

Artículo original

**IMPLEMENTACIÓN DE UNA REGULACIÓN PARA EL
MERCADO MAYORISTA DE ACCESO A INTERNET DE
BANDA ANCHA**

*IMPLEMENTATION OF A REGULATION FOR THE WHOLESALE
BROADBAND INTERNET ACCESS MARKET*

Bryan Kevin Castillo del Prado¹
Universidad de Barcelona

RESUMEN

La posición de dominio de una empresa en determinadas circunstancias es una situación que puede generar ineficiencias en el mercado. Así, cuando un servicio o producto es altamente demandando en un mercado minorista como es el caso del servicio de internet de banda ancha, el proveedor con poder significativo de mercado puede exigir precios altos de reventa en el mercado mayorista. Debido a que el mercado minorista es reflejo de la posición de dominio del mercado mayorista, la empresa con posición de dominio no tiene incentivos a dar acceso a sus servicios a nivel mayorista, puesto que ello incrementaría el grado de competencia a nivel minorista, y de esa forma, al establecer precios altos que no resulten atractivos para otras empresas pueden limitar la entrada de nuevos competidores y mantener de manera independiente, tarifas por encima del nivel competitivo. En ese contexto, las autoridades de

¹ Magíster en economía, regulación y competencia de los servicios públicos con especialidad en servicios de red: energía y telecomunicaciones y, servicios territoriales: agua y transporte, por la Universidad de Barcelona (España). Abogado por la Universidad Privada de Tacna. Cuenta con estudios de regulación ambiental en la Universidad de Colonia (Alemania) y estudios concluidos en la maestría de Gestión Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente, trabaja como funcionario del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones y de forma independiente como investigador

regulación establecen medidas para evitar conductas que puedan afectar la competencia. Al respecto, en la presente investigación se analizará la regulación del mercado mayorista de banda ancha respecto al poder significativo de mercado de Telefónica del Perú y los efectos que esta situación puede causar en la competencia del mercado minorista. Adicionalmente, se realizará un esfuerzo en realizar un análisis comparativo de los mercados español y peruano, así como de las medidas impuestas por las autoridades de regulación en tales mercados, a efectos de proponer la implementación de una regulación para el mercado mayorista de internet de banda ancha, con la finalidad de promover la competencia.

Palabras clave: Telecomunicaciones; internet; competencia; cuota de mercado; regulación de precios.

ABSTRACT

The dominant position of a company under certain circumstances is a situation that can generate market inefficiencies. Thus, when a service or product is highly demanded in a retail market, such as broadband internet service, the provider with significant market power can demand high resale prices in the wholesale market. Since the retail market reflects the dominant position of the wholesale market, the company with a dominant position has no incentives to provide access to its services at the wholesale level, as this would increase the degree of competition at the retail level. By setting high prices that are unattractive to other companies, they can limit the entry of new competitors and independently maintain tariffs above the competitive level. In this context, regulatory authorities establish measures to prevent behaviors that may affect competition. In this research, we will analyze the regulation of the wholesale broadband market with respect to Telefonica del Peru's significant market power and the effects this situation can have on retail market competition.

Additionally, we will make an effort to conduct a comparative analysis of the Spanish and Peruvian markets, as well as the measures imposed by regulatory authorities in these markets, in order to propose the implementation of a regulation for the wholesale broadband internet market, with the aim of promoting competition.

Keywords: Telecommunications; internet; competition; market share; price regulation.

1. INTRODUCCIÓN

El servicio de internet en Perú, ha ido adquiriendo vital importancia en los últimos años y, si bien en un principio era utilizado para acciones específicas, con el avance de la tecnología se ha propiciado su uso en toda la población en diversas actividades, sean estas de ocio, educación, trabajo, salud, entre otras. En ese sentido, se trata de un servicio esencial sin el cual no se podría acceder a otros servicios, por lo que, resulta imprescindible su accesibilidad a la mayor cantidad de usuarios.

En ese orden de ideas, el Estado peruano luego de la concesión entregada a Telefónica del Perú y la posterior liberalización del mercado de telecomunicaciones peruano, propició la entrada de nuevos operadores a fin de generar competencia efectiva en el mercado de internet fijo vía xDSL² y HFC³, que pudiera conducir a la inversión en infraestructura, precios finales razonables y una mejora en la calidad de la prestación del servicio. No obstante, las medidas adoptadas en el tiempo parecen no haber conseguido el dinamismo

² Engloba a la familia de tecnologías xDSL que comprende, entre otras, al ADSL y sus evoluciones, a saber, ADSL2, ADSL2+, VDSL2+, etc. Las tecnologías xDSL hacen uso de las capacidades de ancho de banda del par de cobre por encima de los 4kHz para poder transmitir datos a altas velocidades.

³ Redes híbridas de fibra óptica y cable coaxial las cuales posibilitan la transmisión de datos de alta velocidad.

competitivo en el mercado minorista, toda vez que, Telefónica del Perú ha mantenido en el tiempo una elevada cuota de mercado en el mercado mayorista.

Cabe señalar que, el correcto funcionamiento de los mercados es esencial para el progreso de una sociedad. En efecto, la provisión del servicio de internet con la mejor calidad posible⁴ y al precio más asequible tiene importantes implicaciones para el bienestar de los usuarios y permite potenciar la competitividad de un país. Sin embargo, debido a la presencia de economías de escala que caracterizan a los mercados de telecomunicaciones, toda vez que, el servicio de internet fijo requiere de grandes inversiones; un operador con una importante infraestructura desplegada tiene incentivos de establecer prácticas contrarias a la libre competencia. Por lo que, resulta imprescindible que existan agencias reguladoras que intervengan para garantizar el correcto funcionamiento del mercado de telecomunicaciones (Rozas Balbotín, 2002).

Teniendo en cuenta que, se considera que aquellos operadores en posición dominante, son capaces de comportarse con independencia de sus competidores, sus clientes, sus proveedores y, en definitiva del consumidor, no cabe duda que, una empresa con este poder de mercado tiene la capacidad de establecer los precios por encima del nivel competitivo, de ofrecer productos con una calidad inferior o reducir la innovación tecnológica (Herrera González, 2006)

⁴ De acuerdo a la IETF (Internet Engineering Task Force), para medir la calidad del servicio de internet, se utilizan diversas métricas técnicas, que evalúan el desempeño de la conexión. <https://datatracker.ietf.org/doc/html/rfc5644>. En Perú, el OSIPTEL aprobó el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, mediante la Resolución N° 123-2014-CD-OSIPTEL, estableciendo los indicadores: (i) Tasa de transferencia de datos, (ii) Tasa de pérdida de paquetes, (iii) Latencia, y (iv) Variación de la latencia.

En ese sentido, debido a su influencia en el mercado, pueden tentarse o caer en malas prácticas competitivas, las cuales dañan el funcionamiento del mercado y afectan no sólo a otros competidores, sino también a los demás actores del mercado como los consumidores (Frías Jiménez, 2020).

En ese sentido, el organismo regulador OSIPTEL declaró en las últimas revisiones a Telefónica del Perú como Proveedor Importante⁵ en el Mercado N° 25⁶: acceso mayorista para el servicio de acceso a internet vía xDSL y HFC⁷, y le impuso la obligación de reventa del servicio de internet fijo a cualquier proveedor que lo solicite a “precios razonables”, es decir, Telefónica del Perú no se encuentra sujeta a regulación de precios mayoristas y puede establecer libremente los precios. Sin embargo, es necesario analizar si con la estrategia regulatoria aplicada, se ha conseguido promover de manera efectiva la competencia.

Es por este motivo, que esta investigación tiene por objetivo analizar si ¿se justifica la vigente regulación del mercado de banda ancha y las obligaciones asimétricas impuestas a Telefónica del Perú como proveedor importante en Perú?, toda vez que, cuenta con poder

⁵ La UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones) a través del Informe del Foro Mundial de Políticas de las Telecomunicaciones celebrado en Ginebra en 1998, define al Proveedor Importante señalando que, un “Proveedor Importante es un proveedor que tiene la capacidad de afectar de manera importante las condiciones de participación (desde el punto de vista de los precios y del suministro) en un mercado dado de servicios de telecomunicaciones básicas como resultado de: a) el control de las instalaciones esenciales; o b) la utilización de su posición en el mercado”. <https://www.itu.int/osg/csd/wtpf/wtpf98/sgreport/chairman/spanish.pdf>

⁶ El Documento Marco para la Determinación de Proveedores Importantes en los Mercados de Telecomunicaciones aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 099-2011-CD/OSIPTEL, se delimitó el Mercado N° 25 como aquel mercado de acceso mayorista para Internet y transmisión de datos.

⁷ La última revisión del Mercado N° 25 a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL se determina que está constituido por acceso mayorista para el servicio de acceso a internet fijo vía xDSL y HFC.

significativo en el mercado mayorista de internet fijo que podría afectar la competencia en el mercado minorista., y en ese sentido, si es necesario una reforma en la regulación del mercado de banda ancha en Perú, que conduzca a conseguir mayores niveles de competencia a nivel minorista. A fin de responder estas preguntas de investigación, ha sido necesario analizar las resoluciones de OSIPTEL en relación a la determinación de Telefónica del Perú como Proveedor Importante, y los informes que sustentan la concentración del mercado, indicadores de cobertura en Perú, los ingresos obtenidos por los operadores en el mercado mayorista y minorista, y los incrementos tarifarios de Telefónica del Perú. Sobre el particular, se analizaron los resultados y las medidas adoptadas por el OSIPTEL y, a su vez, se realizó un análisis comparativo con las medidas impuestas por la CMT en el contexto del mercado de banda ancha español en relación a Telefónica como operador con poder significativo, esto con la finalidad de determinar si, en efecto, es necesaria una reforma regulatoria en el mercado de banda ancha peruano.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA Y/O ANTECEDENTES

2.1. Investigaciones previas

Entre las principales investigaciones se tiene el estudio sobre la regulación asimétrica de precios de acceso en los mercados de telecomunicaciones, la cual parte de que, en los mercados de telecomunicaciones liberalizados, el titular generalmente disfruta de varias ventajas sobre cualquier participante. El estudio tuvo como resultado que la regulación asimétrica de precios de acceso que genera un margen de beneficio para el competidor entrante es exitosa (Peitz, 2005).

Adicionalmente, se tiene el estudio que, examina el margen de beneficio antes y después de la implementación de la regulación de

precios máximos en el mercado de telecomunicaciones para medir los efectos del cambio en el bienestar del consumidor, la cual tuvo como resultado que, el margen de beneficio aumentó después de la regulación de precios (Eckenrod, 2006).

2.2. Antecedentes del mercado de internet fijo en Perú

A nivel internacional, los mercados en telecomunicaciones han seguido un proceso con tres etapas notoriamente definidas: (i) Propiedad estatal de las empresas que brindaban servicios de telecomunicaciones en condiciones de monopolio; (ii) Privatización de las empresas estatales con la fijación de un periodo de limitación de competencia, a favor de la empresa resultante de privatización; (iii) Apertura del mercado a la libre competencia. (Tovar Mena, 2006).

