

# **Respuesta a la consulta pública sobre el “Anteproyecto de Lineamientos para el Despliegue y Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Telecomunicaciones y Radiodifusión”**

---

18 de Noviembre de 2016

# Introducción

Con fecha 10 de Octubre de 2016, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) emitió una consulta pública relativa al “Anteproyecto de Lineamientos para el Despliegue y Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, dando un plazo de 30 días hábiles a los interesados en la misma para recabar comentarios sobre el proceso.

Este documento es la respuesta de Telefónica México al citado proceso, donde se presenta la posición de Telefónica México a la consulta pública, aportando para ello un resumen de mejores prácticas a nivel internacional en cuestión de compartición de infraestructuras de Telecomunicaciones, y presentando la visión de Telefónica México del Anteproyecto, comentarios y puntos de mejora desde nuestra visión y entendimiento de la situación actual del mercado y del impacto de este Anteproyecto en el mismo.

Las críticas y puntos de mejora se centran en el alcance del Anteproyecto expuesto por el IFT, que extiende la obligación de compartición de infraestructura a todos los operadores que intervienen en el mercado, y no solo al Agente Económico Preponderante (“AEP”). Entendemos que este alcance se aleja de la filosofía de la Reforma Constitucional en Telecomunicaciones y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que tiene como uno de los objetivos el de reducir la dominancia del AEP en México mediante la imposición de medidas asimétricas que corrijan esta situación. Entendemos que el Anteproyecto de esta consulta pública, tal cual está formulado, estaría en contradicción con el conjunto de obligaciones de compartición asimétricas ya impuestas y no correspondería con la situación actual y prospectiva del mercado, dado que el IFT no estaría evidenciando fallos en el conjunto del mismo que justificaran unas obligaciones regulatorias globales para todos los operadores que en él intervienen.

Los aspectos más técnicos del Anteproyecto, en lo general y sin entrar al detalle, desde el punto de vista de Telefónica México nos parecen adecuados y en línea con las mejores prácticas internacionales, siempre y como se ha mencionado, se apliquen de manera exclusiva al AEP.

# Experiencia y mejores prácticas a nivel internacional

La compartición de infraestructuras de Telecomunicaciones es una práctica ampliamente extendida a nivel internacional, tanto por el interés de los agentes que participan en el mercado como por normativa regulatoria y de competencia.

Por otro lado, a nivel internacional, se diferencia claramente el mercado de compartición de infraestructuras entre infraestructuras pertenecientes a servicios fijos (telefonía, datos, alquiler de circuitos) y el mercado de servicios móviles. Las muy distintas características de ambos mercados determinan un comportamiento e interés marcadamente distinto de los agentes intervinientes en compartir infraestructura.

## Servicios Fijos

Los servicios fijos, en la mayor parte de los países, vienen condicionados por la existencia de antiguos monopolios públicos en el pasado, determinando la existencia de una infraestructura (insumo) esencial heredada que, a pesar de las privatizaciones habidas y apertura a la competencia, han condicionado y en parte condicionan aún en el presente la dinámica competitiva. Esto ha determinado la imposición de medidas regulatorias de carácter mayorista y minorista, levantándose paulatinamente las mismas, empezando por las minoristas, a medida que los mercados fijos se iban haciendo más competitivos y en base a la teoría de la “escalera de inversión”, por la que la existencia de medidas asimétricas en principio propiciaba que los operadores alternativos aprovechaban dicha regulación asimétrica para invertir en infraestructuras alternativas.

Sin embargo, en buena parte de los países, la infraestructura del operador dominante era, y es todavía en algunos casos, difícilmente replicable en su totalidad, lo que ha determinado la existencia de medidas regulatorias específicas para abrir las redes del operador dominante y permitir concretamente la compartición de la infraestructura civil, ya que se trata de un insumo esencial, con gran capilaridad y cobertura y, generalmente, con capacidad sobrante disponible. Estas medidas siempre y de manera exclusiva han ido dirigidas al operador dominante, incluso en aquellos casos donde había infraestructura alternativa, como por ejemplo operadores de cable, en base a estudios de mercado específicos que demostraban la mayor capilaridad y alcance de la red del dominante y, principalmente, con el sustento legal de que esta infraestructura civil era, en la mayor parte de los casos, infraestructura heredada en los tiempos de monopolio público, y por tanto un activo que el operador dominante contaba que le daba una clara ventaja competitiva, que venía heredado de tiempos en los que el operador era propiedad estatal, y que en buena parte estaría ya amortizado (los activos de obra civil pueden tener vidas útiles de más de 50 años).

Por otro lado, poniendo el foco en Europa, en principio y para nuevos despliegues de infraestructura fija, concretamente redes de nueva generación (NGA), se esperaba que no hubiera

obligaciones específicas para los operadores dominantes, en virtud de que todos los operadores partían en idénticas condiciones y tenían los mismos incentivos, costos y expectativas.

Sin embargo y como es bien conocido, si bien en un principio cuando comenzaron de manera masiva los primeros despliegues NGA se llegó a plantear desde la Comisión Europea el concepto de “vacaciones regulatorias” en el sentido de no aplicar ninguna regulación *ex ante* a los operadores dominantes para los nuevos despliegues y así fomentar el desarrollo de nuevas infraestructuras, finalmente, tanto desde la Unión Europea como desde los reguladores nacionales en Europa, mayoritariamente y después de detallados y profundos análisis de mercado, se han establecido medidas regulatorias mayoristas para abrir también las nuevas redes del dominante sustentadas en la posible ventaja que puede tener en términos de capacidad de inversión, acceso a financiación, poder de compra, infraestructura civil heredada, etc., de tal manera que los nuevos mercados NGA pudieran de nuevo devenir en cuasi monopolios/oligopolios, según la opinión de las entidades regulatorias. Y ello a pesar de la evidencia de despliegues masivos, tanto de operadores dominantes como de alternativos, existencia de acuerdos de despliegue compartidos (sin ser exhaustivo y a modo de ejemplo, en España existen acuerdos de despliegue compartido y coinversión en FTTH entre todos los operadores<sup>1 2</sup>), y tratarse de nuevas tecnologías con incierta penetración y por tanto retorno de inversión.

Las medidas aplicadas en este caso no sólo obligan a la compartición de la infraestructura pasiva (ductos, postes, etc.) sino también la imposición de obligaciones mayoristas de servicios NGA (desagregación de fibra, acceso indirecto “bitstream”, etc.).

Con todo, **en ambos casos se aplica la obligación de compartición de infraestructura pasiva**. Más adelante se detallará el caso de España como referencia europea, pues los análisis y obligaciones llevadas a cabo por el regulador han seguido las directrices europeas.

Como referencia latinoamericana, se utilizará el caso peruano, que se expondrá también más adelante.

En resumen, para el caso de obligaciones de compartición de infraestructura de operadores fijos, se evidencia que en los casos en los que han existido **monopolios en el pasado** y en virtud de su ventaja competitiva en el presente, se establecen **obligaciones de acceso y compartición de la infraestructura**, tanto la infraestructura de las redes tradicionales como la infraestructura que soporta a las nuevas redes, y **siempre y exclusivamente** obligaciones asimétricas **hacia el operador incumbente, con poder sustancial o preponderante**, orientadas a que los operadores alternativos puedan hacer uso de la misma y aumentar el nivel de competencia.

