

Telefónica

Respuesta a Consulta Pública
sobre las propuestas de “Modelo
de Costos de Interconexión para el
periodo 2021-2023”

9-18-2020

Índice de contenidos

1	INTRODUCCIÓN	3
2	POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL	4
2.1	Política tarifaria de interconexión	4
2.2	Preponderancia y reconcentración del mercado	5
2.3	Tarifas fijas vs Tarifas móviles	12
2.4	Conclusiones del capítulo	13
3	NUEVOS MODELOS 2021-2023 PRESENTADOS A CONSULTA PÚBLICA	15
3.1	Enfoque general del nuevo modelo 2021-2023	17
3.2	Análisis del modelo de costos de interconexión 2021-2023 para los operadores móviles no preponderantes	25
3.3	Parametrización del modelo (insumos de entrada relevantes)	29
3.4	Comentarios y conclusiones del capítulo	31
4	PROPUESTA DE TELEFÓNICA	33

1 INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (en adelante, “**Telefónica**”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**Instituto**” o “**IFT**”) la oportunidad de someter a consulta pública el nuevo Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023.

Desde Telefónica consideramos que la correcta determinación de las tarifas de interconexión es un ejercicio regulatorio crítico en un mercado móvil como el mexicano, que presenta una fuerte concentración de mercado a favor del Agente Económico Preponderante (“AEP”) y que, lejos de reducirse, está incrementándose. Es fundamental que el modelo o modelos de costos del Instituto incorporen el mandato de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”), previsto en el artículo 131 de reflejar las asimetrías naturales existentes en el mercado. Por otro lado, la política tarifaria de interconexión y las tarifas a aplicar deben seguir principios básicos regulatorios como los de proporcionalidad, predictibilidad y causalidad.

Creemos que esto no se cumple con el nuevo enfoque y modelo de costos de interconexión para los operadores no preponderantes presentado por el Instituto en esta consulta pública.

En el presente documento mostraremos nuestra postura general respecto a la interconexión en México, mostraremos nuestro desacuerdo con el enfoque presentado y los argumentos que lo justifican, y detallaremos nuestro análisis del modelo de costos propuesto por el Instituto donde, más allá del enfoque general, señalaremos algunos puntos de mejora. Finalmente, desde Telefónica presentaremos una propuesta alineada con nuestro análisis y la situación en el mercado móvil en México actual y prevista en el corto y medio plazo.

2 POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL

2.1 Política tarifaria de interconexión

Como cuestión previa, desde Telefónica queremos exponer nuestra postura general respecto a la política tarifaria de interconexión en México, postura que hemos mantenido a lo largo de los años, lo que puede comprobarse en nuestras respuestas a las consultas públicas de condiciones mínimas de interconexión presentadas en años previos.

Nuestra postura general puede resumirse en:

- El enfoque de costos incrementales puros no refleja adecuadamente las asimetrías naturales realmente existentes en el mercado móvil en México. El artículo 131 de la LFTyR¹ indica claramente que, mientras exista la preponderancia en México, las tarifas de interconexión deben mostrar las asimetrías existentes en el mercado. Hemos demostrado en las distintas ocasiones cómo los modelos vigentes del Instituto no son herramientas útiles ni válidas para aflorar las asimetrías existentes en el mercado mexicano. Al contrario, los modelos de costos del Instituto para los operadores móviles (AEP y no preponderantes) tienden a reducir la asimetría de las tarifas al mantenerse o aumentarse la asimetría (preponderancia o concentración) en el mercado, si el resto de los parámetros del modelo se mantienen. Adicionalmente, el enfoque LRIC puro y los modelos que lo sustentan se basan en mercados contestables (disputables), esto es, donde existen condiciones de competencia efectiva, algo contradictorio con la situación de preponderancia en México y el establecimiento de modelos de costos distintos y diferenciados para el operador preponderante y otro para el resto de los operadores móviles no preponderantes.
- Los modelos de costos del Instituto tienen una elevada sensibilidad a los parámetros de entrada. Muchos de estos parámetros se basan en una elección del Instituto que no responde a la realidad si no que se argumenta que serían los parámetros de un supuesto operador hipotético eficiente. El impacto agregado en el resultado de la tarifa de ciertos parámetros es no lineal, esto es, el impacto en el resultado del conjunto de los parámetros es mayor que el impacto de los parámetros tomados de

¹ Diario Oficial de la Federación. Julio 2014: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

manera individual. Ello implica grandes variaciones del resultado alterando unos pocos parámetros del modelo y con no grandes diferencias en los valores de dichos parámetros respecto a los valores reales del mercado (y no los hipotéticos). Ello implica una falta de robustez y representatividad de los resultados y una cierta arbitrariedad del Instituto a la hora de fijar la tarifa de interconexión a partir de dichos modelos.

- Finalmente, el Instituto podría modular los resultados arrojados por los modelos mediante una política tarifaria en sentido amplio, que generase predictibilidad, considerase la situación de concentración del mercado móvil y fijase las tarifas a partir de una política regulatoria que equilibrase las condiciones de competencia existentes en este mercado tan concentrado que tiende además a la reconcentración.

El nuevo enfoque y modelo de costos presentado en esta consulta pública, como veremos más adelante, no sólo no corrige los problemas generales que hemos venido identificando, sino que los amplifica aún en mayor medida.

2.2 Preponderancia y reconcentración del mercado

Desde Telefónica y en general desde la Industria se viene señalando desde hace tiempo la reconcentración que está teniendo lugar en el mercado móvil. Lejos de reducirse la concentración del mercado, desde el año 2017 se ha producido año a año una reconcentración del AEP móvil que vuelve a situarle, en términos de ingresos², en los niveles que tenía al poco de introducirse la reforma constitucional y la LFTyR en el año 2014.

En su momento, en la respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia publicada el año pasado (2019)³, demostramos desde Telefónica

² Nota: hemos demostrado en ocasiones anteriores que el indicador que mejor refleja la concentración en el mercado móvil es el de ingresos, pues integra los distintos mercados dentro del mercado móvil (telefonía y banda ancha móvil) y a su vez refleja el foco del AEP en los clientes de mayor valor. Es la referencia a nivel internacional en casos semejantes de concentración de mercado.

³ Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019.
http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesonica_3.pdf

esta reconcentración y como fundamentalmente se había producido por la falta de efectividad de las medidas asimétricas.

Esta reconcentración ha seguido desde entonces y en 2020 es aún mayor que en 2019.

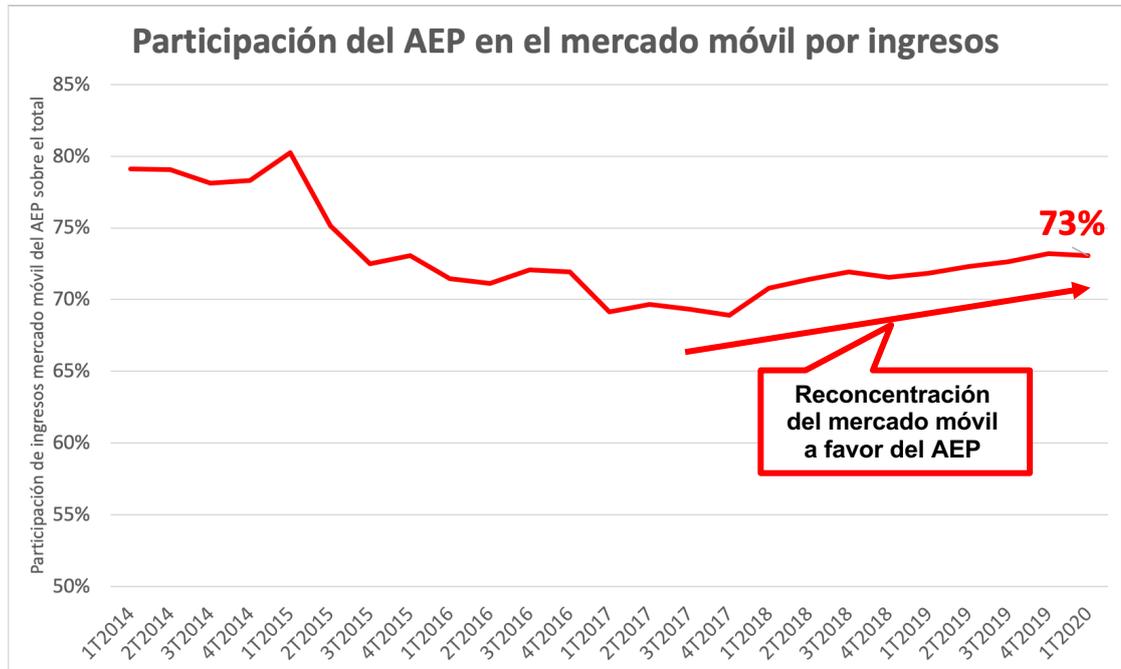


Figura 1. Participación de mercado del AEP móvil por ingresos 2014-1T2020 [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles]

Como hemos indicado en ocasiones anteriores, si descontamos los ingresos por la venta de terminales y otros no asociados a los servicios, se hace más evidente aún la fuerte correlación entre el final de la denominada “tarifa cero” y el fuerte repunte en la reconcentración del mercado móvil por ingresos por servicios del AEP, como se muestra a continuación.

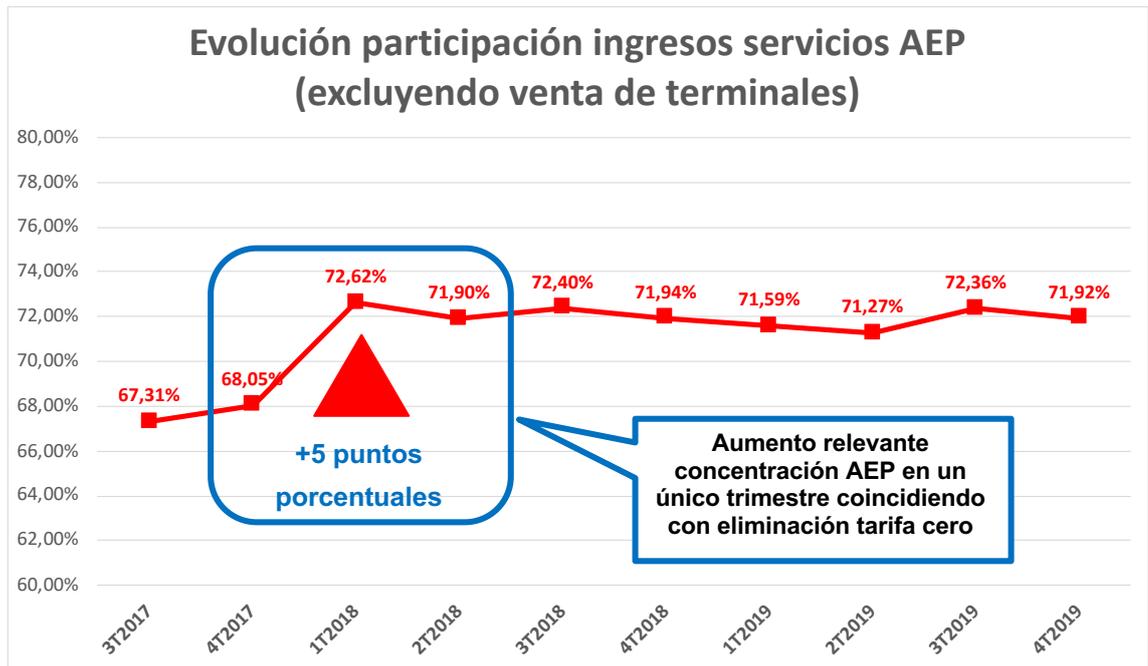


Figura 2. Evolución de los ingresos por servicios (excluye venta de terminales) del AEP e incremento coincidiendo con eliminación "tarifa cero" [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles]

Sin embargo, esta reconcentración del AEP móvil no se ha visto traducido, según marcaría la LFTyR en su artículo 131, en un aumento de la asimetría tarifaria fruto de las mayores asimetrías existentes en el mercado, que le confieren al AEP cada vez mayores economías de escala y eficiencias.

En efecto, la asimetría tarifaria ha ido reduciéndose notablemente en sentido contrario a la reconcentración del mercado móvil y, por lo tanto, a las asimetrías naturales existentes en el mismo.

