza un OIE para los demás servicios necesarios aguas abajo, tales como: coste de red propia, servicios diferentes a comunicaciones electrónicas y costes minoristas.

- *Estándar de costos*

Los costos se calculan a partir de las siguientes fuentes:

- *Las ofertas de referencia de los distintos servicios mayoristas regulados.*
- *Modelos de costes BULRIC/+ para el cálculo de los costes de red propia necesarios para complementar dichos servicios mayoristas.*
- *El sistema de contabilidad de costes regulatorio de Telefónica, que sigue el estándar de costes corrientes totalmente distribuidos, para el cálculo de los costes minoristas y de los costes de red propia de los servicios para los cuales no se disponga de un modelo de costes BULRIC/+.*[35]

Ya que existen múltiples opciones de servicios mayoristas que los operadores alternativos usan para replicar una oferta tan compleja como la requerida por una corporación o una entidad gubernamental, la metodología determina como regla, utilizar aquel servicio que sea más favorable en términos económicos, teniendo en cuenta las características de cada caso que pueden incluir lo siguiente:

- Restricciones y complejidad del servicio demandado
- Ubicación geográfica
- Características específicas del operador alternativo, tales como ubicación en centrales del operador dominante y otros.

A partir de estas características, la metodología del test determina, según un árbol de decisión, el servicio mayorista aguas arriba que será utilizado en el test. Por ejemplo, en los casos de enlaces dedicados, un operador alternativo en España tiene la posibilidad de utilizar dos servicios mayoristas para replicar las ofertas: el servicio MARCo de acceso a infraestructura pasiva; y el servicio mayorista de líneas alquilas ORLA.

A forma de ejemplo, copiamos los árboles de decisión en los cuales es necesario utilizar servicios de enlaces dedicados como insumo mayorista aguas arriba:

[35] CNMC. Test de replicabilidad económica empresarial. Página 13.

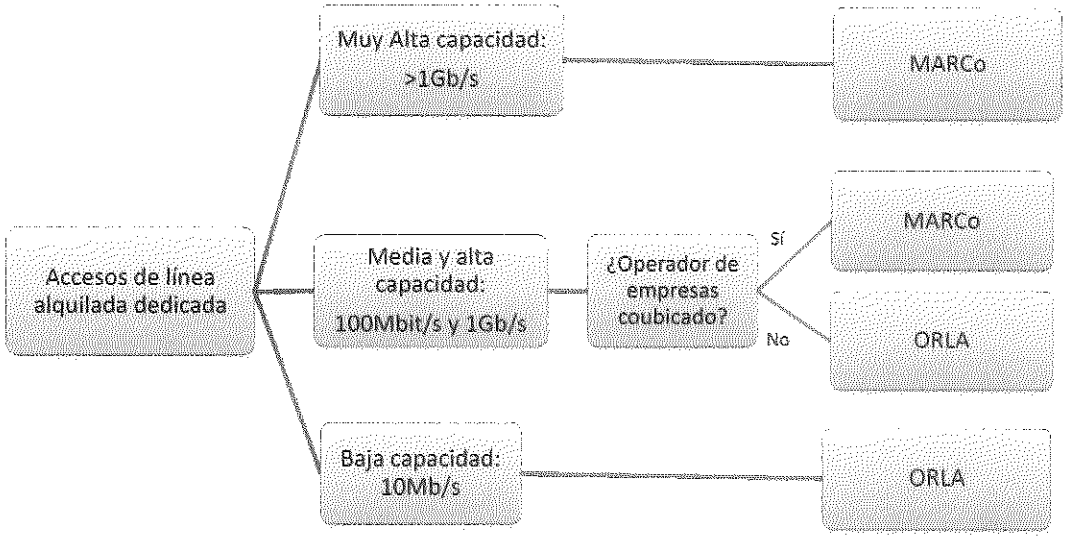


Figura 3.2: árbol de decisión de costes mayoristas Ethernet [Fuente: CNMC, 2017]

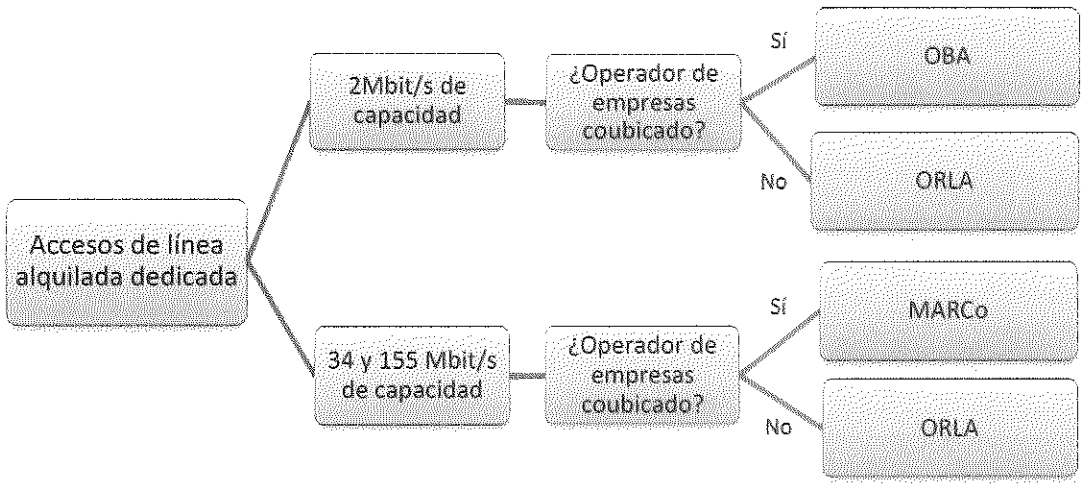


Figura 3.3: árbol de decisión de enlace dedicado dedicada tradicional [Fuente: CNMC, 2017]

Caso Cableuropa (Ono) contra Telefónica España

En julio de 2010 Cableuropa (Ono), acusó a Telefónica ante la CMT (ahora CNMC) de estrechar márgenes en un concurso público lanzado por la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid (ICM). En su acusación, Ono

sostuvo que el valor presente neto (VPN o VAN – Valor Actual Neto) de un contrato provisto por un operador alternativo al nivel del precio ofertado por Telefónica sería negativo. Esto implicaría que la oferta de Telefónica sería imposible de replicar.

La CMT acogió dicha denuncia y resolvió en favor de Ono, determinando que, efectivamente, Telefónica había incurrido en estrechamiento de márgenes, y que debía cesar de manera inmediata la prestación de los servicios incluidos en dicho contrato.

Caso Euskatel contra Telefónica de España

El 25 de noviembre de 2015 Euskaltel denunció a Telefónica por presentar una oferta económicamente no replicable en la licitación de servicios de comunicaciones convocado por el Gobierno Vasco en agosto del mismo año.

En 2017, la CNMC concluye que dicha oferta económica no es replicable, y el 31 de mayo da inició a un procedimiento sancionador en contra de Telefónica.

Es interesante anotar que este no ha sido el único caso, ya que anteriormente la CNMC analizó otras ofertas de Telefónica en otras licitaciones para entidades públicas como:

- Ayuntamiento de Villena
- Universidad de Valladolid

Sin embargo, en estos expedientes la CNMC encontró que las ofertas económicas de Telefónica eran replicables.

Caso operadores de telecomunicaciones belgas (BT, Colt, Mobistar y Verizon) contra Belgacom

El 17 de enero de 2007, el BIPT (Autoridad Regulatoria belga) adoptó una decisión con respecto al grupo de contratos vigentes de enlaces dedicados. En dicha decisión, el BIPT concluyó que Belgacom poseía una posición significativa de mercado en el conjunto de enlaces dedicados minoristas y en el mercado mayorista de segmentos terminales de enlaces dedicados (Ethernet, Fast Ethernet y Giga Ethernet). El 11 de julio de 2007, el regulador estableció las directrices que utilizaría para llevar a cabo un análisis de estrechamientos de márgenes en el caso de que un operador verticalmente integrado con poder significativo de mercado estableciera tarifas que tuvieran efectos anticompetitivos en los mercados aguas abajo.