---

<sup>1</sup> Telefónica y Jazztel firman un acuerdo de compartición y coinversión en fibra: <http://www.europapress.es/portaltic/empresas/noticia-telefonica-jazztel-firman-acuerdo-comparticion-coinversion-fibra-20121008181124.html>

<sup>2</sup> Orange y Vodafone firman un acuerdo para desplegar fibra en España: <http://www.vodafone.es/conocenos/es/vodafone-espana/sala-de-prensa/notas-de-prensa/orange-y-vodafone-firman-un-acuerdo-para/>

## Servicios Móviles

En el caso de los servicios móviles, el mercado, desarrollo histórico, competencia, y concepto de infraestructura (insumo) esencial son muy distintas al caso de los servicios fijos anteriormente expuesto.

En general y en un sentido más amplio que el de compartición de infraestructura, incluyendo la apertura de la red (OMVs, acuerdos de roaming entre OMRs, etc.) y compartición de infraestructura pasiva, la apertura de las redes, con el fin de ofrecer servicios a otros operadores que les proporcionen a su vez la capacidad para dar servicios al cliente final, presenta incentivos para los operadores móviles con red (OMR) que dependen en gran medida de las características del mercado: si se trata de un mercado maduro o en desarrollo, de la participación en el mercado del OMR y de las estrategias de negocio de los operadores solicitantes, si son operadores especializados o si su estrategia de negocio está basada en la reducción de los precios.

La apertura en el caso de los operadores móviles puede llevarse a cabo cuando se dan algunas de las siguientes condiciones:

- El operador establece voluntariamente acuerdos mayoristas con terceros operadores que se especializan en determinados nichos de mercado. En este caso, el operador con red valora los acuerdos mayoristas como una oportunidad para acceder indirectamente a una cartera de clientes que hasta el momento no tenía
- Cuando el operador dispone de capacidad excedente en su red. En este caso, proporcionar servicios de red a otro operador supone el uso de esta capacidad disponible y por lo tanto el aumento de la rentabilidad de las inversiones realizadas. Los operadores con cuotas pequeñas de mercado, en general, se encuentran en esta situación
- En respuesta a las acciones de otros competidores con red que establecen acuerdos con terceros operadores. Derivados de estos acuerdos, se incrementa la competencia en el mercado minorista, los operadores pierden cuota de mercado y para tratar de recuperar el volumen de ingresos, de la mano del mercado mayorista establece acuerdos en dicho mercado mayorista
- La imposición de medidas regulatorias. Las acciones del regulador pueden ir desde favorecer la apertura del mercado mayorista hasta obligar al operador a la apertura de su red

En Europa, la directriz principal de las políticas de la Comisión Europea (CE) en el sector de las redes y servicios de telecomunicaciones es la aplicación de la normativa de competencia como instrumento regulador de los mercados. Sin embargo, cuando se detecta la falta de competencia efectiva, se propicia la intervención de las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR).

Para guiar la actuación de las ANR, las recomendaciones de 2002 incluyen las líneas que marca la CE para la determinación de mercados relevantes, de las posiciones de poder significativo de los operadores en los dichos mercados que los alejan de la competencia efectiva, así como se establecen las medidas que pueden adoptar las ANR sobre los mercados con el fin de corregir los fallos detectados.

La directiva 2002/21/CE establece el análisis y procedimientos para determinar los mercados que tienen la condición de mercados relevantes, determinando un total de 18 mercados susceptibles de recibir una regulación *ex ante*. Esta recomendación fue modificada por la recomendación 2007/17/CE en la que se reduce a 7 la lista de los mercados relevantes **no incluyéndose de forma explícita en dicha lista el mercado de los servicios de comunicaciones móviles**. Se atribuye a las ANR la responsabilidad de analizar periódicamente los mercados relevantes con el fin de determinar posiciones de poder en los mismos.

En 2011 el regulador español, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CNMC, antes CMT), realizó un cuestionario complementario dentro del procedimiento de revisión de los mercados de acceso y originación mayorista en redes móviles<sup>3</sup> para conocer la situación de estos mercados en el resto de la Unión Europea. **Así 19 de las 23 autoridades nacionales reguladoras que respondieron indicaban que en su mercado no existían medidas que garantizaran específicamente el acceso mayorista más allá de las obligaciones de apertura de red adquiridas con la obtención de las concesiones otorgadas por los Estados o de las obligaciones generales impuestas a los mercados de servicios de telecomunicaciones**. Esto está en concordancia con la posición favorable de la CE a la obtención de acuerdos comerciales entre operadores en base a las altas penetraciones del mercado de los servicios móviles, los consumos elevados, la tendencia a la baja de los precios y la facilidad de cambio a otro operador. El resto reconocieron aplicar una regulación sustentada sobre el procedimiento de análisis de mercados establecido por la CE.

Como ya se mencionó, más adelante se detallará el caso de España como referencia europea, pues los análisis llevados a cabo por la CNMC y obligaciones y recomendaciones han seguido las directrices europeas.

En Latinoamérica, la legislación se centra en favorecer el desarrollo del mercado mayorista de acceso y originación, aunque, en general, no regula el acceso a la red de los operadores móviles ni establece el precio de estos servicios. **Priman los libres acuerdos entre el operador de red y los terceros, estableciéndose en dichos acuerdos las condiciones y la duración del mismo sin la intervención de las autoridades regulatorias del país.**

---

<sup>3</sup> *Proyecto de Medida relativo a la definición y análisis de los Mercados de Acceso y Originación Mayorista en redes móviles, la designación de operadores con poder significativo y la propuesta de obligaciones específicas*. CMT 2011

Como se mencionó también, se detallará más adelante el caso peruano, como referencia de análisis y medidas llevadas a cabo por el regulador peruano (OSIPTEL).

Concretamente poniendo el foco en la compartición de infraestructura pasiva de operadores de telecomunicaciones móviles, los acuerdos libres de compartición de infraestructuras permiten a los operadores móviles hacer un uso conjunto de los edificios, mástiles e incluso antenas y eventualmente de las frecuencias y del *core* de red. Entre las ventajas que se consiguen con la compartición de infraestructuras destacan:

- Disminuye los costos para los operadores en el despliegue y la explotación. La compartición de la infraestructura permite a los operadores alcanzar las economías de escala necesarias para la supervivencia en un entorno altamente competitivo
- En línea con el punto anterior, facilita la extensión de la cobertura en regiones geográficas antes desatendidas, algunas de ellas menos atractivas para el despliegue de las redes móviles en base a las condiciones geográficas de dichas zonas o la demanda potencial de las mismas
- Puede proporcionar capacidad adicional en zonas congestionadas donde el espacio para emplazamientos y torres es limitado
- Evitan duplicidad de infraestructuras y disminuye el impacto ambiental de las redes móviles
- Contribuye a aumentar la competencia dando acceso a los operadores a instalaciones clave que precisan para competir en cobertura y calidad de servicio

En línea con lo expuesto anteriormente, en algunos países aparece la figura de un tercer agente, operador neutro de infraestructura, que se dedica a la explotación de las torres para la instalación de las antenas de telefonía móvil. Así, en España, Telefónica ha traspasado parte de sus activos de torres a la empresa Cellnex, que alquila las mismas a los operadores para instalación de sus equipos de acceso radio. Una función similar desempeña American Tower en Latinoamérica, concretamente en México. Se evidencia la existencia de un mercado con sentido propio, con claros incentivos para los dos partes, con un claro modelo de negocio y sinergias resultado de la racionalización y compartición de la infraestructura, donde el operador neutro neutraliza las posibles reticencias y conflictos de interés.

