

## FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

### Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: [ofertas.referencia@ift.org.mx](mailto:ofertas.referencia@ift.org.mx), en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 13 de septiembre de 2019 al 12 de octubre de 2019 (i.e. 30 días naturales). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición los siguientes puntos de contacto:
  - Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados:  
Mario Alberto Esquivel Villarruel, Director de Procesamientos de Ofertas Públicas de Interconexión y Reventa, correo electrónico: [alberto.esquivel@ift.org.mx](mailto:alberto.esquivel@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 4054.
  - Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva(Fija):  
Carlos Rodríguez Chavarría, Subdirección de Análisis Prospectivo de Infraestructura, correo electrónico: [carlos.rodriguez@ift.org.mx](mailto:carlos.rodriguez@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 4689.
  - Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local:  
Giovanni Belli Gomez, Subdirección de Análisis Técnico de Acceso y Compartición de Infraestructura, correo electrónico: [giovanni.belli@ift.org.mx](mailto:giovanni.belli@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 2873.

<b>I. Datos del participante</b>	
<b>Nombre, razón o denominación social:</b>	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
<b>En su caso, nombre del representante legal:</b>	Ana De Saracho O'Brien
<b>Documento para la acreditación de la representación:</b> En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
<b>AVISO DE PRIVACIDAD</b>	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPSSO") y numerales 9, fracción II, 11, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos"), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Denominación del responsable:</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</li> <li>II. <b>Domicilio del responsable:</b> Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México.</li> <li>III. <b>Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad:</b> Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, <u>serán divulgados íntegramente</u> en el portal electrónico del Instituto de manera asociada con el titular de los mismos y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el numeral Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del IFT a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre y opinión, y ésta incluya datos personales que tengan el carácter de confidencial, se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos, cuando menos, en el portal del Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, segundo y tercer párrafos, de la LGPDPSSO y los numerales 12 y 15 de los Lineamientos.</li> </ol>	

**“Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones.”**

IV. **Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento:** Los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular.

V. **Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento:** El IFT, convencido de la utilidad e importancia que reviste la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que resulte de interés, realiza consultas públicas con base en lo señalado en los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017.

VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** En concordancia con lo señalado en el apartado IV, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, se pone a disposición los siguientes puntos de contacto:

- Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados:  
Mario Alberto Esquivel Villarruel, Director de Procesamientos de Ofertas Públicas de Interconexión y Reventa, correo electrónico: [alberto.esquivel@ift.org.mx](mailto:alberto.esquivel@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 4054.
- Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva(Fija):  
Carlos Rodríguez Chavarría, Subdirección de Análisis Prospectivo de Infraestructura, correo electrónico: [carlos.rodriguez@ift.org.mx](mailto:carlos.rodriguez@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 4689.
- Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local:  
Giovanni Belli Gomez, Subdirección de Análisis Técnico de Acceso y Compartición de Infraestructura, correo electrónico: [giovanni.belli@ift.org.mx](mailto:giovanni.belli@ift.org.mx) y número telefónico 55 5015 4000, extensión 2873.

VII. **Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el tratamiento de sus datos personales (en lo sucesivo, los “derechos ARCO”):** Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el “INAI”). El procedimiento se registrará por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos, de conformidad con lo siguiente:

a) Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO

- Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
- Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
- De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
- La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
- La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
- Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

b) Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO

Los mismos se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente:

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

c) Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el Instituto hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet ([www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx)), en la sección “Protección de Datos Personales”/“¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?”/“Formatos”/“Sector Público”.

d) Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO

De conformidad con lo establecido en el numeral 90 de los Lineamientos, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos últimos medios.

e) La modalidad o medios de reproducción de los datos personales

## “Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones.”

Según lo dispuesto en el numeral 92 de los Lineamientos, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

f) Los plazos establecidos dentro del procedimiento -los cuales no deberán contravenir los previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO- son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe/existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del proceso consultivo que nos ocupa. (Descripción en caso de existir).

g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT:** Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. Planta Baja, teléfono 55 5015 4000, extensión 4267.

IX. **Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad:** Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el apartado de consultas públicas del portal de internet del IFT.

### II. Comentarios, opiniones y aportaciones generales del participante sobre el asunto en consulta pública

Se adjuntan 3 documentos que contienen las respuestas a las ofertas de referencia de: 1) Enlaces Dedicados, 2) Compartición de Infraestructura y 3) Desagregación del Bucle. En cada documento se incluyen las manifestaciones aplicables tanto a la propuesta presentada por la División Mayorista como por la Empresa Mayorista.

**Nota:** añadir cuantas filas considere necesarias.

*Telefonica*

---

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre las propuestas de Ofertas  
de Referencia de Enlaces  
Dedicados presentadas por las  
Empresas y Divisiones Mayoristas  
del AEP en el sector de las  
telecomunicaciones

10-12-2019

## Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LAS OFERTAS DE REFERENCIA EM Y DM.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Visión general .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>Empeoramiento de las condiciones de las nuevas ofertas de referencia EM y DM respecto a las condiciones vigentes .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3</b>	<b>Situación actual de falta de efectividad en el uso del servicio de Enlaces Dedicados</b>	<b>9</b>
<b>2.4</b>	<b>Barreras técnicas y económicas .....</b>	<b>10</b>
<b>2.5</b>	<b>Equivalencia de los Insumos y Separación Funcional .....</b>	<b>16</b>
<b>2.6</b>	<b>Propuesta de Telefónica .....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>30</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“**Pegaso**” o “**Telefónica**”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública las propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados presentadas por la Empresa Mayorista (“EM”) y División Mayorista (“DM”) del AEP en el sector de las telecomunicaciones (“**propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados EM y DM 2020**” o “**propuesta ORE EM y DM 2020**”) del Agente Económico Preponderante (AEP).

Telefónica es usuario del servicio mayorista de Enlaces Dedicados por lo que resulta de nuestro máximo interés que las nuevas ofertas de referencia, con motivo de la Separación Funcional del AEP del mercado servicios fijos, sean efectivas y permitan eliminar las barreras actualmente existentes en dicho mercado. Sin embargo, y en línea con nuestras manifestaciones a la consulta pública para la revisión bienal de las medidas de preponderancia <sup>1</sup>, nuestra opinión, basada en la experiencia internacional, es que las separaciones funcionales no resuelven por sí solas los problemas y barreras a la competencia, incluso tienen beneficios más que dudosos y, de tener algún efecto positivo en el mercado, sólo lo tendrían en el muy largo plazo.

En todo caso y desde una aproximación constructiva, haremos llegar al Instituto en esta respuesta los elementos que desde Telefónica creemos que tendría que considerar para que las nuevas ofertas de referencia, bajo el nuevo enfoque de separación funcional, pudieran ser útiles en eliminar los problemas actualmente existentes, así como las barreras para el uso efectivo de los servicios mayoristas regulados del AEP.

Así y sin menoscabo de nuestra posición general respecto a la Separación Funcional del AEP del mercado de servicios fijos, creemos que, a partir de estas nuevas propuestas de ofertas de referencia, el Instituto tiene una buena oportunidad para tomar en consideración los problemas generales y barreras al uso del servicio de Enlaces Dedicados planteados de manera reiterada por la industria.

En las respuestas de la industria a la reciente consulta pública de las propuestas de ofertas de referencia presentadas por el AEP en agosto de 2019 se tuvo la oportunidad de exponer al Instituto las problemáticas a las cuales se enfrentan el resto de los operadores para acceder al uso de los servicios mayoristas provistos por el preponderante. En ese sentido y toda vez que desafortunadamente las ofertas de referencia presentadas por la división y la empresa mayorista contienen esencialmente los mismos términos y condiciones de la propuesta que presentó el AEP el pasado mes de agosto, nuestra respuesta retoma gran parte de los comentarios que en su momento se manifestaron.

En ese contexto, estimamos que con independencia de las modificaciones que el Instituto realice a las ofertas de referencia a partir de los comentarios recibidos en la consulta, es necesario que se lleve a cabo un seguimiento puntual de la prestación del servicio mayorista regulado, a fin de constatar el cumplimiento por parte del AEP y asegurar la efectividad de la obligación y que el servicio se ofrezca a los Concesionarios Solicitantes (“CS”) sin tratos discriminatorios y en las mismas condiciones, tanto técnicas como de precios, que el AEP ofrece a sus áreas minoristas.

Algunos aspectos para asegurar el trato no discriminatorio (“Equivalencia de los Insumos”) deben ser supervisados exhaustivamente por el Instituto sin dar por sentado que la mera implementación de la Separación Funcional logrará asegurar este principio por sí misma. Si bien es cierto que este principio y los mecanismos para asegurarlo no tendrían que estar estrictamente incorporados en las ofertas de referencia, pues se trata de obligaciones transversales a todos los servicios mayoristas, desde Telefónica planteamos una propuesta a fin de que ese Instituto, pueda incorporarla directamente a la ofertas de referencia como una herramienta efectiva para asegurar su cumplimiento o, al menos, que pueda utilizarla como referencia para supervisar el cumplimiento efectivo de la obligación mayorista.

Por otro lado, y como se expondrá más adelante, resulta preocupante la falta de inclusión de aspectos importantes en las propuestas presentadas que debieran quedar estrictamente comprendidos en las ofertas de referencia. Entre otros, la obligación de las unidades minoristas del AEP de suscribir las ofertas de referencia de la Empresa y División mayoristas a efecto de que se sujete en todo momento a las mismas condiciones para la solicitud y entrega de los servicios, así como para la atención a fallas que aplican para el resto de los CS, además del establecimiento detallado de los procesos que la División Mayorista llevará a cabo internamente con la Empresa Mayorista para ofrecer el servicio de Enlaces Dedicados de manera integral, ya que los elementos locales le pertenecen a la Empresa Mayorista y entendemos que será esta última la responsable de ofrecerlo internamente a la División Mayorista. A pesar de poder existir una ventanilla única, creemos que todo lo que no esté claramente especificado podrá ser aprovechado por el AEP para diluir la responsabilidad y llevar a cabo una discriminación de facto frente a su operación minorista.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos este planteamiento.

Estructuramos el documento de la siguiente manera:

1. Introducción. El presente capítulo.

2. Análisis y propuesta de cambios a las Ofertas de Referencia. Capítulo donde se expone la visión de Telefónica respecto a las propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados EM y DM 2020 y se detallan una serie de recomendaciones y puntos de mejora.
3. Conclusiones y recomendaciones. Resumen de lo expuesto con conclusiones y recomendaciones.

## **2 ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LAS OFERTAS DE REFERENCIA EM Y DM**

### **2.1 Visión general**

De manera general y una vez analizadas las propuestas de oferta de referencia de Enlaces Dedicados de la Empresa Mayorista y la Oferta de Enlaces Dedicados de la División Mayorista, señalamos los siguientes puntos:

- La oferta de referencia de Enlaces Dedicados de la Empresa Mayorista, como es de esperar, tiene el alcance de proveer los Enlaces Dedicados locales de la red de acceso de la nueva entidad creada tras la separación funcional.
- La oferta de referencia de Enlaces Dedicados de la División Mayorista tiene el alcance de proveer los enlaces con puntas entre distintas localidades (enlaces entre localidades incluyendo el tramo local) y los enlaces internacionales.
- El AEP a través de su Empresa Mayorista y División Mayorista presenta básicamente la misma propuesta de oferta de referencia para la provisión local y para la provisión entre localidades e internacional en cuanto a condiciones. Es por un lado de esperar que sea así, salvo en lo que se refiere al distinto alcance local y entre localidades.
- El problema principal que queremos señalar en este análisis general es que el AEP se ha vuelto a basar básicamente en la propuesta de oferta de referencia presentada en agosto de este año antes de la obligación de presentar las ofertas de referencia asociadas a su separación funcional. En nuestra respuesta a dicha consulta pública<sup>1</sup> señalamos como el AEP aprovecha cada oportunidad de presentar una nueva oferta de referencia para intentar empeorar las condiciones actualmente vigentes. De nuevo y en esta ocasión el AEP habría llevado a cabo la misma estrategia. Las dos nuevas ofertas de referencia presentadas empeoran notablemente las condiciones ya vigentes tanto desde un punto de vista técnico como económico.

---

<sup>1</sup> Respuesta de Telefónica a la consulta pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados y Compartición de Infraestructura para servicios fijos presentadas por el Agente Económico Preponderante”. Agosto 2019. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-de-desagregacion-efectiva-del-bucle-local-y-de-comparticion-de-infraestructura>

- Creemos que este ya es de por sí un mal comienzo de la separación funcional del AEP y que demuestra las intenciones de dicho agente para que las ofertas de referencia y en general sus obligaciones no se cumplan de manera efectiva.
- Por otro lado, resulta imperante adicionar en las ofertas de referencia que las unidades minoristas del AEP deberán acceder a los servicios mayoristas regulados en las mismas condiciones que el resto de CS.
- Lo anterior no solo implica que el AEP minorista tanto de servicios fijos como móviles suscriba las ofertas de referencia con la DM y EM, sino que deberá utilizar estrictamente el SEG/SIPO como único medio para la contratación de los servicios, y sujetarse a todos los procedimientos, plazos y términos establecidos en las ofertas para la entrega del servicio y atención a fallas, así como a las demás condiciones de carácter técnico y económico que aplican para la provisión de los enlaces.
- También mostramos nuestra preocupación en que el procedimiento de provisión del servicio entre la División Mayorista y la Empresa Mayorista, para el componente local del servicio de enlaces dedicados que le pertenece a esta última, no quede totalmente detallado y que esto pueda ser aprovechado por el AEP para diluir la responsabilidad.
- Aunque es cierto que las ofertas de referencia no tienen por qué considerarlo explícitamente, desde Telefónica mostramos nuestra preocupación de que el alcance de las nuevas ofertas de referencia, junto con el marco actual de las medidas asimétricas garanticen el trato no discriminatorio (“Equivalencia de los Insumos”). Creemos que para la nueva empresa y nueva división mayoristas será igualmente posible sortear esta obligación si no hay una especial vigilancia del uso de los mismos sistemas y procedimientos por parte de los CS y por las unidades minoristas del AEP así como si no se diseñan y supervisan un conjunto de indicadores clave de desempeño relevantes del servicio y que estos sean comparados con los indicadores equivalentes de las unidades minoristas del AEP, para confirmar así un trato no discriminatorio efectivo del servicio.

En resumen, desde Telefónica haremos especial énfasis en los problemas existentes en la actualidad que las nuevas propuestas presentadas siguen sin resolver y, adicionalmente, solicitaremos al Instituto, como ya hicimos en la respuesta anterior a la consulta pública de las ofertas de referencia, que las nuevas ofertas de referencia incluyan explícitamente algunos aspectos fundamentales para asegurar el principio de Equivalencia de los Insumos que, como indicamos, la mera implementación de la separación funcional no es garantía de cumplimiento.

## **2.2 Empeoramiento de las condiciones de las nuevas ofertas de referencia EM y DM respecto a las condiciones vigentes**

Como hemos señalado en numerosas ocasiones, el AEP sistemáticamente presenta una oferta de referencia que empeora las condiciones de la oferta de referencia vigente.

En esta ocasión y en lugar de aprovechar las nuevas ofertas de referencia resultado de la Separación Funcional para no solo mantener las condiciones vigentes, sino mejorar las mismas a efecto de asegurar que su propia operación minorista pueda beneficiarse de ellas, el AEP ha vuelto a empeorar las condiciones ya vigentes. El hecho de que el AEP no muestre interés en mejorar, sino que empeora las condiciones de las que, hipotéticamente, disfrutarán sus propias operaciones minoristas evidencia la intención subyacente del AEP de un trato discriminatorio, pues sin duda sus unidades minoristas no verán que sus condiciones empeoren.

Sin ser exhaustivos, y como ha pretendido el AEP recientemente en la propuesta de agosto de 2019 previa a la presente, el AEP pretende dejar fuera de la oferta de referencia los enlaces dedicados con tecnología TDM. También elimina numerosas opciones de enlaces dedicados Ethernet, especialmente los de altas capacidades, que sin duda su unidad minorista sí está comercializando, lo que refleja que de partida el AEP continuará intentando el trato discriminatorio siempre que no se le obligue a ello y sea detectado.

Por otro lado, empeora especialmente las tarifas respecto a las vigentes tanto de instalación como de renta mensual, igualmente los plazos de entrega, plazos de resolución de incidencias, penalizaciones, pretende cobrar por simplemente elaborar un presupuesto de proyecto especial y un largo etcétera.

Aunque creemos que el Instituto no permitirá en su proceso de aprobación unas condiciones que empeoran las de la oferta de referencia vigente, como indicamos, ello demuestra que la separación funcional no traerá per se la desaparición del trato discriminatorio, sino que se requiere por parte del Instituto una supervisión e implementación efectiva de la obligación de la provisión de enlaces dedicados para la empresa y división mayoristas del AEP.

## 2.3 Situación actual de falta de efectividad en el uso del servicio de Enlaces Dedicados

Como ocurre con otros servicios mayoristas regulados del AEP, el servicio de Enlaces Dedicados presenta numerosas barreras para su uso efectivo que se resumen en unas condiciones tanto técnicas como económicas notablemente alejadas de las condiciones de mercado.

Desde Telefónica podemos confirmar que las soluciones de conectividad punto a punto que no son propias son en la mayoría arrendadas a operadores de infraestructura que no son el operador preponderante (AEP).

Para las necesidades de enlaces dedicados locales para clientes finales de Telefónica, **más del 60% de los enlaces de Telefónica son arrendados a terceras empresas distintas al AEP**, cuyos términos y condiciones son más favorables que los que ofrece el AEP. Por ejemplo, a empresas tales como Red IT, Total Play, Alestra y MCM.

Con el AEP, Telefónica arrendaría el 40% de los enlaces dedicados locales, allí donde otras soluciones de terceros no estarían disponibles y no quedaría otra solución que recurrir al servicio ORE para poder ofrecer los enlaces a clientes finales que los solicitan.