Para llevar a cabo el mencionado análisis, el operador acusado de estrechar márgenes debería cumplir con las siguientes características:

- Estar integrado verticalmente
- Ser dominante en el mercado aguas arriba (los competidores tienen dependencia de los insumos producidos por esta empresa en este mercado)
- tener una participación significativamente activa en el mercado aguas abajo que afecte la competencia
- establecer un margen entre el precio de venta minorista y el precio de venta mayorista (pagado por los competidores que participan en el mercado aguas abajo) el cual es insuficiente para cubrir los costes incurridos en el mercado minorista

El 4 de abril de 2008, Belgacom envió al BIPT una propuesta de tarifas para segmentos terminales de enlaces dedicados. Los precios ofrecidos eran idénticos a los precios al por menor de los enlaces dedicados Ethernet.

El 20 de agosto de 2008, tras realizar una revisión interna preliminar y por solicitud de los operadores de telecomunicaciones belgas, el BIPT emitió una comunicación en la que indicaba su disposición a realizar un examen exhaustivo de la existencia de un efecto de estrechamiento de márgenes entre el precio mayorista de los segmentos terminales y la oferta minorista de Belgacom.

De conformidad con la Decisión de 11 de julio de 2007, el BIPT entonces decidió que podía aplicar la prueba al nivel de un mercado de referencia, un segmento de mercado, una oferta minorista o un servicio. En consonancia con este planteamiento, se dispuso que la prueba de estrechamiento de márgenes sería efectuada sobre una canasta de líneas, para un operador alternativo que ha desplegado su red *backhaul (*la que le permite la agregación de diferentes servicios), que ha conseguido una participación de mercado importante (20-25% cuota de mercado) y con base en el principio de equivalencia de eficiencia.

BIPT tuvo en cuenta el 10% del precio minorista de Belgacom según el principio EEO (Equally Efficient Operator – para evaluar si el segmento aguas abajo de la empresa integrada verticalmente podría funcionar rentablemente pagando los precios de venta mayoristas que pagan sus competidores) para su prueba de estrechamiento de márgenes.

El 10 de diciembre de 2008, tras la aplicación del test, Belgacom remitió al BIPT una nueva lista de precios con tarifas más bajas y un esquema de descuento unificado.

Habiendo examinado debidamente las opiniones de las partes interesadas y los objetivos generales del marco reglamentario para la promoción de la competencia, la eficiencia

económica y los intereses de los consumidores, el regulador belga BIPT, publicó una nueva Decisión el 8 de abril de 2009. El fin de esta Decisión fue determinar si existía o no un efecto de estrechamiento de márgenes entre las tarifas minoristas de las enlaces dedicados de Ethernet y las correspondientes tarifas de servicios mayoristas propuestas por Belgacom:

- Las tarifas de los segmentos terminales Ethernet comunicadas por Belgacom el 4 de abril de 2008 crearon un efecto de estrechamiento de márgenes en comparación con los precios minoristas de las enlaces dedicados Ethernet

- Las tarifas para los segmentos terminales Ethernet comunicados por Belgacom el 10 de diciembre de 2008 no crean un efecto de estrechamiento de márgenes en comparación con los precios de los enlaces dedicados al por menor de Ethernet, siempre y cuando no exista un descuento distinto al utilizado en esta prueba.

- Con el fin de verificar la no discriminación en la aplicación de los descuentos, Belgacom comunicará anualmente al Instituto los cinco nuevos contratos de venta minorista más grandes de Ethernet celebrados durante el año, así como los cinco pedidos más grandes para los segmentos terminales Ethernet, sin perjuicio de las solicitudes ad hoc para información.

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

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

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

El Marco Metodológico plantea un test de estrechamiento de márgenes con los siguientes aspectos principales[36]:

- una **prueba ex-post**, es decir transcurrido un tiempo tras el lanzamiento de las ofertas, cada seis meses
- la prueba se realiza sobre toda la cartera de servicios móviles incluyendo voz, banda ancha (o datos) y SMS en su conjunto. Es decir, se trata de una **prueba con el máximo**

36 Sección 5 del Marco Metodológico

nivel de agregación posible y no permite realizar la prueba oferta por oferta o por segmentos

- el estándar de eficiencia es **EEO** (Operador Igualmente Eficiente por sus siglas en inglés)
- se analizan los **ingresos y costos periodo a periodo**, en este caso el periodo son los seis meses anteriores a la realización de la prueba
- **el estándar de costos es un LRIC** (Costos de Largo Plazo Incrementales por sus siglas en inglés) o un FAC (Costos Totalmente Distribuidos por sus siglas en inglés)

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

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

- promover la entrada eficiente de competidores del AEP usando sus servicios mayoristas regulados. Para que dicho acceso eficiente se produzca, el IFT obligó al AEP a publicar ofertas de referencia, entre otras para los servicios de OMV y de enlaces dedicados, con las condiciones técnicas, económicas y procedimentales de los servicios regulados

- que los competidores del AEP puedan replicar los servicios minoristas del AEP tanto técnica como económicamente,

- que la replicabilidad económica se materialice en que los Concesionarios Solicitantes puedan obtener un margen razonable prestando servicios minoristas a los usuarios finales utilizando los servicios mayoristas regulados del AEP. Con este fin, el IFT obligó al AEP en telecomunicaciones a cobrar tarifas reguladas orientadas a costos, las cuales están incluidas en las ofertas de referencia del AEP

- que el AEP someta a aprobación ex-ante todas sus ofertas minoristas antes de lanzarlas comercialmente

En otras palabras, **la regulación asimétrica de preponderancia se establece para incrementar la competencia en el sector de telecomunicaciones de una manera específica: promoviendo la entrada eficiente de operadores que utilicen los servicios mayoristas regulados y con tarifas orientadas a costos**, las cuales permitan a dichos operadores **replicar de manera económicamente viable los servicios minoristas del**

AEP. En el caso que nos ocupa, el objetivo del IFT era la entrada de OMV para dinamizar el mercado de telecomunicaciones móviles e incrementar el nivel de competencia del mismo.

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

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

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

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

- como ya hemos comentado, a pesar de lo que afirman los consultores del IFT en la Sección 4.1.1 del Marco Metodológico, **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia** tal y como explicamos en secciones anteriores. El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables

- **al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes** y, por lo tanto, les imposibilite competir de manera efectiva. Como muy pronto, el IFT solo podría conocer que se ha producido un estrechamiento de márgenes con (al menos) 6 meses de retraso, posiblemente más dado que el IFT necesitaría tiempo para imponer medidas efectivas al AEP…

- …este tipo de prueba haría que **el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP ya que la prueba, tal y como el mismo IFT y sus consultores sugieren, es completamente agregada**. Esto significa que, incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema,

si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas al AEP o de comprobación de que los cambios bien en las tarifas minoristas o mayoristas del AEP van a surtir el efecto deseado…

- …**todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP pueda estar estrechando márgenes**, tal y como mostramos en la Sección 2.1.1. Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, **implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea**

- **se está asumiendo un estándar de eficiencia que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México**. Los OMV (ni los MNO) no tienen ni parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores: EEO. **Este estándar no favorecer la entrada eficiente de operadores en un mercado donde su cuota de mercado no pueda alcanzar la considerada cuota de mercado eficiente dentro del ciclo regulatorio considerado (o de la vida útil del cliente)** como para que se pueda asumir un nivel de eficiencia EEO para el nuevo entrante

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

► *Desincentivos a la entrada de OMV*

En esta sección nos centraremos en particular en la falta de adecuación del test de estrechamiento de márgenes ex-post para fomentar la entrada de OMV al mercado.

En la Sección 2.1.1 ya presentamos algunos serios indicios de que el AEP podría estar ya incurriendo en estrechamiento de márgenes. Entre otros, se encontraban:

- los márgenes brutos negativos en un par de planes prepago seleccionados del AEP

- el hecho de que el propio AEP mencionara que el precio minorista promedio de mercado por minuto de voz era de menos de MXN0.08 (asumimos que con IVA) frente a un precio regulado del minuto de voz para OMV revendedores de MXN0.12

Adicionalmente, presentamos una muestra de un análisis más detallado que hemos realizado de posible estrechamiento de márgenes en un abanico más amplio de planes de prepago y postpago del AEP.