La compartición de infraestructuras móviles se ha venido realizando con la cooperación voluntaria de los operadores con licencia y basándose en sus necesidades comerciales. Hasta la fecha, no se ha encontrado evidencia en ningún país relevante de una obligación regulatoria de compartición de infraestructura en redes móviles más allá de propiciar que éstas se produzcan fruto del mutuo acuerdo entre las partes.

En resumen, concluyendo la práctica internacional de compartición de infraestructura de servicios móviles, las obligaciones, de existir, se centran fundamentalmente en el ámbito mayorista de acceso y reventa (OMVs, acuerdos de roaming entre operadores), después de llevarse a cabo

análisis de competencia por parte de los organismos reguladores, promoviendo la apertura y los acuerdos particulares. Al respecto de existencia de una regulación específica de **compartición de infraestructura** pasiva, **no se ha encontrado ninguna evidencia a nivel internacional de obligatoriedad** de la misma. Ello en virtud de que existe un fuerte incentivo entre los operadores para llegar a acuerdos y que sean fruto del interés de ambas partes, siempre establecidos en modo privado, con la existencia de agentes especializados en el mismo con promueven aún más el dinamismo del mercado.

Infraestructura	Características de la compartición	Caso
Emplazamientos	Los operadores ocupan el mismo espacio físico pero instalan sus propios mástiles, antenas y nodos de acceso. Según los acuerdos pueden compartir el equipamiento de soporte.	Existen acuerdos voluntarios en todos los países de Europa Occidental La ley de torres de la Subtel en Chile “[...] promueve que las nuevas antenas se instalen en infraestructuras ya existentes como torres edificios y luminarias [...]”
Mástiles	Los operadores comparten el mástil pero utilizan su propia antena. Según los acuerdos pueden compartir el equipamiento de soporte	Existen acuerdos voluntarios en todos los países de Europa Occidental <i>Idem</i> que el caso anterior en Chile
Red de Acceso Radio	Los operadores comparten los equipos de la red de acceso. Mientras que el hardware es común, el software es propio de cada operador	Existen acuerdos voluntarios de “RAN Sharing” en: Noruega, Suecia, UK y España (desde 2006 Vodafone y Orange comparten RAN para cobertura 3G)
Red de Acceso y Core	Los operadores móviles además de compartir la red de acceso comparten una o más partes del núcleo de red (“Core”)	Existen acuerdos voluntarios para la compartición de la red de acceso y partes del núcleo de red en Noruega. En UK es una alternativa en estudio

Tabla 1: Compartición de infraestructuras en redes móviles

## Determinación del concepto de infraestructura (insumo) esencial en redes fijas y en redes móviles

Como se ha venido desarrollando con anterioridad, un concepto clave a la hora de determinar obligaciones de compartición es el **concepto de infraestructura (insumo) esencial**.

En la práctica internacional, se diferencia claramente el concepto de insumo esencial cuando se trata de redes fijas, proveniente de operadores incumbentes (antiguos monopolios), a cuando se trata de redes móviles, por su muy distinta naturaleza tanto técnica como competitiva.

En las **redes fijas**, la infraestructura civil representa una parte muy importante de la estructura de costos de la operadora y replicarla por parte de otros operadores representa un reto técnico, económico y legal. Además, se da el hecho de que esta infraestructura fue desarrollada mayoritariamente cuando los operadores incumbentes eran operadores estatales y, una vez



fueron privatizados, heredaron estos activos, confiriéndoles una enorme ventaja competitiva además del hecho de que buena parte de estos activos de obra civil ya estaban amortizados. Típicamente, la definición que dan los reguladores para establecer que una infraestructura de red fija es un insumo esencial es la siguiente:

1. Es suministrado de modo exclusivo o de manera predominante por un solo proveedor o un número limitado de proveedores
2. Su sustitución no es factible en lo técnico o en lo económico

Después de determinar que efectivamente se trata de un insumo esencial, tras el respectivo análisis de mercado, el regulador determinará las obligaciones más adecuadas para corregir la ventaja competitiva que supone este insumo esencial para el operador dominante. Llegado el caso, podrá determinar una segmentación geográfica de obligaciones si determina que las condiciones de insumo esencial no se dan a un nivel nacional.

A diferencia del ámbito fijo de servicios de telecomunicaciones, el concepto de insumo esencial en **redes móviles es cualitativa y cuantitativamente diferente.**

Las barreras de entrada que puede afrontar un nuevo operador móvil entrante son básicamente dos: la disponibilidad de espectro y la existencia de fuertes economías de escala en los operadores móviles fruto de la existencia de altos costes fijos (despliegue por cobertura), siendo ambas lo que determina el insumo esencial.

Respecto a las economías de escala, si bien es cierto al principio de la operación ello no condicionará a favor o en contra a un nuevo posible entrante en un mercado, pues lo que estas economías de escala determinarán es la necesidad del entrante de acaparar cuota de mercado, establecer un nicho de clientes/geografía o un mix de ambos. Existen numerosos ejemplos que demuestran que esto realmente no es una barrera de entrada pues cuando se han liberalizado los mercados, siempre ha habido operadores dispuestos a entrar en ellos, incluso partiendo de cero (América Móvil y Telefónica en Costa Rica recientemente, Viettel en Perú y un largo etcétera). En todo caso, la existencia de estas economías de escala condicionan que el mercado móvil tienda a ser concentrado, con un número limitado de operadores con red propia, pues sólo así se garantiza que los operadores que operan en el mercado alcancen un cierto volumen que permita su viabilidad económica.

Realmente es el primer aspecto, la disponibilidad de espectro, un recurso escaso, el que condiciona y limita la entrada de un nuevo operador y el que realmente se convierte en una barrera de entrada y un insumo esencial.

Aquí los reguladores nacionales se encuentran con un problema y contradicción ya que al llevar a cabo un análisis de mercado, determinar que el espectro es la barrera de entrada, ciertamente les pone en el foco ya que son los reguladores ellos mismos, o agencias gubernamentales afines, las

que adjudican el espectro y tienen la potestad de otorgar espectro adicional a nuevos entrantes. Son así juez y parte en un estudio de mercado que analice la situación actual y prospectiva. Es por ello y retomando lo dicho anteriormente, que el concepto de insumo esencial no suele jugar un papel relevante en los análisis de mercado en redes móviles y sí más la dinámica competitiva actual y prospectiva a la hora de determinar obligaciones de acceso.

## Casos Perú y España

A continuación se exponen los casos de Perú y de España, como casos de referencia de Europa y América, con operadores incumbentes, tanto fijos como móviles, donde en el pasado se han llevado a cabo análisis de mercado para determinar obligaciones regulatorias de acceso y compartición de infraestructura.

### España

En España, el regulador CNMC diferencia entre el mercado de servicios fijos y el mercado de servicios móviles, siguiendo las directrices y recomendaciones europeas de mercados susceptibles de regulación *ex ante*.

Para el mercado fijo, en noviembre de 2009, la CNMC aprobó la oferta MARCo<sup>4</sup> definitiva con los precios, plazos y servicios que guían las relaciones entre los operadores alternativos y el dominante cuando éstos le piden utilizar sus ductos para desplegar sus propias redes a través de ellos.