Como decimos, estas cifras se refieren a la provisión de enlaces dedicados que Telefónica comercializa posteriormente a clientes minoristas. Las necesidades de conectividad propias de Telefónica para su *backhaul* o transporte son provistas en su mayoría por soluciones propias o de terceros que no son el AEP, siendo los enlaces dedicados solicitados al AEP para este fin algo apenas relevante, por lo que de una manera global, el uso de la oferta mayorista del AEP en comparación con otros proveedores sería mucho menor del 40% indicado para servicios a clientes finales.

Y ello, cuando en realidad en la mayor parte de las ocasiones el servicio de enlaces dedicados del AEP podría resolver las necesidades de Telefónica (y pensamos que de otros operadores) si no fuera por las barreras a su uso y las condiciones de precio.

A continuación, exponemos las barreras existentes en el uso del servicio de enlaces dedicados, que las propuestas de ofertas de referencia están lejos de mitigar.

## 2.4 Barreras técnicas y económicas

La principal barrera actual al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados es de índole económica.

Existe una evidente discriminación de precios a los CS respecto a los precios que se ofrece a su propia parte comercial. Encontramos discriminación de precios en las tarifas del servicio, tanto en la instalación como en la renta mensual, y en el concepto de **proyectos especiales**, cargo único que cobra el AEP previo a la provisión del servicio bajo el argumento de requerirse una adecuación de la infraestructura del tramo final para conectar las dos puntas del servicio.

Aunque ciertamente las tarifas del servicio (cargo de instalación y la renta mensual) han bajado notablemente desde 2017 hasta la actualidad gracias a la revisión llevada a cabo por el Instituto con sus modelos de costos, lo que demostraría que el AEP hasta principios de 2018 estaba aplicando unas tarifas fuera de cualquier comparativa internacional como la industria señaló en numerosas ocasiones, las tarifas siguen estando notablemente por encima de las alternativas existentes en el mercado. Ya no sería tanto por el cargo de instalación y la renta mensual del servicio del AEP tomadas de manera nominal, que podrían estar, en el papel, en línea con otras alternativas en el mercado, sino porque el servicio y los cargos de instalación y renta mensual del servicio del AEP no incluyen elementos necesarios para la provisión completa del servicio, como por ejemplo las adecuaciones iniciales (canalizaciones o instalaciones eléctricas), que otros proveedores sí estarían incluyendo dentro del servicio sufragado por los cargos estándar de instalación y de la renta mensual.

Cuando se toman en consideración todos los elementos necesarios y todos los costos que tiene que incurrir el CS a lo largo de la vida del enlace, los enlaces dedicados bajo la ORE del AEP son notablemente más caros que las soluciones alternativas disponibles en el mercado.

El establecer unas condiciones tanto de precios como de otro tipo fuera de las condiciones del mercado se considera en la práctica internacional una barrera a la competencia, como indica por ejemplo el regulador noruego (Nkom), ante una situación

de concentración del mercado comparable a la de México y con unas obligaciones asimétricas semejantes<sup>2</sup>:

***“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”.*** (traducción del inglés y énfasis añadido)

Tomado todo ello en consideración y dejando de lado de momento los proyectos especiales, que veremos a continuación y que todavía ponen en mayor desventaja al servicio del AEP, el servicio mayorista de Enlaces Dedicados, en términos económicos, estaría notablemente por encima en costos del resto de las alternativas en el mercado, especialmente en aquellos de alta capacidad (superiores o iguales a 10 Gbps).

Además, y dado el desconocimiento a priori del costo total de la provisión del servicio, estas condiciones del servicio del AEP desincentivan notablemente su contratación por parte de los CS, pues es necesario ofrecer al cliente final del CS un precio completo del servicio antes de que el CS conozca internamente el costo total de la provisión del mismo, y difícilmente el cliente final del CS aceptaría cambios respecto a las condiciones de precio respecto a la propuesta inicial, lo que sitúa a los CS en una notable desventaja y trato discriminatorio frente a la propia operación del AEP en el nivel minorista.

Adicionalmente, se encarecería aún más el costo del servicio frente a las alternativas existentes en el mercado **por la aplicación del cargo por proyecto especial a la mayoría de los enlaces dedicados solicitados por los CS.**

El cargo de proyecto especial es sin duda el principal problema actual de la ORE y el componente que en promedio más encarece el servicio.

<sup>2</sup>

---

Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 33, párrafo 174: ***“When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions.”***

- Primero, los CS no tienen manera de saber de antemano si por un determinado enlace dedicado le será aplicado el concepto de proyecto especial o no. El SEG no ofrece esa información ni existen mapas donde se pueda conocer de antemano si es una determinada zona se aplicará el cargo de proyecto especial a los enlaces cuya punta comience o termine en la zona. Ello también implica que no hay manera de certificar que el AEP no esté aplicando el cargo de proyecto especial a un enlace dedicado en el que no estaría justificada su aplicación.
- Segundo, el AEP no justifica adecuadamente los costos del proyecto especial y tampoco desglosa los costos unitarios de los trabajos que va a realizar. Estos costos deberían estar siempre desglosados para cada elemento, señalando las unidades y los costos unitarios, así como referenciados los precios unitarios a la oferta de referencia donde estos conceptos pudieran estar considerados (por ejemplo, los costos de adecuación de infraestructuras podrían tomarse de la oferta de referencia de compartición de infraestructura).
- Tercero, no se toma en cuenta que al menos en las zonas de alta demanda, e incluso aunque no existiera la infraestructura cercana necesaria y se requiriese del proyecto especial, la infraestructura pasa a formar parte de los activos del AEP y dado el tipo de zona de alta demanda, con bastante probabilidad el AEP u otro CS podrán utilizar prospectivamente esa infraestructura, por lo que no estaría justificado el cargo de proyecto especial.
- Cuarto, el modelo de costos de Enlaces Dedicados del Instituto incorpora todos los componentes de costos. Este modelo diseña una red desde cero considerando la demanda prospectiva, por lo que la tarifa que calcula de instalación y renta mensual ya considera y recupera todos los conceptos de costos, allí donde el modelo considera que el AEP tiene o tendrá los enlaces dedicados. Este aspecto ya lo desarrollamos en nuestra respuesta a la consulta pública de 2018<sup>3</sup>.

Como detallaremos, en la práctica internacional este problema de los proyectos especiales está identificado y los reguladores toman especial cuidado en su supervisión. De cara a limitar los proyectos especiales que no estarían justificados y bajo el argumento expuesto anteriormente, los reguladores establecen diferentes zonas (demarcaciones), conocidas a priori por los CS y ajustadas año a año, donde no estarían

3

Respuesta de Telefónica a la consulta pública de enlaces dedicados presentada en agosto de 2018. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesfonicaofertadereferenciadeenlacesdedicados.pdf>

permitidos los proyectos especiales (zona A) o donde estarían permitidos si no hay una infraestructura cercana del operador incumbente o un enlace cercano provisto a nivel minorista por el incumbente (zona B). Los criterios para establecer esas demarcaciones se basan en las zonas de alta demanda donde existe suficiente capilaridad de infraestructuras y enlaces provistos en el nivel minorista (zona A) y el resto (zona B). Lo expondremos en detalle en el apartado de propuesta.

Para mostrar el impacto del cargo de proyectos especiales en México frente a otros países, podemos tomar el caso de España, donde existe una regulación estricta de los proyectos especiales (denominados “alto coste” en ese país) de los enlaces dedicados, tanto en los casos donde puede ser pertinente, basado en las zonas descritas, como en los costos que se pueden repercutir, que tienen que ir desglosados y referenciados a otras ofertas de referencia con conceptos de costos análogos. Pues bien, en España aproximadamente sólo un 4% de los enlaces dedicados solicitados llevan un cargo adicional en concepto de proyecto especial. Estos casos son además convenientemente auditados para garantizar que amerita ese concepto y en tal caso, los costos son desglosados y auditados por el regulador.

En México, la mayoría de los enlaces dedicados (se estima que a la mayor parte de los enlaces se les repercute el concepto de proyecto especial, al menos para el caso de Telefónica, aunque es difícil dar cifras precisas globales pues no existiría un control por parte del Instituto), llevan aparejado el costo adicional de proyecto especial, y como hemos indicado, nunca viene convenientemente justificado y no es posible conocer a priori por parte del CS antes de su solicitud si un enlace entre dos puntos conllevará un costo adicional de proyecto especial o no. Además de no existir mecanismos para verificar su razonabilidad. Típicamente el precio repercutido en los proyectos especiales por el AEP a Telefónica se sitúa en 5,000,000 MXN aunque ha habido propuestas de proyectos especiales por más de 20 millones de MXN. Los proyectos especiales nunca vienen desglosados en México en sus unidades y costos unitarios y mucho menos referenciados a otras ofertas de referencia análogas.

Hemos llevado a cabo unos cálculos internos en Telefónica para determinar, en promedio y una vez considerados todos los costos a lo largo de la vida del enlace dedicado, incluyendo los del proyecto especial, cuál sería el sobreprecio de los enlaces dedicados del AEP respecto a los precios de mercado de otros operadores, allí donde están disponibles, y también para el caso de los enlaces provistos por terceros, considerando todos los costos incurridos a lo largo de la vida del enlace. Tomando esto en consideración, **los enlaces dedicados del AEP son aproximadamente un 40% más caros que las alternativas disponibles en el mercado.**

Los proyectos especiales son también un argumento que utiliza el AEP para retrasar de manera injustificada la provisión de un enlace. Bajo el sustento del proyecto especial y los trabajos de adecuación, Telefónica ha experimentado tiempos de provisión de hasta seis meses. No hay mecanismos efectivos para comprobar el cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio, pues buena parte de los cambios de estado y paradas de reloj no quedan registradas y, además, no existe la posibilidad de comparar los tiempos de provisión que ofrece el AEP a los CS con los que se ofrece a sí mismo.

De nuevo y comparando con las soluciones alternativas en el mercado, allí donde están disponibles, mientras que el AEP tarda en torno a 60 días hábiles (3 meses) para la provisión del enlace (cuando no hay otros factores, como los proyectos especiales, que pueden incrementar notablemente ese plazo, como hemos indicado), las soluciones alternativas del mercado entregan el servicio típicamente en 4 semanas (1 mes).

Además, y como hemos señalado, el limitado acceso a la información es también una barrera al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados. La información disponible para los CS que se puede consultar a través del SEG es muy limitada y, sin lugar a duda, incompleta respecto a la que el AEP ofrecerá a sus áreas comerciales. Como hemos indicado, el SEG no permite a un CS conocer, antes de contratar un enlace, si se requerirán o no proyectos especiales para conectar las puntas y/o la existencia de infraestructuras ya existentes que puedan ser tenidas en cuenta por el CS. Esta restricción a la información necesaria para adaptarse a las necesidades de los CS es de nuevo una barrera al uso efectivo del servicio y una barrera competitiva.

Las nuevas ofertas de referencia presentadas a consulta pública son una buena oportunidad para incluir este mecanismo, como propondremos en el apartado de propuesta.

Por otro lado, desde un punto de vista de replicabilidad técnica, la oferta de referencia de enlaces dedicados puede ser mejorada añadiendo, a las opciones de enlaces por tecnología TDM y Ethernet por capacidad actualmente disponibles, la opción de enlaces directos sobre WDM, de tal manera que se asigna una portadora óptica ( $\lambda$ ) al CS que lo requiera entre dos puntos directos de la red de fibra del AEP. Los equipos ópticos en los extremos seguirán siendo propiedad del AEP pero se insertará y hará entrega de

la lambda al CS mediante multiplexores/demultiplexores ópticos. Ello está en línea con la práctica internacional, por ejemplo en el Reino Unido. Así indica Ofcom<sup>4</sup>:

**“Enlaces dedicados sobre WDM**

*3.31 WDM es una tecnología que puede soportar múltiples longitudes de onda (desde 16 para un sistema simple hasta 320 teóricamente) sobre una o dos fibras, con un enlace por longitud de onda. El ancho de banda para cada longitud de onda es de típicamente 10 Gbit/s pero puede llegar a 400 Gbit/s. Una vez que se instala el primer enlace, se pueden agregar enlaces adicionales rápidamente sin la necesidad de instalar más fibras. Los altos anchos de banda y la escalabilidad de los enlaces dedicados de WDM las hacen particularmente adecuadas para rutas de alta capacidad, por ejemplo, entre nodos centrales, centros de datos y para conexiones de backhaul de mayor capacidad.*

*3.32 Openreach ofrece dos familias de productos principales basadas en WDM:*

*Acceso de espectro óptico (OSA) que puede operar hasta 35 km, con una variante de alcance extendido de 70 km; y*

*OSA Filter Connect, que permite a los clientes, además del primer enlace WDM, suministrar sus propios dispositivos electrónicos para iluminar longitudes de onda adicionales. El primer enlace WDM usa electrónica de Openreach con una interfaz estándar (por ejemplo, Ethernet) extremo a extremo. También hay una variante solo Ethernet (10 Gbit/s o 20 Gbit/s) adecuada para la instalación en accesos(cabinets) exteriores.” (traducción del inglés y énfasis añadido)*

Sin duda este es un servicio que el AEP se dará en autoprovision, por lo que está plenamente justificado incluirlo dentro de la oferta de referencia, oferta que el propio AEP debería suscribir.

Aunque este servicio existe en la ORCI, es allí un servicio subordinado, esto es, sólo disponible cuando no existe capacidad vacante en la infraestructura física y el tramo alternativo supera en un 40% el costo del tramo original.

También Ofcom en su última revisión de mercado ha introducido la obligación directa (no subordinada) de la fibra oscura entre centrales de BT donde no hay centrales próximas de competidores. Al respecto de la fibra oscura como obligación en México lo

---

<sup>4</sup> Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 24

abordaremos en la respuesta a la consulta pública de compartición de infraestructura pasiva fija.

En las nuevas propuestas de ofertas de referencia de la Empresa y División Mayoristas no encontramos ningún elemento diferencial respecto a las actuales ofertas de referencia que lleve a pensar que estas barreras actualmente existentes vayan a desaparecer. De hecho y como hemos mostrado, en sus dos nuevas propuestas el AEP empeora las condiciones respecto a las vigentes, como ya ha intentado en la oferta de referencia presentada a consulta pública previa a estas nuevas ofertas de referencia. Entendemos que el Instituto al menos mantendrá las condiciones actuales técnicas y de precios, pero ello muestra que la separación funcional por sí sola no es suficiente para evitar un comportamiento discriminatorio ni para eliminar las barreras a su uso. El AEP, si no es vigilado y obligado a ello, a pesar de la separación funcional, intentará aplicar condiciones distintas a los CS que las que ofrece a sus unidades minoristas. En la propuesta de mejora incluiremos estos aspectos.

## **2.5 Equivalencia de los Insumos y Separación Funcional**

En la actualidad y con las obligaciones vigentes, no existe garantía de un cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos o trato no discriminatorio. Como veremos a continuación, las unidades minoristas del AEP parecen no tener la obligación de suscribir las ofertas de referencia para auto provisión y, adicionalmente, los indicadores de desempeño actuales no permiten garantizar el trato no discriminatorio.

Aunado a lo anterior, se requiere precisar en las ofertas de referencia la obligación de las unidades minoristas del AEP, de sujetarse a los procedimientos contenidos en las ofertas, que incluyen el uso del SEG/SIPO de la EM y/o DM como único medio para acceder a los servicios, así como los procesos, plazos y demás condiciones de carácter técnico y económico para la entrega de los enlaces, la solución de incidencias y otros aspectos relacionados con la operación de los servicios.

La separación funcional no es garantía del cumplimiento de los puntos anteriores. Esos puntos requieren de obligaciones específicas, ya sean dentro del marco de una separación funcional y fuera de éste.

Como hemos señalado en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia, puede citarse el ejemplo del regulador italiano Agcom, que ha rechazado la separación funcional de Telecom Italia (que había solicitado el propio operador, no era un remedio regulatorio) precisamente por i) no asegurar que la separación funcional producirá una mayor competencia, ii) porque la separación

funcional permitiría a Telecom Italia seguir disfrutando de una ventaja competitiva significativa y iii) una escisión tampoco aliviaría ninguna carga regulatoria<sup>5</sup>.

Las ofertas de referencia de Enlaces Dedicados de la Empresa y División Mayoristas fruto de la separación funcional serían una excelente oportunidad para garantizar que el objetivo principal, el trato no discriminatorio (Equivalencia de los Insumos) pudiera ser verificado y cumplido de manera efectiva.

Al revisar con detalle las dos propuestas presentadas, se encuentran motivos justificados para pensar que las condiciones y precios de dichas ofertas están pensadas para terceros, los CS, pero no para que el AEP se atenga a esas mismas condiciones técnicas y de precios con la misma prioridad y calidad del servicio. En ningún momento se observa que las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos, como Telmex y Telnor, como las de servicios móviles, como Telcel) vayan a suscribir los términos de las ofertas de referencia de la EM y DM y ser tratados exactamente de la misma manera que el resto de los CS por parte de la empresa y la división mayorista. En la experiencia internacional, por ejemplo en el Reino Unido, referencia de la separación funcional regulatoria, se especifica claramente que las unidades minoristas o bien suscriben la misma oferta de referencia que los CS, o presentan una oferta de referencia interna (Internal Reference Offer o IRO<sup>6</sup>) detallando claramente de qué manera usarán las áreas minoristas los servicios mayoristas y así pueda ser auditado por el regulador e identificar potenciales tratos discriminatorios primero sobre el papel, y segundo vigilando su implementación efectiva.