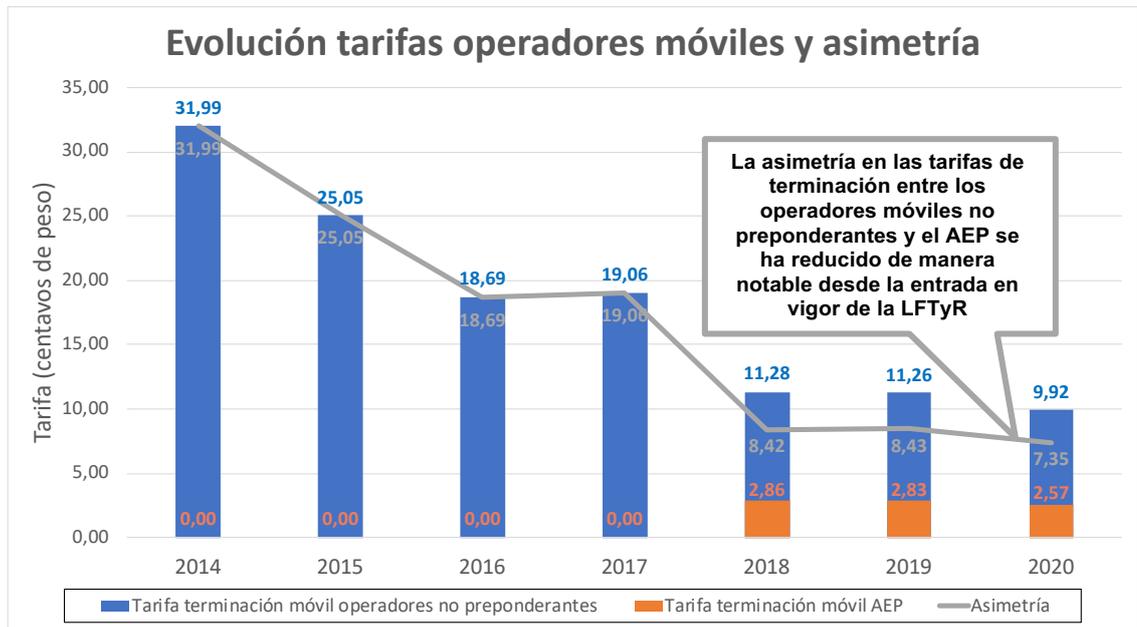


Figura 3. Evolución de las tarifas operadores móviles y nivel de asimetría [Fuente: Elaboración propia a partir de información IFT]

El mercado móvil está experimentando una reconcentración evidente que la política tarifaria de interconexión no está considerando convenientemente ni reflejando causalmente, como es obligación del Instituto, pues esta política tarifaria debe incorporar las asimetrías naturales en el mercado, y si éstas aumentan, así debería hacerlo la asimetría tarifaria de interconexión móvil.

Los modelos de costos del Instituto han venido mostrando a lo largo de los años en su parametrización todo lo contrario: una bajada de la participación de mercado del AEP y una subida de la participación de mercado de los operadores no preponderantes.

Ello no sólo es incorrecto a tenor de la realidad de la reconcentración del mercado sino porque dentro de los propios modelos, el inductor principal del dimensionado de la red de los operadores modelados es el tráfico, no la participación por número de clientes. Los modelos convierten la participación por número de clientes a tráfico de una misma manera para el AEP que para los operadores no preponderantes, a partir de un supuesto de un mismo tráfico promedio por cliente, lo que resultaría erróneo, pues el AEP tiene más tráfico sobre el total del mercado que lo que da a entender su participación por número de clientes. La gráfica siguiente muestra las diferencias reales entre el número de clientes y el tráfico del AEP y el resto de los operadores en el mercado móvil mexicano, y cómo la participación por número de clientes de telefonía (ni siquiera se

lleva a cabo un promedio o ajuste que considere los clientes de banda ancha móvil) está lejos de ser representativo del peso del AEP en el mercado.

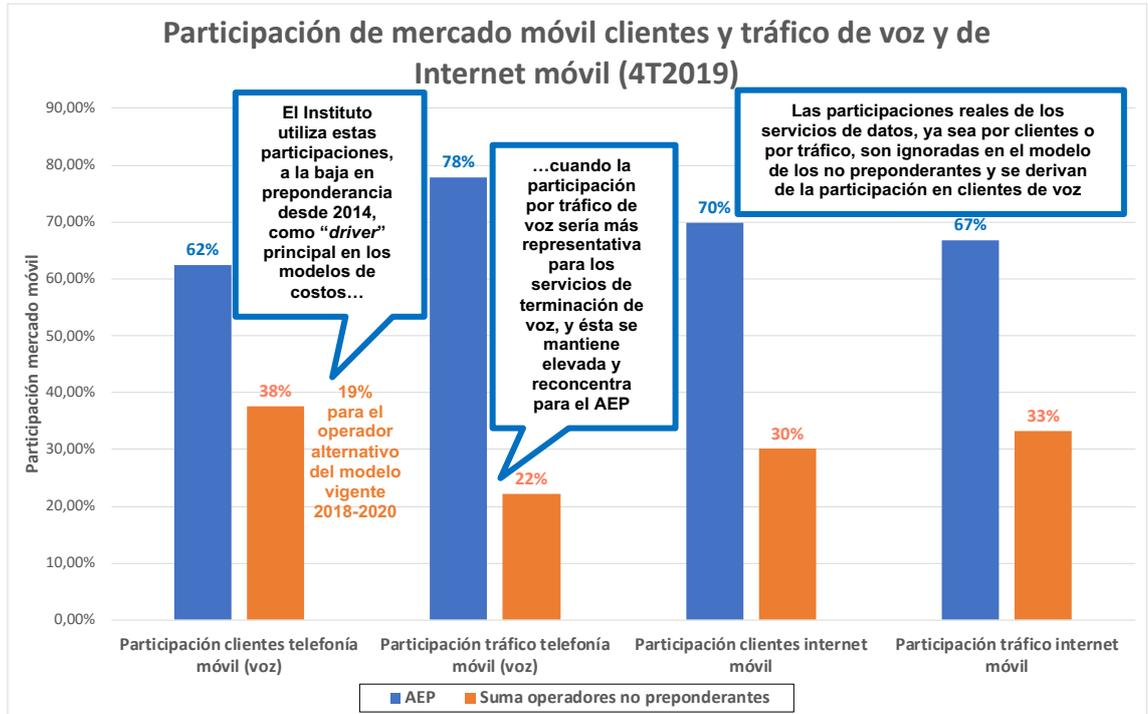


Figura 4. Participaciones en el mercado móvil por clientes y por tráfico [Fuente: Elaboración propia a partir de información del BIT-IFT]

Y sin embargo, los modelos consideran una evolución hacia una aparente mayor competencia:

	2018	2019	2020
Participación mercado AEP móvil	68.00%	64.26%	62.49%
Participación de mercado operador hipotético alternativo	16.00%	17.87%	18.75%

Tabla 1. Evolución de la participación de mercado [Fuente: modelos de costos IFT]

Puede observarse cómo una consideración adecuada tanto de la evolución (hacia la reconcentración del AEP) como de los valores absolutos del tráfico de voz y datos son notablemente distintos a los que estaría considerando el Instituto en sus modelos, basado en una participación en clientes de telefonía (voz) con una tendencia a la baja.

Con todo y debido al enfoque de costos incrementales puros, esto podría incluso arrojar resultados en sentido contrario si se mantuvieran idénticos el resto de los parámetros de sendos modelos (el del AEP y el de los operadores no preponderantes).

Pero, y sin duda es lo que acontece, para el Instituto lo relevante a la hora de tomar decisiones en el nivel de política regulatoria sería que la preponderancia (concentración del mercado móvil) y las asimetrías naturales del mercado a su entender se reducen, por lo que los modelos de costos estarían siendo parametrizados a tal fin (recordemos la gran sensibilidad de los modelos de costos que confieren al Instituto un grado elevado de decisión) y los resultados de los modelos estarían mostrando efectivamente lo que el Instituto considera en el nivel de política regulatoria, que se da una mayor competencia a su entender y a eso le corresponde una disminución de la asimetría tarifaria.

Como hemos indicado en anteriores respuestas, se necesitaría una política regulatoria tarifaria que estuviera vinculada a la concentración del mercado móvil y que al menos mantuviera un nivel mínimo de asimetría mientras existiera la preponderancia o la concentración en el mercado móvil. En nuestras respuestas anteriores justificábamos que fuera únicamente el modelo de los operadores móviles no preponderantes la referencia para tanto fijar la tarifa para los operadores no preponderantes, como para determinar la del AEP a partir de un nivel de asimetría dado.

Por el contrario, y como se observa, ese nivel de asimetría se ha venido reduciendo, y tememos que los nuevos modelos de costos del Instituto para el periodo 2021-2023 puedan llegar a reducirlo aún más, pues como constataremos en los siguientes capítulos, dichos nuevos modelos están lejos de resolver los problemas aquí planteados y resumidos.

El AEP es el operador en el mercado móvil con mayores márgenes, por encima del 30% sobre sus ingresos de manera sostenida desde 2014 y aumentando notablemente en los últimos años. Por el contrario, los márgenes de los operadores móviles no preponderantes están notablemente por debajo de unos niveles razonables y comprometen la viabilidad en el largo plazo.

Las gráficas a continuación muestran esta situación.

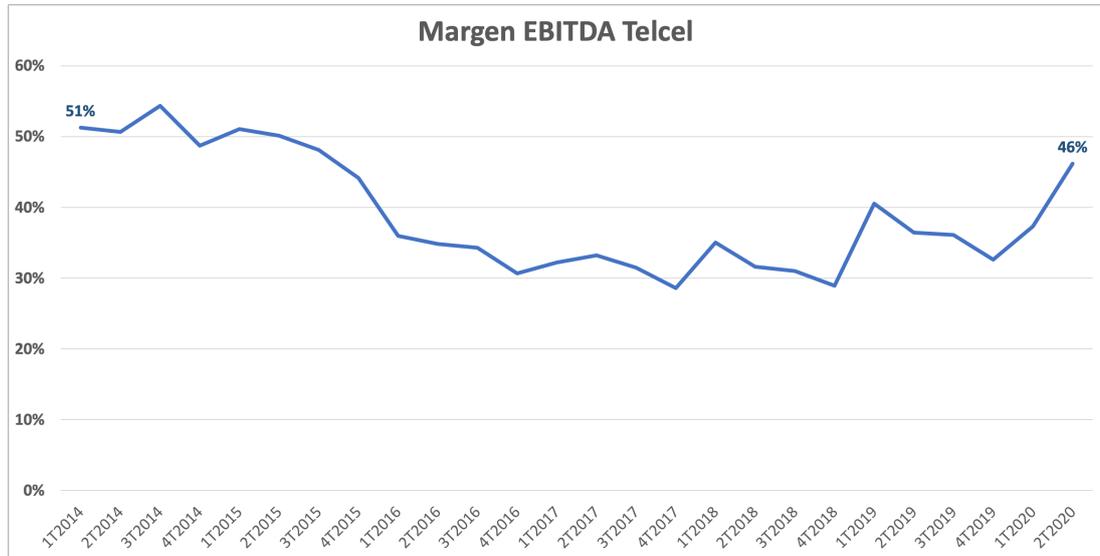


Figura 5. Margen sobre ingresos del AEP [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores]

El AEP presenta unos márgenes muy notables que mejoran en los últimos trimestres a unos niveles similares a los que tenía previo a la reforma constitucional, la LFTyR y las medidas asimétricas, mientras que el margen agregado de los operadores móviles no preponderantes es negativo desde el 2016 (entorno al 10% para Telefónica y negativo para AT&T) y sigue sin alcanzar una viabilidad sostenible en el largo plazo.

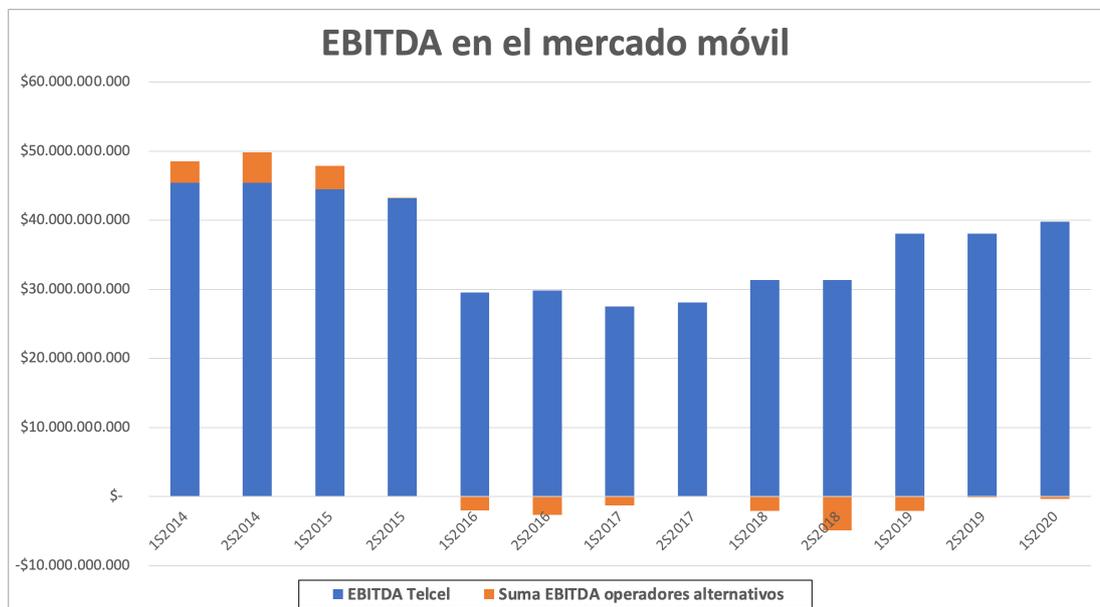


Figura 6. Margen sobre ingresos del mercado móvil en México [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores]

La viabilidad en el largo plazo se aprecia con mayor nitidez considerando las inversiones necesarias y, por lo tanto, el flujo de caja operativo de los operadores móviles en México (EBITDA menos Capex). Es negativo y de manera reiterada para los operadores móviles no preponderantes (de manera agregada negativo desde 2015 e individualmente negativo tanto para Telefónica como para AT&T en los dos últimos años), que siguen invirtiendo, pero no podrán continuar haciéndolo en el futuro de la misma manera si la situación competitiva no mejora.