Cuando la CNMC analizó los mercados de banda ancha mayorista (mercados 4 y 5) impuso al operador dominante, y sólo a él, la obligación de abrir sus infraestructuras de obra civil a sus competidores para que pudieran desplegar sus propias redes. Lo hizo porque el operador dominante, según descripción de la CNMC, *“heredó esa infraestructura tras sus años de monopolio y teniendo en cuenta que para un operador alternativo sería muy costoso replicar esas infraestructuras de obra civil; le supondría entre el 60% y el 80% de los costes de un despliegue FTTH.”*<sup>5</sup>

La obligación de compartición fijada al operador dominante supone permitir el acceso a los operadores alternativos a la infraestructura civil en base a una oferta de referencia con base en una orientación a costos de precios, establecimiento de SLAs, etc.

Cabe mencionar y a efectos de transparencia, que para la infraestructura en fachadas de edificios, los “verticales”, la CNMC impuso a todos los operadores, tanto incumbentes como alternativos, la obligación de compartir este segmento de infraestructura<sup>6</sup>, ya que representa un cuello de botella y el primer operador en llegar al edificio, podía limitar las posibilidades de instalación de cableado

---

<sup>4</sup> <https://telecos.cnmc.es/marco>

<sup>5</sup> <https://blog.cnmc.es/2012/07/12/mejoras-en-el-acceso-a-los-conductos-de-telefonica-por-parte-de-los-operadores-alternativos/>

<sup>6</sup> <https://blog.cnmc.es/2015/12/09/novedades-para-el-ultimo-tramo-de-la-fibra-optica-en-los-edificios/>

de los operadores que llegaran después. Pero como se indica, esta obligación simétrica para todos tenía exclusivamente el alcance del cableado del edificio residencial de los clientes, el último segmento de la instalación.

Respecto a obligaciones de compartición en el mercado móvil, indicar que las mismas únicamente han sido establecidas para el acceso y originación (OMVs y roaming entre operadores a nivel nacional). En 2006 y una vez que la CNMC constató que había alguna falla en el mercado de acceso<sup>7</sup>, después de un periodo de observación del mercado, recepción de quejas por parte de solicitantes de acceso alegando trabas para alcanzar acuerdos con los operadores de red y, tras llevar a cabo un análisis de mercado detallado, impuso la apertura de las redes bajo el paradigma de proporcionalidad, menor carga regulatoria y meramente situándose el regulador como garante de los acuerdos, dejando que los mismos fueran libres entre las partes de manera que se optimizara el funcionamiento del mismo, en base a la capacidad vacante de determinados operadores, nichos de mercado, etc. En fecha reciente, 2016, la CNMC ha emitido una propuesta pendiente de aprobación en la que levanta todas las obligaciones de acceso<sup>8</sup>.

Destacar que nunca ha habido una regulación respecto a la compartición de infraestructura pasiva de red móvil. Las obligaciones mencionadas se refieren únicamente al acceso a OMVs, reventa de tráfico y acuerdos de roaming con operadores nacionales. De hecho, el mercado de compartición de infraestructura es muy dinámico en España, con acuerdos de compartición entre los principales operadores (Telefónica con Yoigo<sup>9</sup>, Telefónica con Vodafone<sup>10</sup>, Vodafone con Orange<sup>11</sup>), por ejemplo, para dar cobertura en zonas rurales. Y reseñar la existencia de empresas de infraestructura pasiva, como Cellnex, muy activo en la compra de torres a los operadores principales que ceden esa parte de su negocio y activos a efectos de eficiencia operacional<sup>12</sup>.

## Perú

De manera análoga, el regulador peruano, OSIPTEL, ha llevado a cabo distintos análisis de mercado y distintos procedimientos regulatorios en el Perú, para servicios fijos y para servicios móviles, con repercusiones en el ámbito en cuestión de compartición de infraestructura.

En el mercado fijo, en sucesivos análisis y procedimientos, OSIPTEL ha determinado que el operador dominante posee un insumo esencial: su red fija con gran capilaridad y alcance a nivel nacional, la cual todavía no puede ser replicada por la competencia, a pesar de que en los últimos

---

<sup>7</sup> CNMC 2006: resolución por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil, la designación de los operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la comisión europea

<sup>8</sup> CNMC 2016: Inicio y trámite de información pública del procedimiento para la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas

<sup>9</sup> <http://www.yoigo.com/sobreyoigo/notas-de-prensa-yoigo/yoigo-movistar-acuerdan-compartir-4g/>

<sup>10</sup> <http://www.abc.es/20090324/economia-empresas/telefonica-vodafone-alian-para-20090324.html>

<sup>11</sup> <http://www.expansion.com/2013/11/12/empresas/tmt/1384292982.html>

<sup>12</sup> <https://www.cellnextelecom.com/quienes-somos/>

tiempos se están desarrollando infraestructuras alternativas, tanto de operadores alternativos de tamaño comparable (América Móvil) como de la infraestructura estatal denominada Red Dorsal, que ya está siendo operativa. Es de esperar que en próximos análisis el OSIPTEL concluya que existe competencia y pueda levantar alguna de las obligaciones regulatorias pero, al día de hoy, el operador dominante acarrea una serie de obligaciones asimétricas, y sólo a él, fruto de su consideración como dominante con un insumo esencial, hasta la fecha, todavía no replicable según el regulador.

Respecto al mercado móvil, en 2013 el OSIPTEL<sup>13</sup> llevó a cabo el primer análisis de mercado móvil, allí denominado análisis de Proveedor Importante en el mercado móvil. En un primer Anteproyecto abierto a aportaciones de todos los implicados, determinó que se daba un poder de mercado conjunto entre Telefónica y América Móvil y, como consecuencia, imponía una serie de obligaciones de acceso y compartición, con obligación de una oferta de referencia y otra serie de medidas bastante estrictas. Posteriormente y fruto de un nuevo análisis y escuchadas las partes y nuevas evidencias, concluyó en la resolución definitiva<sup>14</sup> que no se daba dominancia, ni particular de un sólo operador ni conjunta, y suprimió las obligaciones, atribuyéndose únicamente como garante para resolver desacuerdos particulares privados en caso de disputa. Uno de los puntos principales en los que sustentó el cambio fue que se evidenció la existencia de acuerdos previos particulares de compartición, que no se producían trabas para alcanzar acuerdos, y una mayor dinámica competitiva de la que preliminarmente determinó, además de un análisis más a fondo de las mejores prácticas internacionales.

Indicar por otro lado, que de haberse aplicado obligaciones de acceso y compartición por que se hubiera evidenciado una posición de dominancia, se hubiera aplicado a los dos principales operadores móviles, con muy similar cuota de mercado en aquel momento, y no a todos los operadores existentes.