En efecto, estimamos los pagos mayoristas recurrentes que un OMV tendría que pagar al AEP por la comercialización de unas tarifas que replicaran las de este. Las tarifas que tenemos en cuenta en la estimación son las tarifas Amigo Sin Límite MXN50, MXN100 y MXN150 de prepago, y las Max Sin Límite MXN299, MXN399, MXN499 de postpago.

Los costos mayoristas de replicabilidad se estiman a partir de los costos mayoristas unitarios multiplicado por unos consumos promedio estimados a partir de datos del IFT, de su cuarto informe trimestral estadístico de 2016[37]. Este supuesto es probablemente conservador ya que los consumos promedio de sus usuarios habrán seguido creciendo durante el primer trimestre del 2017.

Los costos mayoristas unitarios de tráfico aplicados se encuentran en la "*Oferta de Referencia para la Comercialización o Reventa del Servicio por parte de los Operadores Móviles Virtuales*", específicamente en el "*Anexo XV (A) Precios y Tarifas*"[38] (incluyendo el IVA):

- Minuto de voz a MXN0.13,
- Mensaje de texto (SMS) a MXN0.12, y
- 1 MB de datos a MXN0.12

Los consumos promedios estimados para cada tarifa se estiman a partir del consumo promedio mensual de un usuario de Telcel. Según el informe del IFT, estos son de:

- 228 minutos de voz mensuales que equivalen aproximadamente a 8 minutos diarios,
- 98 SMS enviados mensualmente que equivalen aproximadamente a 3 SMS diarios.

---

37 http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/informetrimestral4q2016.pdf

38 http://www.telcel.com/oferta-de-servicios-mayoristas/oferta-referencia-para-comercializacion

Estos consumos diarios, de voz y SMS, se multiplican por la vigencia de cada tarifa prepago. En las tarifas pospago, asumimos los consumos promedios mensuales de un usuario de Telcel.

Los consumos de datos se estiman a partir del volumen máximo que cada tarifa ofrece. Para cada plan tarifario, creamos cuatro escenarios donde el consumo sobre el volumen total de datos es del 70%, 80%, 90% y 100%.

Con todos estos parámetros mencionados, los consumos mensuales promedio estimados para las seis tarifas analizadas quedan reflejados en la siguiente tabla:

Tarifa (MXN)	Megas libres y apps (MB)				Minutos de voz	SMS
	70%	80%	90%	100%		
Amigo Sin Límite $50	501	561	621	681	53	23
Amigo Sin Límite $100	1,154	1,284	1,414	1,544	160	69
Amigo Sin Límite $150	1,796	2,006	2,216	2,426	213	91
Max Sin Límite $299	2,799	3,149	3,499	3,849	228	98
Max Sin Límite $399	3,499	3,949	4,399	4,849	228	98
Max Sin Límite $499	4,899	5,549	6,199	6,849	228	98

Figura 3.4: Consumos estimados replicando paquetes seleccionados de Telcel [Fuente: elaboración propia basada en tarifas de Telcel y reguladas de la OR de OMV]

Una vez calculados los consumos, estimamos los costos mayoristas de tráfico mensuales multiplicando los consumos promedios por las tarifas mayoristas de Telcel. Los costos mayoristas brutos de replicabilidad (volumen de tráfico de servicios) estimados se reflejan en las siguientes gráficas:

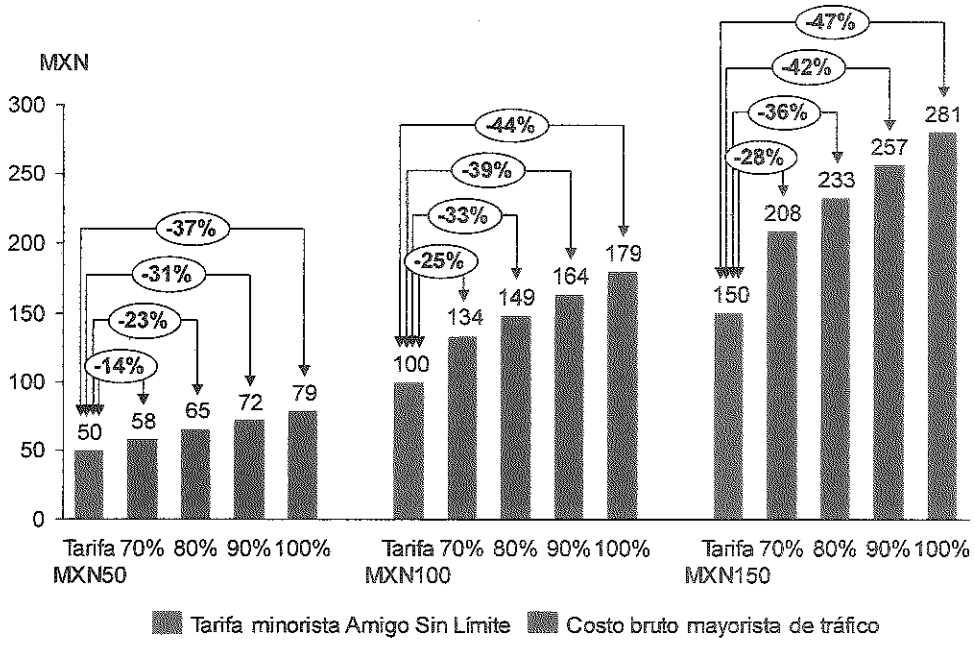


Figura 3.5: Márgenes brutos de las tarifas Amigos Sin Límite estimando costos mayoristas [Fuente: elaboración propia, Telcel, IFT cuarto informe trimestral 2016]

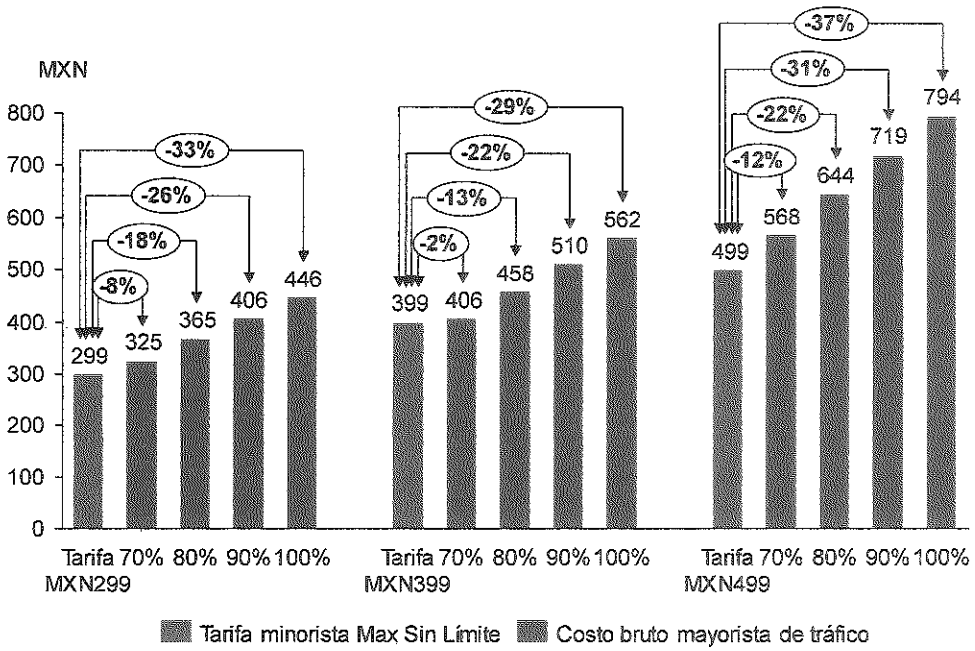


Figura 3.6: Márgenes brutos de las tarifas Max Sin Límite estimando costos mayoristas [Fuente: elaboración propia, Telcel, IFT cuarto informe trimestral 2016]

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

Por lo tanto, a partir de los datos del propio operador Telcel y del IFT, hemos estimado los costos mayoristas que un OMV tendría para replicar seis tarifas de prepago y postpago. **Las estimaciones de estos costos resultan en costos mayores a los precios minoristas de Telcel, derivando a márgenes brutos negativos.** Este análisis demuestra una evidencia de posible estrechamiento de márgenes y/o márgenes negativos que deberán ser analizados debidamente con un test de estrechamiento de márgenes por tarifa.