En ese sentido, desde 1970 hasta inicios de los años noventa el Estado peruano gestionaba directamente los servicios de telecomunicaciones a través de dos empresas estatales: la Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (CTP) y la empresa Entel Perú S.A. (ENTEL); sin embargo, el modelo estatista no tuvo buenos resultados y, por el contrario, se dieron diversos problemas en el sector en relación a cobertura, calidad y gestión del servicio (OSIPTEL, 2014).

En consecuencia, en noviembre de 1991, se promulga el Decreto Legislativo 702⁸, que diseñó la nueva estructura del sector que abandona el modelo de la empresa estatal como proveedora exclusiva de los servicios de telecomunicaciones y concede un papel protagónico a la inversión privada; y, en virtud a la cual, se creó legalmente el regulador en telecomunicaciones, (en adelante,

⁸ Decreto Legislativo N° 702. Declaran de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones.

OSIPTEL), en sustitución de la Comisión Reguladora de Tarifas de Telecomunicaciones (OSIPTEL, 1996).

De esa manera, en 1994 se otorga la concesión⁹ a la empresa Telefónica Internacional S.A., dentro de un periodo de concurrencia limitada por cinco años; es decir, ningún otro operador podía ingresar al mercado, siendo los servicios de telecomunicaciones únicamente brindados por Telefónica Internacional S.A. Posteriormente a ello, se inició el proceso de apertura del mercado de las telecomunicaciones hacia un régimen de libre competencia en el mercado peruano (OSIPTEL, 1998).

Sin embargo, aunque en la actualidad el sector se encuentra liberalizado y se ha dado el ingreso de nuevos competidores, Telefónica del Perú continúa teniendo un poder significativo de mercado en el servicio de internet fijo.¹⁰

Sobre el particular, el servicio de acceso de internet fijo en Perú se denomina comercialmente Servicio de Conmutación de Datos por Paquete y se encuentra clasificado como un servicio de valor añadido¹¹. Este mercado puede dividirse en un mercado de acceso mayorista y un mercado minorista, donde las tarifas establecidas por

⁹ Respecto al contrato de concesión: Mediante la Ley 26285 se estableció que los contratos de concesión que celebre el Estado para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones tendrían el carácter de contrato-ley. De esta forma, el Estado buscaba dar seguridad y garantías a la empresa operadora que resulte concesionada luego de la venta de CPT y ENTEL.

¹⁰ De acuerdo a la Exposición de Motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL, se señala que del análisis de diversos indicadores de mercado evidencian que Telefónica del Perú y las empresas de su grupo económico tienen una alta concentración de mercado que excede ampliamente a la de su más cercano competidor.

¹¹ Art. 12 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC y el artículo 99 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC y sus modificatorias.

Telefónica del Perú se rigen por el Reglamento de Tarifas¹², sujeto al régimen tarifario supervisado, bajo el cual puede establecer y modificar libremente las tarifas del internet fijo, sin estar sujeta a alguna regulación¹³.

Lo anterior, ha provocado una baja dinámica comercial en el mercado mayorista de internet fijo, toda vez que, las relaciones comerciales en el mercado mayorista de internet fijo se han dado únicamente entre empresas pertenecientes a un mismo grupo económico: Por un lado, Telefónica Multimedia S.A.C. y Telefónica del Perú, y, por otro lado, América Móvil con sus vinculadas TVS Wireless y Olo Perú¹⁴.

Lo que conllevó a que, por primera vez, en el año 2012, el OSIPTEL dictara el documento “Determinación de Proveedores Importantes en el mercado N° 25: Acceso Mayorista para Internet y transmisión de datos”¹⁵, por el cual, se determinó que Telefónica del Perú y las empresas de su grupo empresarial que brindan o puedan brindar el servicio de internet fijo contaban con la categoría de Proveedores Importantes. Este documento se ha revisado cada tres años, teniendo como resultado dos revisiones efectuadas al año 2020¹⁶, en las que se ratificó que Telefónica del Perú y las empresas de su conjunto económico mantienen la condición de Proveedores Importantes en el mercado de internet fijo mayorista.

¹² Aprobado mediante Resolución N° 060-2000-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.

¹³ Al respecto, el Reglamento de Tarifas, el Régimen Tarifario Supervisado, señala que es aquel bajo el cual las empresas operadoras pueden establecer libremente las tarifas. En ese mismo sentido, el Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL, indica que el servicio de acceso a internet, se encuentra bajo el Régimen Tarifario Supervisado.

¹⁴ De acuerdo al Informe N° 00048-GPRC/2020,

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 132-2012-CD/OSIPTEL

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 140-2015-CD/OSIPTEL publicada en el Diario Oficial El Peruano el 19/12/2015 y Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL publicada en el Diario Oficial El Peruano el 02/12/2019.

Lo expuesto implica que Telefónica del Perú, así como las empresas de su grupo económico¹⁷, contarían con la capacidad de afectar de manera importante las condiciones de mercado. Y, aunque le ha sido impuesta obligaciones asimétricas en el mercado de acceso mayorista para el servicio de internet fijo vía xDSL y HFC, tal como es, la reventa mayorista de su tráfico y servicios públicos de telecomunicaciones a cualquier empresa proveedora que lo solicita¹⁸, esta reventa a un “precio razonable” en el mercado mayorista parece no haber contribuido a niveles mayores de competencia en el mercado minorista.

La situación antes descrita se ve reflejada en la cuota de mercado significativa y constante a lo largo del tiempo que ha tenido Telefónica del Perú frente a otros competidores. Teniendo en cuenta que, según la Comisión Europea en su documento “*Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the EU regulatory framework for electronic communications networks and services*”, señala que las cuotas de mercado superiores al 50% reflejan la existencia de posición de dominio¹⁹, se evidencia que Telefónica del Perú ha tenido una cuota de mercado marcadamente superior al 50% durante los últimos años. Ver Gráfico N° 1.

¹⁷ Se entiende por grupo económico al conjunto de empresas que tienen como socio principal a una misma persona natural o jurídica que es titular directo o indirecto de al menos el 51% de las acciones, participaciones o derechos sobre las integrantes del grupo empresarial.

¹⁸ Conforme a la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTTEL, Telefónica del Perú se encuentra obligada a la reventa del servicio de acceso a Internet fijo vía xDSL y/o HFC en velocidades inferiores a 50Mbps que proveen o puedan proveer.

¹⁹ Numeral 55. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/node/2212>

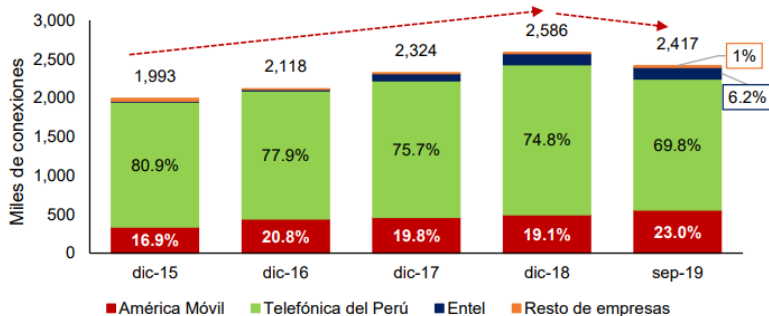


Gráfico N° 1: Evolución de las cuotas de mercado en el servicio de internet fijo

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

Como puede apreciarse en el Gráfico N° 1, existe una estructura de mercado altamente concentrada por Telefónica del Perú, la cual representa, aproximadamente, 11.3 veces la cuota de Entel Perú y 3.03 veces la cuota de América Móvil, y aunque la cuota de mercado de Telefónica del Perú se ha reducido en 11 puntos porcentuales en los últimos años, se evidencia que esta cuota todavía se encuentra muy por encima del 50%, adicionalmente, la cuota de mercado de Telefónica del Perú es marcadamente superior frente a sus competidores.

Respecto a lo anterior, el Indecopi (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual) ha indicado que, las altas cuotas de mercado (por ejemplo, mayores a 50%) sostenidas en el tiempo (por ejemplo, durante tres años) puede indicar la existencia de posición de dominio. Adicionalmente, la autoridad de competencia, ha considerado que, si las cuotas de mercado de los competidores son significativamente más bajas que el principal agente, una alta cuota de mercado podría indicar la existencia

de posición de dominio y derivarse en comportamientos anticompetitivos.²⁰

Cabe señalar que, a nivel internacional, se evidencian niveles menores al 50% de la empresa con la cuota más alta en términos de conexiones en servicio, así por ejemplo en Brasil fue de 31.8% entre 2016 y 2019, en Chile fue de 46.4% entre 2007 y 2019, y en Colombia fue de 37.9% entre 2017 y 2019. Adicionalmente, la diferencia entre la cuota de mercado de la empresa líder y las empresas más cercanas no es tan lejana como lo observado en Perú. Ver Cuadro N° 1.

País	Cuota de la líder respecto del segundo competidor	Cuota de la líder respecto del tercer competidor
Perú	3.03	11.3
Brasil	1.3	1.7
Chile	1.3	2.8
Colombia	1.8	2.7
Ecuador	2.5	3.8
México	2.1	3.2

Cuadro N° 1: Comparativo de la participación de la empresa líder respecto de sus competidoras más cercanas

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

De lo expuesto, se evidencia que, si bien Telefónica del Perú ha perdido cuota de mercado y el competidor más cercano ha ido creciendo, todavía su cuota de mercado de internet fijo es significativa. Esto se explica porque, aun cuando un proveedor ha perdido cuota de mercado, preferirá ubicarse en un mercado con IHH alto, ya que esto le permite obtener beneficios extraordinarios. Esta situación, característica de este tipo de mercados, se ha hecho evidente gracias a informes de OCDE (García Rendón y Posada Aparicio, 2016).

Siendo la competencia una consecuencia del esfuerzo liberalizador y del correcto funcionamiento de los mercados liberalizados (Bel et al.,

²⁰ Resolución N° 051-2012/CLC-INDECOPI

2006). Por las consideraciones expuestas, no se ha dado el crecimiento de ninguna otra empresa y, además, la cuota de mercado de Telefónica del Perú continúa siendo significativa frente al segundo y tercer competidor.

2.3. Regulación del mercado mayorista de internet fijo

En principio, los servicios de telecomunicaciones, son considerados industrias de redes, debido a que presentan economías de escala. El servicio de internet fijo no es ajeno a esta situación, toda vez que, necesita de grandes inversiones en infraestructura para desplegarse y satisfacer la demanda de la población.

En ese sentido, un operador tendrá costos unitarios y costos medios decrecientes a medida que tenga un número mayor de usuarios en su red. Siendo así, para un operador entrante será necesario establecer una tarifa a costo medio entrante, mientras que, el operador establecido puede fijar su tarifa a costo medio establecido. En ese escenario, se limita la capacidad de los operadores entrantes para disciplinar la conducta del operador establecido, pues necesitan establecer una tarifa superior por el servicio de internet fijo, lo cual resulta en una oferta poco competitiva en el mercado, por lo que necesitará de grandes conexiones contratadas para minimizar sus costos y, así ofrecer tarifas competitivas en el mercado (OSIPTEL, 2019). Ver Gráfico N° 2.