## **Resumen de la práctica internacional**

Recapitulando lo expuesto en este apartado, incidir en lo siguiente:

- Que a nivel internacional se diferencia entre mercado fijo y mercado móvil a la hora de determinar posibles obligaciones de compartición de infraestructura
- El concepto de insumo esencial es diferente para redes fijas que para redes móviles. En las primeras, se sustenta en el hecho de infraestructuras civiles heredadas de antiguos monopolios, en buena parte amortizadas, que confieren una ventaja competitiva al heredero de esos activos, difícilmente replicables, lo que motiva acciones para una regulación asimétrica, incluso en despliegues de nuevas redes NGA

---

<sup>13</sup> Resolución preliminar: Resolución del Consejo Directivo N° 162-2013-CD/OSIPTEL

<sup>14</sup> Resolución definitiva: Resolución del Consejo Directivo N° 085-2014-CD/OSIPTEL

- Para redes móviles, el insumo esencial, entendido como barrera de entrada, es fundamentalmente el espectro radioeléctrico, recurso escaso para proveer servicios de telecomunicaciones móviles. La manera de abordar por tanto un análisis de competencia en el mercado difiere de manera importante respecto a redes fijas
- A nivel internacional, se evidencia una regulación asimétrica en redes fijas que obliga a la apertura y compartición de las infraestructuras pasivas del operador dominante
- En los mercados móviles, no suele regularse el acceso y compartición y cuando se da, su ámbito es el de acceso y originación de servicios móviles (OMVs, roaming nacional) y nunca el de compartición de infraestructura. De hecho, el mercado de compartición de infraestructura en redes móviles es un mercado muy dinámico, donde se dan acuerdos voluntarios entre operadores en virtud de mejores economías de escala, ampliación de cobertura a entornos rurales, etc., y donde se da la figura del operador neutro especializado en la compartición de la infraestructura, fruto del interés de todas las partes y las mejoras en eficiencia (American Tower, Cellnex, etc.)
- Como norma general, las obligaciones regulatorias se fijan después del análisis del mercado en cuestión, una vez detectada una falla en el mismo, y atendiendo siempre al principio de proporcionalidad, causalidad y menor carga para el regulado

# Análisis situación en México y del Anteproyecto presentado por el IFT

En este apartado, desde Telefónica exponemos nuestra visión de la realidad del sector de Telecomunicaciones mexicano, el contexto a tener en cuenta para esta consulta pública, las evidencias que sustentarán nuestras recomendaciones, y las recomendaciones y sugerencias de cambios y mejoras en el Anteproyecto para que éste esté en línea con el objetivo principal de la LFTyR y mejore la dinámica competitiva del mercado de Telecomunicaciones mexicano.

## **Mercado de Telecomunicaciones en México y nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

La nueva Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR) en México, aprobada en 2014, tiene como principal objetivo mejorar la competencia en el país y corregir la situación excepcional de dominio del operador dominante, que tras numerosos años de proceso privatizador y apertura del mercado apenas ha visto reducida su participación y dominio en el mismo, aplicándose para ello medidas asimétricas excepcionales hasta que la situación sea solventada.

La primera medida fue por tanto declarar al grupo empresarial al que pertenece América Móvil como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las Telecomunicaciones y a partir de ahí aplicar toda una serie de medidas asimétricas hasta conseguir que su participación en el mercado quedara por debajo del 50%.

La situación actual, pasados dos años desde el inicio de la LFTyR, es que América Móvil apenas ha reducido su dominancia y sigue poseyendo una cuota de mercado entorno al 70%, tanto en fija (voz e internet) como en móvil. Queda lejos por tanto del objetivo del 50%.

Una de las medidas asimétricas en curso es la obligación de compartición de infraestructura del AEP a terceros y establecimiento de una oferta de referencia, lo cual desde ya entendemos que choca con el Anteproyecto actual y desdibuja su objetivo, al extender obligaciones de compartición a los operadores alternativos y por tanto diluir las obligaciones del AEP y romper el principio de medidas asimétricas que emana de la nueva ley.

Se entendería que todas las medidas regulatorias que presentara el IFT fueran en línea con las directrices de la LFTyR y siempre sustentadas por estudios del mercado en cuestión que determinasen la imposición de estas medidas.

De otro lado, haciendo el ejercicio teórico de dejar al margen las medidas asimétricas contra el AEP, la aplicación de obligaciones regulatorias de compartición a todos los agentes del mercado debería estar amparado por un estudio de mercado detallado para determinar el grado de competencia del mismo, dominancia de uno o varios de los agentes, existencia de fallas o trabas

en el mercado de compartición y que tuviera al menos en cuenta las siguientes realidades del mercado mexicano:

- No se evidencia apenas disminución de posición de dominio del AEP en los años transcurridos desde que la LFTyR entró en vigor
- El operador alternativo después del AEP con mayor cuota de mercado no llega al 20% de cuota en ingresos, lo que evidencia gran asimetría en la participación en el mercado
- Existencia prospectiva de una Red Compartida Mayorista y Red Troncal de transporte
- Existencia de acuerdos voluntarios de compartición de infraestructura entre operadores alternativos y existencia de acuerdos de acceso y originación voluntarios de varios operadores de red a los OMVs
- Existencia de operadores de infraestructuras neutros. Mercado dinámico y competitivo con la existencia de agentes especializados en compartición de infraestructuras, que tanto despliegan red propia como compran activos (torres) a operadores de red para su posterior operación en modalidad de alquiler. Por ejemplo el caso de American Tower
- A pesar de la segregación de activos del AEP como torres en una nueva empresa (Telesites), al día de hoy no se conocen operadores arrendatarios distintos al AEP de esos activos y se evidencian unos precios de referencia fuera de mercado en comparación con operadores de infraestructura neutros
- Evidencia de grandes dificultades administrativas y legislativas para el despliegue de infraestructura civil ajena a los propios operadores

## **Aspectos relevantes del Anteproyecto del IFT**

A continuación se hacen comentarios a los puntos principales del Anteproyecto de compartición de infraestructuras de Telecomunicaciones realizado por el IFT que, a entender de Telefónica, mayor impacto tienen y deberían ser modificados, comentándose seguidamente cada uno de ellos.

### **1. No establece diferencias entre la Compartición de infraestructura y el despliegue**

La problemática de la regulación de Compartición de Infraestructura debe diferenciarse de la regulación que se aplique al despliegue de infraestructura. En ese sentido hay que destacar que se trata de facultades diferenciadas en el artículo 15 en la fracción XI y XLV de la LFTyR. En este caso consideramos que, en consonancia con las mejores prácticas internacionales, la obligación de compartición debe restringirse al Agente Económico Preponderante y a determinadas situaciones como los Derechos de vía, Red compartida y el aprovechamiento de edificios públicos. Por otra parte, en aquello que afecta al

despliegue resulta de la mayor importancia la coordinación con las políticas públicas que implemente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para facilitar las condiciones para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en tanto que corresponde a esta instancia el establecimiento de los mecanismos de colaboración entre los tres niveles de gobierno en la materia

2. **Obligación extensiva a todos los operadores y no sólo al AEP**

Éste es uno de los puntos principales del Anteproyecto. Obligación de compartir la infraestructura a todos los agentes que participan en el sector. Por todo lo expuesto hasta ahora, entendemos desde Telefónica que es una medida no justificada en base a un análisis detallado del mercado, a las mejores prácticas internacionales y, principalmente, se contradice con el objetivo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Este Anteproyecto diluye las medidas anteriores de obligaciones asimétricas de compartición de infraestructura por parte del AEP y por tanto se alejan del objetivo de reducir su dominio. Los puntos siguientes en mayor o menor medida siguen ahondando en este punto

3. **No sustentando en un análisis de mercado**

Las obligaciones impuestas, para todos los operadores, no se concluyen de un análisis del mercado que evidencie una falla en el mismo, consecuencia de una dominancia de todos los operadores, no aportando por tanto pruebas de que no se estén llegando a acuerdos voluntarios de compartición por parte de todos los operadores. Más allá de las medidas asimétricas contra el AEP de la LFTyR, una medida regulatoria que afecte a todos los operadores deberá estar bien sustentada y consecuencia de un análisis de mercado, que evidencie que todos los operadores están teniendo comportamientos no competitivos