El mercado móvil mexicano es en un mercado donde predominan los planes de paquetes con un número ilimitado de minutos de voz a todo destino nacional[39], con una creciente cantidad de MB para datos y, en el caso de prepago, una limitación temporal relativamente estricta de la validez de cada recarga. En este caso, alguien podría argumentar que el AEP podría no incurrir en estrechamiento de márgenes porque el posible consumo efectivo de sus usuarios es (sustancialmente) menor que el tope establecido en cada paquete.

Encontramos este argumento muy improbable dados los consumos promedio de datos de los usuarios de Telcel y el ARPU mensual de los mismos según los reportan el IFT y el propio AEP en sus respectivos reportes trimestrales. Estos datos, tomados en su conjunto, parecen apuntar a que la mayor parte de sus usuarios estaría consumiendo un alto porcentaje de su tope de datos.

En el caso improbable de que esto no fuera así **estaríamos ante un caso claro de utilización por parte del AEP de una asimetría de información sobre los fundamentales del sector móvil (consumo de los diferentes servicios, planes más demandados, ingresos y costos efectivos, etc.) junto con la más que fundada sospecha de estrechamiento de márgenes como una "negativa constructiva" en el sentido de que supondría una "denegación de suministro"** tal y como se ha definido en la Sección 3.1.

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

39 Y a menudo también a los Estados Unidos y Canadá

márgenes y el hecho de que la mayor parte de los OMV que han firmado acuerdos con el AEP no hayan lanzado, **solo podría tomar la decisión de no entrar al mercado**[40].

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

► *Falta de argumentación detallada de las sugerencias*

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

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

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

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

[40] Asumiendo que no negocia condiciones mejores con el AEP. Esto no parece probable ya que, en este caso, los acuerdos mayoristas correspondientes estarían publicados en la página web del IFT.

10,000 ofertas[41]. En cualquier caso, tal y como comentamos en la sección 2.1.1, el **número de ofertas a analizar es perfectamente razonable**

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

  *"[…]**Al existir cierto nivel de competencia minorista y mayorista por parte de operadores con su propia red** (que no necesitan el servicio mayorista de reventa del AEP y, por tanto, no están sujetos a un estrechamiento de precios) la prueba debe ser flexible para permitir que la competencia siga evolucionando. […]"*[42] (las negritas son nuestras).

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

- el IFT y sus consultores afirman que:

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

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

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

---

41 Este es el caso del regulador español, CNMC, tal y como afirma en ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259), tabla 1 de la página 5

42 Marco metodológico

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

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

3.4 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para los enlaces dedicados minoristas del AEP

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

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

El Marco Metodológico plantea un test de estrechamiento de márgenes con los siguientes aspectos principales[43]:

- una **prueba ex-post**, es decir transcurrido un tiempo tras el lanzamiento de las ofertas, en concreto, cada seis meses
- se considera una prueba que se aplica sobre **tres subgrupos** de enlaces dedicados: local, entre localidades e internacional. Es decir, se trata de una **prueba agregada** y no permite realizar la prueba para cada contrato de forma individual
- Precios mayoristas basados en las ofertas de referencia, con descuentos que reflejen el tipo de conexión y la duración del contrato según se estipula en el Manual de Enlaces Dedicados
- el estándar de eficiencia es **EEO**
- se analizan los **ingresos y costos periodo a periodo**, en este caso el periodo son los seis meses anteriores a la realización de la prueba

---

43 Sección 8 del Marco Metodológico

- **el estándar de costos es un LRIC** (Costos de Largo Plazo Incrementales por sus siglas en inglés) o un FAC (Costos Totalmente Distribuidos por sus siglas en inglés)

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

Si bien una prueba de replicabilidad de forma ex-post puede ser apropiada y razonable para analizar la replicabilidad de enlaces dedicados, somos de la opinión de que **la metodología propuesta por el IFT y sus consultores no permite resolver una de las mayores preocupaciones en este mercado: la falta de transparencia entre los diferentes servicios ofrecidos (posiblemente regulados y no regulados) en los contratos empresariales**.

Por ejemplo, un solo contrato puede incluir una solución de conectividad utilizando enlaces dedicados entre varias sedes, con diferentes velocidades y tecnologías y en combinación con otras soluciones de acceso como xDSL. De hecho, es muy común encontrar contratos de este tipo que incluyan una mezcla entre servicios regulados y no regulados.

Las características de los contratos donde los enlaces dedicados están típicamente incluidos hacen que son muy susceptibles a prácticas de estrechamiento de márgenes y/o subsidios cruzados entre servicios. Creemos que la metodología propuesta con una revisión de forma agregada de los servicios contratados durante un periodo de los últimos 6 meses no permite hacer frente a estos problemas.

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

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

Al revisar la documentación y el modelo del IFT, encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:

- al hacer las pruebas de replicabilidad a un conjunto de contratos o productos de forma agregada el test pierde su utilidad por completo ya que abre la puerta a que un contrato específico con un posible estrechamiento de márgenes quede sin detectar. Por esta razón, **consideramos que este tipo de pruebas se tienen que hacer contrato por contrato**.

- el uso de tres subgrupos de enlaces dedicados (local, entre localidades e internacional) **no permite determinar prácticas abusivas entre enlaces del mismo tipo, pero con diferentes velocidades y/o tecnologías**

- **la propuesta de pruebas semestrales solo sería consistente con las pruebas sobre el conjunto de contratos o productos**. Como ya dijimos en los anteriores puntos este enfoque no es adecuado y en su lugar se debería considerar la duración del contrato. Tal enfoque no creemos que puede servir para detectar prohibir o rescindir las ofertas no replicables del AEP

- **El nivel propuesto de eficiencia no es consistente con las metas de las Medidas de Preponderancia, las cuales son fomentar la competencia**. Un concesionario alternativo no será capaz de replicar la escala de eficiencia del AEP como se sugiere al utilizar un enfoque EEO

Además, hay datos insuficientes en torno a los procesos y fuentes de información en la documentación de la consulta como para poder tener una idea completa del uso del modelo de la prueba. Entre otras preocupaciones, esperamos que la información necesaria para alimentar los costos aguas abajo (es decir, costos no de red, costos comunes y minoristas) se basará en el proyecto de separación contable, el cual no será implementado por los operadores, incluyendo el AEP, hasta el segundo semestre del 2018.

Por lo tanto, nos reservamos el derecho de comentar más adelante según se vayan conociendo más detalles de la metodología y herramienta. En beneficio de todo el mercado, esperamos que estos procesos sean más transparentes antes de que una prueba ex-post se haga necesaria.