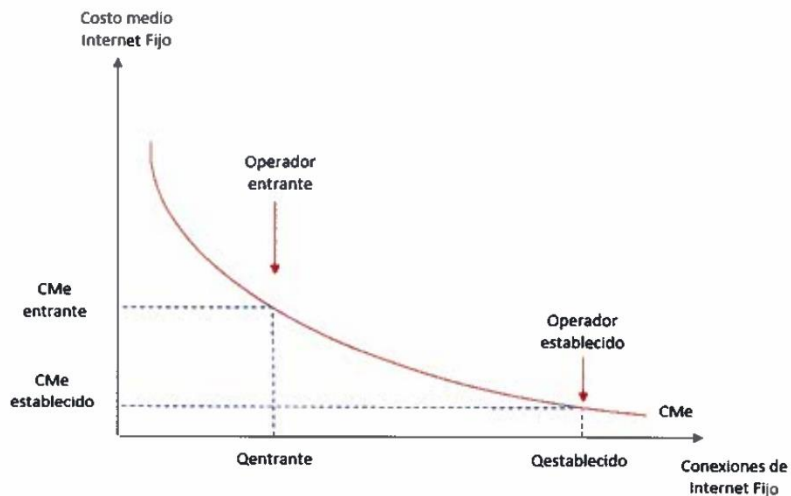


Gráfico N° 2: Economías de escala asociadas al servicio de internet fijo

Fuente: Informe N° 147-GPRC/2019 de OSIPTEL

En ese sentido, la principal barrera que los operadores entrantes deben soportar para competir en un mercado como el de internet es, sin duda, el elevado nivel de inversiones que necesitarían para una infraestructura de redes propia (Rubio Campillo, 2015). Es por ello que, en la mayoría de los mercados es esencial el rol de las autoridades de regulación como garantes de la competencia o como fuerza que ayude a eliminar aquellas restricciones que eviten que exista (Lapuente et. al., 2018).

En consecuencia, cuando un operador tiene una elevada posición de dominio puede establecer precios elevados o muy superiores en los servicios mayoristas a los cobrados en los mercados minoristas constituyéndose una barrera de entrada para nuevos competidores (Ortiz Laverde, 2014).

Siendo así, aquellos proveedores que sólo participan en el mercado minorista, para vender el servicio a los usuarios finales, deben contratarlo a un proveedor mayorista. Ver Gráfico N° 3.

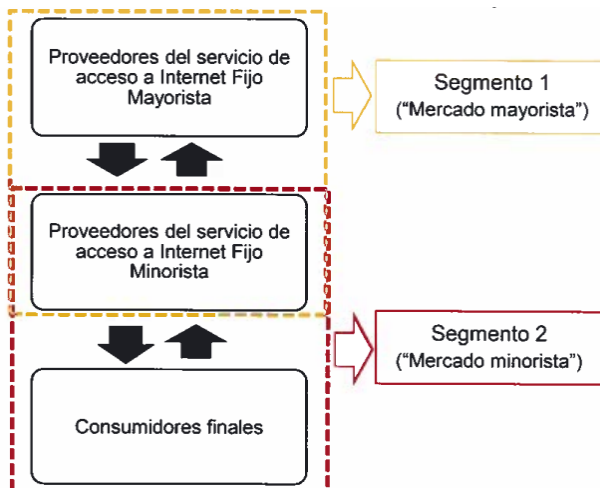


Gráfico N° 3: Dinámica entre el mercado mayorista y minorista de telecomunicaciones

Fuente: Informe N° 147-GPRC/2019 de OSIPTEL

Teniendo en cuenta que, cuando un servicio o producto es clave en el mercado minorista, como es el servicio de internet fijo, el proveedor mayorista puede exigir precios altos de reventa. Además, si la misma empresa que vende el servicio de internet a nivel mayorista, se encuentra integrada verticalmente, es decir, que también participa en el mercado minorista, es fácil percibir que puede influir en el acceso al servicio de internet a nivel mayorista, a través de precios altos que no resulten atractivos para sus competidores, de forma tal que, no sean capaces de competir. (Frías Jiménez, 2020). Ver Gráfico N° 4.

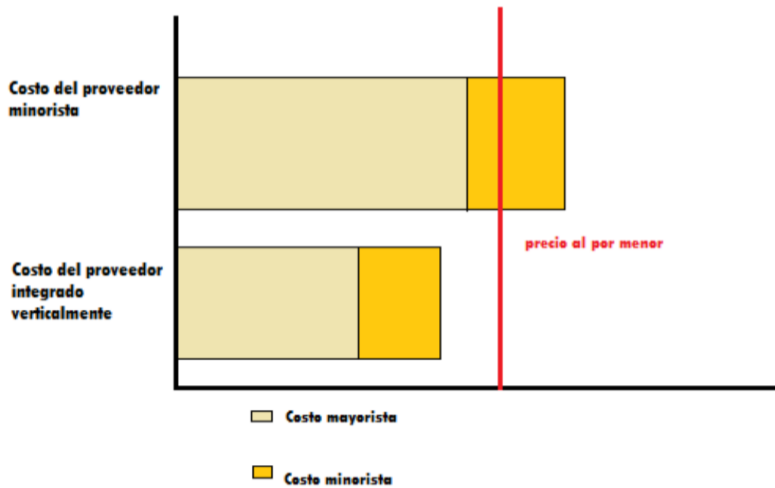


Gráfico N° 4: Costo proveedor mayorista y proveedor minorista
Fuente: Facultad de Ingeniería Eléctrica y Electrónica de la Escuela Politécnica Nacional

Lo anterior, resulta consecuencia de un poder significado de mercado de un operador, toda vez que, el mercado minorista es reflejo de la posición de dominio en el mercado mayorista, donde el operador con posición de dominio no tiene incentivos a dar acceso a sus servicios a nivel mayorista, dado que ello incrementaría el grado de competencia a nivel minorista, y de esa forma, al limitar la entrada de nuevos competidores, pueden mantener de manera independiente, tarifas por encima del nivel competitivo.

Esta conducta conduce al estrechamiento de márgenes, el cual es un problema de la liberalización del mercado de telecomunicaciones, toda vez que, los operadores que contaban con el despliegue de infraestructura, lo continuaron controlando para que los nuevos operadores pudieran prestar los servicios a los usuarios finales. Siendo el sector de telecomunicaciones caracterizado fundamentalmente por altos niveles de inversión y dado que en la práctica no es posible que

todos los operadores cuenten con su propia infraestructura, es necesaria la imposición de obligaciones por parte de las agencias reguladoras. (Díez Estella y Fernández Álvarez-Labrador, 2008).

En ese sentido, el marco europeo²¹ así como, como la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (en adelante, CNMC), establecieron la regulación de precios mayoristas²² ante el poco dinamismo competitivo en los servicios minoristas de banda ancha y la poca cuota de mercado de los operadores entrantes²³. En ese contexto, la Comisión Europea había examinado el margen entre los precios minoristas de Telefónica y sus precios para el acceso mayorista en España²⁴, realizando un análisis de estrechamiento de márgenes²⁵, el cual consistió en estudiar si el conjunto de productos de

²¹ Directiva 2002/21 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

²² Mediante la Resolución aprobada por el expediente número MTZ 2008/626, se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

²³ Numeral I.3.3.1 de la Resolución aprobada por el expediente número MTZ 2008/626, sobre situación competitiva de acceso a Internet de banda ancha.

²⁴ El Informe de la Comisión Europea se realizó en el periodo de septiembre de 2001 a diciembre de 2006, lo que motivó a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones de España procediera a regular por primera vez los precios de acceso mayorista de Telefónica.

²⁵ Comprensión de márgenes o estrechamiento de márgenes o margin squeeze. Al respecto, la Comisión Europea ha venido utilizado diferentes métodos para verificar el estrechamiento de márgenes, en ese sentido, la Comunicación 98/C 265/02 enmarca dos test: (i) el test del competidor tan eficiente se denomina así puesto que utiliza como parámetro para verificar si se ha llevado a cabo una práctica de estrechamiento de márgenes los costes en el mercado minorista de un hipotético competidor eficiente; y, (ii) el test basado en costos, que utiliza como parámetro los costes del operador verticalmente integrado, para verificar si dicho operador podría competir en condiciones adecuadas en el mercado minorista de tener que satisfacer los precios para obtener acceso a las redes que él mismo carga a sus competidores en el mercado minorista.

banda ancha ofrecidos por Telefónica en el mercado, era replicable a través de la reventa. Al respecto, se llegó a la conclusión que, el referido margen era insuficiente para cubrir los costos que otro operador tendría que soportar para ofrecer servicios minoristas. (López, 2019). Ver Gráfico N° 5.

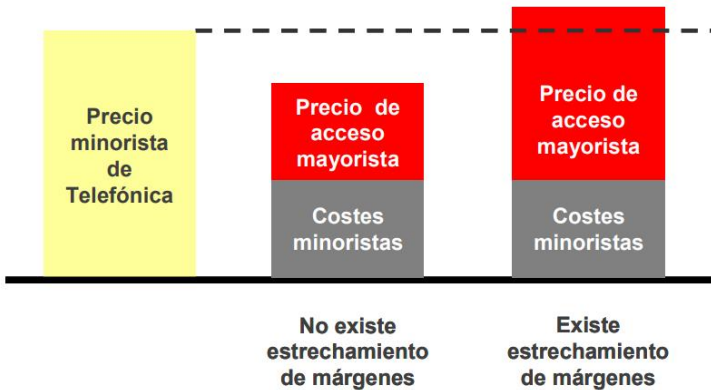


Gráfico N° 5: Existencia de estrechamiento de márgenes

Fuente: Competencia y Regulación en los Mercados Españoles de Telecomunicaciones de Informes del Centro Sector Público – Sector Privado (Angel Luis Lopez)

En ese sentido, en su momento la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, CMT)²⁶, hoy en día CNCM²⁷,

²⁶ Mediante la Resolución aprobada por el expediente número MTZ 2008/626, se aprueba la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas.

²⁷ Ley N° 3/2013. Conforme a esta ley se crea la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (CNMC) que agrupa las a la Comisión del Mercado de las

empezó a regular los precios mayoristas de Telefónica en España mejorando así los márgenes y desde entonces se han rebajado en diferentes revisiones. Esta regulación aprobó una metodología para analizar si las ofertas comerciales de Telefónica pueden ser aplicadas también por sus competidores, y de no serlo, el organismo regulador ajusta temporalmente los precios mayoristas.²⁸ Cabe señalar que, este método de control de precios siguió la Recomendación de la Comisión Europea²⁹ relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y promoción de la competencia en banda ancha (Otero Martín, 2019).

En suma, por las razones expuestas, la regulación de precios en el mercado mayorista resulta una medida adecuada de crear precios competitivos en el acceso a internet del mercado minorista. (Frías Jiménez, 2020). En ese sentido, en el mercado de las telecomunicaciones, la regulación de precios mayoristas es una estrategia adecuada para promover la competencia en el acceso a internet.