4. **No observancia de principios generales regulatorios de mejores prácticas**

En línea con el punto anterior, toda medida regulatoria que se aplique en un mercado a los agentes que en él intervienen tiene que ser causal (obedecer a una falla detectada), orientada a corregir esa falla, proporcional a la falla detectada y, siempre, fijando la medida regulatoria que menor carga suponga para el regulado y que solvente el problema detectado. Todos estos principios entendemos que no son cumplidos al extender las obligaciones de compartición a todos los operadores sin identificar una causa subyacente. De hecho y en cuanto a la carga que suponen, incide en un gran costo para el operador tanto de gestión (obligación de presentar planes de despliegue, información de planta, etc.), como costo añadido de despliegue (provisionar capacidad excedente), como costo de oportunidad (autoprovisión de capacidad a futuro, valoración del activo a precio de mercado frente a precio regulado, etc.). Si los operadores alternativos ya afrontan grandes dificultades para erosionar la dominancia del AEP, esto no hace más que añadir mayor dificultad



## 5. **No consideración experiencia regulatoria internacional**

Como se describió en el capítulo anterior, la experiencia internacional en compartición de infraestructura muestra que, en el mercado de servicios fijos donde ha existido un monopolio, es práctica común regulatoria establecer obligaciones de apertura de la red y compartición de infraestructura, exclusivamente para el operador dominante incluso aunque puedan darse redes alternativas y para nuevos despliegues de red.

Por el contrario, en los mercados de servicios móviles, las obligaciones regulatorias, de darse, sólo van en la línea de abrir las redes de los operadores móviles a terceros para acceso a originación, reventa o roaming nacional pero no se evidencia ningún caso de obligación de compartición de infraestructuras. De hecho, para los despliegues de red móvil, es tendencia natural el llegar a acuerdos de compartición dadas las particularidades de los despliegues móviles, con altos costos fijos (cobertura) y la necesidad de llegar a zonas de baja demanda, maximizando las economías de escala. Cuando se extiende una obligación regulatoria a todo un sector es porque se evidencia que existe una falla globalmente por parte de todos los agentes. De hecho, en el mercado móvil existen servicios que por su naturaleza, y como constata la experiencia internacional y los análisis y estudios correspondientes, sí requieren de una regulación que aplica a todos los agentes del mercado. Es por ejemplo el caso del servicio de terminación de llamadas en otras redes. La causa subyacente de que puede darse una falla en el mercado y que requiera una intervención regulatoria es el hecho de que todos los operadores, con independencia de su tamaño, son monopolios naturales para el servicio de terminación de llamadas en su propia red. Se evidencia la causa, que aplica a todos los agentes, y por ello se requiere de una regulación que engloba a todo el sector, con independencia de que luego su aplicación pueda ser simétrica o asimétrica, ya obedeciendo a las características particulares de cada mercado. Pero no es el caso de la compartición de infraestructuras en redes móviles, como un todo, sin perjuicio de que sí pueda existir un operador que tenga poder significativo en el mercado y pueda estar limitando la competencia en el mismo. Sin ser exhaustivos, pues no es el propósito de este documento, las evidencias presentadas muestran que los agentes alternativos tienen incentivos para compartir infraestructura, que de hecho la llevan a cabo, mientras que es el AEP el que no está estableciendo ningún acuerdo de compartición o presentando ofertas de referencia con precios fuera de mercado. Podría darse la excepcionalidad, frente a la experiencia internacional, de que en México se diera una falla en el mercado de compartición móvil globalmente pero, para ello, el IFT debería llevar a cabo un estudio de mercado y demostrar que es el mercado en su conjunto, y no sólo uno de los agentes que en él intervienen, el que estaría fallando, y por tanto aplicar medidas globales en tal caso. Como ya se ha dicho, hay numerosas evidencias de que no es el caso

6. **No diferenciación mercado fijo y mercado móvil**

Como se ha expuesto en los apartados anteriores, previo a la imposición de obligaciones regulatorias, según las mejores prácticas internacionales, el regulador debe llevar a cabo un análisis de mercado, diferenciado para fijo y para móvil, por su muy diferente casuística, y, en caso de evidenciar fallas en el mismo, determinar las medidas regulatorias adecuadas siempre buscando corregir la falla detectada y aplicando el principio de causalidad, proporcionalidad y menor carga regulatoria a los operadores regulados que consiga solventar la falla detectada. El citado análisis entendemos que no ha sido realizado y por tanto no hay base que sustente la extensión de obligaciones a todos los operadores que intervienen en el mercado, sin distinción de su situación, participación en el mercado y comportamiento dentro de él. De hecho, existen numerosas evidencias, aportadas de manera no exhaustiva y sin pretender que este documento sea un análisis de mercado que, con independencia del marco general de la LFTyR, concluirían que existe un único AEP con posición de dominio marcada en ambos mercados (fijo y móvil), que limita el funcionamiento de los mismos y que, por tanto, las medidas y obligaciones deberían apuntar al AEP, y no a los alternativos, que son los que padecen la situación de desventaja competitiva.

En este punto conviene recordar la diferenciación en cuanto al concepto de insumo esencial de un operador fijo y de uno móvil. Claramente, en cuanto al fijo, el AEP posee una infraestructura de red nacional que es un insumo esencial, con gran capilaridad, extensión y capacidad y que no puede ser replicada con facilidad por su muy alto coste, que le confiere al AEP una gran ventaja competitiva, siendo además una infraestructura desarrollada mayormente cuando el operador era estatal y en buena parte ya amortizada. En cuanto al insumo esencial en el mercado móvil, como se mencionó con anterioridad, la principal barrera de entrada y lo que establece el concepto de insumo esencial es el espectro. Está en manos del propio IFT habilitar nuevo espectro y permitir que otros operadores entren en el mercado, como de hecho se manifiesta con la nueva Red Compartida que usará el espectro de 700 MHz. Con ello se quiere indicar que no existen fuertes barreras de entrada en el mercado móvil, que de haberlas, el IFT tiene la potestad de gestionarlas, y que un análisis de mercado y dominancia no debería basarse en este concepto y no determinar de manera automática en una dominancia conjunta. Por otro lado, el marco normativo de la ley establece que el AEP se fija a nivel sectorial (Telunicaciones, TV) y no de servicios (fijo, móvil, Internet, TV). Pues bien, en tal caso, se reforzaría aún más la conclusión de que, tomando el mercado como un todo, existe un único AEP y por tanto las medidas deberían tener carácter asimétrico y ser aplicadas en exclusiva al citado AEP.