Conclusión: *la prueba de replicabilidad para enlaces dedicados, tal cual está descrita en la actual consulta, no servirá al IFT como una herramienta apropiada para hacer cumplir las obligaciones impuestas al AEP y conseguir sus objetivos regulatorios*

---

4 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles

Tras argumentar en la sección 3.3 que la solución propuesta por el IFT y sus consultores es del todo inadecuada, en esta sección proponemos los controles de precios que juzgamos necesarios para cumplir los objetivos regulatorios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- ...la existencia de serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP

4.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post

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

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

NKOM definió el margen bruto como *"[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]"*[44]. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que *"[...]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en si mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[...]"*[45]

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

---

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

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

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

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

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

4.2 Nivel de eficiencia

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

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

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

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

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

> ***entonces podría ser conveniente usar el test REO[…]***"[46] (las negritas son nuestras)

Así mismo, la Comisión Europea afirmó que

> *"[…]En el contexto concreto de los* ***controles de precios ex ante destinados a mantener la competencia efectiva entre operadores que no disfrutan de las mismas economías de escala y de alcance y tienen diferentes costes de red unitarios, normalmente resulta más adecuada la «prueba del competidor razonablemente eficiente»****[…]"*[47] (las negritas son nuestras)

Yendo un paso más allá el propio BEREC, en el informe con referencia ERG (09) 07[48] publicado en marzo de 2009, menciona que **es justificable que los reguladores promocionen la entrada de operadores relativamente ineficientes a corto plazo con la expectativa de que se vuelvan eficientes en el largo plazo** por las siguientes razones:

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

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

Merece la pena destacar también los siguientes casos:

- Comreg propuso utilizar el estándar REO para los precios del WBA (Banda Anda Mayorista por sus siglas en inglés) para minimizar el riesgo de estrechamiento de márgenes con respecto al bucle de acceso compartido y para asegurar que se mantenían los incentivos adecuados para fomentar la inversión[49].

---

46 Traducción nuestra de parte de *"The test to be used is very dependent on the specific circumstances of the case and the objectives of the NRA. For example, if the market is mature and the main aim is to promote competition then there might be merit in using the REO test."* del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

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

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

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

- AGCOM (la Autoridad Regulatoria italiana), determinó ya en 2002 que la parte de red replicable por el OLO (Operador Alternativo por sus siglas en inglés) establece el nivel de costos a aplicar[50]. En 2010, afirmó aún más claramente que:

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

  Y, de hecho, a la luz de las condiciones de mercado y competitivas que caracterizan la realidad italiana, ***la Autoridad aclara que el criterio de REO será utilizado con el propósito de determinar el costo de los insumos de red esenciales (parámetro W), con el fin de tener en cuenta diferentes formas en las que los operadores recurren a los servicios mayoristas de Telecom Italia (desagregación u otros servicios al por mayor).*** *[…]"* [51] (las negritas son nuestras)

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

"[…]*En este mismo sentido, el sector de telecomunicaciones se caracteriza por unas importantes economías de escala, alcance y densidad que implican que* ***los operadores entrantes afronten unos costos medios unitarios mayores que los operadores que cuentan con una escala de operación más grande, por lo tanto, la***

---

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

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

decisión de entrada de un nuevo competidor está en función de estos costos y de la rentabilidad que espere obtener la empresa por la inversión realizada.[52] *[...]"*

- BNetzA, la Autoridad Regulatoria de Alemania también utiliza el estándar REO para promover la competencia por medio de un margen adecuado entre los precios minoristas del operador con PSM y los costos upstream de los operadores alternativos[53].

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

Es cierto que varios reguladores internacionales han optado por el enfoque EEO. Sin embargo, creemos conveniente matizar que el propio BEREC en 2009 ya decía que más de la mitad de los reguladores que ajustaban los costos del EEO para reflejar diferencias en economías de escala y alcance o para tener en cuenta los las ventajas inherentes disfrutadas por el operador con PSM[54]. Este enfoque se llama EEO ajustado y no necesariamente debería de diferir demasiado en los costos a considerar de lo que resultaría de utilizar un enfoque REO tal y como describe los ajustes el BEREC.

En efecto, en 2014, el BEREC ya comentaba que la mayoría de los reguladores utilizaban el enfoque REO o EEO ajustado[55]. El BEREC, en ese mismo documento, era muy claro con respecto a cuando se utilizaría un enfoque REO/EEO ajustado por las siguientes razones[56]:

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

---

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

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

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

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

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

- tener en cuenta economías de escala menores (temporales o inherentes a la situación del mercado) mientras los operadores alternativos llegan a su escala eficiente

- porque se espera que la eficiencia dinámica en el largo plazo compense las ineficiencias estáticas a corto plazo

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

Adicionalmente, en el propio caso de México, donde un operador detenta una cuota de mercado de cerca del 70%, podría resultar difícil argumentar que el resto de operadores ha podido alcanzar su escala eficiente, incluyendo los otros MNO. La Comisión Europea, en su Recomendación de 2009 sobre el establecimiento de tarifas de interconexión, afirmaba que el 20% de cuota de mercado se aproximaba al nivel de la escala mínima eficiente[57]. Si esto es así con respecto a los MNO, se puede afirmar con seguridad que los OMV existentes o los posibles nuevos entrantes no podrán alcanzar con facilidad su escala eficiente, si bien menor que la de un MNO.

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

Merece la pena considerar que **el regulador noruego NKOM utilizó el estándar EEO** ajustado para sus pruebas de estrechamiento de márgenes y estimaciones de márgenes brutos para revendedores en el mercado relevante 15 (acceso a y originación de llamadas en la rede del operador dominante) [58].

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

---

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

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

el que los OMV y revendedores tenían más del 10% de cuota de mercado[59] (incluso después de la compra de Tele2 por parte de Telia).

Desafortunadamente, **en México aún nos encontramos muy lejos de que los OMV en conjunto (o alguno en concreto) llegue a una cuota de mercado cercana al 5% operando de manera económicamente viable**.

Por último, el IFT y sus consultores afirman que "*El operador VI, al no conocer los costos de sus competidores, no podrá saber si una oferta es replicable o no antes de lanzarla al mercado. Ello le resta flexibilidad comercial para responder a los competidores*"[60].

En respuesta a esta afirmación, encontramos que un operador **como el AEP, quien sabe que el precio por minuto de voz en el mercado actualmente es de menos de MXN0.08[61] (asumimos que con IVA incluido) frente a un costo mayorista de MXN0.11 (sin IVA), tiene una muy buena idea de que está estrechando márgenes a los nuevos entrantes**. En cualquier caso, este problema se resuelve utilizando una prueba ex-ante donde el IFT realice las estimaciones pertinentes en base a información de mercado. De todos modos, el propio AEP puede (y debe) realizar sus propias estimaciones de márgenes e ir refinándolos según los tests de replicabilidad se vayan realizando.

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

4.3 Estándar de costos

El IFT y sus consultores proponen utilizar un enfoque LRIC[62] para la estimación de los costos aguas abajo. Asumimos que, tal y como se explica en el propio Marco Metodológico, se refiere al LRIC sin un mark-up por costos comunes.

A este respecto, nos gustaría comentar dos aspectos relevantes:

---

59 Det norske ekommarkedet 1. halvår 2016, Direktør Torstein Olsen, NKOM 31 de octubre de 2016

60 Marco Metodológico

61 Desplegado del AEP publicado el jueves 6 de julio de 2017 en los diarios de mayor difusión del país

62 Sección 4.1.2 del Marco Metodológico

- el **estándar de costos relevante** a utilizar

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

Comentamos estos dos aspectos a continuación:

► *Estándar de costos relevante*

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

> *"[…]Muchas Autoridades Regulatorias usan un enfoque similar a la hora de elegir los estándares de costos relevantes. Los costos minoristas se basan a menudo en el estándar FAC, mientras que para pruebas de estrechamientos de márgenes entre dos productos mayoristas el LRIC+ es el estándar considerado más apropiado ya que asegura un enfoque prospectivo y promueve la competencia así como la consistencia entre productos mayoristas. El LRIC+ también tiene en cuenta todos los costos incrementales de comenzar a proveer un servicio e incluye un mark-up de costos comunes. Algunas Autoridades Regulatorias calculan el mark-up usando el método EPMU (Mark-up Equiproporcional por sus siglas en inglés). Los costos minoristas se calculan típicamente usando el enfoque FAC/FDC por razones prácticas ya que pueden ser extraídas de las cuentas financieras auditadas del operador con PSM[…]"*[63]

En el ejemplo de NKOM cuando estableció su metodología de pruebas de estrechamiento de márgenes para el mercado relevante 15, la Autoridad Regulatoria de Noruega determinó que, para la estación de los costos minoristas utilizaría la contabilidad regulatoria de Telenor, si bien estos serían ajustados con los costos de los operadores alternativos por consistencia con el enfoque EEO ajustado[64].

No podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que se debe utilizar un LRIC sin repercutir los costos comunes para dar mayor flexibilidad al AEP, especialmente en el

---

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

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

contexto actual de fuertes y serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP. También desconocemos por qué el IFT y sus consultores parecen opinar que predominan los estándares LRIC o LRIC+ cuando en realidad el que predomina de estos dos es el LRIC+ junto con el FAC tal y como hemos mostrad que afirma el BEREC.

Entre los reguladores que han utilizado enfoques FAC CCA (o ATC – Costos Totales Promedio por sus siglas en inglés) se encuentran Ofcom[65], la CNMC[66], si bien esta última transicionó a LRIC+ cuando mejoró el nivel de competencia en el mercado mejoró (para ofertas empaquetadas)[67], y Comreg, quien consideró que dado el nivel de competencia existente en el mercado entonces consideró que sólo ATC era relevante en la primera revisión de la metodología de estrechamiento de márgenes[68] mientras está estudiando ahora evolucionar hacia una combinación de ATC y LRIC dado que el nivel de competencia ha crecido (si bien la resolución final está pendiente).

- *Disponibilidad de los datos*

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

En efecto, el IFT y sus consultores no dejan claro si pretenden reutilizar algún modelo existente o construir uno nuevo. Adicionalmente, entendemos que los ejercicios de separación contable que ha estado presentando el AEP estos años podrían no ser útiles ya que no contarían con el nivel de desagregación adecuado y es posible que no hayan sido auditados. Es de esperar que con la nueva metodología de separación contable sobre la que el IFT está consultando actualmente, el nivel de desagregación de la información provista sea suficiente. Sin embargo, los primeros ejercicios de contabilidad regulatoria bajo la nueva metodología sólo estarán disponibles en el segundo semestre de 2018.

En esta tesitura, sugerimos al IFT que, para no demorar la construcción de estos modelos tan necesarios para conseguir los objetivos marcados por la regulación vigente, se tenga la

---

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

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

67 ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA,S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS MTZ 2012/2259, CMT, 30 de mayo de 2013

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

flexibilidad suficiente para optar por LRAIC+ o FAC CCA en el corto plazo dependiendo de la capacidad de estimar los costos siguiendo uno u otro enfoque.

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

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

4.4 Nivel de agregación

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

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

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

Con el ánimo de no extendernos en argumentar un aspecto tan obvio, baste decir que la CMT (ahora CNMC) en el año 2012 realizó su propia comparativa sobre la metodología

empleada en las pruebas de estrechamiento de márgenes en Italia, Grecia, Irlanda, Austria, Alemania, además de en España[69]. Todos estos países realizaban análisis oferta a oferta y la única diferencia estaba en el número de ofertas a analizar. Mientras que la CMT analizó en primera ronda más de 10,000, otros reguladores como Austria y Alemania se concentraron en las ofertas *flagship* analizando menos de 20.

En cualquier caso, el BEREC afirma que

> *"[...] Hay una serie de razones apuntalando el uso de un test producto a producto en un contexto ex-ante donde un operador tiene PSM aguas arriba en uno o varios insumos mayoristas requeridos para replicar una oferta a nivel minorista. En particular,* ***el uso de un enfoque producto a producto asegura que cada paquete/servicio individual es replicable y que no hay ofertas con subsidios cruzados entre paquetes/servicios individuales*** *[...]"* [70]

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

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

---

69 ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259), CMT (ahora CNMC) 30 de mayo de 2013, tabla 1

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

- es el método que reduce al mínimo la incertidumbre sobre la viabilidad de la replicabilidad de las ofertas al acabar en gran parte con la asimetría de información entre el AEP y los OMV

- permite identificar de manera precisa donde se encuentran los problemas de replicabilidad y, por lo tanto, facilitaría la toma de decisiones y medidas por parte del IFT

- permite a los OMV posicionarse en todos los segmentos o en aquellos en los que creen que pueden competir mejor, lo cual redundaría en una mejora de la competencia en el sector

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

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

Como experiencia internacional de este último enfoque, podemos tomar lo establecido por el regulador noruego NKOM. Las pruebas de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV, así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. La forma en que NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes[71]:

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

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

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

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

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

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

4.5 Tratamiento del segmento empresarial

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

El enfoque para ambos grupos debe ser diferente:

- **las micro, pequeñas y medianas empresas** reciben ofertas comerciales estandarizadas que, como ya indicó el IFT en el documento del marco metodológico, tienen estructuras similares a las del segmento residencial. Por esta razón, **estas ofertas deben estar sometidas a la misma prueba que estamos sugiriendo para el segmento residencial**. Es decir, una **prueba ex-ante** previa al lanzamiento de ofertas y una **prueba ex-post** posterior al lanzamiento con un **nivel de desagregación oferta por oferta en ambos casos**

- **las grandes empresas y las entidades gubernamentales** reciben ofertas no estandarizadas (es decir, adaptadas a sus necesidades y a la competencia esperada) mediante licitaciones privadas y públicas. Recomendamos al IFT que imponga la **obligación de entregar todas las ofertas presentadas a estas entidades**

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

"[…] En relación con las ofertas dirigidas a clientes empresariales (incluyéndose a estos efectos las ofertas dirigidas a Administraciones Públicas), Telefónica deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.[…][72]

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

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

4.6 Servicios mayoristas a considerar

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

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

---

72 ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4

mismo, entendemos que este modelo de operador ha sido el utilizado de manera exclusiva por todos aquellos OMV que han firmado un acuerdo con el AEP[73].

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

> *"[…] SEXAGÉSIMA PRIMERA.- El Agente Económico Preponderante* ***incluirá las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, al menos para el modelo de Operador Móvil Virtual revendedor, en la Oferta de Referencia aprobada por el Instituto****.*
>
> *Independientemente de las tarifas establecidas en la Oferta de Referencia,* ***el Agente Económico Preponderante y el Operador Móvil Virtual, sin importar el modelo de negocios,*** *podrán negociar entre sí nuevas tarifas.*
>
> *Si transcurridos 60 (sesenta) días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones, las partes no han celebrado un acuerdo, o antes si así lo requieren ambas partes, podrán solicitar la intervención del Instituto para resolver el desacuerdo. En dicho caso, el Instituto determinará las tarifas con base en una metodología de costos evitados y un operador eficiente, que al efecto emita.*
>
> *Para tal efecto, se considerará como inicio de negociaciones la fecha en que el Operador Móvil Virtual así lo notifique al Instituto y al Agente Económico Preponderante. […]"* (las negritas son nuestras)

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

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

---

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

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

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

4.7 Precios de los insumos mayoristas

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

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

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

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

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

claras deben afrontar niveles de riesgo más elevados. Posiblemente no puedan comprometerse a efectuar compras a lo largo de un período dilatado y, en consecuencia, se verían obligados a escalonar su inversión y comprar el acceso regulado en una fase posterior.[…]" [74]

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

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

4.8 Tratamiento de las promociones

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

El BEREC afirma que

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

---

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

terceras partes y si esas condiciones no amenazan la competencia en el mercado minorista" por lo tanto asegurando la competencia en igualdad de condiciones.[...]"[75]

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

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

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

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

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

---

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

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

Merece la pena comentar aquí el caso del regulador español CMT (ahora CNMC) cuando en el año 2007[76] estableció en su metodología para el análisis ex-ante de las ofertas minoristas de Telefónica, un trato diferenciado a las promociones. Este trato suponía realizar un cálculo del Valor Actual Neto (VAN) del cliente correspondiente mediante una metodología de Flujo de Caja Descontado (FCD) durante la vida media de permanencia del cliente. El valor de las promociones se debe sustraer de los ingresos por cliente y se debe tener en cuenta en el VAN de dicho cliente. La promoción pasará el test si el VAN del cliente es positivo después de incluir la oferta o promoción.

Sólo en 2012[77] cuando la CNMC ya había constatado un significativo aumento de la competencia, decidió ser más flexible con las promociones y descuentos temporales. En cualquier caso, la CNMC siguió considerando todas las promociones permanentes dentro de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante y las temporales en un test de estrechamiento a nivel de segmento.