Las ofertas de referencia que nos ocupan no prevén este tipo de obligaciones. En efecto, el empeoramiento general de las propuestas presentadas respecto a las condiciones vigentes no hace más que demostrar que la mera separación funcional no logrará por sí misma evitar el trato discriminatorio, ya que para alcanzar este objetivo se necesitan

---

<sup>5</sup> Bloomberg. Enero de 2019. Telecom Italia Network Spinoff Plan Spurned by Regulator. ***“Italy’s communications regulator rejected Telecom Italia SpA’s plan to legally separate the carrier’s domestic landline network, saying it wouldn’t boost competition. Separating the network while retaining majority control would let the Milan-based company continue to enjoy “a significant competitive advantage” nationwide, except in Milan, regulator Agcom said in a document posted on its website over the weekend. It said it also wouldn’t ease any regulatory burden. Former Chief Executive Officer Amos Genish made the proposal last year as a compromise to avoid relinquishing full control of the network while answering demands from regulators and politicians for a more level competitive playing field.”*** <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-20/italy-is-said-to-reject-telecom-italia-s-grid-separation-plan>

<sup>6</sup> Openreach. Así indica Openreach en sus Ofertas de Referencia Internas: ***“Las IRO están destinadas a identificar diferencias entre los productos de acceso a la red mayoristas vendidos externamente a los CS por BT y los vendidos internamente a las operaciones de BT.”*** (traducción del inglés)

todo un conjunto de obligaciones, además de la propia separación funcional, para garantizarla.

Las ofertas de referencia en consulta parecen diseñadas únicamente para operadores externos al AEP, olvidándose así, que la obligación de Separación Funcional implica necesariamente que las nuevas Empresa y División Mayorista deben ofrecer el servicio a las unidades minoristas internas del AEP en las mismas condiciones que a los demás CS.

Además y como hemos manifestado en respuestas anteriores a las Ofertas de Referencia del AEP, consideramos que es fundamental que el AEP use el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista como instrumento adicional para el aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, utilizando dicho sistema para sus propias solicitudes de enlaces con procedimientos, prioridades y procesos análogos a los que ofrece al resto de CS (Medida Sexágesima Cuarta del Anexo II de la Resolución Bienal) haciendo énfasis en que el SEG/SIPO no es meramente una herramienta de solicitud para los CS e intercambio de información entre AEP y CS sino, la misma herramienta que el AEP está obligado a utilizar para su auto-provisión, con procesos y procedimientos análogos a los que ofrece a los CS para las solicitudes de cualquier tipo respecto al servicio de enlaces dedicados.

El Instituto debe de utilizar su régimen sancionador para que una vez la Separación Funcional sea efectiva, las unidades minoristas del AEP utilicen el SEG/SIPO de la EM y DM con los mismos procedimientos, interfaces e información disponible que ofrece el resto de los CS a través de su Empresa Mayorista y de su División Mayorista.

En adición a lo anterior, se requerirá establecer que las unidades minoristas del AEP estarán sujetas de inicio a fin a los procedimientos establecidos en las ofertas de referencia de la DM y EM, lo que no solo incluye la suscripción de las ofertas y el uso del SEG/SIPO, sino que deberán cumplir además con todos y cada uno de los procesos previstos en las ofertas para el uso del servicio de enlaces dedicados, a efecto de asegurar que el acceso y uso del servicio mayorista por parte del AEP minorista se lleve a cabo en los mismos términos y condiciones establecidos para el resto de los CS.

Por otro lado, y dado que el servicio de enlaces dedicados con puntas entre distintas localidades, aunque sea la División Mayorista la ventanilla única, es realmente provisto por ambas entidades, la empresa y la división mayorista, dado que los elementos locales del servicio entendemos que le pertenecen a la empresa mayorista, mostramos la preocupación de cómo se gestionará internamente el servicio que tiene una componente local y una componente regional y nacional. Esto es, si un CS solicita un enlace con puntas en distintas localidades a la división mayorista, aunque ésta ciertamente será la

responsable de cara al CS (“ventanilla única”), internamente y para la parte local, solicitará a su vez el servicio a la empresa mayorista, dado que los activos de la parte local le pertenecen.

Observamos una zona de ambigüedad que puede ser aprovechada por el AEP precisamente para llevar a cabo un trato discriminatorio y crear barreras para el uso efectivo del servicio, donde la división y la empresa mayorista podrán estar trasladándose la responsabilidad de retrasos, fallas, problemas, distinto grado de información disponible en sus respectivos sistemas SEG/SIPO, etc. Tampoco queda reflejado cómo las unidades minorista del AEP solicitarían los enlaces con puntas en distintas localidades. Estas unidades comerciales del AEP, ¿utilizarían también una ventanilla única con la división mayorista y ésta a su vez, solicitaría a la empresa mayorista la parte local del servicio? ¿O las unidades minoristas del AEP harían sendas solicitudes de enlaces locales a la empresa mayorista y entre localidades a la división mayorista? ¿O directamente el AEP llevaría a cabo la auto provisión del servicio sin pasar ni por la empresa mayorista ni por la división mayorista? ¿O sí por la primera y no por la segunda?

Todos estos aspectos deberían estar totalmente claros y asegurarse al menos sobre el papel un mismo trato que luego sería auditado y vigilado por parte del Instituto. La experiencia demuestra que el AEP intenta privilegiar a su operación siempre que ha podido y que los términos ambiguos o no completamente claros de sus obligaciones son utilizados para no cumplir de manera efectiva con éstas.

Es por ello fundamental que la División Mayorista se comporte como un CS más de cara a la Empresa Mayorista y que utilice el SEG/SIPO de la segunda para sus peticiones, que deberán ser tratadas en igualdad de condiciones que para el resto de los CS por parte de la Empresa Mayorista. Y que la entidad que sea “ventanilla única” asuma toda la responsabilidad y compromisos de plazos, fallas, penalizaciones, etc., que, en caso de incumplimiento, deberá responder a los CS sin perjuicio de que ésta (la DM), a su vez, pueda trasladarle estos incumplimientos internamente a la Empresa Mayorista pero siempre desde un punto de vista interno entre ambas entidades. Los CS externos sólo deberán contar con una ventanilla única y únicos SLAs, así como compromisos que deberán ser cumplidos estrictamente por la única entidad responsable.

Hubiéramos esperado que las nuevas ofertas de referencia, aparte de segmentar el servicio de enlaces locales y enlaces con puntas en distintas localidades, hubieran dejado de manera transparente y clara los mecanismos para la provisión de los servicios, especialmente aquellos que deben ser cubiertos por ambas entidades. También cómo las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos como las de

servicios móviles) hacen uso de ellas y que, de manera explícita, las unidades minoristas del AEP suscribieran las ofertas de referencia. Y, como indicamos, que la propia División Mayorista suscriba la oferta de referencia de la Empresa Mayorista, como un CS más, utilizando los servicios de ésta para los componentes locales y accediendo a sus sistemas de la misma manera que el resto de los CS.

Respecto a los indicadores de desempeño relativos a los Enlaces Dedicados para asegurar el trato no discriminatorio y el principio de Equivalencia de los Insumos, en la actualidad el AEP reporta unos indicadores poco relevantes del servicio que no permiten determinar que se cumpla la no discriminación frente a la propia operación ni entre terceros.

El AEP presenta los siguientes indicadores relacionados con el servicio de enlaces dedicados (Cuarto Trimestre 2018):

1. Indicador: TIEMPO PROMEDIO PARA LA INSTALACIÓN DE ENLACES DEDICADOS DE NX64 Y E1 LARGA DISTANCIA. **(sin datos aportados)**
2. Indicador: TIEMPO PROMEDIO PARA LA INSTALACIÓN DE ENLACES DEDICADOS DE NX64 Y E1 LOCALES. **(sin datos aportados)**
3. Indicador: TIEMPO PROMEDIO DE SOLUCIÓN DE FALLAS PRIORIDAD 1 EN EL SERVICIO DE ENLACES DEDICADOS
4. Indicador: TIEMPO PROMEDIO DE SOLUCIÓN DE FALLAS PRIORIDAD 2 EN EL SERVICIO DE ENLACES DEDICADOS **(sin datos aportados)**
5. Indicador: TIEMPO PROMEDIO DE SOLUCIÓN DE FALLAS PRIORIDAD 3 EN EL SERVICIO DE ENLACES DEDICADOS **(sin datos aportados)**
6. Indicador: PORCENTAJE PROMEDIO DE DISPONIBILIDAD POR ENLACE DEDICADO SIN REDUNDANCIA
7. Indicador: PROMEDIO DE FALLAS PRIORIDAD 1 POR ENLACES DEDICADO
8. Indicador: PROMEDIO DE FALLAS PRIORIDAD 2 POR ENLACES DEDICADO **(sin datos aportados)**
9. Indicador: PROMEDIO DE FALLAS PRIORIDAD 3 POR ENLACES DEDICADO **(sin datos aportados)**

Resulta notablemente insuficiente ofrecer los tiempos de provisión únicamente para los enlaces de tecnología Nx64 y E1 y no para todo el conjunto de tipos de enlace y tecnologías que está obligado ofrecer (STM, Ethernet, etc.).

Además, y como ocurre con otros servicios mayoristas, por razones poco transparentes, el AEP indica que para la mayor parte de los indicadores no tiene muestras suficientes para aportar los resultados con significancia estadística. Hay pocos casos con datos aportados pero incluso así, el AEP parece incumplirlos (por ejemplo en el tiempo promedio de solución de fallas de prioridad 1).

Y, fundamentalmente, los 9 indicadores aportados apenas permiten representar los indicadores relevantes del servicio con todos los desgloses necesarios por tecnologías.

En la experiencia internacional, los indicadores tienen que ser relevantes, pertinentes y hacer referencia a los aspectos que resultan claves para la competencia en el mercado aguas abajo (tiempos de provisión, tiempos de resolución de fallas, , porcentaje de incidencias, etc.), así como diferenciar en todo momento entre la propia provisión y la provisión a terceros. Para el cumplimiento efectivo del trato no discriminatorio se requiere, entre otros, la obligación de presentar informes detallados con indicadores de desempeño relevantes que representan de manera fidedigna la provisión y operación de los servicios mayoristas y, además, se agregan indicadores equivalentes del nivel minorista del operador sujeto a la medida, para así poder identificar de manera clara un trato discriminatorio evidente.

Respecto a la parte de los informes, cabe hacer referencia a la obligación impuesta en España por parte de la CNMC al operador con poder de mercado en el mercado de servicios fijos. La CNMC obligó al operador dominante a presentar mensualmente informes detallados tanto al regulador (desagregados por operador solicitante) como a los operadores solicitantes de los servicios mayoristas, con información extensa de los distintos indicadores de provisión y mantenimiento e incorporando los equivalentes minoristas del operador dominante. Los indicadores minoristas que mejor representan el servicio mayorista a efectos de compararlos e identificar un posible trato discriminatorio son determinados por el regulador.

Las ilustraciones siguientes muestran el detalle de la información que recibe cada operador y la propia CNMC en España para el servicio de circuitos alquilados (ORLA), tanto del nivel mayorista agregado para todos los CS como los indicadores minoristas del operador dominante. A este respecto, es de resaltar que a través de dichos informes también se tiene un control de los proyectos especiales (altos costes).

### Evolución Indicadores ORLA

		Nx64 Kbit/s	2 Mbit/s no estruct.	2 Mbit/s estruct.	34/155 Mbit/s	10/100/1000 Mbit/s
<b>Servicios mayoristas</b>						
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Servicio					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	d.n.				
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%				
	Número total de notificaciones alto coste en el periodo	#				
	Número notificaciones alto coste en fase de provisión una vez transcurrido el plazo de comunicación	#				
	Número notificaciones de alto coste en ubicaciones con al menos un cliente minorista de Telefónica	#				
	Plazo medio notificación altos costes	d.n.				
	Porcentaje de casos de altos coste en ubicaciones con al menos un cliente minorista respecto al total de casos de altos costes	%				
Incidencias	Número de averías por cada 100 circuitos	#				
	Tiempo medio resolución de incidencias					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)	h				
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%				
<b>Parámetros de calidad a comunicar sin descontar los plazos debidos las paradas de reloj (plazos naturales)</b>						
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Servicio					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	d.n.				
Incidencias	Tiempo medio resolución de incidencias					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)	h				

Control de los proyectos especiales (denominados altos costos en España)

### Evolución circuitos minoristas

		Nx64 Kbit/s	2 Mbit/s no estruct.	2 Mbit/s estruct.	34/155 Mbit/s	10/100/1000 Mbit/s
<b>Servicios minoristas</b>						
Prov.	Tiempo medio de Provisión del Servicio					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	d.n.				
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%				
Incidenc.	Número de averías por cada 100 circuitos	#				
	Tiempo medio resolución de incidencias					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)	h				
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%				
<b>Parámetros de calidad a comunicar sin descontar los plazos debidos las paradas de reloj (plazos naturales)</b>						
Prov.	Tiempo medio de Provisión del Servicio					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	d.n.				
Inc.	Tiempo medio resolución de incidencias					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)	h				

**Figura 1. Detalle información recibida operadores y CNMC servicio ORLA [Fuente: Elaboración propia a partir de la plantilla presentada a la CNMC por el operador incumbente (datos eliminados)]**

Es notable la gran diferencia entre la información y detalle que exige la CNMC y que el operador incumbente en España está obligado a dar, con la muy escasa y sin valor probatorio de la información que ofrece el AEP actualmente en México para el servicio de enlaces dedicados.

Puede verse en las dos tablas mostradas que de manera separada, se vuelven a repetir los valores de indicadores pero sin tener en cuenta las paradas de reloj. Algo relevante pues con las paradas de reloj se puede esconder un trato discriminatorio, que puede revelarse cuando se observa el tiempo total transcurrido entre la propia operación del AEP y la que ofrece a los CS. Y además ofreciendo los valores de desempeño de los enlaces minoristas que el AEP ofrece a sus clientes finales. Esta comparación podría evidenciar en México el muy distinto trato que el AEP ofrece a su operación que la que ofrece a los CS a través del servicio mayorista. Incluir los indicadores en el nivel minorista del operador regulado asimétricamente es fundamental para poder detectar un trato discriminatorio general.

Como propondremos, creemos que todos los elementos anteriores deben de ser incorporados a las nuevas ofertas de referencia para asegurar el objetivo fundamental de la separación funcional, que es el del trato no discriminatorio.

## **2.6 Propuesta de Telefónica**

La propuesta que a continuación hacemos llegar al Instituto va en la siguiente línea:

- Que las nuevas ofertas de referencia de Enlaces Dedicados de la Empresa Mayorista (enlaces dedicados locales) y de la División Mayorista (enlaces dedicados con puntas en localidades distintas) incluyan las mejoras necesarias para eliminar las barreras existentes actualmente para un uso efectivo del servicio por parte de los CS.
- Se debe clarificar sin ambigüedad el procedimiento de provisión de la parte local del servicio de la división mayorista entre ésta y la empresa mayorista. Los servicios ofrecidos por la División Mayorista serán de su entera responsabilidad, así como todos los SLAs y compromisos del servicio. La División Mayorista tendrá que suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y tener igualdad de trato que un CS más por parte de la Empresa Mayorista, con el mismo acceso a la información usando el SEG/SIPO.
- Las unidades minoristas del AEP (tanto de servicios fijos como de servicios móviles) deben suscribir las ofertas de referencia y utilizar el SEG/SIPO correspondiente de

la EM y/o la DM para su auto provisión, algo que no queda aclarado en las propuestas actuales, lo que no permite asegurar que accederán y utilizarán el servicio mayorista en los mismos términos y condiciones que el resto de los CS.

- Que el Instituto implemente una serie de mejoras para garantizar el principio de Equivalencia de los Insumos (trato no discriminatorio), que la mera Separación Funcional no va a conseguir, mediante una serie de procedimientos y vigilancia que, ya sea que se incluyan en la propia oferta de referencia, o bien, sean considerados por el Instituto dentro de las obligaciones asimétricas transversales de aseguramiento de este principio.

A continuación, exponemos nuestra propuesta de mejora atendiendo a los principios anteriores. La propuesta que hacemos llegar a continuación al Instituto aplica de la misma manera a la oferta de referencia de enlaces dedicados de la empresa mayorista y a la oferta de referencia de enlaces dedicados de la división mayorista del AEP, salvo que se indique que aplica a una en concreto.

Comenzando por las barreras de índole económica y los proyectos especiales, el Instituto debe poner un especial foco en ellos, hacer un seguimiento estadístico y monitorización de los mismos con el objetivo de acotar los casos que podrían estar plenamente justificados.

En línea con la experiencia internacional, el Instituto debe determinar claramente las zonas o demarcaciones donde no esté justificado a priori la existencia de proyectos especiales (zonas A, por ejemplo). También las zonas, contiguas a las primeras, donde sí podría estar justificado siempre y cuando en este segundo caso no existan infraestructuras próximas del AEP y/o enlaces minoristas del AEP (u otros CS a través de la ORE) en las proximidades del punto demandado (zonas B).

Estas zonas serán conocidas a priori y disponibles a través del SEG/SIPO, de tal manera que con antelación e incluso antes de llevar a cabo la solicitud, el CS (incluyendo las unidades minoristas del AEP) puede saber de antemano si será objeto de un posible proyecto especial o no.

Las zonas estarán basadas en la cobertura de enlaces dedicados propia del AEP o la que ofrece a los CS. Donde exista alta densidad de enlaces, será zona A. En otro caso, será zona B. Estas demarcaciones/zonas deberán ser actualizadas año a año según evolucionen los criterios para su determinación (densidad de enlaces).

Donde sea pertinente que exista un proyecto especial, el Instituto debe incorporar en la oferta de referencia la obligación a cargo del AEP para que las cotizaciones de proyectos especiales incluyan el desglose detallado de los costos, en unidades y precio unitario

para cada concepto. Estos precios unitarios tendrán que venir de otra oferta de referencia que ya esté incorporando un concepto análogo (por ejemplo, los costos de elementos de infraestructura como costo por metro de obra en zanja, costo por metro de instalación de tendido aéreo, etc., pueden referenciarse a la ORCI, los costos de cableado interno, a las condiciones de interconexión de co-ubicación, etc.). El Instituto podrá intervenir a petición de las partes para determinar la razonabilidad de los conceptos y costos incluidos en el proyecto especial.