7. **No consideración de existencia de Mercado de compartición de infraestructuras y OMVs**

Al extender la obligación de compartición de infraestructura y situarse el IFT como garante del acuerdo y precios, el Instituto no está considerando que ya existe un mercado de compartición muy dinámico en México, con acuerdos privados entre las partes que adecuan oferta y demanda, donde determinados operadores, con por ejemplo capacidad excedente o con necesidad de alcanzar economías de escala adecuadas, tienen fuertes incentivos a compartir infraestructura y/o permitir el acceso a sus redes (OMVs). Sin ser exhaustivos, en el pasado Telefónica México firmó sendos acuerdos con Nextel<sup>15</sup> y Iusacell<sup>16</sup> de compartición de infraestructura en base a intereses mutuos para la optimización de la operación. De manera análoga y concretamente Telefónica, ha vendido activos de infraestructura (torres) a American Tower. American Tower es un agente relevante del sector como operador neutro de infraestructura de telecomunicaciones, donde su negocio se basa en optimizar la infraestructura en base a racionalizar y compartir los emplazamientos para todos los operadores y, del lado de los operadores, optimizar estos también sus costos trasladándole el proceso de optimización al operador neutro, que abrirá la infraestructura a todos los operadores y además se le delega todo el proceso y costo administrativo.

El IFT tendría que valorar que cualquier intervención en este mercado ya en funcionamiento, podrá distorsionarlo fuertemente, y responder a las siguientes preguntas:

¿El operador neutro también está obligado a compartir su infraestructura?

¿Los activos que un operador transfiere al operador neutro, heredan también la obligación de compartición?

¿Se verá afectado el valor de mercado de un activo que tiene obligaciones de compartición?

Si la función del operador neutro es la de racionalizar y optimizar los activos en su propiedad y compartirlos como modelo de negocio, ¿cómo se verá afectado su negocio con estas obligaciones y con un posible precio de referencia en caso de disputa?

El operador neutro, ¿aprovechará en su favor la regulación de compartición? ¿podrá revender una capacidad solicitada a un operador?

Respecto a los acuerdos privados entre los operadores alternativos (por ejemplo Telefónica con AT&T), los activos que ya están compartiendo, ¿están también sujetos a regulación? Si estos activos tienen capacidad excedente, ¿a quién le pertenece y quién es responsable de la negociación si se recibe una solicitud de un tercero?

Los nuevos despliegues conjuntos de dos operadores que han firmado un acuerdo de compartición, ¿tienen también que presentar capacidad vacante para un tercero?

También cabe preguntarse si existiría un precio-valor de mercado homogéneo para todo el

---

<sup>15</sup> <http://jentel.mx/ift/item/914-telefonica-y-nextel-firman-acuerdo-de-comparticion-de-infraestructura-para-ganar-mercado-en-mexico.html>

<sup>16</sup> <http://eleconomista.com.mx/industrias/2012/06/13/iusacell-telefonica-arman-frente-telcos>

territorio, o, más bien, como sería de esperar, este valor variara según las zonas, mayor en las de mayor concentración y saturación de emplazamientos y poca disponibilidad de los mismos (incluyendo facilidad administrativa) y, lógicamente, menor en áreas poco densas y poco saturadas. En un mercado eficiente, el precio y valor lo determina el mismo mercado, como sería el caso en México sin una distorsión regulatoria.

El mero hecho de que el IFT se convierta en garante del acuerdo y pueda fijar el precio, que será un precio de referencia público, distorsiona el mercado y coloca al demandante del servicio en una posición de ventaja, al tener siempre la amenaza de que sea el IFT el que resuelva la negociación y fije el precio

8. **No consideración de capacidad excedente para autoprovisión**

En el Anteproyecto presentado, para todos los operadores, toda capacidad excedente en la infraestructura pasiva está sujeta a regulación y es por tanto susceptible de ser demandada por un tercero. El Instituto no está teniendo en cuenta que esa capacidad excedente puede ser necesitada por el propio operador para su autoprovisión, en el caso de aumentar la demanda del servicio y su participación y cuota en el mercado móvil, y encontrarse en el caso de no disponer de ella por haber sido demandada previamente por un tercero, lo que supone un costo de oportunidad añadido. De hecho, el no reconocimiento por parte del Instituto de que buena parte de la capacidad vacante pueda ser utilizada prospectivamente para autoprovisión entra en contradicción con el objetivo principal de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que es el de aumentar la competencia del sector, y, por tanto, esto conllevará que los agentes alternativos crezcan en cuota de mercado a costa del AEP, y ello evidentemente les supondrá una mayor necesidad de capacidad vacante y despliegue de infraestructura

9. **No consideración de otros condicionantes más allá de la existencia o no de capacidad excedente**

Aunque se menciona brevemente en el Anteproyecto, no se da el peso e importancia a otros aspectos muy relevantes en cuanto a compartición de infraestructura más allá de que un operador pueda tener o no capacidad excedente; y que son por ejemplo considerar que el uso que haga el demandante de la infraestructura compartida pueda suponer una carga relevante de gestión para el operador dueño del activo, o que pueda afectar a la calidad y la disponibilidad del servicio, degradando el mismo y suponiendo por tanto un costo y carga adicional para el operador dueño de la infraestructura, y que bien podrían haber estado considerados como motivos de rechazo de una solicitud por parte del IFT. En el mercado móvil y uno de los motivos del valor que aportan los agentes especializados en infraestructura pasiva, todas estas consideraciones son centralizadas y gestionadas por el operador neutro, al que el resto de los operadores que usan su infraestructura le han cedido los derechos y es parte de su función optimizar y gestionar todas estas

consideraciones, con una responsabilidad y acuerdos de nivel de servicio claramente identificados

10. **No consideración de la Red Compartida Mayorista**

La Red Compartida Mayorista es un elemento clave desde un punto de vista prospectivo. Sin entrar a valorar la conveniencia o no de un operador mayorista con subvención estatal, el hecho de que vaya a entrar en funcionamiento un nuevo operador móvil, por un lado demuestra que no existen barreras a la entrada de nuevos operadores en la medida en que se disponga nuevo espectro. Por otro lado y si cabe más relevante en este Anteproyecto, dado el objetivo marcado para el operador de Red Compartida Mayorista de llevar acceso móvil a zonas donde en la actualidad no hay cobertura, y dado su carácter de Asociación Público Privada, de existir un agente objeto de esta regulación, aparte del AEP por todo lo expuesto, debería ser también el operador de Red Compartida. De hecho, por las bases de la licitación, entendemos que la obligación de compartición de infraestructura está entre los requerimientos de las bases. Lo que entendemos que sería un objetivo perverso sería lo contrario, que el operador de Red Compartida utilizara la capacidad excedente de infraestructura del resto de los operadores, a un precio regulado a costo marginal frente al costo de desplegar nueva infraestructura, beneficiándose por tanto el operador mayorista de red compartida de los activos e infraestructura de los demás operadores, trasladándoles parte de sus costos de despliegue, para alcanzar los objetivos que tiene marcados

11. **No consideración del comportamiento del AEP**

Relacionado con el punto anterior de falta de análisis de mercado, el IFT no está considerando particularmente el comportamiento del AEP en la actualidad en cuanto a interés en compartir infraestructura y la marcada diferencia de comportamiento competitivo con el resto de operadores alternativos. Aunque recientemente ha segregado sus activos de torres en una empresa, Telesites, en la actualidad con capital 100% del grupo América Móvil, con el supuesto objetivo de abrir esta parte de su infraestructura, entendemos que es meramente un movimiento sin consecuencias reales hasta la fecha ya que el único usuario arrendatario de esos activos es el propio grupo América Móvil, sin otro operador alternativo con acuerdos cerrados. De hecho, se evidencia que los precios de alquiler de estos activos presentados por el grupo América Móvil en el caso móvil están fuera de mercado, siendo en algunos casos más del doble que los ofertados por la empresa American Tower, empresa realmente dedicada al negocio de arrendamiento de emplazamientos<sup>17</sup>. Por su capilaridad, capacidad, economías de escala y análisis prospectivo (si realmente se cumple que pierde cuota de mercado, tendrá aún más capacidad vacante que la actual), el grupo América Móvil, tanto en el negocio fijo como en