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

- *antes de ser lanzadas al mercado como parte de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante*

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

---

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

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

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

4.9 Evaluación de la rentabilidad

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

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

- test de replicabilidad ex-ante: **FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta**. Por descontado, este tiempo medio de permanencia debería ser el de un OMV o restringirlo por defecto a 24 meses para simplificar el cálculo y no tener que realizar estimaciones sobre un periodo temporal excesivamente largo

- test de replicabilidad ex-post: **periodo a periodo** en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado

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

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

- *test de replicabilidad ex-ante: FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta*

- *test de replicabilidad ex-post: periodo a periodo en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado*

4.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas

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

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

> *"[…] El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.*
>
> *Para ello,* ***deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio.****"[…]* (las negritas son nuestras)
>
> Dicha Medida de Preponderancia se deriva, sin duda, del Artículo 267 de la LFTR (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión), el cual dice:
>
> *"[…] En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:*
>
> ***Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica****: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación* ***de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia****. A tal efecto:*
>
> > *a)* ***Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio.*** *No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.*
> >
> > *El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas.*

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

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

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

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

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

4.11 Costos aguas abajo

Como mencionamos en la sección 4.2, el estándar de eficiencia debe ser REO. Por lo tanto, el nivel de los costos aguas abajo serán los que tendría un operador entrante, incluso el costo de capital, al contrario de lo que se afirma en el Marco Metodológico de que *"[…]el "costo del capital" se estima como el producto del "capital empleado" en la provisión de los servicios minoristas considerados y el WACC del AEP[…]"*. El IFT tendría que realizar el esfuerzo de estimar el costo de capital de un OMV tipo o de varios tipos de OMV (p.ej. entrante de otro sector, actual operador fijo, etc) para entender el rango de costos aguas abajo que enfrentarían los OMV.

De acuerdo con los costos aguas abajo especificados en la sección 4.1.4 del Marco Metodológico, creemos que la naturaleza de los costos se adecúa a los de un OMV revendedor y están en línea con la categoría de costos que NKOM definió en los principios del test de estrechamiento de márgenes[78].

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

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

---

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

5 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados

Como ya hemos explicado en la Sección 3.4 previamente, la actual prueba de replicabilidad propuesta para enlaces dedicados no es la adecuada para ayudar al IFT a cumplir sus objetivos regulatorios. Por lo tanto, proponemos que la prueba ex-post se implemente con las siguientes características:

- Revisión de ofertas y contratos específicos proporcionados por el AEP, que incluyan enlaces dedicados, así como otros productos y servicios agrupados en los contratos. A forma de ejemplo, hemos señalado anteriormente en la sección 3.2 los casos de pruebas de replicabilidad llevadas a cabo por la CNMC. Estos casos fueron analizados ex-post de manera individual caso por caso

- Obligar al AEP a que, en sus contratos de comunicaciones corporativas y gubernamentales, desglose claramente el número y naturaleza de los enlaces dedicados (locales, entre localidades y/o de larga distancia internacional; capacidades; y plazo de contratación) así como el precio individual (renta mensual, instalación y proyecto especial) que está cobrando por cada uno de ellos. Esto facilitaría en gran manera la tarea del IFT al analizar las ofertas corporativas y a separar los precios de los servicios regulados de los no regulados

- Evaluar la replicabilidad utilizando un nivel de eficiencia que sea compatible con el de los operadores entrantes, para los cuales el IFT espera abrir el mercado

- Ordenar la revisión automática de los contratos individuales que contengan enlaces dedicados que estén por encima de un valor anual de MXN750,000. Esto proporcionará el IFT la oportunidad de revisar de contratos de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) a su discreción o a petición de los CS

Esperamos que se puedan definir los eventos que llevarían al IFT a iniciar un estudio de replicabilidad. En concreto, sugerimos los siguientes:

- La introducción de una revisión regular de un subgrupo de contratos prioritarios o escogidos de manera aleatoria. Esta selección puede basarse en el valor de los contratos, la ubicación geográfica de las soluciones incluidas en el contrato o el tipo de cliente

- El IFT puede investigar contratos específicos a su entera discreción, potencialmente haciendo seguimiento a cuestiones o problemas descubiertos en casos anteriores o por haber recibido nueva información que le pueda llevar a pensar que puede existir alguna cuestión que merezca la pena investigar.

- Estimamos conveniente que los CS dispongan de un mecanismo de reporte o denuncia de contratos específicos en los cuales se crea que pueda existir un estrechamiento de márgenes.

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

5.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post

En lo que respecta a los enlaces dedicados, creemos que no es de utilidad realizar una prueba ex-ante por los siguientes motivos:

- Los enlaces dedicados son rara vez vendidos individualmente según su precio de lista, por lo tanto las pruebas individuales no podrían replicar precios reales

- Los enlaces suelen estar empaquetados en contratos que incluyen otros servicios regulados y no regulados, los cuales no pueden ser anticipados de forma realista por un test ex-ante

Sin embargo, creemos que las pruebas ex-post que examinen contratos y ofertas reales serán muy útiles para identificar posibles casos de estrechamiento de márgenes.

Merece la pena resaltar que, aunque el mercado mayorista de enlaces dedicados tiene alcance nacional, ya que sus precios no varían según región, los precios en el mercado minorista pueden variar significativamente por región o ciudad. Por lo tanto, el AEP adapta sus tarifas para reflejar la competencia, o la ausencia de competencia, a nivel regional. Esto quiere decir que la variación de los precios minoristas podrá ser captada en un contrato específico, mientras que una prueba ex-ante no sería capaz de capturar dichas variaciones de precios regionales.

Adicionalmente, es posible que el AEP ofreciera descuentos denominados bajo algún concepto en diferentes contratos a un mismo Grupo Empresarial o considerando un volumen de facturación, sea por la venta de enlaces o incluyendo otros servicios como telefonía, datos, accesos a Internet, equipos y servicios de valor agregado.

5.2 Nivel de eficiencia

El modelo propuesto de EEO para los costos aguas abajo, costos no de red, minoristas y costos comunes, no es consistente con los objetivos de las Medidas de Preponderancia: promover la competencia. Por lo tanto, creemos que se debe utilizar un nivel de eficiencia REO que refleje una escala acorde con los operadores que el IFT desea que puedan entrar al mercado utilizando el servicio de enlaces dedicados mayoristas del AEP.

Internacionalmente, un enfoque de este tipo ha sido implementado por ARCEP, la Autoridad Regulatoria de Francia, la cual identificó claramente la amenaza de *'eviction pricing'* (precios predatorios) fijados por el incumbente. En respuesta a esta amenaza se ha utilizado un nivel de eficiencia REO en las pruebas de replicabilidad para servicios de acceso bitstream o de enlaces dedicados.

Adicionalmente, el BEREC, en su documento sobre obligaciones a imponer a operadores con PSM en el mercado relevante de enlaces dedicados, propone que los estándares de costos deben adecuarse al objetivo regulatorio:

> *"[…]Los reguladores nacionales deben evaluar cuál de las pruebas de imputación de costos (EEO, REO o una combinación de los dos) se amolda mejor para alcanzar los objetivos de regulación[…]"*[79]

5.3 Estándar de costos

Creemos que es razonable en esta prueba el permitir la recuperación de costos comunes al AEP a través de todos sus contratos. Por lo tanto, consideramos apropiado utilizar un estándar LRAIC+ o un estándar FAC si son ajustados a la escala del CS.

Si la información del modelo proviene del ejercicio de separación contable del AEP (el primero con el nivel suficiente de desagregación se esperaría para el año 2018), sugerimos tener en cuenta el nivel de eficiencia del CS.

En cualquier caso, tal y como sugerimos en la sección 4.3, en aras de facilitar la construcción de estos tan necesarios modelos de estrechamiento de márgenes lo antes posible, sugerimos que, en el plazo inmediato, se utilice el estándar para el cual se disponga de datos, ya sea LRAIC+ o FAC CCA.