El Instituto deberá vigilar especialmente que tanto la Empresa Mayorista como la División Mayorista del AEP notifiquen la procedencia de proyectos especiales a las unidades minoristas del AEP ocurran las mismas circunstancias que dan lugar para la aplicación de un proyecto especial al resto de los CS. En línea con lo anterior, será necesario que los precios se establezcan sobre la misma base que los precios que se aplican a los demás CS. Asimismo, se requerirá confirmar que los precios minoristas que el AEP ofrece a sus usuarios finales recuperan todos los costos de provisión del enlace, lo que incluye el costo del proyecto especial. El AEP minorista deberá anexar los contratos con los clientes antes de realizar una petición del servicio a la División Mayorista o a la Empresa Mayorista, siempre a través de sus respectivos SEG/SIPO. El Instituto podrá vigilar con estos contratos con los clientes si se repercuten los proyectos especiales o si no los hay, comprobar que no existan peticiones de otros CS en zonas cercanas donde sí hayan sido solicitados por la Empresa o División Mayoristas (en lo que sería un claro trato discriminatorio). El Instituto tendrá un acceso mediante un usuario privilegiado a los respectivos SEG/SIPO para auditar las peticiones y el mismo trato a los CS y a las unidades minoristas del AEP (tanto las fijas como las móviles).

Respecto a las condiciones técnicas y en línea con la práctica internacional, solicitamos al Instituto que se incorpore a la oferta de Enlaces Dedicados los enlaces WDM, de tal manera que los CS puedan utilizar una o varias lambdas (portadoras ópticas) entre un par de extremos directos de la red de fibra del AEP.

Se debe clarificar sin ninguna ambigüedad el procedimiento interno entre la División y la Empresa Mayorista para el servicio de enlaces con puntas en distintas localidades, especificando de qué manera y procedimiento la empresa mayorista provee la parte local del servicio a la división mayorista. Aunque la División mayorista pueda ser la unidad responsable (“ventanilla única”) de una petición así, debe quedar completamente claro el procedimiento entre la división y la empresa mayorista para la gestión de esta solicitud internamente. De hecho, la División Mayorista debe suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y atenerse estrictamente a sus condiciones, utilizando los sistemas provistos por la Empresa Mayorista a los CS. Ello no quita para

que la División Mayorista sea la responsable última de todas las condiciones a los CS que entran a través de la División Mayorista como ventanilla única.

Respecto al aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, como hemos señalado, no hay garantía de que se esté cumpliendo en la actualidad en el servicio de Enlaces Dedicados y de que la Separación Funcional sea garantía de ello.

Solicitamos primero y sin demora que las unidades minoristas del AEP (tanto de servicios fijos como móviles) utilicen el SEG/SIPO de la EM y/o de la DM para su auto provisión, tanto para los enlaces locales a través de la Empresa Mayorista como para los enlaces con puntas entre distintas localidades, a través de la División Mayorista. El Instituto debe utilizar su régimen sancionador por los retrasos en el uso efectivo del SEG/SIPO por parte del AEP en cuanto la separación funcional sea efectiva. Para tal efecto, se requiere que el acceso por parte del Instituto al SEG/SIPO le permita supervisar y auditar al menos lo siguiente:

- Que el mismo tratamiento, prioridades, plazos, características técnicas, etc. que la Empresa Mayorista y la División Mayorista otorga a las unidades minoristas del AEP sean ofrecidos a los CS.
- Que las notificaciones de proyectos especiales se presenten en proporciones similares para las peticiones de las unidades minoristas del AEP que para el resto de los CS y que los precios que se determinen para cada proyecto sean análogos atendiendo a casuísticas similares. Vigilará también el Instituto que las unidades minoristas del AEP repercuten los costos de los proyectos especiales a los clientes y no llevan a cabo un trato diferenciado y/o subsidios cruzados a sus clientes finales.

Adicionalmente, las propias ofertas de referencia de enlaces dedicados de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista deben incorporar indicadores clave de desempeño específicos para el servicio de Enlaces Dedicados, que garanticen el mismo trato que da el AEP a su propia operación y a los CS, así como el mismo trato entre los distintos CS.

La propuesta de Telefónica, en línea con la práctica internacional, se presenta en la siguiente tabla:

INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO ENLACES DEDICADOS			SERVICIOS MAYORISTAS				SERVICIOS MINORISTAS AEP			
			Enlaces TDM baja capacidad	Enlaces TDM alta capacidad	Enlaces Ethernet baja capacidad	Enlaces Ethernet alta capacidad	Enlaces TDM baja capacidad	Enlaces TDM alta capacidad	Enlaces Ethernet baja capacidad	Enlaces Ethernet alta capacidad
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Servicio									
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)	días hábiles								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)									
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%								
	Número de notificaciones Proyecto Especial en el periodo	#								
	Número notificaciones Proyecto Especial en fase de provisión una vez transcurrido el plazo de comunicación	#								
	Número de notificaciones de Proyecto Especial en ubicación con al menos un cliente minorista del AEP	#								
	Plazo medio notificación Proyecto Especial	días hábiles								
Incidencias	Disponibilidad enlace sin redundancia	%								
	Disponibilidad enlace con redundancia	%								
	Número de averías por cada 100 circuitos	#								
	Tiempo medio resolución de incidencias									
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)	h								
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)									
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%								
	<b>Parámetros de calidad a comunicar sin descontar los plazos debidos a las paradas de reloj (plazos naturales)</b>									
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Servicio									
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)	días hábiles								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)									
Incidencias	Tiempo medio de Provisión del Servicio									
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)	h								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)									

**Figura 2. Nuevos indicadores de desempeño que garanticen EoI [Fuente: Elaboración propia a partir de práctica internacional]**

Hacemos notar que, como hemos señalado antes, estos indicadores deben incorporar todos los indicadores que son relevantes del servicio aguas abajo del AEP que permitan garantizar un trato no discriminatorio. El conjunto de los indicadores que proponemos creemos que cumplen con ese principio. También señalamos la incorporación de indicadores específicos relativos a los proyectos especiales. Estos indicadores clave de desempeño deben ser incorporados tanto para el servicio de enlaces dedicados provisto por la Empresa Mayorista como el provisto por la División Mayorista del AEP, con especial énfasis en recopilar y comparar los valores otorgados por la Empresa y División a las unidades minoristas del AEP (fijas y móviles) y los valores que finalmente estas unidades minoristas del AEP otorgan a sus clientes finales. Es fundamental que el AEP aporte los resultados de los indicadores análogos en el ámbito minorista que ofrece en los enlaces a sus clientes finales. Entendiendo las diferencias entre el ámbito mayorista y el minorista, esta comparación puede mostrar indicios relevantes de posible trato discriminatorio.

En cuanto al envío de la información y reportes, la Empresa Mayorista y la División Mayorista del AEP enviarán mensualmente a cada CS los indicadores de desempeño particulares del CS, así como los indicadores agregados para todos los CS (y así cada

CS podrá observar que no se le discrimina frente a otros CS) además de los mayoristas y minoristas del propio AEP (lo que permitirá comprobar que el AEP no discrimina entre su auto provisión y la de terceros).

Enviarán también el volumen de solicitudes y peticiones del servicio, tanto las propias como las de los CS. Ello permitirá a los CS y al Instituto determinar la confianza estadística de los valores mostrados, pero, en ningún caso, la Empresa Mayorista y la División Mayorista del AEP dejarán de enviar la información aunque el número de muestras sea reducido. Será el Instituto el que podrá valorar, en caso de incumplimiento, si el tamaño muestral permite matizar el resultado.

Solicitamos al Instituto que incluya explícitamente esta propuesta de indicadores y reportes dentro de las ofertas de referencia de enlaces dedicados de la empresa mayorista y la división mayorista del AEP, pues es la mejor garantía de su cumplimiento.

De manera adicional, solicitamos respetuosamente a ese Instituto que de manera explícita se establezca que las unidades minoristas del AEP suscribirán las ofertas de referencia de enlaces dedicados, tanto la de la Empresa Mayorista, como la de la División Mayorista, como medida adicional para el aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos. Al respecto de las condiciones de precios, el Instituto deberá vigilar que los cargos internos del AEP, esto es, el precio de transferencia entre su unidad minorista y la empresa y/o división mayorista, es equivalente al precio de la oferta de referencia a los CS. Adicionalmente, y a fin de limitar los incentivos del AEP para imputarse precios altos entre sus distintas unidades, el Instituto deberá vigilar especialmente la contabilidad de costos del AEP y de las nuevas entidades, para identificar posibles subsidios cruzados entre las empresas del grupo.

El Instituto deberá adoptar un papel proactivo y de vigilancia en el cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos para asegurarse de que las condiciones que ofrecen la Empresa y División Mayorista a los CS sean las mismas que se ofrecen a las unidades minoristas del AEP.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que se haga responsable de que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT sean incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el plan de separación

funcional, puede utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

Solicitamos al Instituto que ponga un especial énfasis en las próximas pruebas de replicabilidad económica de los enlaces dedicados, siendo especialmente exigente, ya que la obligación de replicabilidad debe seguir siendo aplicada rigurosamente. De manera adicional, la replicabilidad técnica debe vigilarse especialmente y que las unidades minoristas del AEP no ofrezcan a sus clientes finales servicios o condiciones que no pueden ser replicados técnicamente a partir de los servicios de la EM y DM. El que se incluyan los contratos finales en las solicitudes que el AEP minorista debe incluir en las peticiones a los correspondientes SEG/SIPO puede ayudar en esta tarea.

Por otra parte, entendemos que de oficio el Instituto desestimaré todas las condiciones que han empeorado con las propuestas de mérito con respecto a las condiciones vigentes .

### **3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El servicio de Enlaces Dedicados presenta en la actualidad barreras para su uso efectivo por parte de los CS. Estas barreras son fundamentalmente de tipo económico, con unas condiciones alejadas de las condiciones de mercado, allí donde pueden existir competidores. Únicamente la disponibilidad del servicio de enlaces dedicados en zonas donde no existen otros proveedores condiciona que los CS no tengan otra opción que acudir a la ORE del AEP, a pesar de tratarse de las condiciones menos favorables existentes en el mercado.

Las propuestas ofertas de referencia de enlaces dedicados para la empresa y división mayoristas, lejos de mejorar las condiciones actuales y permitir a priori unas condiciones análogas a las que supuestamente el AEP se da en auto provisión, empeoran las condiciones vigentes. Las propuestas presentadas, aparte de empeorar las condiciones vigentes, únicamente establecen una segmentación de los enlaces, quedándose la Empresa Mayorista con los enlaces dedicados locales y la División Mayorista con los enlaces dedicados entre localidades e internacionales.

Adicionalmente y dado que el servicio de la División Mayorista de enlaces con puntas en distintas localidades necesita de la provisión del enlace local por parte de la Empresa Mayorista, se debe incluir con todo detalle y sin ambigüedad el procedimiento interno entre la División y la Empresa mayorista para la provisión del servicio, dado que la parte local le pertenece a la empresa mayorista. Debe quedar claro ese procedimiento para que el AEP no aproveche lagunas o zonas de ambigüedad para aprovecharlas en su favor, como la experiencia demuestra que ha hecho en el pasado. Concretamente, la División Mayorista debe suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y atenerse estrictamente a sus condiciones y hacer uso de los sistemas (SEG/SIPO) de la empresa mayorista. Ello, por otro lado, no eximirá a la División Mayorista para que las peticiones que son cursadas a través suyo como ventanilla única, sean de su total responsabilidad y tenga que cumplir estrictamente sus compromisos, no escudándose en la empresa mayorista para el incumplimiento de sus compromisos. Internamente la División Mayorista podrá exigir a la empresa mayorista el cumplimiento de sus compromisos y las penalizaciones que puedan ocurrir en su caso, pero será un procedimiento interno entre ambas entidades que no exime de la responsabilidad hacia los CS externos.

Como hemos indicado en otras ocasiones, la medida consistente en la separación funcional no corrige por sí sola los problemas a la competencia observados en el mercado, como son las barreras existentes y el trato discriminatorio por parte del preponderante. Para lograr el objetivo planteado, es necesario que se articulen

procedimientos para asegurar el principio de Equivalencia de los Insumos con una supervisión estricta por parte del Instituto.

El Instituto debe considerar la oportunidad de estas nuevas ofertas de referencia para incluir las mejoras necesarias que eliminen o al menos reduzcan los problemas y barreras actuales para un uso efectivo del servicio.

Dentro de las barreras de tipo económico, la principal la constituye la aplicación recurrente de proyectos especiales. El AEP utiliza esta figura en la mayoría de los enlaces solicitados para retrasar y encarecer artificialmente el costo del servicio. La experiencia internacional reconoce las implicaciones que trae consigo la falta de regulación en el establecimiento de proyectos especiales, por lo cual se han tomado medidas específicas para evitar que dicha figura sea empleada con discrecionalidad en perjuicio de la competencia.

En ese contexto, proponemos una solución a este problema basada en el establecimiento de zonas o demarcaciones a partir de la densidad existente de infraestructuras y/o enlaces provistos a nivel minorista. Así, por ejemplo, en zonas de alta densidad (zona A) no se podrán repercutir proyectos especiales, mientras que en el resto (zonas B), contiguas a las primeras, sólo será procedente la notificación de un proyecto especial en aquellos casos en los que no haya infraestructuras próximas y/o enlaces dedicados próximos ya instalados. Para este último escenario, los costos deberán estar desglosados con precios unitarios por cada concepto y estar referenciados a costos previstos en otras ofertas de referencia análogas.

Las zonas/demarcaciones serán conocidas a priori con mapas de cobertura. Así, los CS podrán conocer con antelación la posibilidad o no de un costo por proyecto especial antes de solicitar el enlace dedicado. Cada año, se actualizarán estas zonas atendiendo a los criterios que las definen.

Con la separación funcional, el Instituto deberá poner especial foco en que la nueva empresa y división mayoristas del AEP notifiquen la procedencia de proyectos especiales a sus unidades minoristas de la misma manera y bajo la misma casuística que aplica al resto de los CS. El Instituto vigilará además que en el caso de que el AEP minorista incurra en proyectos especiales, estos sean trasladados a los contratos con sus usuarios finales y esos costos totalmente recuperados.

El principio de equivalencia de los insumos no estaría siendo verificado. La existencia de dos ofertas de referencia para la empresa y la división mayorista, no aseguran el cumplimiento de este principio.

En ese contexto, se requiere que las unidades minoristas del AEP suscriban las ofertas de referencia de la EM y DM y utilicen sin retraso el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista y/o de la División Mayorista para su auto provisión, para lo cual el Instituto deberá ejercer sus facultades de sanción por el tiempo de retraso en el cumplimiento de esta obligación.

Más aun, se debe obligar al AEP minorista tanto de servicios fijos como móviles a suscribir las ofertas de referencia con la DM y EM y utilizar estrictamente el SEG/SIPO como único medio para la contratación de los servicios, además de establecer que deberá sujetarse a todos los procedimientos, plazos y términos previstos en las ofertas para la entrega del servicio y atención a fallas, así como a las demás condiciones de carácter técnico y económico que aplican para la provisión de los enlaces.

Las ofertas de referencia deben incluir indicadores de desempeño relevantes, completos y relacionados con el servicio aguas abajo. Los indicadores actuales no representan el servicio y tampoco permiten advertir si el AEP lleva a cabo o no conductas discriminatorias entre los CS o entre éstos y su propia operación. Es por ello que proponemos un conjunto de indicadores de desempeño relevantes basados en la práctica internacional. Estos indicadores deben incluir además los indicadores análogos minoristas del propio AEP. Creemos que esta ocasión es una buena oportunidad para incluir estos indicadores y los procedimientos de supervisión asociados, para así asegurar que el AEP de el mismo trato a las operaciones de los CS como a su propia operación. En el caso de que dicho agente no cumpla con su obligación de garantizar la Equivalencia de Insumos, se deberá sancionar al momento en que sea detectado dicho incumplimiento a efecto de que dicho régimen discipline de manera efectiva al AEP y limite su capacidad para llevar a cabo conductas discriminatorias en la provisión de sus servicios mayoristas regulados.

De manera adicional, el Instituto debe obligar al AEP para que sus unidades minoristas suscriban las ofertas de referencia a fin de que se sujeten a las mismas condiciones y estas puedan auditarse y vigilarse de manera continua.

Finalmente, solicitamos respetuosamente a ese Instituto que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT sean incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el Plan de Separación Funcional, puede utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

*Telefónica*

---

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre las propuestas de Ofertas  
de Referencia de Compartición de  
Infraestructura presentadas por las  
Empresas y Divisiones Mayoristas  
del AEP en el sector de las  
telecomunicaciones

10-12-2019

## Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LA OFERTA DE REFERENCIA EM Y DM</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Visión general</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>Situación actual de falta de efectividad en el uso del servicio de Compartición de Infraestructura pasiva</b> .....	<b>7</b>
<b>2.3</b>	<b>Barreras técnicas y económicas</b> .....	<b>10</b>
<b>2.4</b>	<b>Fibra oscura</b> .....	<b>12</b>
<b>2.5</b>	<b>Equivalencia de los Insumos y Separación Funcional</b> .....	<b>18</b>
<b>2.6</b>	<b>Propuesta de Telefónica</b> .....	<b>21</b>
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>29</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. (“**Pegaso**” o “**Telefónica**”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública las propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura pasiva presentadas por la Empresa Mayorista (“EM”) y División Mayorista (“DM”) (“**propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura pasiva EM y DM 2020**” o “**propuesta ORCI EM y DM 2020**”) del Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las telecomunicaciones.