Telecomunicaciones y demás autoridades de los mercados y sectores supervisados, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

²⁸ Resolución N° AEM 2013/237. Sobre el particular, la CMT diseña la metodología bajo la premisa que un operador alternativo, para ofrecer un servicio equivalente al minorista de Telefónica afronta los siguientes costos: (i) los costos correspondientes a la oferta mayorista que contrata a Telefónica; (ii) los costos de red y operativos adicionales, y; (iii) los costos comerciales comunes. En ese sentido, para fijar los precios mayoristas, se parte de los ingresos minoristas efectivos de Telefónica y se sustraen los costos.

²⁹ Recomendación N° 2013/466/UE

3. MÉTODOS Y DATOS

Los datos y cálculos fueron realizados por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones a través de los documentos: Informe N° 147-GPRC/2019 y el Informe N° 00048-GPRC/2020 elaborados y aprobados por la Gerencia de Políticas Regulatorias y Competencia, ambos en aplicación de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 069-2018-CD/OSIPTTEL³⁰.

En ese sentido, las principales variables que se tuvieron en cuenta en los referidos informes por parte del organismo regulador, para determinar el poder significativo en el mercado mayorista de Telefónica del Perú y sus efectos en la competencia del mercado minorista, fueron: la concentración en el mercado de internet fijo, indicadores de cobertura a nivel nacional, los ingresos obtenidos por los operadores en el mercado mayorista y minorista, y los incrementos tarifarios de Telefónica del Perú a nivel minorista.

La concentración en el mercado, mide el nivel de concentración de una industria según rangos.³¹ El índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (HHI)³², es el más utilizado por las agencias de competencia a nivel internacional. (Department of Justice. The United States, 2018). Sobre el particular, los referidos informes muestran la concentración del mercado minorista de internet fijo en Perú en el periodo de diciembre de 2014 y septiembre de 2019, con la finalidad

³⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 069-2018-CD/OSIPTTEL. Lineamientos de Calidad Regulatoria de OSIPTTEL.

³¹ El Departamento de Justicia de los Estados Unidos determinó que los umbrales para medir el nivel de concentración de una industria según los siguientes rangos: (i) Mercado no concentrado: $HHI < 1500$; (ii) Moderada concentración: $1500 < HHI < 2500$; y, (iii) Alta concentración: $2500 < HHI$.

³² El HHI es un índice que permite establecer que existe una relación directa entre el grado de concentración industrial y el grado promedio de poder de mercado. El Índice HHI se calcula través de la siguiente expresión: $HHI = \sum_{i=1}^n \alpha_i^2$

de observar el ingreso de nuevos operadores frente a Telefónica de Perú y con esto, si han existido cambios significativos en las cuotas de mercado. Adicionalmente, los referidos informes muestran el nivel de concentración en Perú respecto a otros países de la región Latinoamérica, con la finalidad de observar si la concentración en el mercado minorista peruano se encuentra por debajo o por encima de la media, en relación a los demás países de la región.

Los indicadores de cobertura a nivel nacional³³, son mediciones que permiten conocer el alcance que tiene una empresa operadora en las regiones de Perú a fin de observar la posición de dominio en el mercado de telefonía fija por parte de los operadores. Sobre el particular, los referidos informes muestran la cobertura de Telefónica del Perú y su principal competidor América Móvil, distribuido en las 24 regiones de Perú y la provincia constitucional de Callao, con el objeto de observar si existe competencia efectiva.

Los ingresos por las empresas operadoras en el mercado mayorista y minorista³⁴, son la distribución de las ganancias respecto a ambos mercados. Al respecto, los referidos informes muestran la distribución de los ingresos en el mercado mayorista y minorista de internet fijo en el periodo de 2015 a 2019, con la finalidad de observar el dinamismo competitivo en relación a la reventa del servicio de internet fijo, además de analizar las relaciones comerciales de las empresas involucradas en las operaciones de reventa de internet fijo a nivel mayorista.

Los incrementos tarifarios de Telefónica del Perú a nivel minorista³⁵, son mediciones respecto a la cantidad de incrementos y la diferencia

³³ Las mediciones de cobertura son acciones que se ejecutan en aplicación del Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (Resolución del Consejo Directivo N° 123-2014-CD-OSIPTTEL).

³⁴ Informe N° 147-GPRC/2019 de OSIPTTEL e Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTTEL.

³⁵ Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTTEL

entre la anterior y la nueva tarifa del servicio de internet fijo cobrado al usuario final. Sobre el particular, los referidos informes muestran los incrementos en la tarifa mensual del servicio de internet fijo en el mercado minorista en el periodo de 2018 a 2020, con la finalidad de observar si Telefónica del Perú tiene la suficiente capacidad para comportarse independientemente de su competencia, de forma tal que, puede influir constantemente en las tarifas del servicio de internet fijo, frente a su competidor más cercano.

4. RESULTADOS

En principio, los resultados de los datos y cálculos fueron realizados por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones. Sobre el particular, en la presente investigación se ha analizado los indicadores antes descritos correspondientes al Informe N° 147-GPRC/2019 y el Informe N° 00048-GPRC/2020, con la finalidad de determinar si el poder significativo de Telefónica del Perú en el mercado mayorista de internet fijo podría afectar la competencia en el mercado minorista y, en ese sentido, si se justifica la regulación de precios mayoristas de internet fijo orientada a precios razonables establecido por el OSIPTEL.

4.1. Análisis del poder significativo de mercado de Telefónica del Perú que podría afectar la competencia en el mercado minorista

Los resultados determinaron una alta concentración en el mercado de internet fijo en Perú, de acuerdo al índice de concentración de Herfindahl-Hirschman (HHI), el cual es el más utilizado por las agencias de competencia a nivel internacional. Ver Gráfico N° 6.

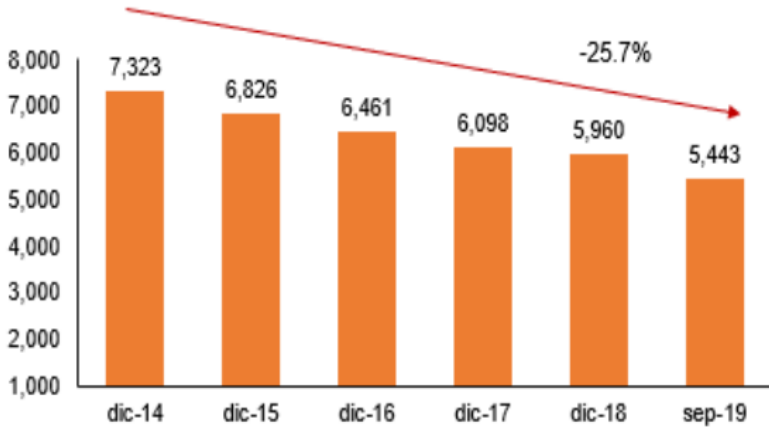


Gráfico N° 6: Evolución de la concentración del mercado de internet fijo en Perú

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

Como puede apreciarse, si bien el nivel de concentración en términos de conexiones en servicio se ha reducido en el tiempo, desde diciembre de 2014 a septiembre de 2019, todavía refleja una alta concentración en relación a los parámetros establecidos por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Lo que evidencia un limitado nivel de competencia en el mercado de acceso a internet fijo en Perú, teniendo en cuenta que, Telefónica del Perú es la empresa operadora que concentra el mayor número de conexiones en servicio.

Adicionalmente, a nivel internacional, los resultados muestran que Perú presentó el mayor nivel de concentración en conexiones frente a otros países de Latinoamérica, superando en un 73.1% el nivel de concentración promedio de la muestra. Ver Gráfico N° 7.

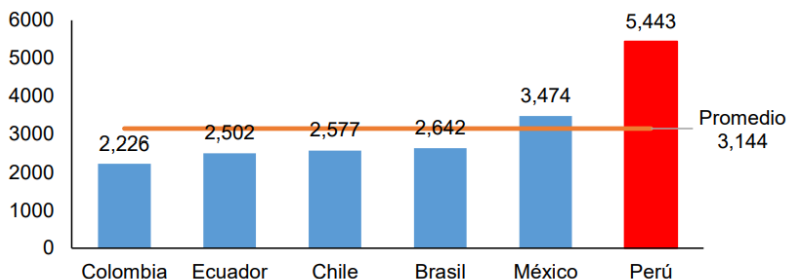


Gráfico N° 7: Evolución de la concentración del mercado de internet fijo a nivel internacional

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

Respecto a los resultados acerca de los indicadores de cobertura de Telefónica del Perú y su competidor más cercano América Móvil, se observó que Telefónica del Perú es líder en la cobertura de todas las regiones de Perú, siendo Moquegua la única excepción. Además, se evidencia que, aunque la diferencia entre la cobertura de ambas empresas es variada, existen regiones donde Telefónica del Perú no tiene presencia de otro competidor, tal como en Amazonas (59.4%; 0.0%), Apurímac (72.1%; 0.0%) y Loreto (75.5%; 0.0%), y otras regiones donde existe una marcada diferencia, tales como Cajamarca (83.2%; 36.5%), Pasco (49.8%; 13.8%) y San Martín (62.8%; 12.7%). Esto refleja el poder significativo que tiene Telefónica del Perú frente a su competidor más cercano en el mercado de internet fijo, y que además representa que no existe una competencia efectiva en la mayoría de regiones de Perú. Ver Cuadro N° 3.

Región	Telefónica del Perú	América Móvil
Amazonas	59.4%	0.0%
Ancash	85.3%	63.1%
Apurímac	72.1%	0.0%
Arequipa	68.8%	57.2%
Ayacucho	65.2%	51.9%
Cajamarca	83.2%	36.5%
Callao	100.0%	95.8%
Cusco	73.5%	60.8%
Huancavelica	68.4%	0.5%
Huánuco	62.5%	47.2%
Ica	81.8%	52.4%
Junín	79.0%	45.9%
La Libertad	82.2%	61.6%
Lambayeque	84.1%	63.1%
Lima	97.0%	92.6%
Loreto	75.5%	0.0%
Madre de Dios	63.4%	63.4%
Moquegua	73.0%	89.0%
Pasco	49.8%	13.8%
Piura	63.2%	55.4%
Puno	67.4%	48.2%
San Martín	62.8%	12.7%
Tacna	93.9%	89.8%
Tumbes	76.4%	47.1%
Ucayali	83.9%	78.2%

Cuadro N° 3: Estimación del porcentaje de cobertura del servicio de internet fijo por región para las dos principales empresas

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

En cuanto a los resultados de la evolución de los ingresos desagregados por mercado mayorista y minorista en el periodo 2015 a 2019, se muestra que, los ingresos de los operadores en el mercado mayorista se incrementaron hasta en 16 puntos porcentuales hasta el año 2017, sin embargo, desde el año 2017 no se observa algún incremento significativo en los ingresos mayoristas, por lo que, se han mantenido constantes en el tiempo. Ver Gráfico N° 7.