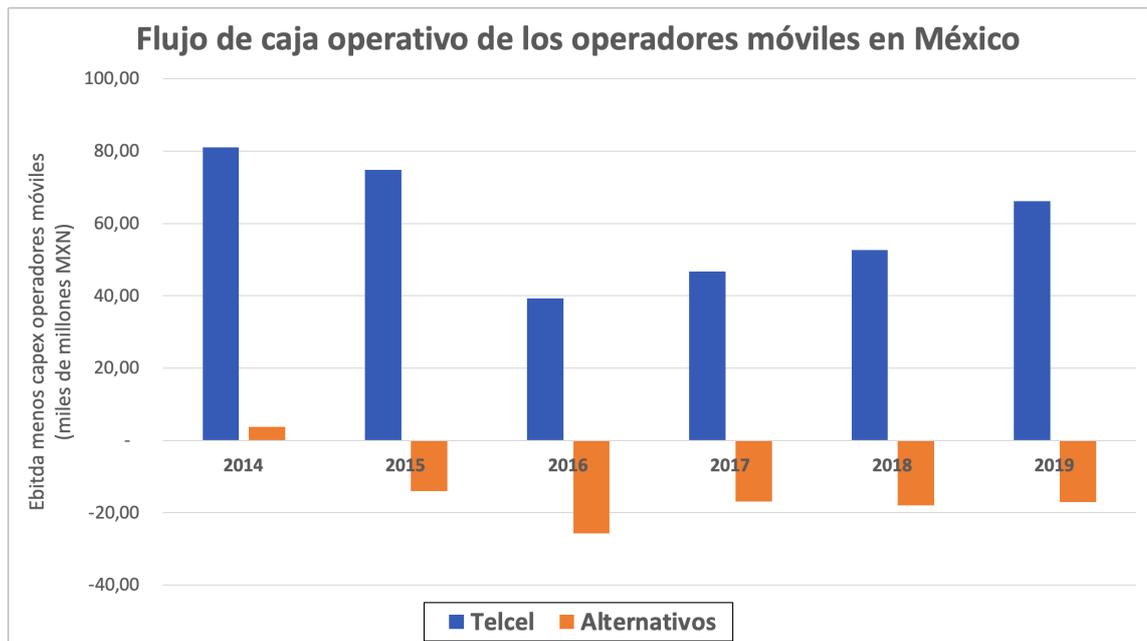


Figura 7. Flujo de caja operativo del mercado móvil en México [Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores y BIT del IFT para información de Capex]

La concentración del mercado móvil en México se consolida a favor del AEP y los operadores móviles no preponderantes cada vez tienen unas posibilidades de competir de manera efectiva más reducidas.

2.3 Tarifas fijas vs Tarifas móviles

Se ha sostenido la existencia de una asimetría de tarifas de terminación entre fijos y móviles, intentando equiparar la asimetría tarifaria de terminación que existe dentro del mercado móvil por la existencia de la preponderancia con una asimetría entre los

operadores fijos y los operadores móviles. Este enfoque es incorrecto. Tal asimetría no existe y las comparaciones no son pertinentes.

Como el Instituto conoce, la diferencia de tarifas de terminación entre los operadores móviles y los operadores fijos es consecuencia de que la parte de red de acceso fija no está incluida en el cargo de terminación en las redes fijas, pues el costo del acceso es un cargo que los operadores fijos repercuten a sus clientes finales en concepto de cargo de línea, por lo que estos operadores están recuperando la totalidad de los costos de su red de acceso a través de estos cargos minoristas. Por lo que realmente no es pertinente hablar de asimetría entre operadores fijos y operadores móviles, pues se estarían comparando conceptos no homogéneos. Si se pretende reducir esta diferencia entre las tarifas fijas y móviles buscando “equilibrar” las tarifas, se estaría cometiendo un error de base. Las solicitudes para intentar reducir esa “asimetría” son interesadas y obvian el hecho de que los operadores fijos ya estarían recuperando la totalidad del costo de su red de acceso por otra vía.

2.4 Conclusiones del capítulo

De manera general, mantenemos la postura que hemos venido manifestando en los años anteriores respecto a la política tarifaria de interconexión y los modelos de costos del Instituto:

- El enfoque de costos incrementales puros de los modelos de costos para operadores móviles (AEP y no preponderantes) del Instituto para determinar la tarifa de terminación de voz de los operadores móviles no permite aflorar las verdaderas asimetrías naturales de este mercado. Los modelos de costos del Instituto bajo el enfoque actual no son adecuados para aflorar las asimetrías realmente existentes. El enfoque LRIC puro y los modelos que lo sustentan se basan en mercados contestables (disputables), esto es, donde existen condiciones de competencia efectiva, algo contradictorio con la situación de preponderancia en México y con establecer modelos de costos distintos y diferenciados para el AEP y otro para el resto de los operadores móviles no preponderantes.
- El mercado móvil ha experimentado una reconcentración en los últimos años, aumentando así las asimetrías existentes (economías de escala) que, lejos de reflejarse en las tarifas de interconexión y reflejar las asimetrías del mercado, como indica el artículo 131 de la LFTyR, la asimetría de tarifas ha venido reduciéndose de manera notoria a la par del aumento de la reconcentración del mercado móvil.

- El Instituto tiene la potestad para establecer una política regulatoria que considere las asimetrías realmente existentes en este mercado móvil. La política tarifaria de interconexión es un instrumento regulatorio que puede permitir equilibrar en parte la situación de reconcentración a favor del AEP, como el propio Instituto ha reconocido en el pasado⁴.
- El Instituto tiene la potestad de establecer la regulación tarifaria más allá de los modelos de costos. Los resultados de estos modelos de costos pueden ayudar en la toma de decisiones, pero el Instituto tiene que velar porque se cumplan los objetivos regulatorios generales y se preserven los mandatos de la ley y de las medidas de preponderancia del sector de las telecomunicaciones. La política regulatoria debe de nivelar el terreno de juego, en la actualidad claramente favorable para el AEP en el mercado móvil.
- Queremos también recordar que no existe conceptualmente una asimetría entre las tarifas de terminación móviles y las de terminación en redes fijas. La diferencia, que no asimetría, se explica porque los modelos de costos fijos no consideran la red de acceso fija para la determinación de la tarifa, pues los costos de esta parte de la red los recuperan los operadores fijos en el ámbito minorista mediante los cargos mensuales de línea a sus clientes. No son por lo tanto comparables dichas tarifas de terminación entre operadores de red fijos y móviles y los argumentos para equilibrarlas carecen de justificación.

4

Diario Oficial de la Federación. Noviembre 2017. ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Página 12: “De esta forma, **la regulación de tarifas de interconexión con base en costos es un mecanismo de política regulatoria que tiene como finalidad equilibrar las fuerzas de competencia de las empresas rivales en el sector telecomunicaciones, es decir, aminorar las desventajas derivadas del tamaño de red y que permita a las empresas de menor tamaño contar con planes tarifarios que las posicionen de una manera competitiva en la provisión de servicios”**

3 NUEVOS MODELOS 2021-2023 PRESENTADOS A CONSULTA PÚBLICA

El Instituto ha presentado en esta consulta pública los modelos de costos de interconexión para el AEP y para los operadores no preponderantes para operadores fijos y para operadores móviles.

En nuestra respuesta a la consulta pública nos centraremos en los modelos de interconexión móviles.

Después de exponer nuestra postura general sobre la interconexión en México detallada en el capítulo anterior, en el presente capítulo analizaremos estos nuevos modelos de costos puestos a consulta pública y daremos nuestra opinión sobre los aspectos más relevantes.

Anticipamos nuestro profundo desacuerdo con el nuevo enfoque de dichos modelos y la consideración desde el presente (incluso desde el pasado) de la existencia de un único operador móvil no preponderante de cara a determinar las tarifas de terminación móvil para el periodo 2021-2023.

También queremos señalar antes de nuestro análisis el muy escaso tiempo que el Instituto ha dispuesto para responder a esta consulta pública, 30 días naturales, frente a los 60 días naturales que concedió en octubre de 2016 cuando presentó el actual modelo para el periodo 2018-2020⁵. Se trata de un nuevo(s) modelo(s) con una estructura distinta, lo que requiere un análisis detallado y tiempo para llevarlo a cabo, algo que el Instituto no estaría concediendo, dificultando la labor de la Industria para identificar problemas en los modelos y la consistencia de los resultados.

Adicionalmente, creemos que el Instituto ha iniciado el proceso de presentación del nuevo modelo de costos con un escasísimo margen respecto al momento en el que empezará a estar en vigor. Si para el modelo anterior 2018-2020 transcurrió más de un año desde que fue presentado a consulta pública (octubre de 2016) hasta que entró en vigor (enero de 2018), para el nuevo modelo 2021-2023 transcurrirán escasos 3 meses desde su puesta a consulta pública hasta su entrada en vigor. De hecho y dado que el

⁵ IFT octubre 2016. Consulta pública sobre los "Modelos de Costos de Servicios de Interconexión para el periodo 2018 - 2020". <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-los-modelos-de-costos-de-servicios-de-interconexion-para-el-periodo-2018-2020>

Instituto tendrá que publicar las tarifas de interconexión para el año 2021 en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de este año, el nuevo modelo de costos y su correcta parametrización tendría que ser decidida en las próximas semanas.

Creemos que tan escaso tiempo deja en una gran indefensión a la industria y rompe totalmente con principios básicos regulatorios de predictibilidad, transparencia y proporcionalidad.

Incluso dudamos de que el Instituto pueda llegar a tener tiempo suficiente para, llegado el caso, analizar, valorar e incorporar o modificar los modelos de costos con las importantes modificaciones que le haremos llegar en este escrito.

Creemos sin duda que el proceso ha sido demasiado apresurado sin respetar unos plazos razonables, lo que incluso, como mostraremos, se traduce en unos modelos de costos presentados en la consulta pública que no están completamente revisados, con algunas deficiencias que seguramente hagan que no sean los modelos definitivos, y que por lo tanto impiden a la Industria revisar los modelos definitivos, que esperamos ya no tengan estas deficiencias, y que serán los que se utilizarán para establecer las tarifas de terminación. Se impide por lo tanto a la Industria poder revisar y mínimamente anticipar el impacto de los modelos de costos definitivos que serán aplicados.

Como referencia, se puede señalar que el modelo de costos de la Comisión Europea para los nuevos cargos de terminación móvil y *roaming* únicos para los países de la Unión Europea para el 2021-2024 ha supuesto dos consultas públicas donde, tras la primera consulta se revisó el modelo presentado y se volvió a presentar para una segunda consulta pública y revisión, en un proceso que ha podido llevar en total más de 1 año desde su inicio⁶.

El proceso en sí para determinar las nuevas tarifas de terminación móvil en Europa, con base en dicho modelo, va a llevar más de dos años desde su inicio⁷, proceso que terminará a finales de este año con la determinación de la tarifa final y la aplicación gradual mediante un *glide path* desde el 2021 a 2024 (comentaremos este caso en detalle más adelante).

⁶ Comisión Europea. Julio 2019. Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination: SMART 2017/0091. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>

⁷ Comisión Europea. Voice call termination rates in the EU (Eurorates). Agosto 2020. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

Entendemos que el año 2020 ha sido un año excepcional motivado por la pandemia y que numerosos procesos regulatorios han tenido que ser retrasados. Sin embargo, la actualización de los modelos de costos para periodos de 3 años no es una norma que esté en la Ley sino que obedece únicamente a una potestad del Instituto.

Por este motivo, consideramos que lo más razonable, teniendo en cuenta las fechas y plazos que quedan este año por la situación excepcional que estamos viviendo, sería retrasar la entrada en vigor del nuevo modelo al menos un año y para efectos de la determinación de la tarifa de 2021 utilizar el modelo vigente, actualizando los parámetros que típicamente se actualizan cada año (WACC, demanda, inflación y tipo de cambio). Las aparentes deficiencias del modelo y las características del enfoque, que analizaremos a continuación, y con las que estamos en profundo desacuerdo, refuerzan nuestra recomendación en el sentido de retrasar la aplicación de los nuevos modelos.

3.1 Enfoque general del nuevo modelo 2021-2023

Queremos manifestar nuestro gran desacuerdo con el enfoque general que ha adoptado el Instituto para el modelo de costos de los operadores no preponderantes móviles.

Dicho modelo está considerando la desaparición completa de uno de los dos operadores móviles no preponderantes, concretamente Telefónica, como si desde el presente, e incluso desde el pasado, el otro operador móvil no preponderante hubiera asumido la totalidad de los clientes de Telefónica.

Esta aproximación ha sido tomada de una manera errónea y completamente alejada de la realidad y de los supuestos de modelaje para los operadores hipotéticos existentes de los modelos de costos.

El acuerdo entre Telefónica y AT&T para el uso de capacidad en la red de radio acceso, mediante el cual i) Telefónica irá devolviendo su espectro hasta el 2023, ii) apagando su red de radio acceso de manera paulatina y, mediante el estándar MOCN (*Multi Operator Core Network*), iii) utilizando progresivamente la capacidad de la red de radio acceso de AT&T, en un proceso paulatino de migración del tráfico de acceso en varios años y por regiones y zonas, que conoce bien el Instituto, y donde, especialmente al principio del periodo, Telefónica sigue manteniendo buena parte de su red de radio acceso activa y cursando el tráfico propio de sus clientes. Los usuarios siguen siendo de Telefónica y ésta sigue manteniendo una parte relevante de su red y, sobre todo, es importante recalcar que este proceso no es inmediato, sino que abarca un periodo que

de hecho se extiende a lo largo del periodo considerado por el modelo de costos del Instituto que abarca del 2021 a 2023.