Para Telefónica es del máximo interés que las nuevas ofertas de referencia, resultado de la Separación Funcional del AEP del mercado servicios fijos, sean efectivas y permitan eliminar las barreras existentes actualmente en dicho mercado para utilizar de manera efectiva y sin tratos discriminatorios el servicio mayorista regulado de compartición de infraestructura pasiva fija.

Sin embargo, desde Telefónica hemos hecho llegar al Instituto nuestra preocupación por el impacto que la Separación Funcional pueda tener. Como hemos mostrado en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>1</sup>, nuestra opinión, basada en la experiencia internacional, es que las separaciones funcionales no resuelven por sí solas los problemas y barreras a la competencia, sino que, por el contrario, tienen beneficios más que dudosos y, de tener algún efecto positivo en el mercado, sólo lo tendría en el muy largo plazo.

En todo caso y desde una aproximación constructiva, haremos llegar al Instituto en esta respuesta los elementos que desde Telefónica creemos que tendría que considerar para que las nuevas ofertas de referencia, bajo el nuevo enfoque de separación funcional, pudieran ser útiles en eliminar los problemas actualmente existentes y las barreras para el uso efectivo de los servicios mayoristas regulados del AEP.

Sin menoscabo de nuestra posición general respecto a la Separación Funcional del AEP del mercado de servicios fijos, creemos que, a partir de estas nuevas propuestas de ofertas de referencia, el Instituto tiene una buena oportunidad para tomar en consideración los problemas generales y barreras al uso del servicio de compartición de infraestructura pasiva planteados de manera reiterada por la industria.

En efecto, en las respuestas de la industria a la reciente consulta pública de las ofertas de referencia del AEP en agosto de 2019 se tuvo la oportunidad de exponer al Instituto las problemáticas existentes en el uso del servicio. En ese sentido y toda vez que, desafortunadamente las ofertas de referencia presentadas por la empresa y división mayoristas contienen esencialmente los mismos términos y condiciones de la propuesta

que presentó el AEP el pasado mes de agosto, nuestra respuesta retoma gran parte de los comentarios que en su momento se manifestaron.

En ese contexto, estimamos que con independencia de las modificaciones que el Instituto realice a las ofertas de referencia a partir de los comentarios recibidos en la consulta, es necesario que se lleve a cabo un seguimiento puntual de la prestación del servicio mayorista regulado, a fin de constatar el cumplimiento por parte del AEP y asegurar la efectividad de la obligación y que el servicio se ofrezca a los Concesionarios Solicitantes (“CS”) sin tratos discriminatorios y en las mismas condiciones, tanto técnicas como de precios, que el AEP ofrece a sus áreas minoristas.

Algunos aspectos para asegurar el trato no discriminatorio (“Equivalencia de los Insumos”) deben ser supervisados exhaustivamente por el Instituto sin dar por sentado que la mera implementación de la Separación Funcional logrará asegurar este principio por sí misma. Si bien es cierto que este principio y los mecanismos para asegurarlo no tendrían que estar estrictamente incorporados en las ofertas de referencia, pues se trata de obligaciones transversales a todos los servicios mayoristas, desde Telefónica planteamos una propuesta a fin de que ese Instituto, pueda incorporarla directamente a la ofertas de referencia como una herramienta efectiva para asegurar su cumplimiento o, al menos, que pueda utilizarla como referencia para supervisar el cumplimiento efectivo de la obligación mayorista.

Por otro lado, y como se expondrá más adelante, resulta preocupante la falta de inclusión de aspectos importantes en las propuestas presentadas que debieran quedar estrictamente comprendidos en las ofertas de referencia. Entre otros, la obligación de las unidades minoristas del AEP de suscribir las ofertas de referencia de la Empresa y División mayoristas, así como el establecimiento detallado de los procesos que la División Mayorista llevará a cabo internamente con la Empresa Mayorista para ofrecer el servicio de Participación de Infraestructura de manera integral, ya que los elementos locales le pertenecen a la Empresa Mayorista y entendemos que será esta última la responsable de ofrecerlo internamente a la División Mayorista. A pesar de poder existir una ventanilla única, creemos que todo lo que no esté claramente especificado podrá ser aprovechado por el AEP para diluir la responsabilidad y llevar a cabo una discriminación de facto frente a su operación minorista.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos este planteamiento.

Estructuramos el documento de la siguiente manera:

1. Introducción. El presente capítulo.
2. Análisis y propuesta de cambios a las Ofertas de Referencia. Capítulo donde se expone la visión de Telefónica respecto a las propuestas de Ofertas de Referencia ORCI EM y DM 2020 y se detallan una serie de recomendaciones y puntos de mejora
3. Conclusiones y recomendaciones. Resumen de lo expuesto con conclusiones y recomendaciones.

## **2 ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LA OFERTA DE REFERENCIA EM Y DM**

### **2.1 Visión general**

De manera general y una vez analizadas las propuestas ORCI de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista, señalamos los siguientes puntos:

- La ORCI de la Empresa Mayorista tiene el alcance de proveer los servicios de la red de acceso local correspondientes al acceso a ductos, pozos, y postes.
- La ORCI de la División Mayorista tiene el alcance de proveer el servicio de acceso y uso compartido en torres de Telmex y Telnor así como el servicio de acceso y uso a sitios, predios y espacios físicos.
- El AEP y su nueva empresa mayorista presentan básicamente la misma propuesta de oferta de referencia que presentaron en agosto de 2019 antes de la obligación de presentar las ofertas de referencia asociadas a su separación funcional con la única salvedad de que para las presentes ofertas, se realiza una segmentación de los servicios que le corresponden a la Empresa Mayorista como son los de acceso a ductos, postes y pozos, y los de la División Mayorista que son los de acceso a torres y acceso a sitios, predios y espacios físicos.
- En nuestra respuesta a dicha consulta pública<sup>1</sup> manifestamos como el AEP aprovecha cada oportunidad para presentar una nueva propuesta de oferta de referencia que intenta empeorar las condiciones vigentes en ese momento. De nuevo y en esta ocasión el AEP habría llevado a cabo la misma estrategia. Las dos nuevas ofertas de referencia presentadas empeoran notablemente las condiciones actualmente vigentes tanto desde un punto de vista técnico como económico.

---

<sup>1</sup> Respuesta de Telefónica a la consulta pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados y Compartición de Infraestructura para servicios fijos presentadas por el Agente Económico Preponderante”. Agosto 2019. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-de-desagregacion-efectiva-del-bucle-local-y-de-comparticion-de-infraestructura>

- Creemos que este ya es de por sí un mal comienzo de la separación funcional del AEP y que demuestra las intenciones del AEP para que las ofertas de referencia y en general sus obligaciones no se cumplan de manera efectiva.
- Aunque es cierto que las ofertas de referencia no tienen porqué considerarlo explícitamente, desde Telefónica mostramos nuestra preocupación de que el alcance de las nuevas ofertas de referencia junto con el marco actual de las medidas asimétricas garanticen el trato no discriminatorio (“Equivalencia de los Insumos”).
- Creemos que para la nueva empresa y nueva división mayoristas será igualmente posible sortear esta obligación si no hay una especial vigilancia del uso de los mismos sistemas y procedimientos por parte de los CS y por las unidades minoristas del AEP así como si no se diseñan y supervisan un conjunto de indicadores clave de desempeño relevantes del servicio y que estos sean comparados con los indicadores equivalentes de las unidades minoristas del AEP, para confirmar así un trato no discriminatorio efectivo del servicio.

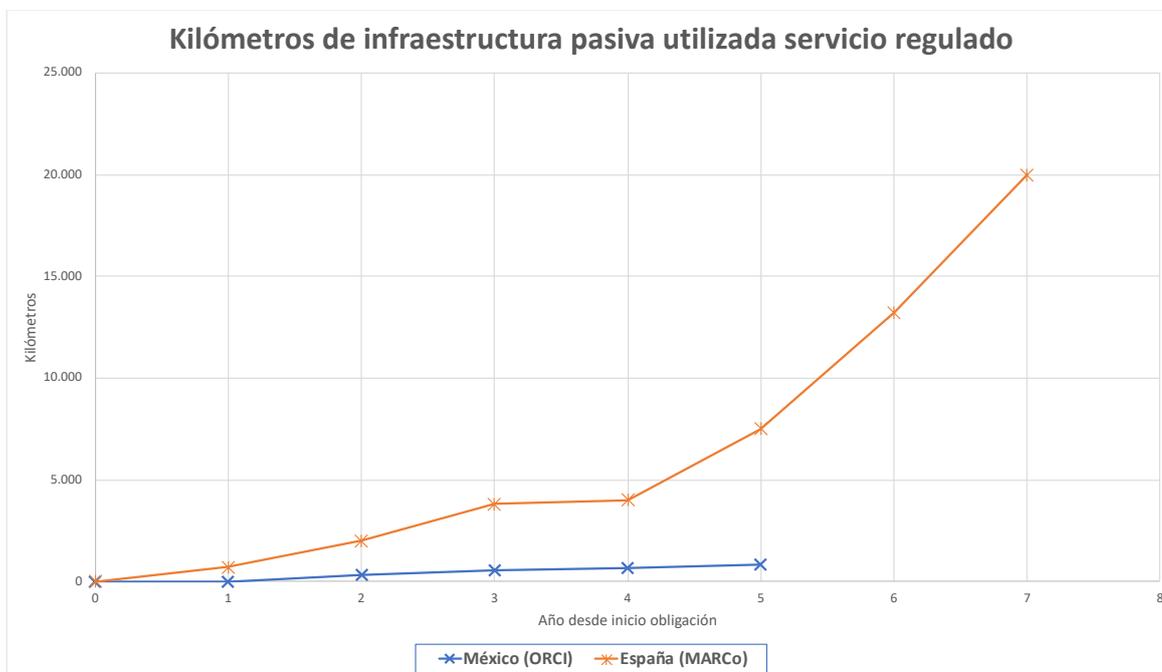
En resumen, desde Telefónica haremos especial énfasis en los problemas existentes en la actualidad que las nuevas propuestas presentadas siguen sin resolver y, adicionalmente, solicitaremos al Instituto, como ya hicimos en la respuesta anterior a la consulta pública de las ofertas de referencia, que las nuevas ofertas de referencia incluyan explícitamente algunos aspectos fundamentales para asegurar el principio de Equivalencia de los Insumos que, como indicamos, la medida consistente en la separación funcional no garantiza por si misma su cumplimiento.

## **2.2 Situación actual de falta de efectividad en el uso del servicio de Compartición de Infraestructura pasiva**

Como ocurre con otros servicios mayoristas regulados del AEP, el servicio de Compartición de la Infraestructura pasiva fija presenta numerosas barreras para su uso efectivo que se resumen en unas condiciones tanto técnicas como económicas notablemente alejadas de las condiciones de mercado. Y ello lleva a un uso limitado del servicio mayorista, lo que demuestra la falta de efectividad real de la medida y que su cumplimiento por parte del AEP es sólo formal, no efectivo.

En efecto y como ya hemos señalado en nuestra respuesta a la reciente consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia, en la Resolución Bienal de 2017, estimábamos el uso efectivo del servicio de compartición de infraestructura pasiva fija en México y lo comparábamos con la obligación equivalente en España.

La gráfica siguiente muestra el uso estimado del servicio de infraestructura pasiva en México (ORCI) con el servicio de Infraestructura pasiva en España (MARCo), normalizado a un mismo año de inicio de la obligación.



**Figura 1. Comparación de uso del servicio mayorista de infraestructura pasiva fija [Fuente: Elaboración propia a partir de información de la CNMC, del IFT y supuestos]**

Al utilizar valores absolutos de kilómetros utilizados, podría ser necesario un ajuste que considerara la distinta escala y tamaño de la infraestructura de la red civil en un país y en otro. Tomando como referencia los modelos de acceso de los respectivos reguladores<sup>2</sup>, la red de infraestructura pasiva en México sería de mayor extensión que la de España, por lo que una normalización de la Ilustración anterior al tamaño de ambas redes de acceso acentuaría aún más la diferencia, en detrimento del uso efectivo del servicio de infraestructura pasiva fija en México.

En resumen y desde una perspectiva global, se evidencia que el servicio mayorista de compartición de infraestructura pasiva fija presenta barreras a su uso efectivo, que lo

2

A modo de referencia, hemos comparado el tamaño de la red de acceso total del AEP del modelo de costos del Instituto de acceso fijo con el tamaño de la red de acceso total del operador incumbente en España en el modelo de costos de la red de acceso fija de la CNMC

alejan notablemente de lo que se esperaría de un servicio regulado como éste sin barreras a su uso, pues a priori es un servicio mayorista de alto interés para los CS, entre otros aspectos, porque les permitiría:

- A los CS móviles, llevar conectividad de alta capacidad a los sitios/emplazamientos móviles, como ha ocurrido en otros países, por ejemplo en España.
- A los CS fijos, permitir el despliegue de infraestructuras propias a partir de la infraestructura pasiva del AEP y así poder tener una competencia en infraestructuras sin afrontar los elevados costos de un despliegue de infraestructura desde cero, especialmente en las zonas de menor densidad poblacional o con barreras normativas al despliegue, que harían que fuera económicamente inviable. Los exitosos despliegues de fibra en España<sup>3</sup> son en buena parte gracias al uso de la infraestructura pasiva fija del operador dominante por parte de los operadores alternativos.
- Y al AEP, rentabilizar y optimizar el retorno de sus activos de una infraestructura con capacidad vacante.

Su escaso uso y que no se presente, como ocurre en otros países, un aumento relevante (tipo curva logística o curva en S) del servicio una vez que los CS se habitúan al servicio y a su utilidad, evidencian la existencia de barreras interpuestas por el AEP para evitar el uso efectivo del mismo.

Al respecto de las dificultades que interpone el AEP al uso de su infraestructura pasiva, merece la pena mencionar el estudio que ha llevado a cabo el gobierno de la Ciudad de México para el despliegue de una infraestructura de ductos para telecomunicaciones<sup>4</sup>. En dicho estudio, el gobierno de la Ciudad de México determina lo siguiente:

*“En el Centro Histórico, **solo un concesionario tiene cobertura subterránea de fibra óptica para la provisión de servicios de telecomunicaciones, y, en muchos casos, no cuenta con capacidad excedente para permitir el acceso de competidores. Esto se convierte en una barrera de entrada al mercado, lo que obstaculiza la competencia**”* (énfasis añadido)

---

<sup>3</sup> La vanguardia. Junio de 2017. España tiene ya más fibra óptica que Alemania, Italia, Francia y Reino Unido. <https://www.lavanguardia.com/local/sevilla/20170628/423753262453/espana-tiene-ya-mas-fibra-optica-que-alemania-italia-francia-y-reino-unido.html>

<sup>4</sup> Gobierno de la Ciudad de México. Despliegue de infraestructura pasiva de telecomunicaciones: piloto Centro Histórico

Puede verse como el propio gobierno de la Ciudad de México confirma las dificultades para un acceso efectivo a la infraestructura pasiva del AEP y cómo ello obstaculiza la competencia.

A continuación, exponemos las barreras generales de tipo técnico y económico actuales, que las propuestas de ofertas de referencia están lejos de mitigar.

## **2.3 Barreras técnicas y económicas**

La industria ha manifestado en numerosas ocasiones las numerosas barreras de índole técnico y económico que impiden el uso efectivo del servicio.

Entre otras y sin ser exhaustivos, a partir de la quejas reiteradas de la industria, las barreras de índole técnico serían:

- Información incompleta en el SEG, que impide que los CS puedan diseñar a priori sus estrategias de despliegue de red.
- Límite arbitrario e insuficiente al número de solicitudes que un CS puede solicitar en un mes.
- Límite arbitrario e insuficiente al alcance (distancia) de cada solicitud, que provoca que cada proyecto de despliegue de un CS se parta en un número muy elevado de solicitudes, lo que a su vez confiere gran arbitrariedad al AEP para un trato discriminatorio frente a su propia operación.
- Criterios de capacidad excedente que el AEP no se aplica a sí mismo. La justificación de que no existe capacidad vacante por haberse llegado a un cierto umbral de capacidad es utilizada en numerosas ocasiones. Con certeza, aunque no se esté auditando, el AEP no se aplica esos criterios cuando necesita utilizar esa infraestructura.

Por otro lado, las barreras de índole económico desincentivan el uso efectivo del servicio. Las tarifas vigentes que aplica el AEP se sitúan por encima de las tarifas de otras opciones existentes en el mercado. Como con otros servicios mayoristas, los trabajos especiales encarecen notablemente el precio del proyecto para el CS y muchas veces no están justificados sus costos y tampoco se encuentran debidamente desglosados en las cotizaciones correspondientes.

Los CS prefieren otras alternativas allí donde están disponibles. Sin embargo, siendo la infraestructura del AEP la más extensa y con infraestructura donde muchas veces no

existen otras alternativas, los CS no tienen otra opción en muchas ocasiones que recurrir a la oferta mayorista del AEP. Como hemos señalado en otras ocasiones, el establecer unas condiciones tanto de precios como de otro tipo fuera de las condiciones del mercado se considera en la práctica internacional una barrera a la competencia, como indica por ejemplo el regulador noruego (Nkom), ante una situación de concentración del mercado comparable a la de México y con unas obligaciones asimétricas semejantes<sup>5</sup>:

***“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”.*** (traducción del inglés y énfasis añadido)

Como hemos mostrado en respuestas a consulta públicas de la ORCI en años anteriores y como también ha manifestado el resto de la industria, las tarifas de la CFE de elementos equivalentes se sitúan por debajo de los precios de las tarifas de la ORCI del AEP.