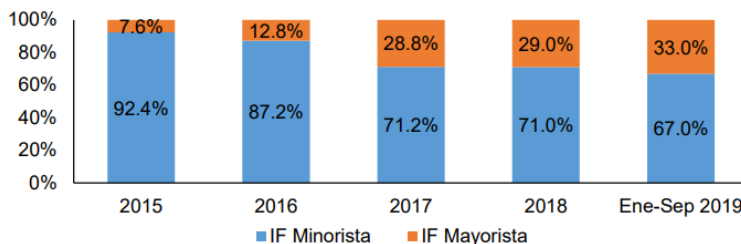


Gráfico N° 7: Evolución de los ingresos desagregados por mercado mayorista y minorista

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

Así, de los resultados obtenidos en la última revisión de 2019 por parte del organismo regulador, para la determinación de Telefónica del Perú como Proveedor Importante, se obtuvo que el 68% de los ingresos del servicio corresponden a ingresos generados en el mercado minorista, mientras que, sólo un 32%, es proveniente de ingresos del mercado mayorista. Ver Gráfico N° 8.

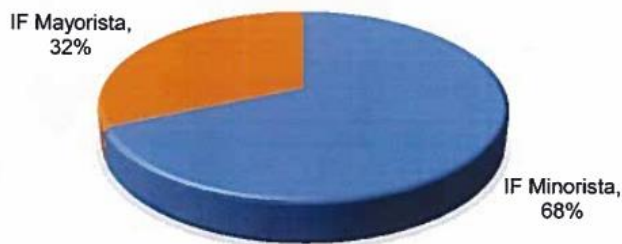


Gráfico N° 8: Distribución de los ingresos de internet fijo según mercado

Fuente: Informe N° 147-GPRC/2019 de OSIPTEL

En ese sentido, si bien los ingresos de los operadores respecto al mercado mayorista se han incrementado en los últimos años, este

incremento no ha sido significativo y los ingresos del mercado mayorista aún continúan muy por debajo de los ingresos del mercado minorista. Lo cual evidencia el poco dinamismo comercial en las acciones de reventa del servicio de internet fijo en el mercado mayorista por parte de Telefónica del Perú a otros competidores y, a su vez, el poco interés de los competidores en las ofertas de Telefónica del Perú.

En relación a lo anterior, el organismo regulador precisó en los referidos informes que, los ingresos generados en el mercado mayorista en la última revisión del año 2019, correspondieron en un 97.6% a las empresas Olo de Perú S.A.C. y TVS Wireless S.A.C., las cuales revenden transmisión de datos a la empresa América Móvil; sin embargo, todas estas empresas pertenecen al mismo grupo económico. Por lo tanto, la comercialización a nivel mayorista representó una negociación interna entre empresas del mismo grupo económico, más que una evidencia de la existencia de un mercado competitivo de reventa del servicio de internet fijo. Lo que representa la casi nula competencia en el mercado mayorista de internet fijo en relación a la reventa del servicio fijo de internet.

Por último, sobre los resultados respecto al incremento de las tarifas para el servicio de internet fijo en el mercado minorista, se observa que Telefónica del Perú, es la empresa que realizó el mayor número de incrementos tarifarios, esto es diez incrementos³⁶; en tanto que, su competidor más cercano sólo realizó dos incrementos³⁷. Cabe resaltar que, los incrementos máximos fueron mayores en cada año, siendo así: S/ 10 en 2018 a S/ 12.1 en 2019 y hasta S/ 15.9 en 2020. Estos resultados, sin duda reflejan el poder significativo de mercado de

³⁶ Telefónica del Perú, en 2018 realizó 6 incrementos, en 2019 realizó 3 incrementos y en 2020 realizó 1 incremento, de acuerdo al Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL.

³⁷ América Móvil, en 2019 realizó 2 incrementos, de acuerdo al Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL.

Telefónica del Perú para comportarse independientemente de su competidor más cercano, de forma tal que puede influir intensamente en el mercado minorista y, en consecuencia, afectar la competencia. Ver Gráfico N° 9.

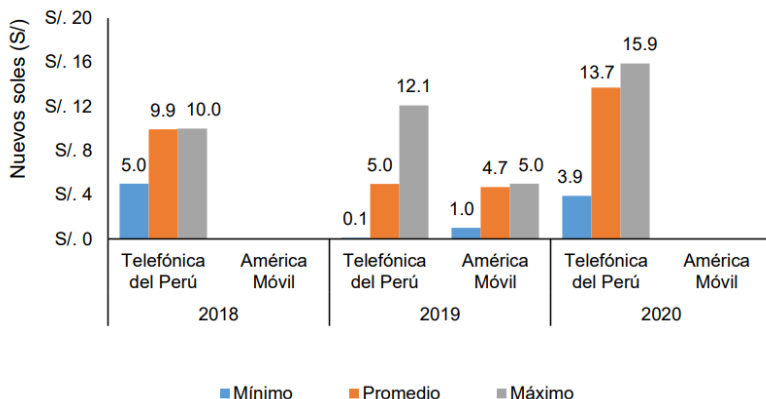


Gráfico N° 9: Incrementos en la tarifa mensual del servicio de internet fijo

Fuente: Informe N° 00048-GPRC/2020 de OSIPTEL

En consecuencia, de los resultados analizados correspondientes a los informes antes citados, para determinar el efecto del poder significativo de mercado de Telefónica del Perú en la competencia, se evidencia que Telefónica del Perú cuenta con un poder significativo en el mercado mayorista de internet fijo y aunque OSIPTEL impuso medidas asimétricas en relación a la reventa del internet fijo a “precios razonables”, se refleja que dicha regulación es insuficiente para generar mayores niveles de competencia efectiva en el mercado.

4.2. Análisis comparativo del mercado de banda ancha y la regulación del OSIPTEL y la CMT

Análisis de la regulación del mercado de banda ancha del mercado peruano y español

En principio, en el sentido que se ha mencionado anteriormente, las autoridades de regulación pueden establecer medidas asimétricas a los operadores en el mercado mayorista, toda vez que, el poder significativo de mercado por parte de un operador puede afectar la competencia en el mercado minorista.

En ese sentido, tanto el OSIPTEL como la CMT (hoy en día CNMC) establecieron obligaciones asimétricas para el operador Telefónica en función a la facultad de regulación del mercado de banda ancha.

En el contexto del regulador peruano, el OSIPTEL ejerce una función normativa establecida en la Ley Marco de organismos reguladores de servicios públicos, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos y normas que regulen los procedimientos a su cargo, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas³⁸. En ese sentido, tiene entre sus funciones fundamentales la de mantener y promover una competencia efectiva y justa entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones³⁹, siendo un objetivo específico del OSIPTEL, promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones y facilitar el

³⁸ Art. 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332

³⁹ Art. 77 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones de Perú, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-93-TCC

desarrollo, modernización y explotación eficiente de los servicios de telecomunicaciones⁴⁰.

En ese sentido, el organismo regulador peruano aprobó un Documento Marco para la Determinación de Proveedores Importantes en los Mercados de Telecomunicaciones⁴¹, que contiene la metodología y procedimiento para determinar proveedores importantes de los servicios de telecomunicaciones. En relación a este documento, el OSIPTEL determina los mercados relevantes y del análisis realizado declara a un Proveedor Importante.

Sobre el particular, el OSIPTEL determina que los mercados relevantes en el Mercado N° 25: Acceso mayorista para internet y transmisión de datos, están constituidos por el mercado de acceso mayorista para el servicio de acceso a internet fijo y analiza el poder significativo de mercado de los operadores, y declara como Proveedor Importante a Telefónica del Perú mediante la última revisión en la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL.

Por otro lado, en el caso del regulador español, la CMT (hoy en día CNMC) sigue la Recomendación de la Comisión respecto a los mercados del sector de comunicaciones electrónicas⁴², la cual

⁴⁰ Art. 19 del Reglamento General de OSIPTEL, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2021-PCM.

⁴¹ Aprobado mediante Resolución N° 099-211-CD/OSIPTEL

⁴² Recomendación de la Comisión del 11 de febrero de 2003, respecto a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas, la cual estableció los mercados que podían ser objeto de regulación ex ante. Recomendación de la Comisión del 17 de diciembre de 2007, acerca de los mercados pertinentes de productos y servicios del sector de las comunicaciones electrónicas, la cual estableció el mercado de Banda Ancha como un mercado que debía ser analizado por las Autoridades Nacionales de Regulación. Recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 2014 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE

identificó los mercados de referencia de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas mayoristas⁴³, en los que se aplicaría regulación donde operaban una o más empresas con poder significativo, de acuerdo a

En particular, la Recomendación de la Comisión obliga a las Autoridades Nacionales de Regulación (ANR), en este caso la CMT (hoy en día CNMC), a delimitar los mercados en una determinada zona geográfica en las que las condiciones de la competencia son similares o suficientemente homogéneas y que, pueda distinguirse de las zonas donde las condiciones de competencia son sustancialmente diferentes, teniendo en cuenta si el operador con poder significativo de mercado actúa de manera uniforme en toda la zona de su red o no, de forma tal que, sus actividades se ven restringidas en unas zonas, pero no en otras⁴⁴.

Ahora bien, en relación a la Recomendación del 17 de diciembre del 2007, la Comisión Europea establece una lista de 7 mercados relevantes, los cuales son:

- Mercado 1/2007: Mercado minorista de acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija.
- Mercado 2/2007: Mercado mayorista de acceso y originación de llamadas en redes fijas.
- Mercado 3/2007: Mercado mayorista de terminación de llamadas en redes fijas.
- Mercado 4/2005: Mercado mayorista de acceso físico a infraestructuras de red en una ubicación fija.
- Mercado 5/2007: Mercado mayorista de acceso de banda ancha.
- Mercado 6/2007: Mercado de segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor.

⁴³ Art. 13.1 de la Ley 9/2014. Ley General de Telecomunicaciones de España

⁴⁴ Numeral 7 de la Recomendación de la Comisión de 9 de octubre de 2014.

- Mercado 7/2007: Mercado de terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales.

En particular, en lo correspondiente los mercados que fueron objeto de regulación, estos fueron el mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red y el acceso de banda ancha al por mayor; es decir, los mercados 4 y 5 antes mencionados por la Recomendación de la Comisión.

En ese sentido, la CMT analizó los mercados antes mencionados emitiendo la Resolución aprobada por el expediente número MTZ 2008/626, por la cual se definió el mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor y, en consecuencia, se estableció a Telefónica como el operador con poder significativo de mercado y se le impusieron obligaciones específicas.

Por lo expuesto, en relación a la regulación en ambos mercados, se concluye lo siguiente:

(i) La facultad de regulación conferida a la CMT y el OSIPTEL tienen una norma de carácter distinto. La CMT se encuentra facultada a la determinación de mercados relevantes y la declaración de un operador con poder significativo en el mercado de banda ancha español, en función a la Recomendación de la Comisión Europea que ha de seguir una transposición a la legislación nacional española, mientras que, al OSIPTEL lo faculta una ley del gobierno peruano y el Documento Marco, por la cual determina los mercados y declara al proveedor importante en el mercado de banda ancha peruano.