A continuación, resumimos cuales son las principales deficiencias de este enfoque y el motivo por el cual perjudica notablemente a los operadores móviles no preponderantes:

Telefónica sigue manteniendo gran parte de su red de acceso y su espectro en el periodo 2021-2023 en un proceso gradual de apagado y uso de la red de radio acceso de AT&T que no termina hasta el 2023. El documento de enfoque conceptual del Instituto⁸ erróneamente supone que la red de radio acceso y espectro de Telefónica (¡y el resto de su red!) desaparecen al anunciar Telefónica la devolución de su espectro y eso ameritaría, según el Instituto, a modelar exclusivamente a un único operador no preponderante, concretamente el operador AT&T, con sus características como tenencia de espectro, etc., como si siempre hubiera existido así e incluso hubiera ganado la participación de mercado complementaria a la del AEP no ya sólo en el presente sino desde el pasado. Ello evidentemente se traduce al resultado de la tarifa, algo que evidentemente está muy lejos de reflejar la realidad. Como es conocido, el método de Depreciación Económica que utilizan los modelos de costos de interconexión del Instituto estaría considerando para el resultado de la tarifa de terminación en el periodo en cuestión los costos eficientes incurridos tanto en el pasado como en el presente y en el futuro, como si Telefónica nunca hubiera existido.

En efecto, la participación de mercado del operador móvil no preponderante modelado en el nuevo modelo de costos de interconexión del Instituto 2021-2023 presentado a consulta pública considera la siguiente participación de mercado y evolución:

8

IFT. Agosto 2020. Modelo de costos de servicios interconexión y transporte de enlaces dedicados: enfoque conceptual. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/16571/documentos/enfoqueconceptualinterconexion.docx>

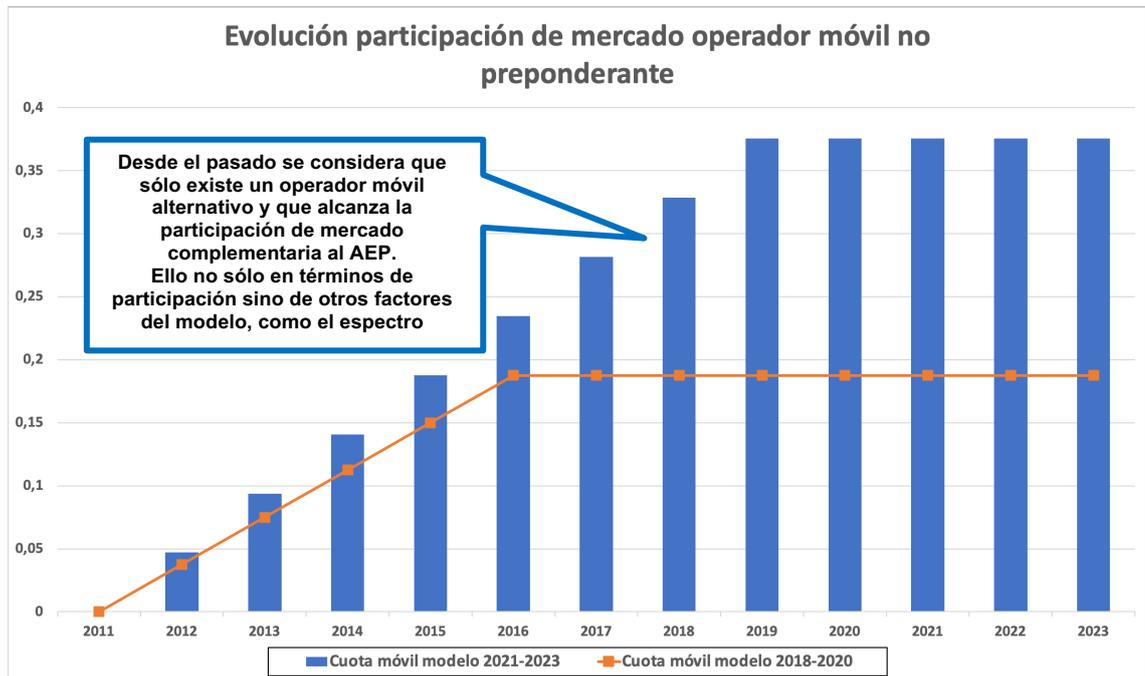


Figura 8. Participación del operador móvil no preponderante en el mercado móvil modelo vigente y nuevo modelo [Fuente: Modelo de consulta pública 2021-2023 y modelo vigente 2018-2020]

Los modelos de costos del Instituto ya sean para Interconexión o sean para servicios regulados del AEP por sus obligaciones asimétricas, tienen la obligación de reflejar la realidad del mercado mexicano, aunque se consideren ciertas eficiencias propias de estos modelos que consideran operadores hipotéticos existentes. Subrayamos la palabra “existentes” porque esa ha sido siempre la premisa del Instituto en todos sus modelos de costos. Aunque los modelos consideran que los operadores son eficientes y se utilizan ciertas premisas de eficiencia (en cuanto a tecnologías, dimensionado, costos, entrada en el mercado, etc.), la base o premisa básica es que esos operadores existen en México y algunos de los insumos para parametrizar a estos operadores se basan necesariamente en la realidad del mercado mexicano y sus operadores existentes. El modelo de costos vigente (2018-2020) para los operadores no preponderantes se basa en esta premisa. A efectos de simplificación, para los operadores no preponderantes móviles se ha utilizado en el modelo vigente un promedio en clientes, espectro, proporción de tráfico VoLTE, entre otros. Pero insistimos en que la base sigue siendo aproximar la realidad de los operadores móviles en México. Lo mismo puede decirse del modelo desarrollado para determinar la tarifa del AEP móvil.

Adicionalmente, uno de los ejercicios principales que se lleva a cabo cuando se desarrolla un modelo de costos es el ejercicio de calibración. Nos preguntamos la

bondad de ese ejercicio de calibración, en el que se comparan los resultados intermedios de dimensionado calculados por el modelo de costos con el tamaño real de las redes de los operadores existentes, cuando se está modelando una situación completamente irreal que no podrá ser calibrada ni con el único operador que ha sido considerado, que no tiene la red ni los clientes ni en la actualidad ni en el periodo considerado que el modelo dice tener, ni por supuesto la red de Telefónica, que desaparece a todos los efectos, también en cuanto a calibración del modelo. La calibración también permite ajustar parámetros como el radio de las celdas, los *mark-ups* de costos operativos, etc. Este ejercicio de calibración simplemente no puede ser realizado pues el modelo obtiene una red de un tamaño que no existe en la realidad.

En efecto, de hecho el propio Instituto en su documento de anteproyecto de las condiciones mínimas de interconexión 2021⁹, puesto también a consulta pública en fecha reciente, indica lo siguiente respecto a la elección de operador hipotético existente (también se incluye en los documentos de años anteriores):

“De esta forma, el Instituto considera que, entre las distintas opciones para la determinación de un concesionario representativo, la elección de un operador hipotético existente permite determinar costos de interconexión compatibles y representativos en el mercado mexicano.

*Esta opción permite determinar un costo que tiene en cuenta las características **técnicas y económicas reales** de las redes de los principales operadores fijos y móviles del mercado mexicano. Esto se consigue mediante un **proceso de calibración** con los **datos proporcionados por los propios concesionarios.***

Es importante señalar que la calibración consiste en un procedimiento estándar en la construcción de modelos, donde se verifica que los datos estimados por el modelo se ajusten razonablemente a la información disponible. En el caso del modelo de costos, se verifica que el número de componentes de red que arroja el modelo sean consistentes con la infraestructura instalada. Esta información es reportada por los concesionarios en cumplimiento de las obligaciones establecidas en sus Títulos de Concesión o en distintas disposiciones normativas.

9

IFT septiembre 2020. ANTEPROYECTO DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS QUE OPEREN REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN QUE RESULTEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA EL CÁLCULO DE COSTOS QUE ESTARÁN VIGENTES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/anteproyecto-de-condiciones-tecnicas-minimas-para-la-interconexion-entre-concesionarios-de-redes>

*En ese orden de ideas el Instituto considera que **la elección de un operador hipotético existente permite la determinación de un concesionario representativo que utilice tecnología eficiente disponible, la determinación de costos de acuerdo a las condiciones de mercados competitivos y la calibración de los resultados con información de los operadores actuales.***” (énfasis añadido)

Creemos que, sin ninguna duda, se estaría incumpliendo el precepto de operador hipotético existente para los operadores no preponderantes en el mercado móvil, que debería adecuarse a la realidad del mercado en el periodo 2021-2023, e incumpliendo con el necesario ejercicio de calibración con unas redes reales que no son las que el modelo de costos estaría modelando.

Ciertamente, los modelos de costos regulatorios no suelen incorporar ineficiencias transitorias resultado de decisiones de los operadores del mercado. Pero una cosa es que esas ineficiencias, que existen en el acuerdo de integración entre Telefónica y AT&T, no se incorporen, y otra cosa es eliminar una red de radio acceso (y el resto de la red) que va a seguir existiendo durante el periodo de modelización y, a la vez, considerar que la otra red dispone de los clientes y eficiencias no sólo desde el primer momento, sino también desde el pasado.

Las ineficiencias del acuerdo entre Telefónica y AT&T existen, pues es público que las sinergias se alcanzarán en el largo plazo y existe un periodo de migración en el que ambos operadores incurrirán en sobrecostos. Por un lado, Telefónica irá apagando elementos de su red de radio acceso, que ya no cursarán tráfico, pero que seguirán suponiendo un costo durante varios años (amortización de equipos anticipadamente antes del final de su vida útil, rentas por emplazamientos que tienen contratos a varios años que se siguen pagando aunque el sitio se haya apagado, elementos de la red por debajo de su capacidad de diseño durante el proceso paulatino de migración del tráfico, lo que aumenta los costos unitarios para esos elementos de red, etc.). Por el otro lado, AT&T probablemente incrementará la capacidad de su red con antelación a que efectivamente Telefónica vaya migrando su tráfico en la parte de radio acceso. Puede que estas ineficiencias, que existen, no tengan que ser reflejadas en el nuevo modelo de costos del Instituto pero insistimos en que dejar de modelar una red que sigue cursando tráfico e incurriendo en costos eficientes, para Telefónica es un hecho desproporcionado y sin ninguna base y que no obedece al principio de no incorporar ineficiencias, que injustamente impide a Telefónica (y AT&T) recuperar los costos (parcialmente por el enfoque LRIC puro) en los que realmente están y estarán incurriendo durante el periodo de vigencia del nuevo modelo.

En efecto, Telefónica desde 2020 a 2023 seguirá disponiendo de red de radio acceso, en un proceso gradual de migración que termina en el 2023. Seguirá soportando costos

de capital por esa red, amortizando los elementos de la red, pagando por el espectro que sigue manteniendo y seguirá teniendo costos de operación de la red de radio acceso, incluso sin considerar las ineficiencias de corto plazo antes descritas. Por lo tanto, los servicios de su red seguirán teniendo una componente de costos de radio acceso relevante, más en los primeros años que en los últimos. Y el servicio de terminación de llamadas de voz en su red, para una parte del tráfico entrante, se seguirá cursando en la propia de red de radio acceso Telefónica y, por lo tanto, incurriendo en costos propios de radio acceso.

El Instituto tiene la obligación de asegurar que los operadores recuperan al menos sus costos eficientes, en el caso de terminación, los costos incrementales puros. Y para la vigencia del nuevo modelo, Telefónica sigue incurriendo en costos tanto en su red de radio acceso como en el resto de su red. La terminación de llamadas en la red de Telefónica seguirá suponiendo un costo propio para Telefónica. La parte “core” de la red, transporte y agregación en su totalidad ahora y en el largo plazo. Y la de radio acceso lo seguirá siendo bajando su peso de manera paulatina desde ahora hasta completar el acuerdo con AT&T, que se conseguirá al final del periodo modelado por el modelo de costos presentado por el Instituto.

En efecto, en el año 2021 Telefónica sigue manteniendo entorno al 75% de su red de radio acceso original (respecto al año 2019).

Queremos hacer notar cómo en 2021 el peso de la red de radio acceso de Telefónica sigue siendo muy relevante. También hacemos notar que la devolución de espectro de Telefónica y el apagado de la red de radio acceso pueden llevar ritmos distintos. En efecto, aunque se vayan devolviendo distintos bloques de espectro y por regiones, la mayor parte o buena parte de los emplazamientos son emplazamientos compartidos por más de una tecnología y pueden seguir cursando tráfico con el espectro con el que todavía cuenta Telefónica, por lo que su apagado y cursado de tráfico lleva un cierto retraso con respecto a los plazos y fechas de la devolución de espectro. Además, la migración del tráfico hacia la red de AT&T se lleva a cabo por regiones de manera paulatina y según se vayan habilitando los puntos de entrega del tráfico.

Adicionalmente, es importante destacar que Telefónica seguirá manteniendo más de 700 emplazamientos propios con espectro arrendado que seguirán formando parte de la red de radio acceso de Telefónica más allá de 2023, para poder mantener la cobertura allí donde el acuerdo con AT&T no lo contempla.