Por ejemplo y sin ser exhaustivos, el precio de la Comisión Federal de Electricidad (“CFE”)<sup>6</sup> por uso de sus postes se determina en función de la carga (kilogramos) utilizados por el CS, que puede variar desde un máximo de 100 MXN por poste al año hasta un mínimo de 14.4 MXN al año<sup>7</sup>. En contraste, los precios de la ORCI vigente análogos (uso de postes) tomados del propio ejemplo realizado por el AEP, irían desde un valor de 100 MX al año (el valor máximo de la CFE) hasta un valor de 132 MXN al

<sup>5</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 33, párrafo 174: ***“When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions.”***

<sup>6</sup> DOF. Octubre 2018. ACUERDO de la Comisión Reguladora de Energía por el cual expide las Disposiciones Administrativas de Carácter General para permitir a los Prestadores de Servicios de la Industria de Telecomunicaciones el acceso a las instalaciones y derechos de vía del Sistema Eléctrico Nacional.

<sup>7</sup> Energía Hoy. Octubre 2018. ***“Al respecto el subsecretario de Comunicaciones, Edgar Olvera Jiménez, detalló que la tarifa será de \$100.43 pesos de ahí para abajo se cobrará en función del peso (Kg), los que pesen menos pueden pagar desde 14.40, lo que representará grandes economías para las empresas y que se podrán reflejar en los usuarios.”***. <https://energiahoy.com/2018/10/30/empresas-de-telecomunicaciones-tendran-acceso-a-los-11-millones-de-postes-de-la-cfe/>

año para un cable de 144 fibras. Este valor no acota el valor máximo pues dependerá de la carga instalada y aún podría ser mayor. Ello haría que los precios del AEP fueran un mínimo de un 30% superiores a los de la CFE.

Las propuestas de ORCI de la empresa y división mayoristas, lejos de eliminar estas barreras y ajustar las tarifas, como hemos indicado anteriormente, empeoran notablemente las condiciones vigentes. Los precios presentados en las nuevas propuestas aumentan notablemente los precios de la oferta vigente. No llevaremos a cabo un análisis comparativo detallado ya que este empeoramiento sigue la estrategia del AEP de intentar empeorar, siempre que tiene oportunidad, las condiciones de las ofertas de referencia. Entendemos que el Instituto al menos mantendrá las condiciones actuales técnicas y de precios, sin embargo como también hemos señalado, ello muestra que la implementación de la separación funcional por sí sola no es suficiente para evitar un comportamiento discriminatorio. En efecto, si no refuerzan los mecanismos para verificar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones de preponderancia, en particular, aquella para garantizar la Equivalencia de los Insumos, aun y cuando se lleve a cabo la separación funcional, el AEP intentará aplicar condiciones distintas a los CS que las que ofrece a sus unidades minoristas. En ese orden ideas, planteamos más adelante una propuesta de mejora que incluye dichos aspectos.

## **2.4 Fibra oscura**

Por otro lado, existe una necesidad y demanda de los CS por el servicio de fibra oscura que no está siendo atendida con las condiciones de la oferta de referencia vigente, mucho menos con las propuestas presentadas en esta consulta pública de la Empresa Mayorista y División Mayorista.

El servicio de desagregación física de la fibra óptica (“fibra oscura”) es un servicio fundamental para los operadores tanto fijos como móviles, dadas las necesidades crecientes de aumento de la capacidad y densidad de las redes motivadas por el crecimiento exponencial del tráfico de banda ancha fija y móvil y, por lo tanto, y específicamente para los operadores móviles, la necesidad de ampliar el número de sitios y conectarlos mediante conexiones de alta capacidad a la red troncal de manera eficiente y rentable. La llegada de la tecnología 5G amplificará en mayor medida este cuello de botella en el acceso a las redes, que los servicios mayoristas de Enlaces Dedicados y Acceso a la Infraestructura Pasiva o bien, no se adecúan técnicamente a

los requerimientos de los operadores y/o no se adecúan económicamente para competir de manera eficiente en el mercado.

Tanto en la oferta actual como en las propuestas presentadas por la empresa y división mayoristas, el acceso a la fibra oscura no está previsto como un servicio mayorista disponible de manera directa sino una obligación subordinada del AEP que únicamente aplica cuando: i) no existe, capacidad excedente en el tramo demandado por el CS y no sea posible recuperar espacio mediante trabajos especiales y ii) no exista capacidad susceptible de compartir en canales ópticos de alta capacidad. Por lo tanto, dicho servicio constituye una tercera opción del AEP cuando las primeras dos no estuvieran disponibles. El servicio mayorista con la fibra oscura como servicio subordinado o como “la alternativa de la alternativa” no estaría adaptado a las necesidades de los CS ni estaría cumpliendo con el mandato del artículo 269 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”).

En efecto, el artículo 269, fracción V, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”), , indica:

*“Artículo 269. El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:*

*[...]*

***Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el Instituto para que dicho acceso sea efectivo.***

***Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;***

*[...]* (el énfasis es nuestro)

En ese sentido, resulta que se estaría cumpliendo el mandato de la Ley que indica que el AEP debe desagregar los elementos de su red, incluyendo los físicos, específicamente la fibra, esto es, la fibra oscura, ni que los CS podrán elegir los elementos de la red que requieran y el punto de acceso a la misma, de nuevo de aplicación a la fibra oscura, al menos en la red de acceso local del AEP, lo que como mínimo implicaría que la Empresa Mayorista tuviera de manera evidente la obligación de desagregación física de la fibra (fibra oscura).

El servicio mayorista de fibra oscura es un servicio fundamental para que los CS puedan ampliar su capacidad y cobertura de sus servicios sin incurrir en una duplicidad de infraestructuras que no sería viable.

La red de fibra del AEP es una red de gran capacidad y capilaridad que, sin lugar a duda, cuenta con capacidad vacante que puede ser rentada a otros operadores a unas tarifas que permitan al AEP tanto recuperar sus costos como sacar rendimiento a una capacidad que tiene actualmente ociosa (vacante) y optimizar así el retorno de sus activos.

En virtud de los despliegues que tienen que acometer los operadores, por ejemplo, despliegues de red móvil de redes 4G, 4.5G así como los futuros despliegues de la tecnología 5G, que como es bien sabido conlleva una densificación de los emplazamientos móviles (sitios y micrositos) en uno o dos órdenes de magnitud respecto a las tecnologías móviles actuales además de unos requisitos de ancho de banda mucho mayores, necesitan de una red de agregación (*backhaul*) de altas prestaciones que conecte sus emplazamientos que sólo las redes de fibra metropolitanas pueden proveer.

La fibra oscura como servicio mayorista es una práctica regulatoria con numerosos ejemplos a nivel internacional. Sin ser exhaustivos, en el informe del BEREC sobre recomendaciones de implementación de redes NGA<sup>8</sup> se identifican los siguientes países europeos con obligaciones mayoristas de fibra oscura para los operadores declarados con poder significativo de mercado: Alemania, Austria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Lituania, Noruega, Países Bajos, Polonia y Suecia.

Si bien en alguno de los casos anteriores la obligación de fibra oscura se impone como alternativa (obligación subordinada), cuando no hay espacio en los ductos, como se haría en la actualidad en México, en al menos los siguientes casos la obligación de fibra

obscura es consecuencia de una obligación directa, de manera independiente a la obligación de acceso a la infraestructura pasiva para el operador dominante: Italia, Países Bajos, Lituania, Noruega, Polonia y Suecia.

Un estudio reciente de la Comisión Europea<sup>9</sup> constata esta necesidad de acceso a la fibra oscura para los despliegues de redes NGA y 5G de una manera viable técnico-económica y anticipa, junto con un estudio similar del BEREC<sup>10</sup>, la necesidad de una posible regulación y oferta mayorista de fibra oscura allí donde no se esté dando ya y de cara al éxito de los nuevos despliegues 5G y mantenimiento de la competencia.

En efecto, indica el informe:

*“Las ventajas de la auto-provisión indican **que los operadores convergentes encontrarán mayores facilidades para el despliegue de las redes 5G, mientras que los operadores sólo-móviles estarán en desventaja**”<sup>11</sup> (traducción del inglés y énfasis añadido)*

Indica también el informe de la Comisión Europea referenciando al informe del BEREC:

*“Algunos operadores están solicitando servicios mayoristas regulados para satisfacer sus necesidades de conexión de estaciones base móviles, incluidas opciones como líneas alquiladas, fibra oscura y acceso a ductos [...] Algunos operadores también expresaron su preocupación por la sostenibilidad de las prácticas actuales de fijación de precios de los servicios de backhaul, dado el crecimiento esperado en los datos móviles por emplazamiento móvil, el crecimiento en la cantidad de emplazamientos móviles requeridos y el entorno de ingresos decreciente para los servicios móviles [...] **los operadores encuestados lamentan la falta general de servicios regulados específicamente definidos para el backhaul móvil, pidiendo productos de acceso de fibra oscura en su lugar** [...] En este contexto, **algunos reguladores sectoriales están planeando imponer al operador incumbente la obligación de dar acceso a la fibra oscura**”<sup>12</sup> (traducción del inglés y énfasis añadido)*

---

<sup>9</sup> Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification

<sup>10</sup> BEREC. 2017. Report on the convergence of fixed and mobile networks

<sup>11</sup> Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification . Página 39: “The advantages of self-provision suggest that converged operators will find 5G networks easier to develop while mobile-only networks will be disadvantaged”

<sup>12</sup> Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification . Página 37: “Some MNOs are calling for regulated wholesale products to cater for their needs to connect mobile base stations, including options such as active leased lines access, dark fibre and duct access [...] Some operators also expressed concerns on the sustainability of current pricing practices of backhaul services, given the expected growth in mobile data per mast site, the growth in the number of mast sites required and the declining revenue environment for mobile services... A number of respondents

De hecho, muy recientemente el regulador del Reino Unido Ofcom, se ha hecho eco de estas limitaciones y ha considerado la fibra oscura como el mecanismo más eficiente en ciertos casos y el que mejor puede llevar a cabo mejoras competitivas frente a las obligaciones actuales del operador dominante. La fibra oscura ha pasado de no estar regulada a ser incluida como obligación directa (no subordinada) para el operador incumbente.

En efecto y primero, la fibra oscura no estaba regulada hasta esta última decisión de Ofcom<sup>13</sup>:

**“Fibra oscura**

*3.33 La fibra oscura es una conexión de fibra óptica pasiva entre dos sitios (llamada pasiva porque no hay equipos alimentados en ninguno de los extremos para iluminar la fibra). Esto contrasta con una conexión activa que incluye componentes electrónicos en cualquier extremo de la conexión de fibra.*

*3.34 Los proveedores de fibra oscura instalan y venden fibra para conectarse entre dos sitios, y el comprador de la fibra oscura agrega la electrónica activa para proporcionar servicios de conectividad empresarial punto a punto, como Ethernet o WDM.*

**3.35 La cartera de productos de Openreach no incluye actualmente fibra oscura para acceso o bakchaul.**” (traducción del inglés y énfasis añadido)

Sin embargo y después del análisis de mercado llevado a cabo en 2019, concluye la necesidad de incluir la fibra oscura como obligación directa. En efecto<sup>14</sup>:

**“12. Obligación específica de fibra oscura para la conectividad**

*12.1 Hemos decidido **introducir un requisito para que BT proporcione acceso a fibra oscura**, bajo condiciones razonables, para enlaces de conectividad entre centrales de ciertas centrales de BT.*

[...]

---

*lament a general lack of regulated services specifically defined for mobile backhaul, asking for dark fibre access products instead... In this context, some NRAs plan to impose on the incumbent the obligation to give access to dark fibre...”*

<sup>13</sup> Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 24

<sup>14</sup> Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 249

12.9 En nuestra consulta, establecimos nuestra opinión de que el acceso a la fibra oscura en la conectividad entre centrales proporcionaría a los proveedores de servicio una entrada más flexible a sus servicios aguas abajo. Consideramos que esto podría ofrecer varios beneficios:

*los proveedores de servicio podrán elegir su propio equipo electrónico, lo que les permitirá ofrecer servicios que se adapten mejor a sus necesidades y a las necesidades de sus clientes;*

*los proveedores de servicio podrían tomar decisiones eficientes sobre las actualizaciones de ancho de banda en función de los costos subyacentes de estas actualizaciones;*

*los proveedores de servicio podrían eliminar la duplicación ineficiente de equipos activos;*  
*y*

*los proveedores de servicio podrían potencialmente ofrecer mejoras más rápidamente.*

12.10 Propusimos que estos beneficios a su vez permitirían a los proveedores de telecomunicaciones competir mejor en precio, calidad de servicio y oferta de productos en los mercados aguas abajo. Como los costos de backhaul son una consideración relevante a la hora de construir nuevas redes de acceso, esto también podría reducir las barreras para la construcción de infraestructura en áreas marginales de los mercados de acceso.

[...]

12.14 En general, **consideramos que surgirían considerables beneficios de la introducción de fibra oscura entre las centrales de BT, y que estos beneficios superaban los riesgos**, que podrían mitigarse limitando el alcance y el diseño de la obligación..." (traducción del inglés y énfasis añadido)

Creemos que para las condiciones del sector de las telecomunicaciones en México y la preponderancia actual y prevista, estaría más que justificado incluir la obligación de fibra oscura como obligación directa y estaría alineado con la práctica internacional.

Las nuevas ofertas de referencia consecuencia de la separación funcional son una excelente oportunidad para incorporar esta obligación de fibra oscura como servicio directo y no subordinado. El hecho de que la Empresa y División Mayorista tengan que ofrecer un acceso agnóstico tanto a los CS como a las unidades minoristas del AEP justifica plenamente la incorporación del servicio de fibra oscura como una primera opción, dentro del conjunto de servicios de las ofertas de referencia de compartición de infraestructura pasiva fija. Incluiremos este aspecto en nuestra propuesta de mejora.

## 2.5 Equivalencia de los Insumos y Separación Funcional

Como hemos señalado anteriormente, la Separación Funcional por sí misma no es garantía de que se cumpla el trato no discriminatorio. En todo caso, será únicamente un instrumento que, junto con una supervisión estricta y eficaz, ayudará al cumplimiento del objetivo principal, que es precisamente el de evitar que el AEP discrimine entre su propia operación minorista del AEP y la del resto de CS. Para lograr el objetivo planteado, se necesitan una serie de obligaciones y procedimientos estrictos de supervisión y verificación por parte del Instituto que, en modo alguno, pueden ser sustituidos por una medida genérica como la separación funcional. Es por ello que el cumplimiento al principio de Equivalencia de los Insumos debe supervisarse con especial énfasis ya que, a pesar de haber separado funcionalmente al AEP, los incentivos que dicho agente tiene para llevar a cabo conductas discriminatorias en la prestación de los servicios mayoristas siguen siendo los mismos.

Como señalamos en la respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia, puede citarse el ejemplo del regulador italiano Agcom, que rechazó la separación funcional propuesta por el propio Telecom Italia precisamente por i) no asegurar que la separación funcional producirá una mayor competencia, ii) porque la separación funcional permitiría a Telecom Italia seguir disfrutando de una ventaja competitiva significativa y iii) una escisión tampoco aliviaría ninguna carga regulatoria<sup>15</sup>.

En razón de lo anterior, consideramos que las ofertas de referencia para la compartición de infraestructura derivadas de la separación funcional podrían ser una excelente oportunidad para garantizar que el objetivo principal, el de evitar el trato discriminatorio (Equivalencia de los Insumos) se cumpla de manera efectiva.

Sobre el particular, no queda constancia en las propuestas presentadas que las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos como de servicios móviles) vayan a utilizar las ofertas de referencia en las mismas condiciones que las ofrecidas por la empresa y división mayorista al resto de los CS.

---

<sup>15</sup> Bloomberg. Enero de 2019. Telecom Italia Network Spinoff Plan Spurned by Regulator. ***“Italy’s communications regulator rejected Telecom Italia SpA’s plan to legally separate the carrier’s domestic landline network, saying it wouldn’t boost competition. Separating the network while retaining majority control would let the Milan-based company continue to enjoy “a significant competitive advantage” nationwide, except in Milan, regulator Agcom said in a document posted on its website over the weekend. It said it also wouldn’t ease any regulatory burden. Former Chief Executive Officer Amos Genish made the proposal last year as a compromise to avoid relinquishing full control of the network while answering demands from regulators and politicians for a more level competitive playing field.”*** <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-20/italy-is-said-to-reject-telecom-italia-s-grid-separation-plan>

Las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos como de servicios móviles) deben suscribir las ofertas de referencia de la empresa y división mayoristas y el Instituto auditar y vigilar que de manera efectiva el AEP se atiene a esas condiciones.

Por ejemplo en el Reino Unido, Openreach tiene que presentar una oferta de referencia interna (“Internal Reference Offer”, o IRO por sus siglas en inglés) para que Openreach<sup>16</sup> detalle de qué manera utilizará BT el servicio mayorista internamente y puedan así tanto compararse las condiciones de la oferta interna con la oferta a operadores externos, como de manera efectiva auditar esos procesos y condiciones y que el operador sujeto a la obligación se atiene a ellos, y vigilar por otro lado los indicadores de desempeño análogos.

Las ofertas de referencia que nos ocupan no parecen prever esta obligación. En efecto, el empeoramiento general de las propuestas presentadas respecto a las condiciones vigentes no hace más que demostrar que la mera separación funcional no logrará por sí misma evitar el trato discriminatorio, ya que para alcanzar este objetivo se necesitan todo un conjunto de obligaciones, además de la propia separación funcional, para garantizarla.

Las ofertas de referencia en consulta parecen diseñadas únicamente para operadores externos al AEP, olvidándose así que la obligación de Separación Funcional implica necesariamente que las nuevas Empresa y División Mayorista deben ofrecer el servicio a las unidades minoristas internas del AEP en las mismas condiciones que se ofrece a los demás CS.