(ii) La recomendación de la Comisión Europea así como el Documento Marco en Perú, hacen una distinción para definir el mercado relevante de acuerdo a zonas geográficas, de manera que, en las zonas donde no existe competencia efectiva sea aplicable la regulación por parte de la

autoridad reguladora y, en consecuencia, sea justificable la aplicación de obligaciones asimétricas al operador declarado con poder significativo.

(iii) La CMT determina como mercados relevantes a el acceso a infraestructura (físico) y el mercado de banda ancha; mientras que, OSIPTEL sólo declara como mercado relevante al acceso mayorista para el servicio de acceso a internet fijo. No obstante, en ambos casos, tanto la CMT como el OSIPTEL impusieron obligaciones asimétricas en relación al acceso a infraestructura y acceso a banda ancha a Telefónica.

Análisis de las características del mercado de banda ancha español y peruano

Tecnología del mercado de banda ancha español y peruano

En cuanto al contexto de la tecnología de acceso a internet de banda ancha en el mercado español en el año 2008, la tecnología del internet fijo se brindó predominante a través del acceso mediante Cablemódem (también llamada HFC) y xDSL .

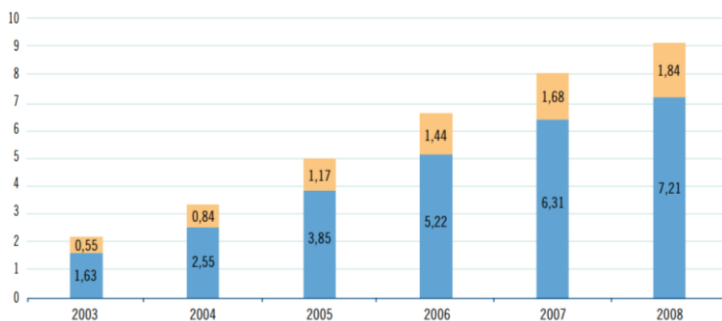


Gráfico N° 10: Evolución de las líneas de banda ancha por tecnología en España (2008)

Fuente: Informe anual 2008 de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones

De otro lado, en Perú, la tecnología predominante hasta la última revisión del organismo regulador en el año 2019, las tecnologías para el acceso a internet fijo se brindó predominante a través del acceso Cablemódem (HCF) y xDSL.

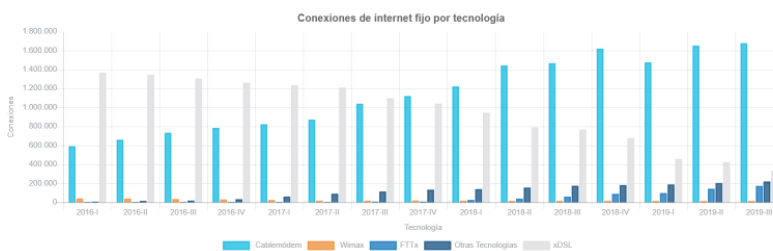


Gráfico N° 11 : Conexiones de internet fijo por tecnología

Fuente: Punku – Portal web de OSIPTEL

Sobre el particular, se evidencia que, las tecnologías de acceso a internet en el mercado español en el 2008 y el mercado peruano en el 2019, presentan una marcada similitud en tecnologías de acceso a banda ancha a través de xDSL sobre el par de cobre y HFC mediante un soporte mixto de fibra coaxial.

Cabe señalar que, si bien existe la tecnología sobre redes de fibra óptica, esta tecnología en ambos contextos se evidencia en una escala incipiente.

Posición de dominio en el mercado minorista

En cuanto a la posición de dominio de Telefónica en el mercado español en el año 2008, en términos de líneas de banda ancha, se observa el liderazgo del operador con una cuota de mercado superior a 56% sobre el total de líneas, seguido por su segundo competidor Ono

con una cuota de 15.3% y el tercer competidor Orange con una cuota de 12.7%, y los demás operadores de cable y alternativos de xDSL que se repartieron el resto de líneas

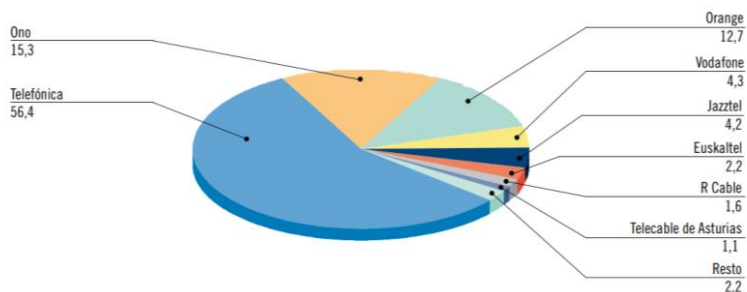


Gráfico N° 12: Cuota de mercado de las líneas de banda ancha en España (2008)

Fuente: Informe anual 2008 de la Comisió del Mercado de Telecomunicaciones

En el caso del mercado peruano de banda ancha en el año 2019, la posición de dominio de Telefónica del Perú también evidencia un liderazgo respecto a sus competidores con una cuota de mercado superior a 69%, seguido por el segundo competidor América Móvil que tiene una cuota de 22.98% y el tercer competidor Entel con una cuota de 6.17% y el resto de operadores que se repartieron el resto del mercado.

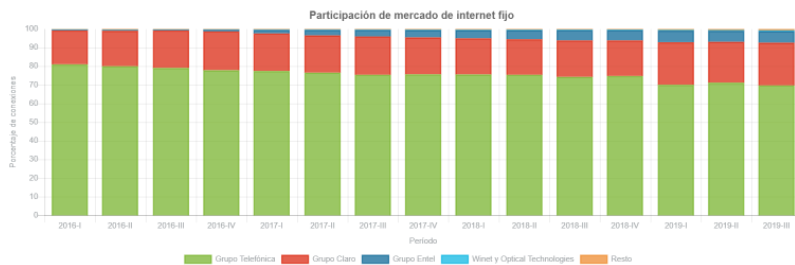


Gráfico N° 13: Cuota de mercado en participación de mercado de internet fijo en Perú (2019)

Fuente: Punku – Portal web de OSIPTEL

En consecuencia, se evidencia que, el escenario del mercado mayorista de internet fijo español en el año 2008 y el mercado peruano de 2019, presentaban condiciones similares respecto al poder significativo del operador dominante. En ambos casos, Telefónica mantenía un liderazgo significativo frente a sus competidores, teniendo una cuota de mercado incluso de hasta tres veces superior en relación a la cuota de mercado de su segundo competidor y de hasta cuatro veces superior frente al tercer competidor en el caso español y de hasta diez veces frente al tercer competidor en el caso peruano.

Por lo expuesto, en relación a las características del mercado de banda ancha español en 2008 y peruano en 2019, se concluye lo siguiente:

(i) Telefónica, tiene calidad de operador histórico, toda vez que, es propietaria de una red de acceso construida en un periodo de monopolio y derechos exclusivos, lo que evidentemente le otorga ventajas competitivas frente a sus competidores.

(ii) El mercado mayorista de banda ancha peruano y español se encuentran altamente concentrados, toda vez que, no existen operadores relevantes prestando los servicios de referencia, por lo que Telefónica es la única alternativa a terceros y, en consecuencia, Telefónica mantiene cuotas de mercado significativas.

(iii) En el mercado minorista de banda ancha, Telefónica tiene una cuota de mercado, en términos de conexiones, muy superior frente a sus competidores, toda vez que, al considerar el nivel de participación del resto de empresas se observó que ninguna de ellas ostenta una participación similar a Telefónica.

(iv) Telefónica se encuentra integrada verticalmente, por lo que se encuentra presente tanto en el mercado mayorista, así como, en el mercado minorista del servicio de banda ancha.

Análisis de las medidas regulatorias en el mercado de banda ancha por la CMT y el OSIPTEL a Telefónica

Como ha podido concluirse, las condiciones de los mercados de internet fijo antes expuestos resultan similares, sin embargo, veremos las medidas regulatorias adoptadas por los organismos reguladores en Perú en el 2019 y España en el 2008.

De la revisión de las resoluciones de la CMT y el OSIPTEL, se ha clasificado que las obligaciones están relacionadas a dos condiciones generales: (i) obligación de acceso a infraestructura para servicios de banda ancha, y (ii) obligación de reventa de servicios mayoristas de banda ancha.

En cuanto a la resolución de la CMT se impusieron las siguientes obligaciones a Telefónica:

(i) Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado a todos los operadores, a precios regulados.

El acceso desagregado al bucle de abonado es un servicio mayorista que consiste en que un operador de telecomunicaciones alquila los pares de cobre que conectan a un usuario con la central telefónica (lo que se conoce como red de acceso) al operador designado con poder significativo de mercado para prestar servicios de banda ancha. Esto

requiere que dicho operador alternativo tienda infraestructura hasta cada central del operador principal en la que vaya a tener clientes, permitiéndole prestar servicios ADSL sobre la red de acceso existente del operador principal, sin necesidad de desplegar una red de telecomunicaciones completa. Cabe señalar que, el acceso desagregado al bucle de abonado normalmente requiere disponer de un espacio en el inmueble que aloja la central, lo que es conocido como servicio de coubicación. (Ministerio de asuntos económicos y transformación digital, 2022)

En este caso, a Telefónica se le impuso la obligación de acceso desagregado a los bucles y subbucles metálicos, lo cual incluye los servicios mayoristas por los cuales el operador que los suministra cede el uso del par de cobre a otro operador, siendo de aplicación a los bucles y subbucles de abonado. Cabe señalar, que de acuerdo a lo resuelto por la CMT, España contaría con dos modalidades de desagregación: (i) Servicio de acceso completamente desagregado al par de cobre⁴⁵; y (ii) Servicio de acceso desagregado compartido al par de cobre⁴⁶. En la actualidad, la CNCM regula estos servicios mediante la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (en adelante, OBA)⁴⁷.

(ii) Obligación de proporcionar acceso a los recursos asociados de infraestructuras de obra civil, a precios regulados.

⁴⁵ Este servicio ofrece una conexión a la red del operador, que permite a otros operadores el uso exclusivo de los elementos que forman parte del bucle o subbucle de abonado o del bucle o subbucle vacante.

⁴⁶ Este servicio mayorista ofrece una conexión a la red del operador, que permite a otros operadores el uso de frecuencias no vocales del espectro sobre el bucle o subbucle de abonado, manteniéndose por el operador suministrador la prestación del servicio telefónico disponible al público.

⁴⁷ En la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado (OBA) se fijan los precios y las condiciones de los servicios que Telefónica está obligada a prestar a los operadores alternativos. Aquellos pueden escoger la modalidad de acceso desagregado a través de la que ofrecen servicios a los usuarios finales.