Además, AT&T ampliará su cobertura actual para adecuarse a los requisitos de Telefónica con un número relevante de sitios añadidos a los que actualmente tiene, lo que supondrá inversiones adicionales por parte de AT&T aparte de las inversiones que

tendrá que llevar a cabo para aumentar la capacidad de su red de radio acceso fruto del acuerdo con Telefónica.

No existe por lo tanto ninguna causa objetiva para que se impida a Telefónica y a AT&T recuperar los costos en los que realmente incurren o al menos una aproximación eficiente a los mismos bajo el enfoque de los modelos de costos. Los nuevos modelos de costos deben estar apegados a la realidad y modelar a los operadores que existen (u operadores hipotéticos existentes) y a los elementos de red que se mantienen y sus costos, que van a seguir existiendo dentro del periodo modelado por los modelos de costos.

Los nuevos modelos no pueden omitir la coexistencia de las dos redes de radio acceso de los operadores no preponderantes durante el periodo modelado, no pueden impedir que un operador recupere el costo de los servicios que realmente está proveyendo, utilizando para ello elementos de la red que siguen existiendo, por más que en el largo plazo algunos de ellos puedan dejar de existir.

Incluso, aunque se quisiera modelar exclusivamente al operador AT&T, bajo un supuesto concepto de operador representativo, el problema es similar. Se le está haciendo ser mucho más eficiente de lo que será en el periodo modelado y con una participación de clientes y tráfico irreal que no alcanzará ni siquiera al finalizar el periodo modelado por el modelo de costos. Y que nunca transcurrirá ese tráfico por la totalidad de sus elementos de red. Además, le hace alcanzar esta eficiencia y escala incluso en el pasado, lo que como hemos indicado ello se traduce y tiene repercusiones en las tarifas calculadas para el presente año y los próximos. Con todo, pensamos que tomar un único operador no preponderante del mercado tampoco sería representativo de la realidad del mercado, donde los operadores tienen distinto espectro, participación y otra serie de parámetros de modelado, con lo que, por lo tanto, tienen distintos costos tanto totales como unitarios de los servicios.

Adicionalmente, este enfoque tomado por el Instituto también hace desaparecer la parte de la red de Telefónica que nunca va a desaparecer, y supone que todo el tráfico que transcurre por la red de un operador móvil no preponderante lo hace por la totalidad de los elementos de red del operador modelado (AT&T). Así, el modelo consigue para estos componentes de la red (agregación, transporte, *core*, plataformas, etc.) unas eficiencias y escala que realmente nunca van a existir, pues el tráfico de Telefónica, ni ahora ni en el futuro con el acuerdo completado en el largo plazo, va a cursar por la totalidad de la red de AT&T sino que, mediante MOCN, se entregará en numerosos puntos de entrega a la red de Telefónica, donde será cursado en la propia red. Ello de hecho requerirá de inversiones por ambos operadores. En el caso de Telefónica, para construir una red de

agregación que conecte su red a los numerosos puntos de entrega del tráfico establecidos con AT&T a lo largo del país.

El modelo está también simplificando este hecho y otorgando unas eficiencias adicionales al operador modelado que nunca existirán, menos en el presente ni en el periodo de vigencia 2021-2023.

Con las consideraciones del Instituto, el resultado preliminar de la tarifa de terminación móvil que obtiene el modelo para los operadores no preponderantes, al que no concedemos verosimilitud, en conjunto con el resultado preliminar de la tarifa de terminación móvil del AEP, de nuevo viene a reducir de manera considerable la tarifa de terminación móvil de los operadores no preponderantes y, sobre todo y como hemos manifestado en el capítulo anterior, en lugar de reflejarse las asimetrías existentes en el mercado y la reconcentración que está teniendo lugar, se volvería a reducir, y en este caso de manera muy notable, la asimetría entre las tarifas móviles del AEP y los operadores móviles no preponderantes. De nuevo se manifestaría el problema general de estos modelos y su falta de adecuación a las asimetrías realmente existentes en el mercado.

En efecto, preliminarmente los nuevos modelos de costos móviles presentados **estarían bajando la tarifa de terminación móvil de los operadores no preponderantes en un 40% y reduciendo a su vez la asimetría con el AEP móvil en un 45%**, cuando, y como indicamos, lo que se da a un nivel general en el mercado móvil es una reconcentración a favor del AEP. Con ello se estaría muy lejos de equilibrar las condiciones de competencia en el mercado mediante la política regulatoria tarifaria, como el Instituto de manera contradictoria ha indicado en el pasado.

En resumen, el enfoque general del modelo y la desaparición completa de uno de los operadores móviles no preponderantes del mismo a efectos de modelado, sin ninguna razón objetiva, significaría en términos generales que no se reconocen los costos que realmente van a existir, que representan la realidad del mercado, y que no son costos ineficientes. Los costos ineficientes del acuerdo de uso compartido de la red de radio acceso entre Telefónica y AT&T existen y están motivados por los sobrecostos que se requieren para obtener en el largo plazo las sinergias de dicho acuerdo, pero no son estos costos ineficientes los que estamos pidiendo considerar. Pedimos considerar los costos en los que realmente incurren los operadores móviles no preponderantes en el periodo de vigencia del nuevo modelo por la provisión de los servicios móviles en sus

elementos de red propios, en un proceso de migración que es paulatino y que no se completa hasta el final del periodo modelado.

3.2 Análisis del modelo de costos de interconexión 2021-2023 para los operadores móviles no preponderantes

Una vez comentada nuestra crítica sobre el enfoque general de los nuevos modelos de costos de interconexión del Instituto presentados a consulta pública, analizaremos en este apartado los detalles y estructura del nuevo modelo de costos de interconexión 2021-2023 para los operadores móviles no preponderantes.

Por un lado, comprobamos que el nuevo modelo de costos de interconexión para los operadores móviles no preponderantes presenta una nueva estructura, parametrización y cálculos con respecto al modelo de costos vigente 2018-2020. Aunque los consultores que han desarrollado el modelo son los mismos que los que desarrollaron el vigente, el nuevo modelo de costos presenta importantes diferencias en buena parte de los componentes del modelo.

Sin embargo, tenemos que señalar que algunos aspectos del modelo, tanto de presentación, como de comprobaciones internas, cálculos intermedios, fórmulas y resultados finales sugieren que el modelo de costos presentado a consulta pública no será el definitivo.

Más allá de que algunos de los parámetros (insumos de entrada) puedan no ser los definitivos, lo que encontramos son aspectos que creemos que serán sometidos a revisión, pues suponen algunos errores o faltas de consistencia en algunos cálculos y resultados, con independencia de que el enfoque general del modelo y el operador hipotético modelado sean o no representativos del mercado mexicano, como hemos expuesto en el apartado anterior.

Sin ser exhaustivos, se encuentran errores en algunas fórmulas, resultados que no se corresponden al servicio indicado, costos para los servicios de voz y datos que no son consistentes, factores de enrutamiento aplicados a elementos de red que no les corresponden, factores de enrutamiento para los servicios de datos que llevan a resultados contradictorios, como que el Megabyte de 3G R99 tenga un costo parecido al Megabyte de 4G LTE, etc.

Sin embargo, el aspecto que creemos que puede ser más controvertido es el del cálculo del costo incremental puro (Hoja "PureLRIC.termination").

El modelo de costos del Instituto calcula el costo incremental puro como la diferencia de dos escenarios. Un primer escenario con la totalidad de los servicios y demanda del operador modelado, lo que determina unos costos de la red dimensionada para esa demanda, y un segundo escenario en el que se consideran todos los servicios menos los de terminación de voz, lo que determina unos costos diferentes para esa red sin los servicios de terminación. El modelo calcula el Capex y Opex evitado, esto es, la diferencia entre los Capex y Opex del primer y segundo escenario. Aplica el modelo posteriormente el método de Depreciación Económica para el año correspondiente y divide este resultado entre la demanda de minutos de terminación de ese año, para así obtener el costo por minuto de terminación LRIC puro y la tarifa de terminación.

El problema que estaría presentando el modelo de la consulta pública es que presenta años donde el Capex evitado es negativo, esto es, donde el costo de la red es superior aunque la demanda y los servicios considerados son menores que en el escenario base. De hecho, no es tanto que en el conjunto de algunos años el valor del Capex evitado sea negativo sino que, a lo largo de todo el periodo, aparecen numerosos elementos de red con un costo evitado negativo. En algunos casos se hace más evidente al obtenerse un año en conjunto con un valor negativo de Capex evitado para el total del año.

Para 13 de los 50 años del periodo considerado sale un resultado de Capex evitado total negativo pero, como indicamos, hay valores negativos en numerosos elementos de red prácticamente en todos los años del periodo. El método de Depreciación Económica suaviza este efecto al traer los costos del pasado, presente y futuro al presente ajustado por la curva de demanda, pero es indudable que los valores negativos existentes en numerosos elementos de red están minorando, para todos los años, el valor de la tarifa de terminación calculada con respecto a un escenario hipotético donde no se dieran valores de Capex evitado negativos.

Conceptualmente no parece razonable que se pueda dar esta situación. En el modelo anterior ocurría, pero de una manera testimonial y no llegaban a apreciarse años donde la totalidad del Capex evitado fuera negativo. En el modelo presentado a consulta pública es notorio su efecto y llama la atención que ocurra.

Creemos que los cálculos del dimensionado y costeo de la red deben de ser revisados.

Hemos revisado otros modelos de costos, como el modelo de costos recientemente aprobado por la Comisión Europea para terminación móvil y *roaming* para el conjunto

de países de la Unión Europea¹⁰, que entre otros también calcula el costo de terminación de voz bajo el enfoque LRIC puro, modelo de costos que ha experimentado un largo proceso de consulta pública, de varias versiones y revisión por parte de cientos de operadores de telecomunicaciones europeos y 28 reguladores nacionales, como ya hemos indicado anteriormente, y no observamos que ocurra lo anteriormente descrito.

Dado lo anterior, para verificar la robustez de los resultados LRIC puro del modelo de costos de la consulta pública, hemos simplemente bajado la participación de mercado del operador hipotético considerado al 5% y también hemos ajustado el espectro a una menor cantidad, consistente con un operador de pequeña escala.

El espectro quedaría así:

Banda para cobertura		Espectro (2x)	Banda para capacidad		Espectro (2x)
700	700	-	700	-	-
850	850	-	850	-	-
1700	1700HSPA	5,00	1700HSPA	-	-
1700	1700LTE	20,00	1700LTE	-	-
1900	1900GSM	5,00	1900GSM	-	-
1900	1900UMTS	5,00	1900UMTS	-	-
2500	2500	-	2500	40,00	-

Espectro.cobertura.CS.con2G

Espectro.capacidad.CS.con2G

Figura 9. Espectro considerado para la prueba [Fuente: Modelo de costos 2021-2023]

Y, como indicamos, la participación de mercado del operador hipotético modelado sería del 5% (operador de pequeña escala y actualizando el modelo de mercado para que la demanda del operador modelado tome los valores adecuados, ya que en la versión presentada a consulta pública están *hard-copied*).

Los resultados que arroja el modelo son los siguientes:

10

Comisión Europea. Julio 2019. Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination: SMART 2017/0091. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>

Costos de pure LRIC en MXN			2021	2022	2023
			24%	14%	47%
Pure LRIC Por minuto	Terminación	MXN	-0,00393	-0,00448	-0,00659
Pure LRIC Por minuto	Origenación	MXN	-0,01995	-0,02038	-0,02268
Pure LRIC Por minuto	Transito	MXN	0,00428	0,00434	0,00439
Pure LRIC por SMS	SMS	MXN	0,00151	0,00160	0,00169

Figura 10. Resultados para un operador hipotético de pequeña escala [Fuente: Modelo de costos 2021-2023]

Este escenario no es representativo de nada en particular. Sólo hemos querido mostrar cómo cambiando únicamente dos parámetros del modelo, además consistentes entre ellos, participación de mercado y espectro disponible, se obtiene un resultado de la tarifa negativo, tanto para terminación como para origenación. No parece razonable que un operador deba de pagar por recibir una llamada en lugar de cobrar por ello. Existen otros escenarios cambiando únicamente ciertos insumos de entrada del modelo a otros valores igualmente razonables representativos de otros posibles operadores móviles que llevan también a resultados negativos de la tarifa de terminación.

Con ello lo que hemos querido demostrar es que hay una falta de robustez del modelo y parece que los cálculos de dimensionado y costeo no están bien elaborados.

Para el escenario modelado por el Instituto, ello se traduce en una tarifa de terminación minorada con respecto a la que resultaría si no se diera este Capex evitado negativo en numerosos elementos y para la mayor parte del periodo considerado de 50 años.

El mostrar este escenario hipotético con tarifas negativas únicamente pretende mostrar la posible inconsistencia de los resultados del modelo y que éste debe de ser revisado.

Ocurre el mismo problema para los cálculos de origenación.

Ya que nuestro análisis no es exhaustivo, ni pretendía serlo, se necesita de una revisión exhaustiva por parte del Instituto.