Además y como hemos manifestado en respuestas anteriores a las Ofertas de Referencia del AEP, consideramos que es fundamental que las unidades minoristas del AEP (tanto de servicios fijos como de servicios móviles) usen el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista como instrumento adicional para el aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, utilizando dicho sistema para sus propias solicitudes de acceso a la infraestructura con procedimientos, prioridades y procesos análogos a los que ofrece al resto de CS (Medida Sexagésima Cuarta del Anexo II de la Resolución Bienal) haciendo énfasis en que el SEG/SIPO no es meramente una herramienta de solicitud para los CS e intercambio de información entre la empresa y división del AEP y CS sino, la misma herramienta que las unidades minoristas del AEP están obligadas a utilizar para su auto-provisión, con procesos y

---

<sup>16</sup> Openreach. Mayo 2013. Physical Infrastructure Access (PIA). Openreach Internal Reference Offer

procedimientos análogos a los que la EM y DM ofrecen a los CS para las solicitudes de cualquier tipo respecto al servicio de compartición de infraestructura.

La información que podrán tener las unidades minoristas a través del SEG/SIPO de la EM y DM será la misma que la ofrecida a los CS en términos de ubicación tramos, disponibilidad de espacio en ductos, postes, pozos, ubicación de sitios y predios y espacios ocupados y disponibles para coubicación en sitios, emplazamiento de torres, espacio ocupado y espacio disponible, tendidas de fibra iluminada y fibra oscura y disponibilidad de hilos para fibra oscura en todos los tramos de tendido de fibra, tanto de la EM como de la DM, etc.

Cabe señalar que al día de hoy y respecto al aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, no existe ningún indicador clave de desempeño relacionado con el servicio de infraestructura pasiva fija que permita evidenciar un trato discriminatorio entre la propia operación del AEP y el servicio ofrecido a los CS, por lo que se identifica una grave deficiencia que impide corroborar para posteriormente poder sancionar al AEP por conductas discriminatorias en la provisión del servicio, lo que sin duda está ocurriendo actualmente. Por todo ello, resulta inminente contar con los indicadores adecuados que permitan establecer cierto límite a las prácticas que lleva a cabo el AEP.

De acuerdo con la experiencia internacional, para el establecimiento indicadores clave de desempeño de los servicios de infraestructura pasiva fija, los reguladores identifican el servicio mayorista que resulta más parecido al que el operador dominante regulado asimétricamente se ofrece a sí mismo. Por ejemplo, en España, la CNMC para el servicio MARCo de infraestructura pasiva del operador dominante establece una serie de indicadores completos con los valores ofrecidos a los operadores alternativos y, además, y para poder comparar, obliga al operador dominante a presentar los valores análogos del servicio de despliegue de fibra hasta el hogar, que la CNMC ha considerado que sería el servicio equivalente (denominado allí servicio en auto-prestación) con el que compararse y poder establecer las comparaciones pertinentes. El tipo y desglose de los indicadores que el operador incumbente debe remitir al regulador permite también poder comparar a nivel de un proyecto de despliegue, que considera todos los elementos necesarios (ductos, postes, pozos, etc.) para así poder evidenciar un trato discriminatorio a nivel de proyecto de despliegue, pues la sola supervisión a nivel de elemento individual puede esconder una discriminación a un nivel superior.

La siguiente captura, que solo incluye parte de la información solicitada al operador dominante en España, permite ilustrar lo anterior.

Servicio en autoprestación	Estado Inicial	Estado Final	Número	Plazo medio	Longitud Total Tramo (m)	Longitud Total de subconductos instalados por Telefónica (m)	Número de instalaciones	Número postes sustituidos
Realización de despliegue de FTTH propio (días): <b>Red de Alimentación</b> (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos					NA	NA
Realización de despliegue de FTTH propio (días): <b>Red de Distribución zonas greenfield</b> (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos					NA	NA
Realización de despliegue de FTTH propio (días): <b>Red de Distribución zonas donde se superpone a red de acceso de cobre</b> (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos					NA	NA
Ejecución de los proyectos en los que se han sustituido postes (días)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos			NA	NA		
Resolución de incidencias en despliegue FTTH propio (horas) (5)	Alta incidencia	Resolución incidencia			NA	NA	NA	NA

**Figura 2. Indicadores clave del operador dominante en España para comparación con MARCo [Fuente: Telefónica de España (datos eliminados)]**

La información mostrada se refiere al servicio en auto-prestación del operador dominante con indicadores a nivel de proyecto (no de solicitudes individuales de un ducto, un pozo, un tendido aéreo, etc. sino globales de un proyecto de despliegue). Ello permite comparar con los valores provistos a los CS mediante el servicio regulado MARCo y poder evidenciar un posible trato discriminatorio a nivel de proyecto. El despliegue de fibra hasta el hogar (FTTH) ha sido elegido por la CNMC como el servicio más relevante del operador dominante y con mayores analogías para poder compararlo con el servicio mayorista MARCo.

Es notable la gran diferencia entre la información y detalle que exige la CNMC y que el operador incumbente en España está obligado a dar, con la falta total de indicadores de desempeño para el servicio de compartición de infraestructura pasiva en México. Creemos que es evidente que en la provisión del servicio se estaría dando un trato discriminatorio, sin embargo, no se cuenta con los indicadores clave de desempeño que permitan detectarlo. En virtud de lo anterior, y aprovechando la oportunidad que supone la separación funcional para las nuevas ofertas de referencia, proponemos en el siguiente capítulo una serie de indicadores de desempeño relevantes para garantizar el trato no discriminatorio.

## 2.6 Propuesta de Telefónica

A tenor de lo expuesto anteriormente, las ofertas de referencia presentadas por el AEP son meramente un reparto de los servicios de acceso a ductos, pozos y postes por un lado (ORCI EM) y el servicio de acceso a torres y espacios, por otro lado (ORCI DM), sobre la base de la oferta de referencia vigente con algunas modificaciones que no hacen más que empeorar las condiciones vigentes, particularmente, los precios.

Es evidente que con ello el AEP está lejos de cumplir el objetivo primordial de la Separación Funcional, que es el de garantizar el mismo trato en la provisión del servicio mayorista regulado. Creemos que el Instituto, aparte de rechazar las condiciones empeoradas, debe incorporar una serie de aspectos que permitan garantizar el principio del trato no discriminatorio, ya sea que se incluyan en las nuevas ofertas de referencia o se plasmen en obligaciones transversales.

En ese contexto, solicitamos respetuosamente al Instituto que las barreras de índole técnica manifestadas por la industria se atiendan en las nuevas ofertas de referencia. Sin ser exhaustivos, señalamos como ejemplo: los límites arbitrarios a las solicitudes de los CS, limitaciones del SEG actual, posibilidad de gestionar varias solicitudes dentro de un mismo proyecto, control sobre la capacidad excedente real de la infraestructura del AEP y que se aplique los mismos criterios al respecto que aplica a los CS, etc.

Para resolver parte de estos problemas de índole técnica, principalmente los relacionados con la factibilidad inicial del proyecto y con el objetivo de agilizar estos trámites, planteamos al Instituto la posibilidad de incorporar la visita autónoma<sup>17</sup>. Esta figura constituye un mecanismo por el cual el CS puede llevar a cabo de manera autónoma el análisis de factibilidad con una visita a las instalaciones sin supervisión in situ por parte del AEP. Ello lógicamente implica el establecimiento de responsabilidades del CS, llevar a cabo un proceso para darse de alta para esta modalidad y respetar un conjunto de buenas prácticas y asumir cualquier desperfecto y afectación al servicio que pueda darse. El AEP podrá supervisar a posteriori que los trabajos han seguido las normas y buenas prácticas establecidas. Y siempre y en todo caso, el CS informará de los pasos y el análisis que haya llevado de manera autónoma a través del SEG.

---

<sup>17</sup> Telefónica de España. OFERTA DE REFERENCIA DE SERVICIOS MAYORISTAS DE ACCESO A INFRAESTRUCTURAS DE OBRA CIVIL. Esta práctica está incorporada en la oferta MARCO de compartición de la infraestructura pasiva fija en España, conforme a los siguientes términos: "Mediante un mecanismo de acreditación los operadores pueden solicitar la adhesión a la modalidad de replanteo autónomo (sin intervención de Telefónica). El operador solicitante debe firmar el Acuerdo de Buenas Prácticas que figura en el anexo IV de la oferta [...] Los operadores previamente acreditados para ello podrán llevar a cabo el replanteo de forma autónoma, previa comunicación a Telefónica de la fecha y la solicitud objeto de replanteo. El operador acreditado debe informar que solicita un replanteo autónomo cuando incorpore su solicitud en NEON para que, una vez validada la solicitud, NEON la dirija al nuevo estado Pte. datos replanteo autónomo, y así el Operador pueda informar de los trabajadores y la fecha prevista para la intervención. [...] Estando la solicitud en el estado Pte. replanteo autónomo, los operadores comunicarán a Telefónica tras la finalización del replanteo toda la documentación descriptiva necesaria acerca de la situación del tramo objeto de replanteo y la ocupación prevista en el mismo, el método de subconductación que van a emplear en cada tramo y su longitud, conducto que van a ocupar y el estado de ocupación de los prismas de canalización. [...] Tras la remisión a Telefónica de la documentación descriptiva, Telefónica podrá comunicar al Operador cualquier observación relativa a las condiciones de ocupación por él previstas, incluyendo sugerencias o correcciones cuando estime que dichas condiciones no son las óptimas. No obstante esta comunicación no tendrá consideración de validación previa, esto es, no podrá impedir o retrasar los trabajos de instalación del Operador. [...]"

Por otro lado, el servicio de fibra oscura, tal y como indica la LFTyR, debe ser un servicio directo incluido en las ofertas de referencia y no un servicio subordinado (última opción cuando no existe ni espacio en un tramo ni canales ópticos disponibles). Hemos justificado en los apartados anteriores que la fibra oscura se ofrece en la experiencia internacional no solo como servicio subordinado sino como una obligación directa para operadores dominantes.

Creemos que las condiciones de preponderancia en el mercado mexicano de telecomunicaciones justifican que sea una obligación directa, además de que la propia LFTyR así lo indica, y que se adaptaría a las necesidades de los CS como opción adicional para sortear las dificultades de despliegues de infraestructura propia. Hemos demostrado como la obligación ha sido incluida en el Reino Unido por Ofcom hacia el operador dominante atendiendo a sus notables beneficios y considerando que ellos superan notablemente los posibles inconvenientes.

Las nuevas ofertas resultado de la separación funcional y dada la obligación de mismo trato son una excelente oportunidad para incluir el servicio de fibra oscura directo. Solicitamos por lo tanto al Instituto que quede incluido como un servicio adicional y directo dentro de la ORCI tanto de la Empresa Mayorista, para el servicio de fibra oscura de la red de acceso, como de la División Mayorista, para el servicio de fibra oscura con puntas entre distintas localidades.

Adicionalmente, el SEG/SIPO de la empresa mayorista, para los tramos locales de fibra, y el SEG/SIPO de la División Mayorista, para los tramos entre localidades y nacionales de fibra, deberán presentar información a los CS de la fibra desplegada, las fibras iluminadas y las fibras oscuras de cada tramo con fibra desplegada. Las unidades minoristas del AEP accederán a estos mismos sistemas y obtendrán la misma información de cara a su auto provisión.

La información que podrán tener las unidades minoristas a través del SEG/SIPO de la EM y DM será la misma que la ofrecida a los CS en términos de ubicación tramos, disponibilidad de espacio en ductos, postes, pozos, ubicación de sitios y predios y espacios ocupados y disponibles para coubicación en sitios, emplazamiento de torres, espacio ocupado y espacio disponible, tendidas de fibra iluminada y fibra oscura y disponibilidad de hilos para fibra oscura en todos los tramos de tendido de fibra, tanto de la EM como de la DM, etc.

Respecto a las condiciones de precios, los precios de la ORCI vigente se sitúan por encima de los precios de otras alternativas, más aún los precios de las nuevas propuestas, que entendemos que el Instituto de oficio desestimarás. Como hemos señalado, unas condiciones técnicas o económicas que no se dan en condiciones de

mercado son una forma de denegación de acceso. Además y como ocurre con otros servicios regulados, por ejemplo el de enlaces dedicados, los trabajos especiales son una forma de encarecer el precio efectivo por el uso del servicio así como de retrasar la puesta en marcha del servicio.

Proponemos al Instituto un ajuste relevante de las tarifas vigentes para asemejarse a las condiciones de mercado, como las de CFE. La mayor parte de las tarifas de la oferta de infraestructura pasiva fija han experimentado un aumento desde la oferta de referencia de 2018 a la oferta de referencia 2019 actualmente vigente, lo que no parece lógico. Solicitamos al Instituto que ajuste las tarifas de los distintos servicios de la ORCI a partir de los modelos de costos actualizados del Instituto y aplicándolos al año 2020, donde se incorporarán las eficiencias correspondientes al año en cuestión.

Solicitamos también al Instituto un mayor control de los trabajos especiales. El Instituto debe supervisar que no haya un trato discriminatorio entre la propia operación del AEP y los CS en este concepto de trabajos especiales. Para ello, es fundamental que las unidades minoristas del AEP utilicen el SEG/SIPO de la EM y DM para su auto-provisión y que el Instituto pueda supervisar, a partir de la misma herramienta, la proporción y cuantía de los trabajos especiales aplicados a los CS y los que el AEP aplicaría a su propia operación.

Respecto al aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, como hemos señalado, no hay garantía de que se esté cumpliendo en la actualidad en el servicio de compartición de infraestructura pasiva fija y menos que las propuestas de oferta de referencia puedan cumplir esta función.

Solicitamos al Instituto que, sin demora, las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos como las de servicios móviles) suscriban las ofertas de referencia y utilicen el SEG/SIPO de la Empresa y de la División Mayorista para su auto-provisión, con mayor motivo ahora que estará separado funcionalmente. Ello es la mejor garantía para una funcionalidad completa del SEG/SIPO, acceso a la misma información con el mismo nivel de detalle, misma prioridad y procesos desencadenados para los CS y para el propio AEP, etc. El Instituto debe utilizar su régimen sancionador ex ante por los retrasos en el uso efectivo del SEG/SIPO por parte de las unidades minoristas del AEP.

Adicionalmente, las propias ofertas de referencia de compartición de infraestructura pasiva fija (de la EM y DM) deben incorporar los indicadores clave de desempeño específicos del servicio, que garanticen el mismo trato que da el AEP a su operación y a los CS, así como el mismo trato entre los distintos CS.

La propuesta de Telefonica, en línea con la práctica internacional, se presenta en las siguientes tablas:

INDICADORES DEL SERVICIO MAYORISTA ORCI EM			SERVICIOS MAYORISTAS EM						
			Solicitud de información	Servicio acceso a ductos	Servicio acceso a postes	Servicio acceso a pozos	Servicio tendido cable infra desagregada	Servicio canales ópticos alta capacidad transporte	Servicio fibra oscura
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Proyecto	días hábiles							
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)								
	Unidades del servicio en el periodo (kilómetros, pozos, torres, etc.)	#							
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%							
Incidencias	Tiempo medio resolución de incidencias	h							
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)								
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)								
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%							

**Figura 3. Indicadores de desempeño para ORCI Empresa Mayorista**  
[Fuente: Elaboración propia a partir de práctica internacional]

INDICADORES DEL SERVICIO MAYORISTA ORCI DM			SERVICIOS MAYORISTAS DM				
			Solicitud de información	Servicio acceso torres	Servicio uso sitios, predios y espacios físicos	Servicio canales ópticos alta capacidad transporte	Servicio fibra oscura
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Proyecto	días hábiles					
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)						
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)						
	Unidades del servicio en el periodo (kilómetros, pozos, torres, etc.)	#					
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%					
Incidencias	Tiempo medio resolución de incidencias	h					
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)						
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)						
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%					

**Figura 4. Indicadores de desempeño para ORCI División Mayorista**  
[Fuente: Elaboración propia a partir de práctica internacional]

Por otro lado, y a efectos de poder comparar el desempeño para los CS y el desempeño del propio AEP, el AEP entregará información de sus despliegues de fibra hasta el hogar como equivalente para poder comparar con los proyectos de despliegue a partir de la

ORCI. La siguiente ilustración muestra los posibles indicadores que permitirían esta comparación:

<b>Proyectos despliegues FTTH AEP</b>	<b>Estado Inicial</b>	<b>Estado Final</b>	<b>Número</b>	<b>Plazo medio</b>	<b>Longitud Total Tramo (m)</b>	<b>Longitud Total de subconductos instalados (m)</b>
Realización de despliegue de FTTH propio (días): Red de Alimentación (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos				
Realización de despliegue de FTTH propio (días): Red de Distribución zonas greenfield (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos				
Realización de despliegue de FTTH propio (días): Red de Distribución zonas donde se superpone a red de acceso de cobre (proyectos)	Solicitud interna Inicio de trabajos	Finalización de los trabajos				
Resolución de incidencias en despliegue FTTH propio (horas) (5)	Alta incidencia	Resolución incidencia			NA	NA

**Figura 5. Indicadores de desempeño propios del AEP a efectos de comparar con indicadores de los CS [Fuente: Elaboración propia a partir de práctica internacional]**

Es importante que los indicadores del AEP y de los CS permitan una comparación por proyecto, no solo de elementos/solicitudes individuales, para poder así identificar un distinto tratamiento desde una perspectiva global de un proyecto de despliegue que involucra un conjunto de elementos.

En cuanto al envío de la información y reportes para el aseguramiento de la Equivalencia de los Insumos, la empresa y la división mayorista del AEP deberán enviar mensualmente a cada CS los indicadores de desempeño particulares del CS así como los indicadores agregados para todos los CS (y así cada CS podrá observar que no se le discrimina frente a otros CS) además de los indicadores de despliegues de fibra hasta el hogar propios del AEP (lo que permitirá comprobar que el AEP no discrimina entre su auto-provisión y la de terceros).

La empresa y la división mayorista del AEP deberán enviar también el volumen de solicitudes y peticiones del servicio, tanto las propias como las de los CS. Ello permitirá a los CS y al Instituto determinar la confianza estadística de los valores mostrados, pero, en ningún caso, el AEP dejará de enviar la información aunque el número de muestras sea reducido. Será el Instituto el que podrá valorar, en caso de incumplimiento, si el tamaño muestral permite matizar el resultado.