<sup>17</sup>

[http://www.milenio.com/firmas/barbara\\_anderson/Telcel-rentar-torres-conseguira-clientes\\_18\\_467533260.html](http://www.milenio.com/firmas/barbara_anderson/Telcel-rentar-torres-conseguira-clientes_18_467533260.html)

el negocio móvil, es el que mayor capacidad de infraestructura puede aportar al mercado de compartición y, a diferencia del resto de los operadores, el que no está llegando a acuerdos, limitando las posibilidades de competencia y desarrollo de infraestructuras

12. **Dificultades para la obtención de permisos municipales**

Aunque el IFT menciona este punto como una traba muy importante, para Telefónica representa uno de los mayores problemas que afronta el sector para poder llevar a cabo despliegues de red. Si bien, este aspecto es mencionado como un problema por parte del Instituto, en lugar de identificar soluciones al mismo, lo expone como una de las causas para extender las obligaciones de compartición a todos los operadores. Es decir, en lugar de ir a la raíz del problema, las dificultades administrativas (permisos de las municipalidades, acceso a infraestructuras públicas, etc.) y establecer un marco normativo que reduzca estas trabas, lo expone como argumento para aplicar las obligaciones a, precisamente, los agentes que padecen estas dificultades, desconsiderando completamente la causalidad y medidas correctoras adecuadas al problema identificado. Aunque el Instituto expone la problemática administrativa y manifiesta la necesidad de mejorarla, no identificamos obligaciones ni normativas claras al respecto, que evidentemente afectan a agentes externos al negocio de las Telecomunicaciones

13. **Fomento de la inversión y reducción del *gap* en el acceso**

Por último, destacar que uno de los *leitmotiv* que debería guiar el Anteproyecto, aparte de estar en línea con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y fomentar la competencia en base a medidas asimétricas hacia el AEP, debería ser la del fomento de la inversión de infraestructuras alternativas a la del AEP y, por tanto, no añadir carga regulatoria y costos añadidos que dificulten estas inversiones tan necesarias y puedan hacer reconsiderar a los operadores alternativos la extensión de sus redes, lo que entorpecerá y retrasará por tanto la reducción del *gap* en el acceso que presenta México frente a otras economías de la OCDE

# Conclusiones y propuesta de mejora del Anteproyecto

Finalmente, y en base a todo lo expuesto anteriormente, se presenta a continuación la propuesta que desde Telefónica entendemos que mejor cumple con el espíritu de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con la experiencia internacional, con la situación actual del mercado mexicano de compartición de infraestructuras y competencia en general, y con el análisis prospectivo del mismo.

Se presenta por orden de importancia y como mejor entendemos que debería plantearse y modificarse el Anteproyecto. Tener en consideración que no se solicita incorporar todos los puntos, pues los de mayor importancia pueden incluir a los de menor importancia o ser estos últimos una alternativa a los primeros en el caso de que el Instituto no considerase los mismos, siempre en coherencia con lo expuesto anteriormente.

1. **Dividir el Anteproyecto en dos partes. Una parte** que establezca los **lineamientos de Compartición de infraestructura que apliquen al AEP, Derechos de vía, red compartida y edificios públicos**; y una **segunda parte** que establezca unas **recomendaciones** para el **despliegue de infraestructura** de telecomunicaciones de carácter **no vinculante** y que se centren en la homogeneización de los criterios técnicos constructivos de la infraestructura de telecomunicaciones y que incluyan recomendaciones y lineamientos para Estados y Municipios.
2. **Modificar el Anteproyecto para estar en línea con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión** y establecer **medidas asimétricas** de compartición de infraestructura **exclusivamente al AEP**. De hecho tal medida existe y es anterior a este Anteproyecto y, en línea con la LFTyR, se aplica a un único AEP a nivel sectorial (todo el mercado de Telecomunicaciones). Este Anteproyecto tal cual está redactado diluye, contradice o difumina el anterior de obligaciones de compartición hacia el AEP
3. En su defecto, **diferenciar el mercado fijo del mercado móvil**, en base a ser mercados bien distintos, con un concepto de insumo esencial diferente y una práctica internacional bien establecida. Donde en base a **sendos análisis de mercado (fijo y móvil) que el IFT debería llevar a cabo**, con las evidencias aportadas y con otras más detalladas fruto de un análisis exhaustivo, debería concluirse una regulación asimétrica en el mercado fijo y, en el mercado móvil, un conjunto de obligaciones asimétricas exclusivamente hacia el AEP del mercado móvil consecuencia de la excepcionalidad de la situación de competencia en México, **de ninguna manera extendiéndose al resto de operadores alternativos**, que, como se ha presentado con numerosas evidencias, participan activamente en el mercado de compartición, son los principales interesados, y claramente no entorpecen el desarrollo del mismo. De hecho y en línea y siendo coherentes con el objetivo buscado en la ley, que el AEP reduzca su participación en el mercado al 50%, será el AEP el que disponga de capacidad vacante y

serán los alternativos los que necesiten la capacidad para poder dar cabida al aumento de su participación en el mercado

4. Siguiendo los **principios generales de la regulación y mejores prácticas internacionales**, de aplicarse obligaciones regulatorias *ex ante* una vez detectadas fallas en el mercado objeto de estudio, éstas deben estar orientadas a la resolución de la falla detectada, deben ser proporcionales a la misma y siempre bajo el principio de aplicar la obligación que menor carga suponga para el/los regulado(s) y que corrija la misma. En línea con el punto 2., **este análisis debería llevar a concluir que en el mercado fijo debería aplicarse una regulación asimétrica exclusivamente hacia el AEP y, en el mercado móvil, no incorporar ninguna obligación** (no existe evidencia internacional de obligación de compartición en el mercado móvil) **o**, de hacerlo y en base a todas las evidencias, **aplicarla exclusivamente al AEP** (no está participando en el mercado de compartición móvil y un análisis detallado probablemente concluiría que está entorpeciendo el mismo)

Finalmente, adicionalmente a los 4 puntos expuestos de mejora por orden de importancia, se recomienda incorporar medidas específicas para aligerar las trabas administrativas que frenan la operación y despliegue de nueva infraestructura y que éstas vayan a la raíz del problema y no sean trasladadas a los operadores que las padecen. Asimismo, y con el mismo objetivo de facilitar los despliegues de red, puestos a mejorar el mercado de compartición de infraestructuras, incorporar las obligaciones de compartición al nuevo operador de Red Compartida y a la red de transporte nacional (si bien entendemos que estos aspectos ya están en las bases de la licitación). Poniendo el IFT el foco en los cuellos de botella para el despliegue de redes y no creando una nueva normativa que tenga el efecto contrario, sin base analítica para sustentarla. Específicamente para el mercado móvil de compartición de infraestructura, se trata de un mercado muy dinámico, con acuerdos voluntarios de compartición entre los principales operadores alternativos, con agentes especializados en el negocio de compartición (operadores neutros de infraestructura) donde cualquier intervención regulatoria extensiva a todo el mercado podría distorsionar gravemente el funcionamiento del mismo.