No dudamos de que estos y otros defectos serán corregidos y el modelo presente resultados robustos finalmente. El problema, y al hilo de lo indicado al inicio del capítulo, es que el Instituto está pretendiendo resolver en menos de un mes esta consulta pública y apenas tendrá tiempo para llevar a cabo tanto las correcciones como las posibles mejoras que desde la industria se le hagan llegar más desde un punto de vista de enfoque, parametrización, etc., para determinar en noviembre de este año una tarifa que ya entrará en vigor en 2021. Creemos que los plazos otorgados y a la luz de lo expuesto

no son razonables y dejan en gran indefensión a la industria, que ya no tendrá oportunidad de revisar nuevamente el modelo corregido sino es para ya observar la tarifa definitiva.

Presentaremos al Instituto una propuesta que creemos razonable y que aborda todas las cuestiones que estamos planteando, no sólo ésta sino las relacionadas con el enfoque general y el operador hipotético modelado, y que estaría en línea con la experiencia internacional, especialmente cuando se establece un nuevo modelo con un potencial impacto en los operadores regulados.

3.3 Parametrización del modelo (insumos de entrada relevantes)

Respecto a la parametrización del modelo de costos de los operadores móviles no preponderantes, no tenemos más que añadir a lo ya expuesto respecto a modelar a un único operador móvil no preponderante. Todos los parámetros del modelo, y no únicamente el de participación de mercado por clientes, se corresponderían o serían aproximaciones “eficientes” al operador real existente en México AT&T pero asumiendo la totalidad del mercado móvil complementaria a la del AEP.

Por lo tanto, no entraremos a analizar los distintos parámetros (insumos de entrada) del operador hipotético modelado, pues nuestra posición es que el nuevo modelo 2021-2023 no estaría representando adecuadamente la realidad del mercado móvil mexicano en ese periodo, pues se rompe con la premisa de base hasta la fecha de modelar a operadores hipotéticos existentes, y cuando estos son más de uno, como es el caso de los operadores móviles no preponderantes para el periodo 2021 a 2023, los parámetros (insumos de entrada) tienen que considerar ya sea el valor más representativo, o el común para ambos operadores, o bien el valor promedio en los casos en que los valores difieran entre los operadores (por ejemplo en el espectro) o el valor más restrictivo a efectos de los resultados para garantizar que el operador más perjudicado pueda recuperar sus costos eficientes, que es, por ejemplo, el criterio utilizado por la Comisión Europea para determinar las tarifas de terminación móvil del 2021 al 2024, donde

considera para todos los países el valor del cargo de terminación móvil obtenido en el país cuyo valor resulta más elevado (criterio más restrictivo)¹¹.

Al respecto, el modelo de costos vigente (2018-2020) actualizado con los valores de demanda total de mercado y proyecciones, participación de mercado del operador hipotético alternativo, tipo de cambio entre el peso mexicano (MXN) y el dólar (USD), WACC (costo de capital promedio ponderado) y la inflación del país podría ser mucho más representativo que el nuevo modelo para el corto plazo y para reflejar los costos y tarifa en los primeros años del nuevo periodo 2021-2023 considerando los dos operadores móviles no preponderantes. Recordamos en este punto que el último modelo de costos publicado para las tarifas de terminación móviles de 2020 también determina el valor para los años 2021 y 2022.

Al respecto y para dar robustez a lo anterior, confirmamos que las nuevas bandas de espectro, como la de 2500 MHz para LTE, no tienen apenas efecto en el resultado de la tarifa de terminación de voz móvil bajo el enfoque LRIC puro, por lo que la existencia de estas nuevas bandas de espectro, que no estaban incorporadas en el modelo anterior, no tendría efecto en el resultado. Esto puede corroborarlo el Instituto en el nuevo modelo eliminando esa banda de capacidad de 2500MHz y comprobar como el resultado de la tarifa de terminación para los operadores no preponderantes queda invariable. Por lo que hace que el modelo vigente 2018-2020 puede ser actualizado para ofrecer la tarifa para el año 2021, algo que el modelo puede hacer perfectamente y ha sido diseñado para ello.

Respecto al valor del WACC (costo de capital promedio ponderado), entendemos que el valor definitivo y el procedimiento de cálculo será publicado en la consulta pública de condiciones mínimas de interconexión para 2021, por lo que esa consulta pública será la idónea para emitir nuestra opinión al respecto.

11

European Commission. supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate. Agosto 2020. "The final cost-efficient voice termination rate is based on the result of the cost models developed by the consultant following the principles, criteria and parameters defined in Article 75 and Annex III of the Code, **taking as a reference the highest-cost country, as it resulted from the cost model, plus a safety margin, which allows for cost recovery in all Member States.**" <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

3.4 Comentarios y conclusiones del capítulo

Resumimos a continuación el análisis llevado a cabo en este capítulo:

- Los plazos otorgados para este proceso tan relevante para la industria de consulta pública para un nuevo modelo y la proximidad a su vez de los plazos para determinar las condiciones mínimas de interconexión y las tarifas para 2021 generan una gran incertidumbre y falta de predictibilidad para la industria. Aunque entendemos la situación actual de pandemia, hay procesos muy relevantes que, si han tenido que ser retrasados por causa de la pandemia, no puede pretenderse ahora acortar los plazos razonables para la consulta pública, análisis y entrada en vigor, más si como hemos mostrado, los modelos de costos no parecen estar todavía debidamente calibrados o revisados. La experiencia internacional reciente, como el modelo de costos y proceso para las nuevas tarifas de terminación móvil en Europa, muestran unos plazos, consultas públicas y revisiones numerosas para un proceso tan relevante equivalente al caso en México.
- Hemos manifestado nuestro profundo desacuerdo con el enfoque general del modelo de costos de interconexión móvil para los operadores no preponderantes que considera la existencia de un único operador no preponderante para el mercado móvil que no pertenece al AEP. Más allá de una parametrización de dicho operador más o menos acertada y que ciertos parámetros puedan tener individualmente un efecto al alza o a la baja en la tarifa resultante de terminación móvil, creemos que dicho enfoque general es en perjuicio de los operadores móviles no preponderantes, de la realidad del mercado móvil mexicano durante el periodo modelado, del reconocimiento de las redes y de los costos existentes incurridos de manera eficiente por los operadores móviles no preponderantes y de la existencia de una reconcentración y aumento de las asimetrías naturales en el mercado móvil. Queremos indicar especialmente que el acuerdo entre Telefónica y AT&T es exclusivamente para la red de radio acceso y las sinergias se obtienen en el largo plazo. De hecho, en los primeros años, existirán sobrecostos motivados por el apagado gradual de la red de radio acceso de Telefónica y las inversiones adelantadas en la red de radio acceso de AT&T. El modelo propuesto por el Instituto está considerando estas eficiencias de largo plazo ya no sólo en el presente, sino en el pasado.
- El enfoque general y el nuevo modelo deben considerar la existencia de las dos redes de radio acceso de los operadores móviles no preponderantes. Telefónica seguirá manteniendo activa parte de la red de radio acceso y cursando tráfico propio durante el periodo especificado por el modelo en un proceso de apagado gradual de dicha red de radio acceso y migración paulatina del tráfico de la red de radio acceso

por regiones y zonas, que no concluye hasta el final del periodo, con un peso muy relevante todavía de dicha red de radio acceso al inicio del periodo (2021). Adicionalmente, Telefónica va a seguir manteniendo el resto de su red (agregación, transporte, *core*, plataformas, etc.) e incluso llevando a cabo inversiones para conectarse en los puntos de entrega de tráfico con la red de radio acceso de AT&T.

- El enfoque y parametrización presentados preliminarmente por el Instituto en los nuevos modelos móviles vuelve a resultar en una reducción muy notable en la asimetría de las tarifas entre el AEP y los operadores móviles no preponderantes, totalmente contraria a la reconcentración que está teniendo lugar desde hace unos años en el mercado móvil mexicano y por lo tanto respecto a las asimetrías existentes en el mismo, como manda la LFTyR en su artículo 131.
- Por otro lado, hemos mostrado que el modelo de costos presenta una serie de deficiencias, de manera no exhaustiva y sin que ello constituya una revisión completa del modelo de costos. Dichas deficiencias son de los cálculos del modelo, sin relación con el enfoque general o la parametrización, por lo que los resultados del modelo de costos presentado en la consulta pública no parecen robustos ni creemos que será el modelo de costos definitivo. Creemos que algunas de esas deficiencias pueden ser relevantes y afectan al resultado principal del modelo de costos, que es la tarifa de terminación bajo el enfoque LRIC puro. Esperamos que dichas deficiencias sean aclaradas o corregidas y no dudamos de que el modelo finalmente utilizado para establecer las tarifas de terminación será sometido a una revisión y control de calidad detallado. Pero, y en relación con los plazos generales del proceso, tanto para la consulta pública como los plazos para establecer las condiciones mínimas de interconexión y tarifas para 2021, creemos que se manifiesta que los plazos han sido demasiado ajustados, incluso los plazos internos que se ha dado el Instituto, y ello puede conducir a errores y en consecuencia, al establecimiento de una tarifa para 2021 errónea (con independencia de la mejor o peor parametrización o enfoque general que hemos visto anteriormente).
- En el siguiente capítulo presentaremos una propuesta que creemos que puede razonablemente conciliar todos los puntos anteriores, dentro de las facultades del Instituto para establecer una política tarifaria de interconexión y donde los modelos de costos elaborados por el Instituto son herramientas para la toma de decisiones, y no al revés.

4 PROPUESTA DE TELEFÓNICA

Desde Telefónica hacemos llegar al Instituto una propuesta que considera todo lo expuesto anteriormente y trata, de la manera más razonable posible, factible y dentro del ámbito y potestad del Instituto, de dar respuesta a los planteamientos anteriores, para así aplicar un régimen tarifario justo, causal, apegado a la realidad, predecible, proporcional y que además asegure que se reflejan las asimetrías naturales existentes en el mercado móvil.

Los supuestos en los que basamos nuestra propuesta son los siguientes:

i) El modelo de costos para los operadores móviles no preponderantes 2018-2020, dentro de las limitaciones que siempre hemos señalado, refleja mejor la realidad del mercado actual y en el futuro en el corto plazo y puede seguir siendo utilizado. El modelo puede ser actualizado y parametrizado al menos para obtener la tarifa para el 2021 sin pérdida de validez. La renovación cada 3 años del modelo es un ejercicio autoimpuesto por el propio Instituto. Los retrasos motivados por la pandemia, que han provocado el retraso en su puesta en consulta pública y su desarrollo, también pueden perfectamente justificar el retraso en su entrada en vigor, más teniendo en cuenta todo lo indicado respecto a la robustez actual del modelo, falta de modelización de la realidad del mercado móvil mexicano, etc.

ii) El enfoque general del modelo en cuanto a considerar un único operador móvil no preponderante desde el presente (e incluso desde el pasado) considera unas eficiencias y un operador que únicamente se obtendrán en el largo plazo, más allá del periodo de vigencia del modelo. La parametrización de este único operador modelado, tomado en conjunto, se aleja de la realidad del mercado móvil mexicano en el presente y en el futuro en el corto plazo dentro del periodo considerado 2021-2023, dejando de reconocer unos costos por el servicio de terminación que realmente se están incurriendo o se van a incurrir, especialmente en el caso de Telefónica, que sigue manteniendo parte de su red de radio acceso en el nuevo periodo y la totalidad de su red de agregación, transporte, core y plataformas ahora y en el largo plazo.

iii) Con independencia de lo anterior, el modelo de costos móvil presentado a consulta pública esperamos que sea revisado y modificado. Se observa que el modelo de costos presenta deficiencias, que con certeza serán revisadas y modificadas, pero dados los plazos existentes, deja en indefensión y falta de transparencia a los operadores y a la industria, que ya no podrán revisar el modelo modificado antes de que se utilice, si el Instituto no reconoce esta propuesta, para establecer la tarifa para el año 2021.

iv) La necesidad de establecer una asimetría tarifaria consistente con la realidad de la reconcentración del mercado móvil en México y la potestad que tiene el Instituto para utilizar esta política tarifaria para equilibrar las condiciones de competencia en el mercado. Hasta la fecha ha ocurrido lo contrario. El mercado se ha reconcentrado, especialmente en los últimos años, y en cambio la asimetría se ha ido reduciendo, a la vez que las tarifas en valor absoluto de los operadores móviles no preponderantes también han ido bajando. De manera global, el Instituto estaría considerando y aplicando desde hace unos años que el mercado móvil es más competitivo y que las asimetrías naturalmente existentes en él se han ido reduciendo. Preliminarmente, los resultados de los nuevos modelos de costos puestos a consulta pública profundizan aún más esta contradicción y reducen notablemente la asimetría de tarifas móviles.

v) El Instituto tiene la potestad de establecer una política tarifaria de manera general que equilibre las condiciones de mercado. Como ya hemos indicado, los modelos de costos son herramientas para la toma de decisiones, pero es el Instituto quien puede decidir la mejor manera de utilizarlos y establecer la regulación tarifaria.

vi) La experiencia internacional muestra que la mejor práctica en el establecimiento de nuevos cargos de terminación, especialmente cuando tienen un impacto relevante (disminución drástica de la tarifa) y/o se deben al desarrollo y aplicación de un nuevo modelo de costos, es la aplicación de un factor de gradualidad (*glide path*) a varios años. Así ha sido en el caso de los países que integran la Unión Europea en el pasado como en la propuesta de la Comisión Europea para los cargos de terminación móvil y *roaming* a nivel europeo para el 2021-2024 (modelo de costos y proceso que ya hemos mencionado anteriormente).