El acceso a conductos e infraestructuras pasivas es un servicio mayorista mediante el cual los operadores alternativos pueden acceder a las infraestructuras de obra civil (arquetas, canalizaciones, postes, registros y conductos) de la red del operador designado con poder significativo de mercado. A través de este servicio, los competidores de Telefónica pueden desplegar su propia red utilizando infraestructuras ya construidas, lo que les permite ahorrar costes y, por tanto, fomentar el despliegue de redes y la competencia en servicios (Ministerio de asuntos económicos y transformación digital, 2022).

En este caso, a Telefónica se le impuso la obligación de acceso a infraestructura civil (pasiva), lo que implica, el acceso a cualquier elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella, como tuberías, mástiles, conductos, cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores, edificios o entradas a edificios, instalaciones de antenas, torres y postes.

Cabe señalar que en cuanto a las medidas (i) y (ii), los acuerdos de acceso serán de conocimiento por la CMT teniendo en cuenta los accesos que se planteen entre los operadores, tanto durante la negociación de los mismos como durante su ejecución. Los conflictos que se produzcan en relación con dichos acuerdos se resolverán por la CMT. En la actualidad, la CNMC regula estos servicios a través de la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos de Telefónica (en adelante, MARCo)⁴⁸.

(iii) Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha (con velocidad nominal hasta 30 Mbit/s) a todos los operadores

⁴⁸ En la oferta de acceso a conductos (MARCo), se establece un conjunto de servicios que Telefónica debe prestar a otros operadores para facilitar el acceso a sus infraestructuras de obra civil. Las condiciones y precios de acceso a la infraestructura de Telefónica están recogidos en esta oferta.

El servicio de acceso indirecto o acceso de banda ancha al por mayor es el servicio por el cual los operadores alternativos se conectan a distintos puntos de la red del operador designado con poder significativo de mercado de forma que pueden ofrecer servicios de banda ancha (Ministerio de asuntos económicos y transformación digital, 2022).

En este caso, la CMT concluyó que, la oferta de servicios mayoristas de acceso indirecto al bucle que alcanza velocidades de hasta 30 Mbit/s (sobre xDSL) resulta suficiente para asegurar la replicabilidad de las velocidades de referencia en el mercado minorista de acceso a Internet de banda ancha. Por tanto, se le impuso a Telefónica la obligación de la reventa de los servicios mayoristas de acceso de banda ancha hasta 30 Mbit/s a los demás operadores. Para esto, la CMT establece una regulación de precios máximos para las ofertas de Telefónica. De esta manera, los operadores alternativos pagan a Telefónica una cuota correspondiente al acceso a su red, de acuerdo a la tecnología, y otra correspondiente al ancho de banda (en Mbit/s) contratado en cada punto de acceso de interconexión. En la actualidad, la CNMC regula estos servicios a través de NEBA (oferta de referencia para el Nuevo servicio Ethernet de Banda Ancha).

Por otro lado, en el caso de OSIPTEL, se establecieron las siguientes medidas regulatorias:

(i) Obligación de acceso y uso compartido de infraestructura

En este caso, el OSIPTEL impuso a Telefónica, la obligación de otorgar el acceso y uso compartido de la infraestructura de telecomunicaciones para proveer el acceso mayorista para el servicio de internet vía xDSL y/o vía HFC para velocidades inferiores a 50Mbps.

Sobre el particular, se define como acceso y uso compartido de infraestructura a todo poste, ducto, conducto, cámara, torre, derechos

de vía asociado a la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, adicionalmente, se considerará infraestructura de uso público a aquella que así sea declarada por OSIPTEL con opinión previa y favorable de los organismos reguladores competentes. Cabe señalar que, además se incluye la coubiación, la cual es el uso de espacio físico, energía, infraestructura de soporte de redes y otras facilidades disponibles en la infraestructura en telecomunicaciones , requerido por un operador de servicio público de telecomunicaciones para la ubicación y operación de equipos y/o elementos de telecomunicaciones⁴⁹.

En este caso, uno de los operadores solicita al acceso a la infraestructura al otro operador pudiendo acceder por acuerdo entre las partes durante el periodo de negociación y finalizando mediante un contrato de compartición. Sin embargo, en el caso que no existe un acuerdo finalizado el periodo de negociación, el operador interesado podrá solicitar a OSIPTEL la emisión de un mandato de compartición que establecerá las condiciones técnicas, económicas y legales de acceso y uso.

Cabe señalar que, OSIPTEL aprueba una Oferta Básica de Compartición⁵⁰, determinando los titulares de infraestructura de uso público que estarán sujetos a esta obligación, en este caso Telefónica del Perú. Este documento en particular, establece los derechos y obligaciones de los operadores, y en cuanto, a las condiciones

⁴⁹ Decreto Legislativo N° 1019. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de acceso a la infraestructura de los proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones.

⁵⁰ Mediante la Resolución de Gerencia General N° 167-2015-GG/OSIPTEL se aprobó en la última revisión, la Oferta Básica de Compartición (OBC) de Infraestructura de Telecomunicaciones de la empresa Telefónica del Perú S.A.A., en favor de los concesionarios que requieran dicha infraestructura para prestar sus servicios públicos de telecomunicaciones.

económicas de los espacios para racks y energía, puntos de apoyo en postes, así también de los ductos, conductos, poliductos y cámaras.

(ii) Obligación de reventa de los servicios públicos de telecomunicaciones

En este caso, el OSIPTEL impuso a Telefónica, la obligación a ofrecer a otros proveedores, la comercialización o reventa del servicio de acceso a Internet vía xDSL y/o HFC en velocidades inferiores a 50Mbps. Teniendo en cuenta que, la reventa deberá ser ofrecida a tarifas razonables.

Sobre el particular, la reventa a nivel mayorista de Telefónica del Perú deberá ser ofrecidas a tarifas razonables, respetando los principios de neutralidad y no discriminación⁵¹, para lo cual serán puestas a público conocimiento a los terceros operadores a través del Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT)⁵².

Teniendo en cuenta las obligaciones asimétricas de ambos reguladores, la CMT y el OSIPTEL, se alcanzan las siguientes conclusiones:

(i) Las autoridades reguladores, tanto la CMT y el OSIPTEL, son conscientes que Telefónica en su calidad de operador histórico tiene la mayor red de infraestructura en telecomunicaciones desplegada, motivo por el cual, se han establecido obligaciones de acceso a dicha infraestructura. En el caso del mercado español, se impuso la obligación del acceso a la infraestructura civil (pasiva) y acceso desagregado al bucle a precios regulados, mientras que, en el mercado peruano se ha establecido el acceso a la infraestructura de telecomunicaciones comprendiendo las instalaciones de obra civil y la ubicación. Asimismo, ambas autoridades reguladoras han

⁵¹ Artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL.

⁵² Telefónica del Perú debe registrar la oferta de reventa mayorista de su tráfico en el Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT).

establecido obligaciones respecto a la reventa del servicio de banda ancha, sin embargo, la CMT establece los precios máximos a diferencia del OSIPTEL que no cuenta con una regulación de precios máximos, dejando a Telefónica fijar los precios de este servicio.

(ii) La resolución de la CMT establece precios regulados a Telefónica para que otros operadores tengan acceso tanto al bucle desagregado y al acceso a infraestructura de obra civil a través de los documentos OBA y MARCo, respectivamente. A diferencia de la CMT, el OSIPTEL aprueba una Oferta Básica de Compartición que únicamente recoge los precios para espacios para racks y energía, puntos de apoyo en postes, los ductos, conductos, poliductos y cámaras; sin embargo, si bien se ha establecido la ubicación en la Ley de acceso a la infraestructura del Proveedor Importante, no existe una regulación de precios respecto al acceso desagregado al bucle de Telefónica. De modo tal, que Telefónica puede fijar precios altos de acceso al bucle desagregado, lo cual representa una barrera de entrada para otros operadores, esto teniendo en cuenta que, cuando la autoridad reguladora fija los precios al bucle desagregado, permite que los operadores alternativos pueden ahorrar en costos de despliegue de infraestructura y ser más eficientes en el uso de la red de última milla y, en ese sentido, el operador dominante tenga que reducir precios o innovar en la prestación de sus servicios.

(iii) En cuanto a la reventa de servicios mayoristas de banda ancha, existe una marcada diferencia respecto a la regulación de precios. Mientras que, la CMT ha establecido una regulación de precios máximos para las ofertas mayoristas de Telefónica, el OSIPTEL sólo ha señalado que estos precios deban ser razonables en tanto no vulneren principios de discriminación y neutralidad. En ese sentido, la regulación de OSIPTEL presenta una desventaja ante la ausencia de regulación de precios, esto teniendo en cuenta que el acceso indirecto (reventa) permite a los operadores alternativos el acceso en aquellas zonas menos atractivas para la inversión en infraestructuras, como

zonas rurales o de difícil geografía (como es el caso de Perú), toda vez que, exige menos inversiones no requiere que el operador alternativo tienda infraestructuras hasta cada una de las centrales de Telefónica en las que quiere prestar servicios, a diferencia del acceso desagregado al bucle de abonado.

(iv) Algunas obligaciones impuestas a Telefónica por parte de OSIPTEL, como es el caso de la ausencia de regulación de acceso desagregado al bucle, así como, la ausencia de regulación de precios máximos de reventa del servicio mayorista de banda ancha, pueden limitar la competencia en el mercado minorista, toda vez que, pueden representar barreras de entrada a nuevos competidores en zonas geográficas donde el despliegue de infraestructura es costoso, teniendo en cuenta que la geografía peruana se caracteriza por ser accidentada y montañosa en zonas rurales. En ese sentido, la regulación de precios del acceso desagregado al bucle y la reventa de servicios de banda ancha, pueden introducir mayores niveles de competencia, toda vez que, Telefónica aún cuenta con un poder significativo de mercado respecto a sus demás competidores y principalmente a que, cuenta con la mayor red de infraestructura de red que se evidencia en la cobertura que tiene en todas las regiones de Perú.

Autoridades reguladoras/ Obligaciones impuestas	OSIPTTEL	CMT
Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso completamente desagregado y compartido al bucle de abonado a todos los operadores	Sin precios regulados. Por acuerdo entre las partes.	Con precios regulados mediante la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado.
Obligación de proporcionar acceso a los recursos asociados de infraestructuras de obra civil	A precios regulados mediante la Oferta Básica de Compartición.	A precios regulados mediante la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos de Telefónica.
Obligación de reventa de los servicios mayoristas de acceso de banda ancha a todos los operadores	Sin precios regulados.	Con precios regulados.

Cuadro N° 4: Resumen de las obligaciones impuestas a Telefónica por las autoridades reguladores de Perú y España
 Fuente: Elaboración propia

4.3. Propuesta de regulación en la Determinación de Proveedores Importantes en el mercado peruano

En la presente investigación, se ha observado el poder significativo de Telefónica del Perú en el mercado mayorista a partir de los Informes de OSIPTTEL en relación a la concentración en el mercado de internet fijo, indicadores de cobertura a nivel nacional, los ingresos obtenidos por los operadores en el mercado mayorista y minorista y, los incrementos tarifarios de Telefónica del Perú a nivel minorista, aún

con la regulación vigente respecto a las obligaciones asimétricas impuestas por el OSIPTEL.