---

[79] BoR (12) 126: BEREC common position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines, 26 November 2012.

5.4 Nivel de agregación

Como ya hemos propuesto en la sección anterior, cada oferta o contrato en firme que incluya enlaces dedicados deberá estar sujeto potencialmente a la prueba de replicabilidad. Por lo tanto, el nivel de agregación para el test de estrechamiento de márgenes debe ser "a nivel de enlace individual" permitiendo analizar contratos individuales específicos. Cualquier nivel de agregación superior al de un enlace individual permitiría potenciales estrechamientos de márgenes y de subsidios cruzados (entre contratos o dentro de un mismo contrato), los cuales podrían ser utilizados por el AEP como herramienta anticompetitiva de manera táctica.

Realizar pruebas sobre contratos individuales hará necesario la recolección de datos adicionales, incluyendo en los procesos de contabilidad regulatoria. Creemos que esto es razonable en vista a las obligaciones de Preponderancia del AEP y no debería suponer una carga excesiva adicional.

Específicamente, sugerimos que el IFT imponga la presentación de todos los contratos que contengan enlaces dedicados y que sean de un valor anual superior a MXN 750,000.

5.5 Tratamiento del segmento empresarial

Creemos que es apropiado identificar las ofertas relevantes presentadas y los contratos relevantes prestados por el AEP, para los cuales, en caso de que un CS desee prestar el mismo servicio, exista un servicio mayorista equivalente. Independientemente de los otros servicios que puedan estar incluidos en el contrato, tales contratos son susceptibles de esconder subsidios cruzados u otros métodos de estrechamiento de márgenes.

Este enfoque es similar al principio de equivalencia de insumos que se le ha impuesto al AEP. Es decir, tiene la obligación de utilizar para sus propias operaciones minoristas los mismos servicios en las mismas condiciones que presta a los CS.

5.6 Servicios mayoristas a considerar

El nivel de desagregación de las pruebas de estrechamiento de márgenes propuesto por el IFT y sus consultores, tres subgrupos de enlaces dedicados (local, regional e internacional) no es suficientemente detallado. Como ya hemos comentado en otras secciones de este documento, las pruebas se deben realizar sobre contratos específicos con corporaciones y entidades gubernamentales. Esto implica que cada enlace dentro del contrato debe ser analizado según el test de replicabilidad.

El contrato que consiga el AEP debe desglosar claramente el número y naturaleza de los enlaces dedicados (locales, entre localidades y/o de larga distancia internacional; capacidades; y plazo de contratación) así como el precio individual (renta mensual, instalación y proyecto especial) que está cobrando por cada uno de ellos.

De manera adicional, se debe incluir los servicios regulados y no regulados en las pruebas de replicabilidad. Esto incluiría servicios tales como:

- potencialmente los servicios de telefonía fija o móvil, los cuales deben ser sometidos a sus respectivas pruebas de estrechamiento de márgenes
- plataformas de servicios como IP-VPN, seguridad, etc.
- otros servicios de acceso que proveen de redundancia a la solución y conectividad de menor velocidad
- otros servicios o productos no regulados como terminales, etc

Por supuesto, y tal y como prescriben las mejores prácticas, los precios de los servicios no regulados deben ser incluidos a precio de mercado en los test de estrechamiento de márgenes. Al igual que hemos comentado en las secciones correspondientes a la prueba de estrechamiento de márgenes de servicios móviles, se ha de prestar especial atención a que el AEP no utilice sus economías de escala de manera anticompetitiva.

A la hora de escoger los servicios mayoristas a utilizar en la prueba de replicabilidad de enlaces dedicados, **se debe tener en cuenta que, en la mayor parte de las ocasiones, este servicio mayorista de enlaces dedicados incluye dos tramos locales (en el caso de enlace local). Es decir, aunque creemos que el AEP puede solo cobrar un tramo local, el producto mayorista relevante para la comparativa sería un enlace dedicado con dos tramos locales, ya que esta es la única configuración mayorista posible para un CS**.

5.7 Precios de los insumos mayoristas

En línea con lo argumentado en la sección 4.7, entendemos que es evidente que los precios mayoristas deben ser aquellos que están disponibles a todos los concesionarios. Por lo tanto, es razonable que no se apliquen descuentos por volumen a los precios mayoristas en el test de replicabilidad. No obstante, se pueden considerar descuentos por volumen ajustándose a la escala del concesionario más pequeño.

Actualmente, la Oferta de Referencia publicada no contiene precios explícitos. Esperamos que sí los tenga y que también se definan los descuentos, a más tardar, en la oferta de

referencia de 2018 tras la implementación de un nuevo modelo de costos cost+ por parte del IFT en seguimiento a las Medidas de Preponderancia revisadas.

5.8 Tratamiento de las promociones

Respecto al tratamiento de las promociones, creemos que en la evaluación de contratos individuales ofertados o prestados, cualquier promoción dentro del contrato (o múltiples contratos con el AEP) deberán ser reflejados en el ingreso minorista de la prueba. Esto está en línea con la argumentación efectuada en la sección 4.8

5.9 Evaluación de la rentabilidad

Un resultado negativo del test, lógicamente, sugiere que la oferta no es replicable y, por tanto, un resultado positivo validaría la oferta. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo estos cálculos, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones respecto a la evaluación de la rentabilidad:

- La aplicación de un retorno al capital para los costos aguas abajo utilizando un WACC (Costo de Capital Promedio Ponderado por sus siglas en inglés) apropiado para un operador razonablemente eficiente. En esta línea, debería considerarse el WACC del operador alternativo en lugar del WACC del AEP

- El periodo de evaluación a considerar tiene que reflejar el tiempo mínimo de vigencia del contrato para asegurar que un CS pueda recuperar de manera razonable los costos de inversión iniciales. Si las condiciones del contrato mayorista respecto a la duración del mismo (incluyendo el periodo de notificación) superaran la duración del contrato comercial, el modelo de replicabilidad debería incorporar los costos adicionales en los que incurriría el CS

5.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas

Como ya se ha comentado anteriormente, proponemos que la revisión de los contratos que incluyan ofertas empaquetadas en las que se incluye el servicio de enlaces dedicados sea tratada de tal manera que la prueba considere los distintos servicios y elementos que lo consideran, tanto a nivel conjunto como a nivel individual. La prueba de replicabilidad deberá aplicarse tanto al paquete conjuntamente como a los distintos elementos de manera individual que integran la oferta.

Aquellos servicios o elementos que no estén regulados, no obstante, tendrán que ser valorados, tanto a nivel de ingresos como a nivel de costos (siempre a niveles de mercado) y, en su caso, sustraídos del paquete para así valorar la replicabilidad del resto del paquete.

Los objetivos son tanto garantizar la replicabilidad de la oferta empaquetada en conjunto como de los servicios y elementos individuales que lo constituyen como que no escondan subsidios cruzados entre ellos a efectos de que un operador alternativo pueda replicar los servicios regulados dentro del paquete, específicamente el de enlaces dedicados.

5.11 Costos aguas abajo

Los costos aguas abajo identificados por el IFT no son lo suficientemente detallados para desarrollar el modelo propuesto.

Esperamos que los siguientes puntos estén incluidos en el futuro modelo que se utilice para probar la existencia de estrechamiento de márgenes:

- categorías de costos específicos adicionales (p.ej. plataformas de servicio como IP-VPN, seguridad, etc.)
- otros servicios de acceso mayorista para conectividad redundante y de baja velocidad
- cualquier otro elemento necesario para prestar los servicios regulados o no regulados que se hayan incluido dentro del contrato a analizar

La prueba de contratos individuales obligará al IFT a obtener información adicional. Los datos relevantes de estos costos aguas abajo deben estar informados con aquellos incluidos en el modelo de separación contable del AEP.

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

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

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

Por Bestphone, S.A. de C.V., Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cable y Comunicación de Campeche, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., Tele Azteca, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V. y TV Cable de Oriente S.A. de C.V.

Ciudad de México, 14 de julio de 2017.

Gonzalo Martínez Pous

Representante legal