En efecto, en Europa ha sido práctica general en todos los países de la Unión la aplicación gradual de un *glide path* para las tarifas de terminación. Especialmente ha sido así a partir del año 2009, cuando la Comisión Europea¹² (documento 2009/396/CE) estableció unos nuevos lineamientos al respecto y recomendó un enfoque LRIC para la determinación de los cargos de terminación fijo y móvil. Ello suponía una disrupción importante en la mayoría de los países respecto a los valores de los cargos de terminación previos, por lo que los reguladores correspondientes consideraron la aplicación de un *glide path* a varios años vista.

¹² Comisión Europea. Mayo 2009. 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)

La práctica totalidad de los reguladores de los países de la Unión Europea han implementado *glide paths* para los ajustes de los cargos de terminación. Sin ser exhaustivos, pueden citarse: Francia, España, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Malta, Polonia, Alemania, Hungría, Austria, República Checa, Bulgaria, Bélgica, Holanda, Portugal, Suecia, Luxemburgo, Finlandia, Chipre, Eslovenia, Rumania, Estonia y Noruega.

Puede tomarse el caso de España como muestra y ejemplo de la práctica regulatoria europea.

La CMT (ahora CNMC¹³), tomando las directrices emitidas por la Comisión Europea, estableció dos sendas de precios descendentes (*glide paths*) respecto a los precios existentes en el año 2009.

Un primer *glide path* en el que, como consecuencia de la determinación de un nuevo valor del cargo de terminación prospectivo con una reducción relevante respecto a las tarifas vigentes entonces, se consideró una senda de aplicación gradual de casi tres años, hasta 2012. Aunque este cargo era consecuencia de una orientación a costos, todavía no era consecuencia de una orientación a costos bajo un enfoque LRIC *bottom-up* puro, tal y como dictaba la Comisión Europea y daba de plazo hasta 2012 a los reguladores nacionales para su implantación. Éste fue uno de los factores que determinaron la duración de este primer *glide path*, esto es, la existencia de un límite temporal, el año 2012, para implementar una orientación de costos bajo el enfoque recomendado por la Comisión¹⁴.

Un segundo *glide path* a partir de 2012, de 2.5 años de duración, como consecuencia de la determinación del nuevo cargo de terminación en las redes móviles bajo el enfoque LRIC *bottom-up* puro. La duración del *glide path* a 2.5 años estuvo justificado por el compromiso entre minimizar el impacto regulatorio para los operadores regulados y la obligación de la CMT de revisar de nuevo el mercado y precios en 3 años.

La figura siguiente resume la evolución de los cargos de terminación móvil para los operadores principales en España fruto de estos dos *glide paths* consecutivos.

¹³ La CMT (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España) pasó a denominarse CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) en el año 2013

¹⁴ CMT 2009. AEM 2009/967. RESOLUCION POR LA QUE SE APRUEBA LA DETERMINACIÓN DE UN GLIDE PATH PARA LA FIJACIÓN DE LOS PRECIOS DE INTERCONEXIÓN DE TERMINACIÓN DE VOZ EN LAS REDES MÓVILES DE LOS OPERADORES DECLARADOS CON PODER SIGNIFICATIVO DE MERCADO, Y SE ACUERDA SU NOTIFICACIÓN A LA COMISIÓN EUROPEA. Página 10.

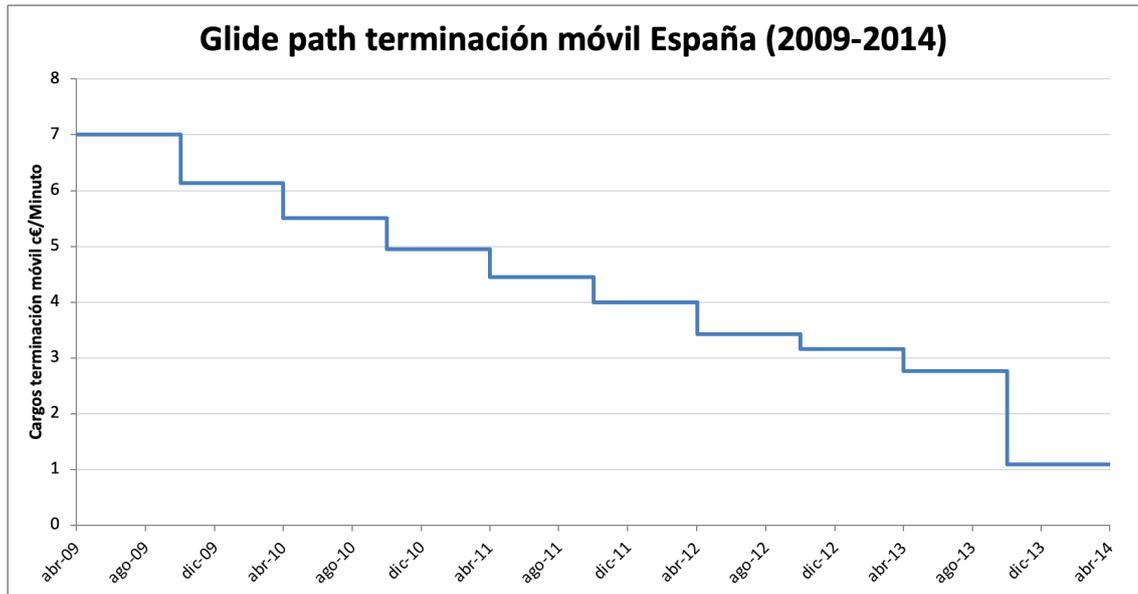


Figura 11. Evolución de los cargos de terminación móvil en España 2009-2014 en dos glide paths sucesivos [Fuente: CNMC resolución MTZ 2011/2503]

Puede verse como, de facto, en España se dio una senda gradual de descenso de las tarifas de terminación móvil de 5 años de duración.

En ambas ocasiones la CMT justificó la aplicación gradual de los nuevos cargos de terminación mediante *glide paths* en el hecho de minimizar el impacto regulatorio, algo que la propia Comisión Europea incorporaba en sus directrices, y en que se trata de una práctica regulatoria ampliamente utilizada a nivel internacional.

En efecto, indicaba la CMT en 2009 (expediente AEM 2009/967):

El precio fijado con arreglo al artículo 13 de la Directiva de Acceso, puede así, adoptar diversas formas, entre ellas los denominados glide paths, o marcos plurianuales de evolución de precios.

Para los reguladores europeos, la regulación de precios de terminación mediante un esquema de este tipo está justificada “cuando la aplicación inmediata de un control de precios al nivel competitivo pudiera causar problemas desproporcionados a un operador móvil”. En consecuencia, la implementación de un marco plurianual para los precios de terminación en redes móviles resultará justificada en función, entre otros, del impacto que una orientación inmediata de los precios en función de los costes podría tener sobre el operador.

Se trata de una herramienta que permite a los reguladores graduar el impacto de las reducciones en los precios de terminación, teniendo en cuenta la evolución esperada de los costes. En este contexto, hay un gran número de países del entorno europeo que tienen implementado un glide path: Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Grecia, Malta, Polonia, Alemania, Hungría, Austria, República Checa, Bulgaria, Bélgica, Holanda, Portugal, Suecia, Luxemburgo, Finlandia, Chipre, Eslovenia, Rumania, Estonia y Noruega. (énfasis añadido)

Y en 2012 la CMT justificaba el nuevo glide path de la siguiente manera¹⁵:

[...] Teniendo en cuenta los datos anteriores, una reducción de precios escalonada tiene la ventaja de permitir a los operadores ajustar sus planes de negocio e inversiones de forma gradual a medida que se acerca el precio objetivo.

[...] cabe señalar que, de acuerdo con al artículo 8 de la Directiva de acceso, las obligaciones impuestas por el regulador deberán guardar proporción con los problemas de competencia detectados [...]

[...] la reducción de precios necesaria para llegar al precio objetivo es muy relevante [...] **acometerla de una sola vez o en un plazo muy reducido supondría un impacto potencialmente desestabilizador del mercado móvil.** [...]

Por tanto, a juicio de la CMT, el precio de terminación móvil debe pasar de los 4 c€/min actuales al precio objetivo de forma gradual, es decir, mediante una senda descendente. (énfasis añadido)

Una situación similar con argumentos similares se dio en la mayor parte de los países europeos previamente mencionados.

Mostramos a continuación una selección de duración de glide paths en países europeos que llevó a cabo la consultora Aetha Consulting en la consulta pública que respondimos sobre las condiciones mínimas de interconexión en el año 2017¹⁶.

¹⁵ CMT 2012. Resolución por la cual se aprueba la definición y el análisis de los mercados de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (MTZ 2011/2503)

¹⁶ Respuesta a la consulta pública de condiciones mínimas de interconexión. IFT México septiembre 2017. Página 53 de 54. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesonicaconsultacondicionesminimasdeinterconexion201.pdf>



Figura 12. Duración de *glide paths* de terminación móvil en selección de países. Cuando existían cargos asimétricos, la duración del *glide path* para esos operadores alternativos se extendía [Fuente: Aetha Consulting]

Puede verse de hecho como el caso de España que hemos desarrollado sería conservador comparado con otros países, que tuvieron unos *glide paths* de una duración muy superior a los 5 años de España.

Posteriormente a los hechos indicados, se han seguido aplicando *glide paths* en España y otros países de la Unión Europea tras las sucesivas revisiones de los correspondientes mercados y cargos de terminación móvil.

Por otro lado, la Comisión Europea está a punto de aprobar unos cargos de terminación fijos y móviles, además de cargos por *roaming* mayoristas, únicos para todos los países de la Unión Europea a partir de sendos modelos de costos fijo y móvil recientemente

aprobados. La Comisión Europea¹⁷ fijará mediante un único modelo¹⁸ un valor del cargo de terminación armonizado para todos los países de la Unión Europea, de nuevo y dado tanto el impacto de las nuevas tarifas como el argumento de la aplicación de un nuevo modelo de costos, se establece de manera general un *glide path* de 3 años en cada país.

En efecto, indica la Comisión Europea¹⁹:

“La tarifa final eficiente de terminación de voz se basa en el resultado de los modelos de costos desarrollados por los consultores siguiendo los principios, criterios y parámetros definidos en el artículo 75 y Anexo III del Código, tomando como referencia el país de mayor costo, según se ha obtenido del modelo de costos, más un margen de seguridad, que permite la recuperación de los costos en todos los Estados miembros. Las tarifas finales son de 0.2 céntimos de Euro/min para la tarifa única máxima de terminación de voz móvil en toda la Unión y de 0.07 céntimos de Euro/min para la tarifa de terminación de voz fija máxima única para toda la Unión.

*Dado que las tarifas actuales de terminación de voz móvil son en promedio significativamente más altas que la tarifa eficiente obtenida, **se incluye un glide path de tres años** que facilitará una aplicación progresiva de la tarifa eficiente. Más concretamente, las tarifas máximas de terminación de voz móvil serán de 0.7 centavos en 2021, 0.55 centavos en 2022, 0.4 centavos en 2023 y alcanzarán la tasa única máxima de terminación de voz móvil en toda la Unión de 0.2 centavos a partir de 2024.”*

(traducción del original en inglés y énfasis añadido)

En efecto, se muestra a continuación el *glide path* propuesto por la Comisión Europea a partir del nuevo modelo de costos único para toda la Unión (en rojo, el valor en céntimos de peso MXN para comparación al cambio actual).

¹⁷ Comisión Europea. Voice call termination rates in the EU (Eurorates). Agosto 2020. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

¹⁸ Comisión Europea. Julio 2019. Finalisation of the mobile cost model for roaming and the delegated act on a single EU-wide mobile voice call termination: SMART 2017/0091. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/finalisation-mobile-cost-model-roaming-and-delegated-act-single-eu-wide-mobile-voice-call>

¹⁹ European Commission. supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate. Agosto 2020. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1958-Voice-call-termination-rates-in-the-EU-Eurorates->

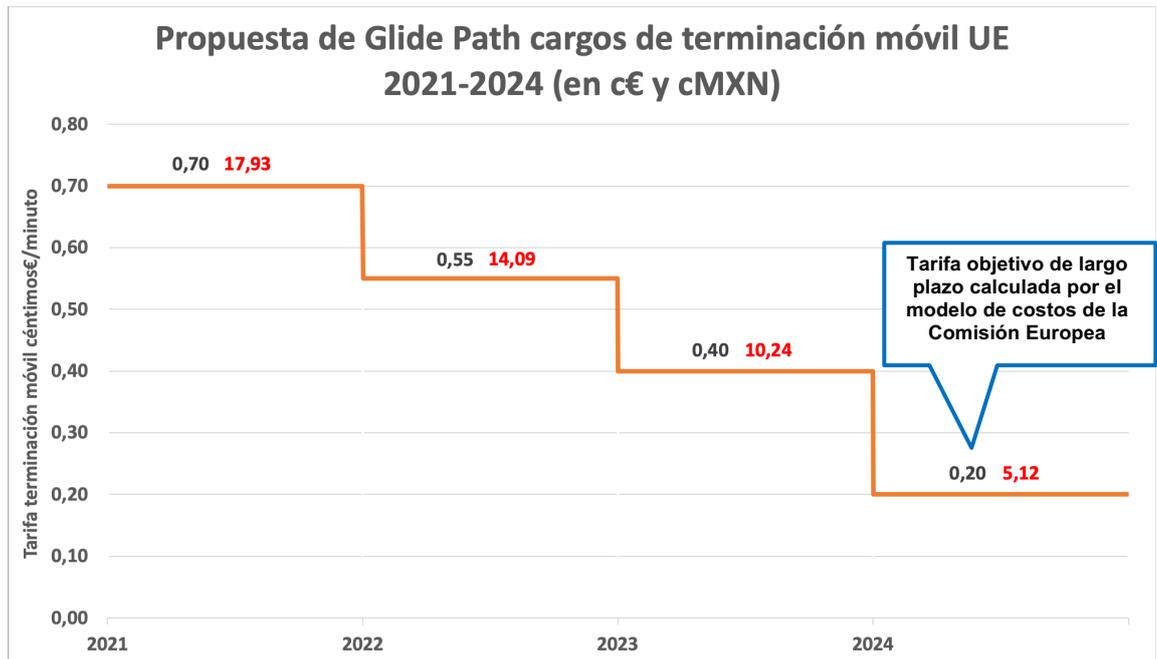


Figura 13. Tarifas de terminación móvil únicas para la Unión Europea y Glide Path para 2021 a 2024 en c€ y cMXN [Fuente: Comisión Europea]

En los países de la Unión que tengan en cada año tarifas de terminación móviles vigentes por debajo de la propuesta de la Comisión, se mantendrán dichas tarifas vigentes. Por ejemplo, en España, el primer año de aplicación, 2021, la tarifa estaría por debajo del valor propuesto por la Comisión para 2021, por lo que se mantendría el valor actual en España, pero en los años siguientes ya sería de aplicación el *glide path* definido por la Comisión.