Adicionalmente, habiendo realizado una comparación de las condiciones del mercado de banda ancha español (2008) y peruano (2019), respecto al poder significativo de mercado de Telefónica, así como de las medidas regulatorias impuestas por las autoridades CMT y OSIPTEL a Telefónica, se ha podido determinar que las obligaciones asimétricas vigentes impuestas por OSIPTEL en la última Determinación de Proveedores Importantes en el mercado de banda ancha se justifican, sin embargo, existen medidas adicionales que contribuirían a alcanzar un mayor nivel de competencia.

En ese sentido, teniendo en cuenta que, el organismo regulador peruano transcurrido 03 años desde la última resolución que impuso obligaciones asimétricas a Telefónica, analiza si las medidas regulatorias impuestas a Telefónica del Perú deben continuar, se propone las siguientes medidas adicionales en la próxima revisión:

(i) Establecer la obligación de acceso desagregado al bucle a precios regulados, toda vez que, esto permitirá a los operadores alternativos ahorrar en costos de despliegue de infraestructura de red, evitando así una barrera de entrada debido a los altos costos involucrados en la inversión de infraestructura, teniendo en cuenta principalmente que las regiones de Perú se caracterizan por una geografía accidentada y montañosa, en especial en zonas rurales que hacen difícil el acceso. De esa forma, los operadores podrán acceder a la red de última milla para ofrecer sus servicios a los usuarios finales pudiendo diferenciar sus servicios respecto a los ofrecidos por Telefónica del Perú, y de esta forma, conseguir mayores niveles de competencia a nivel minorista.

(ii) Establecer precios regulados a la reventa del servicio mayorista de banda ancha, en el sentido que, la oferta de Telefónica a nivel mayorista sea revisada por el OSIPTEL, de forma tal que, dicho análisis pueda evitar el estrechamiento de márgenes. En ese sentido,

al establecer precios reguladores de las ofertas mayoristas se busca que los otros operadores no encuentren una barrera de entrada ante altos precios en el mercado mayorista. De esa manera, los nuevos operadores podrán conseguir un margen suficiente para cubrir los costos que tendría que soportar para ofrecer servicios minoristas a la reventa del internet fijo de Telefónica del Perú, y de esa manera, generar competencia en el mercado minorista.

(iii) Modificar el vigente Reglamento de Tarifas de los servicios de telecomunicaciones, en el sentido que, las ofertas mayoristas de reventa del servicio de banda ancha por parte de Telefónica del Perú sean reguladas en adelante dentro del Régimen Regulado, en el cual las tarifas son reguladas por OSIPTEL, esto facultaría al organismo regulador peruano en el establecimiento de precios máximos a las ofertas de Telefónica del Perú.

5. CONCLUSIÓN

Esta investigación ha tenido por objeto analizar si ¿se justifica la vigente regulación del mercado de banda ancha y las obligaciones asimétricas impuestas a Telefónica del Perú como proveedor importante en Perú?, toda vez que, cuenta con poder significativo en el mercado mayorista de internet fijo que podría afectar la competencia en el mercado minorista.

En general, la función de una agencia reguladora en telecomunicaciones es conseguir el correcto funcionamiento del mercado cuando no existe competencia efectiva. Por consiguiente, el análisis comparativo de los mercados español y peruano, así como también las medidas impuestas, muestran que Telefónica, ha mantenido a lo largo del tiempo, una cuota de mercado significativa aun cuando se ha dado el ingreso de nuevos operadores a competir en el mercado de internet fijo. En el mercado peruano, si bien se

evidencia que Telefónica del Perú ha ido perdiendo cuota de mercado en el periodo 2015 a 2019, aún su cuota de mercado se mantiene por encima del 50% en el mercado de internet fijo.

Lo anterior se ha visto reflejado en las acciones de constante incremento tarifario en el servicio de internet del mercado minorista, lo cual nos hace concluir que Telefónica del Perú se ha comportado como un operador independiente de su competencia, teniendo en cuenta además que, cuenta con una marcada diferencia de cobertura en la mayoría de regiones de Perú, frente a su segundo competidor.

Aunque, OSIPTEL mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 154-2019-CD/OSIPTEL declaró a Telefónica del Perú como Proveedor Importante en el mercado de acceso mayorista para el servicio de acceso a internet vía xDSL y HFC, y por tanto, impuso una obligación de reventa a precios razonables, esta regulación no ha sido suficiente para disciplinar la conducta de Telefónica del Perú en ese mercado, toda vez que, el organismo regulador OSIPTEL no realiza ningún análisis sobre el estrechamiento de márgenes que permitan concluir que los precios impuestos por Telefónica del Perú sean atractivas para otros operadores, a diferencia de como lo hizo la CMT, con la finalidad de generar un margen suficiente a los competidores. Esto se ha visto reflejado en los resultados de las operadoras intervinientes en las transacciones del mercado mayorista, lo cual evidenció que estas fueron realizadas entre operadores del mismo grupo económico.

En consecuencia, de las condiciones de mercado analizadas y, los informes y resoluciones del organismo regulador y su comparación con la regulación de precios mayoristas de internet fijo de la CMT, esta investigación ha podido concluir que el poder significativo en el mercado de internet fijo mayorista por parte de Telefónica del Perú y la falta de una regulación adecuada sobre los precios mayoristas de

internet fijo de Telefónica del Perú, afecta la competencia en el mercado de telecomunicaciones peruano.

En ese sentido, en materia de política pública se recomienda la intervención en el mercado de internet fijo mayorista, toda vez que, el mercado mayorista de telecomunicaciones peruano, está altamente ligado al minorista. Para esto, se propone la implementación de una regulación de precios al bucle desagregado y a la reventa del servicio mayorista de parte de Telefónica del Perú, sujeto a una revisión periódica, de forma tal que, se evite el estrechamiento de márgenes y los otros operadores puedan conseguir un margen suficiente para cubrir los costos que tendría que soportar para ofrecer servicios minoristas a la reventa del internet fijo de Telefónica del Perú, y de esa manera, generar competencia en el mercado minorista.

Es conveniente señalar que Telefónica del Perú no sólo cuenta con la categoría de Proveedor Importante en el mercado mayorista de internet fijo, sino además cuenta con el control de infraestructura de cobertura como son los postes y cableado, puede establecer barreras estratégicas como es el caso de la convergencia de servicios a través del empaquetamiento o exclusividad de contenidos, además de la imposición de costos de transacción a los usuarios, y que no existe en el mercado de telecomunicaciones peruano, ningún competidor con una escala cercana a la de Telefónica del Perú, lo que justifica la función del organismo regulador para establecer obligaciones asimétricas a fin de evitar prácticas anticompetitivas.

Por último, desde el enfoque legislativo, resulta necesaria una reforma del Reglamento General de Tarifas que faculte al organismo regulador OSIPTEL, para establecer los precios máximos en el mercado mayorista, lo cual podrá ser objeto de un mayor estudio legal para poder diseñar mejores políticas públicas con el fin de tener una mejor regulación en el sector de las telecomunicaciones en Perú.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bel, G., Calzada, J., & Fageda, X. (2006). *Productividad y Competitividad en la economía española. Liberalización y competencia en España: ¿Dónde estamos?*
- Blog CNMC. (2010). *Conceptos básicos de telecomos: Redes de acceso y regulación*. <https://blog.cnmc.es/2010/03/19/conceptos-basicos-de-telecos-redes-de-acceso-y-regulacion/>
- Department of Justice. The United States. (2018). *Herfindahl-Hirschman Index*. <https://www.justice.gov/atr/herfindahl-hirschman-index>
- Díez Estella, F., & Fernández Álvarez-Labrador, M. (2008). *El estrechamiento de márgenes en los mercados de telecomunicaciones. Comentario a la Decisión de la Comisión Europea de 4 de julio de 2007, asunto COMP/38.784-Wanadoo España contra Telefónica*.
[http://www.fernandodiezestella.com/Publicaciones/margin_squeeze_\(2008\).pdf](http://www.fernandodiezestella.com/Publicaciones/margin_squeeze_(2008).pdf)
- Eckenrod, S. (2006). *Incentive regulation in local telecommunications: The effects on price markups*. *Journal of Regulatory Economics*. <https://www-webofscience-com.unmsm.lookproxy.com/wos/woscc/full-record/WOS:000240577400006>
- Frías Jiménez, B. (2020). *Aplicación de la metodología de empresa eficiente al servicio de acceso a internet de Ecuador con el fin de obtener un precio referencial para la regulación y fijación de precios*.
- García Rendón, J., & Posada Aparicio, J. P. (2016). *Demanda de Internet: el sector mayorista de telecomunicaciones colombiano*.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/5624/3695>

Herrera Gonzáles, F. (2006). *La aplicación de principios de Derecho de la competencia a la regulación sectorial de telecomunicaciones*.

https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Herrera-Gonzalez/publication/28132422_La_aplicacion_de_principios_de_derecho_de_competencia_a_la_regulacion_sectorial_de_telecomunicaciones/links/544a3e8a0cf2f6388084fd23/La-aplicacion-de-principios-de-derecho

Lapuente, V., Fernández-Albertos, J., Ahumada, M., Gonzáles Alonso, A., Llobet, G., Parrado, S., . . . Cortázar, L. (2018). *La calidad de las instituciones en España*.
<https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/04/Calidad-insti-CdE-WEB.pdf#page=115>

López, A. (2019). *Competencia y regulación en los mercados españoles de telecomunicaciones*.

Ministerio de asuntos económicos y transformación digital. (2022). *Banda Ancha. Regulación a nivel mayorista*.
<https://advancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/regulacion/nivel-mayorista/Paginas/nivel-mayorista.aspx>

Ortiz Laverde, S. (2014). *Entre regulación y competencia: revisión institucional de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* CNMC.
<https://eprints.ucm.es/id/eprint/28137/1/T35657.pdf>

OSIPTTEL. (1996). *Memoria 1996. La Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones en el Perú*.

OSIPTEL. (1998). *Libro blanco sobre la apertura de las telecomunicaciones en el Perú*.

OSIPTEL. (2014). *El Boom de las Telecomunicaciones*.

Otero Martin, J. (2019). *Competencia y regulación en los mercados de comunicaciones electrónicas: Banda ancha y despliegues de nueva generación*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7005957>

Peitz, M. (2005). *Asymmetric access price regulation in telecommunications markets*. *European Economic Review*.
<https://www-webofscience-com.unmsm.lookproxy.com/wos/woscc/full-record/WOS:000226279000005>

Rozas Balbotín, P. (2002). *Competencia y conflictos regulatorios en la industria de telecomunicaciones de América Latina*.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7275/S0211900_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Rubio Campillo, R. (2015). *Impacto de las políticas regulatorias y de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones*.
http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/98589/1/RRC_TESIS.pdf

Tovar Mena, T. (2006). *“Derecho de la Competencia y Telecomunicaciones”*. ARA Editores.

Recibido: 15/09/2024

Aceptado: 18/10/2024