Queremos hacer notar cuatro aspectos muy relevantes de este caso. El primero, el reconocimiento e importancia de un *glide path* que module el impacto de unos nuevos cargos surgidos de un nuevo modelo de costos en el tiempo y que convergen con el resultado del modelo de costos al final del periodo de *glide path*. El segundo, que tras más de 20 años de sucesivas regulaciones y reducciones de los cargos de terminación móvil en Europa, estos siguen estando notablemente por encima de los valores obtenidos en México. Y con mercados en condiciones de competencia efectiva (disputables), prácticamente en todos los países. Tercero, la aplicación de criterios restrictivos para garantizar que todos los operadores en todos los países pueden recuperar los costos eficientes. Esto se manifiesta al establecer la tarifa más alta obtenida para el país con mayor costo y aplicado al resto de los países. La analogía en México sería aplicar la tarifa más restrictiva, esto es, la del operador alternativo con menores economías de escala y eficiencias, para garantizar que todos los operadores

recuperan sus costos. Y cuarto, y como ya adelantamos en capítulos previos, se ha concedido a la industria y reguladores más de un año para revisar el modelo en dos consultas públicas que supusieron dos versiones del modelo, y dos años en total para el proceso de determinación de las tarifas, con tres consultas públicas para ello.

Es muy notable y llamativo que la Comisión Europea haya establecido para el año 2021 un cargo de terminación móvil único en Europa, también bajo el enfoque de costos incrementales puros, **tres veces superior** al valor que preliminarmente está obteniendo el nuevo modelo de costos del Instituto para ese mismo año 2021, si bien por todo lo ya expuesto, no concedemos verosimilitud a dicho valor arrojado preliminarmente por el modelo presentado a consulta pública por el Instituto.

Al respecto, es importante mencionar que el propio Instituto apoyó en el pasado la aplicación del *glide path*,²⁰ por lo que consideramos que, si ya en el pasado debió haberse aplicado, específicamente en 2018 con la entrada en vigor del modelo actual, que supuso una reducción notable de las tarifas, con mayor motivo debería ser aplicado ahora para el nuevo periodo.

Adicionalmente, como ya indicamos en nuestra respuesta a la consulta pública del 2014²¹, la no aplicación de un *glide path* estaría haciendo caso omiso a la recomendación de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (“UIT”), recomendación UIT-D 16 “Reequilibrado de tarifas y orientación a los costos”, donde se indica expresamente que el restablecimiento del equilibrio de tarificación se haga de manera gradual y se llegue a una orientación de las tarifas a los costos²².

Por otro lado y respecto a la necesidad de que las tarifas de interconexión móvil reflejen las verdaderas asimetrías existentes en el mercado y la (re)concentración existente y que se está produciendo en el mercado móvil, el tratado de libre comercio entre México con los EUA y Canadá (T-MEC)²³, recientemente ratificado con las últimas modificaciones, tiene un apartado específico relativo al sector de las

²⁰ IFT. Acuerdo de Tarifas de Interconexión 2015. Página 28.

²¹ Telefónica 2014. Respuesta a la Consulta Pública sobre la REVISIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR MODELOS DE COSTOS

²² UIT 2002. UIT-D 16. Reequilibrado de tarifas y orientación a los costos. https://www.itu.int/dms_pubrec/itu-d/rec/d/D-REC-D.16-200201-!-!!PDF-S.pdf

²³ TMEC (USMCA). Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 12/13/19 Text. <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between>

Telecomunicaciones y donde se incluyen salvaguardas competitivas, específicamente relativas al Agente Económico Preponderante en México (“Major Supplier”²⁴ según el T-MEC).

En efecto, el T-MEC, en su capítulo 18, artículo 18.6 “Salvaguardas competitivas”²⁵, indica lo siguiente:

“1. Cada Parte mantendrá las medidas apropiadas con el fin de evitar que los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones que, individual o conjuntamente, sean operadores dominantes (“Major Supplier” o AEP en México) en su territorio, lleven a cabo o continúen con prácticas anticompetitivas⁶.

[...]

⁶ Para México, **cualquier cambio en las medidas relativas a las tarifas, términos y condiciones de acceso y uso de las redes, instalaciones y servicios de un operador dominante (“major supplier”) debe ser consistente con el objetivo de promover la competencia efectiva y prevenir prácticas monopolísticas y no deberá perjudicar las condiciones de competencia en el mercado correspondiente.**” (traducción del inglés y énfasis añadido)

En efecto, el T-MEC indica claramente que cualquier cambio en las tarifas reguladas en un mercado con preponderancia debe ir en la dirección de promover la competencia efectiva en dicho mercado. Si el mercado móvil en México se está reconcentrando, nos preguntamos en qué medida se estaría cumpliendo con el T-MEC si la tendencia observada en cuanto a la asimetría tarifaria es hacia la reducción de dicha asimetría, en sentido contrario a la reconcentración que está experimentando dicho mercado desde hace años. El Instituto debe observar que con su política tarifaria de interconexión y la

²⁴ Capítulo 18 Telecomunicaciones del TMEC. “For Mexico, a **major supplier includes a preponderant economic agent** deemed as such by virtue of its national share in the supply of telecommunication services, when it directly or indirectly holds more than fifty percent national share. This percentage shall be measured either by the number of users, subscribers, traffic on their networks or the utilized capacity of said networks, according to the information held by the Federal Telecommunications Institute.”

²⁵ Capítulo 18 Telecomunicaciones del TMEC. 18.6 Competitive Safeguards. “1. Each Party shall maintain appropriate measures for the purpose of preventing suppliers of public telecommunication services that, alone or together, are a major supplier in its territory from engaging in or continuing anti-competitive practices⁶.”

⁶ Mexico reaffirms the principles underlying the Decree amending and supplementing certain provisions of the Articles 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 and 105 of Mexico’s Constitution (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), in telecommunications, *Diario Oficial de la Federación*, June 11, 2013 and, as set out therein, shall impose on a major supplier the necessary measures to prevent impairment of competition. **For Mexico, any changes to the measures concerning the rates, terms, and conditions of access to and use of the networks, facilities, and services of a major supplier shall be consistent with the objective of advancing effective competition and preventing monopolistic practices and shall not impair the conditions of competition in the corresponding market.**”

reducción de la asimetría de las tarifas móviles no esté incumpliendo con el T-MEC ya en vigor.

Propuesta

La propuesta concreta de Telefónica sería la siguiente.

Actualizar el modelo vigente 2018-2020 con los parámetros habituales que se actualizan cada año (demanda, inflación, tipo de cambio y WACC) para obtener la tarifa del 2021. El modelo está preparado para ello y únicamente sería necesario actualizar estos valores. Dicho modelo seguiría siendo, al menos para el 2021, una aproximación acertada al mercado móvil mexicano para ese año.

También para 2021, mantenimiento o aumento de la asimetría con el AEP para considerar la reconcentración del mercado y aumento de las asimetrías naturales existentes. El Instituto puede para ello actualizar el modelo del AEP, que conceptualmente no cambia, a diferencia del modelo de los operadores alternativos, o creemos que más adecuado y en línea con lo que venimos defendiendo, fijar un nivel de asimetría necesario acorde con el grado de concentración en el mercado móvil y dejarlo establecido para 2021 y años venideros.

Para los años posteriores, una vez que el nuevo modelo 2021-2023 haya sido convenientemente corregido de los defectos observados y vuelto a someter a consulta pública, no sería necesario incorporar el proceso de migración de la red de radio acceso de Telefónica y el acuerdo con AT&T si dicho modelo se utiliza exclusivamente para determinar la tarifa de largo plazo, en el 2023, año en el que puede afirmarse que el acuerdo entre Telefónica y AT&T es efectivo. Sería consistente con los propios preceptos del Instituto en sus condiciones mínimas de interconexión respecto a los operadores hipotéticos existentes, como hemos señalado anteriormente, y estaría también en línea con la experiencia internacional reciente (Unión Europea) de determinar la tarifa eficiente al final del periodo y converger hacia ella en un *glide path* progresivo y gradual. El Instituto para ello deberá tener en cuenta que ciertos parámetros, como el WACC, tendrán que ser estimados en el largo plazo y no en el corto plazo.

La tarifa para el año 2022 se determinará entonces como un *glide path* (transición) entre el valor de 2021 y el valor objetivo del modelo de 2023. Una opción razonable puede ser tomar el valor intermedio entre ambos valores.

La siguiente gráfica y únicamente a título ilustrativo, muestra esta propuesta:

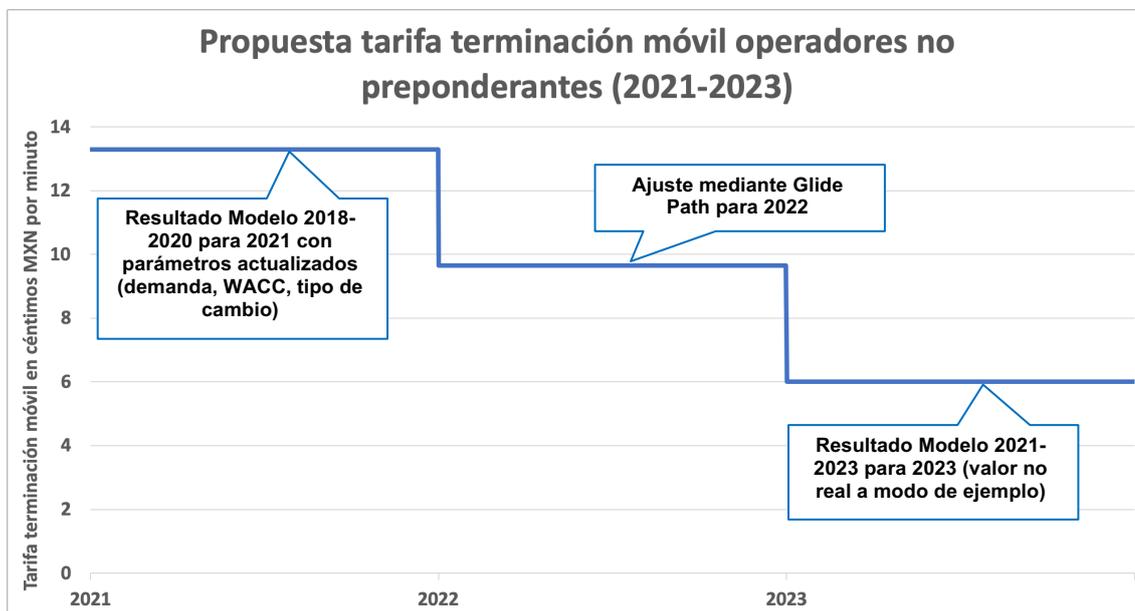


Figura 14. Propuesta ilustrativa de tarifas de terminación móvil operadores no preponderantes mediante glide path 2021-2023 [Fuente: Elaboración propia]

Creemos que esta propuesta es la que mejor concilia y resuelve todos los aspectos que hemos identificado y está además dentro de la potestad y ámbito de actuación del Instituto, y garantiza un proceso con unos plazos razonables, una predictibilidad regulatoria necesaria y una proporcionalidad que debe observar cualquier obligación regulatoria.

Nuestra propuesta permite mantener el nuevo modelo de costos presentado intacto en cuanto a su enfoque general (salvo los problemas identificados pendientes de resolver) y es aplicado cuando realmente tiene que serlo, en el 2023, cuando el proceso de integración de la red de radio acceso de AT&T y Telefónica está completado (y estaríamos concediendo no modelar la parte de la red de Telefónica que va a seguir en 2023 y años posteriores).

Y nuestra propuesta se alinea con las mejores prácticas internacionales en cuanto a fijación de nuevos cargos de terminación con potencial alto impacto y consecuencia de nuevos modelos de costos, mediante un *glide path* y determinación del cargo al final de periodo, no al inicio.