Solicitamos al Instituto que incluya explícitamente esta propuesta de indicadores (figuras anteriores) y obligaciones de reporte dentro de las ofertas de referencia, pues es la mejor garantía de su cumplimiento.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que las ofertas de referencia de la Empresa y División Mayoristas indiquen explícitamente que las unidades minoristas del AEP (tanto las de servicios fijos como las de servicios móviles) utilizarán y suscribirán dichas ofertas y se atenderán a sus condiciones. El Instituto deberá auditar que el AEP cumple con las condiciones de las ofertas de referencia y, especialmente, vigilar el mismo trato en cuanto a información disponible, condiciones técnicas, disponibilidad de espacio en ductos, postes, pozos, coubicaciones, torres, etc., acceso a los distintos servicios, precios, etc. Y para ello también mediante el seguimiento de los indicadores de desempeño que hemos mostrado así como una auditoría y seguimiento de peticiones individuales de los CS y de las unidades minoristas del AEP a través de los respectivos SEG/SIPO. Al respecto de las condiciones de precios, el Instituto deberá vigilar que los cargos internos del AEP, esto es, el precio de transferencia entre su unidad minorista y la empresa y/o división mayorista, es equivalente al precio de la oferta de referencia a los CS. Pero, y adicionalmente, ya que el AEP puede tener incentivos a imputarse unos precios altos entre sus distintas unidades, el Instituto deberá vigilar especialmente la contabilidad de costos del AEP para identificar posibles subsidios cruzados entre las empresas del grupo.

En las ofertas de referencia de compartición de infraestructura pasiva fija no vemos de manera evidente un solape entre la División Mayorista y la Empresa Mayorista en cuanto que puedan existir elementos propiedad de la Empresa Mayorista que sean necesarios para la provisión de alguno de los servicios ORCI de la División Mayorista, como sí ocurre en las ofertas de referencia de la EM y DM de enlaces dedicados y la OREDA. No obstante, si tal fuera el caso, primero, la división o empresa mayoristas que fueran la ventanilla única deberían responder y asumir toda la responsabilidad de la provisión del servicio y cumplimiento de las condiciones de cara a los CS, con independencia de que internamente la división mayorista fuera un cliente más de la empresa mayorista. Y, segundo, en tal caso también, la División Mayorista debería suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y atenerse exactamente a las mismas condiciones ofrecidas por la Empresa Mayorista al resto de los CS, utilizando la División Mayorista el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista para sus peticiones internas.

Pero lo que sí creemos evidente es que servicios que ofrece la División Mayorista para otras obligaciones, como los de desagregación del bucle local o los enlaces dedicados, sí necesitarán los servicios de acceso a la infraestructura pasiva de la Empresa Mayorista. Por lo tanto, la División Mayorista en cualquier caso debe suscribir la oferta de referencia de compartición de infraestructura pasiva fija de la Empresa Mayorista y

atenerse estrictamente a sus condiciones y utilizar el SEG/SIPO para sus peticiones, sin que ello implique que puede delegar ninguna responsabilidad y compromisos hacia los clientes que han entrado por la ventanilla de dicha División. La Empresa Mayorista, lógicamente, atenderá a la División Mayorista en igualdad de condiciones y trato que al resto de los CS, algo que el Instituto vigilará especialmente.

Por otra parte, consideramos que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT deben ser incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el plan de separación funcional, pueden utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

Finalmente, entendemos que de oficio el Instituto desestimaré todas las condiciones modificadas por el AEP en sendas propuestas que suponen un empeoramiento de las condiciones de la oferta de referencia vigente.

### **3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En la actualidad, el servicio de compartición de infraestructura pasiva fija presenta barreras para su uso efectivo y la utilización actual está lejos de lo que resultaría de un servicio mayorista sin barreras a su uso.

Las propuestas de las ofertas de referencia presentadas en esta consulta pública y la separación funcional, por sí solas, no resolverán estos problemas y el posible trato discriminatorio del AEP. Es necesario llevar a cabo una serie de mejoras pero, sobre todo, que el Instituto asuma un rol proactivo y de aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos (trato no discriminatorio).

Hemos propuesto por lo tanto un ajuste en las tarifas respecto a las tarifas vigentes. Si bien respecto de las tarifas propuestas en esta consulta pública, que empeoran significativamente las vigentes, no hemos hecho un especial análisis, entendemos que serán desestimadas por el Instituto. Con independencia de lo anterior, muestran la predisposición actual del AEP en no cumplir con sus obligaciones.

También hemos propuesto un control de los trabajos especiales y una mejora en las condiciones de la oferta de referencia para eliminar los problemas recurrentes que la industria ha identificado. La visita autónoma a las instalaciones por parte del CS puede ser una medida que permita agilizar las etapas iniciales de viabilidad y diseño del proyecto y está amparado por la práctica internacional. También hemos propuesto incorporar dentro de las condiciones de la ORCI unos indicadores de desempeño específicos para el servicio y poder compararlos con los indicadores de los despliegues propios de fibra hasta el hogar que lleva a cabo el AEP, como un elemento adicional para poder garantizar el trato no discriminatorio, algo que no se está llevando a cabo en la actualidad y que la separación funcional no asegurará de manera inmediata si no hay una supervisión puntual y estricta de su cumplimiento.

Además, señalamos la necesidad de que se establezca expresamente que las unidades minoristas del AEP suscribirán las ofertas de referencia y harán uso de los servicios de la empresa y división mayorista como si se trataran de un CS más, para lo cual, se requerirá que el Instituto supervise con especial atención que las unidades minoristas del AEP se sujeten a las condiciones previstas en las ofertas de referencia que se suscriban.

De igual forma, manifestamos la necesidad para que sin retraso una vez que la separación funcional sea efectiva, las unidades minoristas del AEP utilicen el SEG/SIPO de la Empresa y División Mayoristas para su auto provisión.

Por otro lado, aunque parecen no existir solapes en los servicios de compartición de infraestructura pasiva entre la División y la Empresa mayorista (algo no obstante que el Instituto deberá comprobar), la División Mayorista, para sus servicios de enlaces dedicados y los de desagregación del bucle, necesitará sin duda acceso a los servicios de compartición de infraestructura de la Empresa Mayorista. Sin perjuicio de que la División Mayorista seguirá ostentando toda la responsabilidad y compromisos de cara a los CS, ello requerirá que la División Mayorista suscriba la oferta de referencia de compartición de infraestructura pasiva de la Empresa Mayorista (aunque sea para que esta División ofrezca servicios fuera del alcance de esta oferta de compartición de infraestructura).

El servicio de fibra oscura debe estar incluido como una obligación directa y no como una obligación subordinada. Hemos demostrado que esto se da en la práctica internacional y que además lo indica explícitamente la LFTyR. Las nuevas ofertas de referencia resultado de la separación funcional representan una buena oportunidad para incluir este servicio y que sea ofrecido en las mismas condiciones al propio AEP y a los CS. Para ello también es fundamental incluir en los SEG/SIPO de la EM y DM la información de detalle de los tramos con fibra desplegada y la disponibilidad de fibra oscura en cada tramo, misma información que podrán utilizar las unidades minoristas del AEP o la División Mayorista del AEP para su auto provisión.

Finalmente, solicitamos respetuosamente a ese Instituto que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT sean incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el plan de separación funcional, puede utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

*Telefónica*

---

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre las propuestas de Ofertas  
de Referencia de Desagregación  
presentadas por las Empresas y  
Divisiones Mayoristas del AEP en  
el sector de las  
telecomunicaciones

10-12-2019

## Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LAS OFERTAS DE REFERENCIA DE DESAGREGACIÓN EM Y DM .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Visión general .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>Empeoramiento de las condiciones de las nuevas ofertas de referencia EM y DM respecto a las condiciones vigentes .....</b>	<b>8</b>
<b>2.3</b>	<b>Situación actual de falta de efectividad en el uso de los servicios de desagregación</b>	<b>8</b>
<b>2.4</b>	<b>Separación funcional y equivalencia de los insumos .....</b>	<b>13</b>
<b>2.5</b>	<b>Propuesta de Telefónica .....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>23</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (“**Pegaso**” o “**Telefónica**”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública las propuestas de Ofertas de Referencia de desagregación presentadas por la Empresa Mayorista (“EM”) y División Mayorista (“DM”) del AEP en el sector de las telecomunicaciones (“**OREDA EM 2020**” y “**OREDA DM 2020**”) del Agente Económico Preponderante (AEP).

Desde Telefónica evidenciamos que el uso de los servicios mayoristas de desagregación del AEP está muy lejos de ser utilizado de manera efectiva por el resto de los Concesionarios Solicitantes (“CS”). Como hemos podido demostrar en nuestra reciente respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>1</sup> (“**respuesta de Telefónica a la consulta pública de revisión de preponderancia**”), de manera general el AEP no estaría cumpliendo de manera efectiva con las medidas de preponderancia, tan solo de manera formal, y, concretamente respecto a los servicios de desagregación de la red local del AEP, su uso apenas testimonial por parte de los CS evidencia un incumplimiento efectivo por parte del AEP de sus obligaciones respecto a las medidas asimétricas de desagregación de la red de acceso, imponiendo barreras de todo tipo que desincentivan el uso efectivo de dichos servicios por parte de los CS.

Desde Telefónica hemos hecho llegar al Instituto nuestra preocupación por el impacto que la Separación Funcional pueda tener. Como hemos mostrado en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>1</sup>, nuestra opinión, basada en la experiencia internacional, es que las separaciones funcionales no resuelven por sí solas los problemas y barreras a la competencia, incluso, tienen beneficios más que dudosos y, de tener algún efecto positivo en el mercado, sólo lo tendría en el muy largo plazo.

En todo caso y desde una aproximación constructiva, haremos llegar al Instituto en esta respuesta los elementos que desde Telefónica creemos que tendría que considerar para que las nuevas ofertas de referencia, bajo el nuevo enfoque de separación funcional,

---

<sup>1</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf)

podieran ser útiles en eliminar algunos de los problemas actualmente existentes y barreras para un uso efectivo de los servicios mayoristas del AEP.

Así y sin menoscabo de nuestra posición general respecto a la Separación Funcional del AEP del mercado de servicios fijos, creemos que a partir de estas nuevas propuestas, el Instituto tiene una buena oportunidad para tomar en consideración los problemas generales y barreras al uso de los servicios de desagregación de la red del AEP planteados de manera reiterada por la industria.

Como detallaremos, el AEP se ha basado de manera manifiesta en la propuesta que presentó recientemente todavía como entidad no separada que empeoraba las condiciones técnicas y sobre todo económicas de los servicios de desagregación. Las ofertas de EM y DM se basan en esa propuesta empeorada sobre las condiciones vigentes con la mera segmentación de servicios hacia la empresa y división mayorista dependiendo de si estos servicios son de ámbito local o regional/nacional.

Como señalaremos, no sólo será necesario que se tomen en consideración los problemas actuales y se modifiquen o añadan las mejoras en las ofertas de referencia sino que, del lado del Instituto, debe llevarse a cabo un seguimiento e implementación eficaz de la obligación del servicio mayorista. Esto es, asegurar que la obligación es efectiva y verdaderamente el servicio se ofrece en igualdad de trato y condiciones, tanto técnicas como de precios, a los CS como se lo ofrece el AEP (su empresa y división mayoristas) a sus áreas minoristas. La actitud del AEP de presentar unas condiciones empeoradas respecto a las vigentes muestra su predisposición a continuar con un trato discriminatorio y que la separación funcional, por sí misma y sobre el papel, no resuelve los problemas.

Algunos aspectos para asegurar el trato no discriminatorio (“principio de Equivalencia de los Insumos”) tienen que ser vigilados exhaustivamente por el Instituto y no confiar en que la mera Separación Funcional será capaz de asegurar este principio. Así, aunque este principio y los mecanismos para asegurarlo no tendrían que estrictamente estar incorporados en las ofertas de referencia, pues son obligaciones transversales a todos los servicios mayoristas, desde Telefónica señalaremos nuestro planteamiento al problema para que, o bien pueda ser incorporada directamente a la ofertas de referencia como mejor manera de asegurar su cumplimiento o, al menos, quedar a consideración del Instituto para un cumplimiento efectivo de la obligación mayorista.

Por otro lado, y como detallaremos más adelante, mostramos nuestra preocupación por la falta de inclusión de aspectos importantes en las propuestas presentadas que debieran quedar expresamente señalados en las ofertas de referencia. Entre otros, que las unidades minoristas del AEP suscriban las ofertas de referencia de la Empresa y

División mayoristas y que se transparente y detalle los procesos que la División Mayorista seguirá con la Empresa Mayorista para ofrecer los servicios de desagregación, ya que los elementos locales le pertenecen a la Empresa Mayorista y entendemos que será esta última la responsable de ofrecerlo internamente a la División Mayorista. A pesar de poder existir una ventanilla única, creemos que todo lo que no esté claramente detallado podrá ser utilizado por el AEP para diluir la responsabilidad y llevar a cabo una discriminación de facto frente a su operación minorista.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos este planteamiento.

Estructuramos el documento de la siguiente manera:

1. Introducción. El presente capítulo.
2. Análisis y propuesta de cambios a las Ofertas de Referencia. Capítulo donde se expone la visión de Telefónica respecto a las propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación EM y DM 2020 y se detallan una serie de recomendaciones y puntos de mejora.
3. Conclusiones y recomendaciones. Resumen de lo expuesto con conclusiones y recomendaciones.

## **2 ANÁLISIS Y PROPUESTA DE CAMBIOS A LAS OFERTAS DE REFERENCIA DE DESAGREGACIÓN EM Y DM**

### **2.1 Visión general**

De manera general y una vez analizadas las propuestas de oferta de referencia de desagregación de la Empresa y la División Mayorista, señalamos los siguientes puntos:

- La oferta de referencia de desagregación de la Empresa Mayorista tiene el alcance de proveer los servicios de desagregación locales de la red de acceso de la nueva entidad creada tras la separación funcional. Esto serían: acceso indirecto al bucle local (SAIB local) y de concentración y distribución local (SCyD local), desagregación del bucle y sub-bucle total y compartida, servicio de desagregación total de la fibra óptica, servicio de desagregación virtual del bucle local así como servicios auxiliares de cableado, coubicación para desagregación, trabajos especiales, instalación acometida, reventa de módems, etc.
- La oferta de referencia de desagregación de la División Mayorista tiene el alcance de proveer los servicios de acceso indirecto al bucle regional y nacional (SAIB regional y nacional) y el servicio de concentración y distribución regional y nacional (SCyD regional y nacional), los distintos servicios de reventa (reventa de línea SRL, reventa de internet SRI, reventa de paquetes SRP) y reventa mayorista de línea telefónica (SRMLT) así como servicios auxiliares como trabajos especiales, reventa de módems, etc.
- El AEP se ha vuelto a basar básicamente en la propuesta de oferta de referencia presentada en agosto de este año antes de la obligación de presentar las ofertas de referencia asociadas a su separación funcional. En nuestra respuesta a dicha consulta pública<sup>2</sup> señalamos como el AEP aprovecha cada oportunidad de presentar una nueva propuesta de oferta de referencia para intentar empeorar las condiciones actualmente vigentes. De nuevo y en esta ocasión el AEP habría llevado a cabo la misma estrategia. Las dos nuevas ofertas de referencia presentadas empeoran

---

<sup>2</sup> Respuesta de Telefónica a la consulta pública respecto a las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones" [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcscs.a.dec.v\\_9.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcscs.a.dec.v_9.pdf)

notablemente las condiciones ya vigentes tanto desde un punto de vista técnico como económico.

- Creemos que este ya es de por sí un mal comienzo de la separación funcional del AEP y que demuestra las intenciones de dicho agente para que las ofertas de referencia y en general sus obligaciones no se cumplan de manera efectiva.
- Por otro lado, mostramos nuestra preocupación respecto a que las unidades minoristas del AEP (tanto de servicios fijos como de servicios móviles) utilicen las ofertas de referencia en las mismas condiciones que el resto de CS, utilizando el sistema SEG/SIPO correspondiente.
- También mostramos nuestra preocupación en que el procedimiento de provisión del servicio entre la División Mayorista y la Empresa Mayorista, para la componente local del servicio de enlaces dedicados que le pertenece a esta última, no quede totalmente detallado y así, pueda ser aprovechado por el AEP para diluir la responsabilidad.
- Aunque es cierto que las ofertas de referencia no tienen porque considerarlo explícitamente, desde Telefónica mostramos nuestra preocupación respecto a que el alcance de las nuevas ofertas de referencia junto con el marco actual de las medidas asimétricas garanticen el trato no discriminatorio (“Equivalencia de los Insumos”). Creemos que para la nueva empresa y nueva división mayoristas será igualmente posible sortear esta obligación si no hay una especial vigilancia del uso de los mismos sistemas y procedimientos por parte de los CS y por las unidades minoristas del AEP así como si no se diseñan y supervisan un conjunto de indicadores clave de desempeño relevantes del servicio y que estos sean comparados con los indicadores equivalentes de las unidades minoristas del AEP, para confirmar así un trato no discriminatorio efectivo del servicio.

En resumen, desde Telefónica haremos especial énfasis en los problemas existentes en la actualidad que las nuevas propuestas presentadas siguen sin resolver y, adicionalmente, solicitaremos al Instituto, como ya hicimos en la respuesta anterior a la consulta pública de las ofertas de referencia, que las nuevas ofertas de referencia incluyan explícitamente algunos aspectos fundamentales para asegurar el principio de Equivalencia de los Insumos que, como indicamos, la mera separación funcional no es garantía de cumplimiento.

## **2.2 Empeoramiento de las condiciones de las nuevas ofertas de referencia EM y DM respecto a las condiciones vigentes**

Como hemos señalado en numerosas ocasiones, el AEP sistemáticamente presenta una oferta de referencia que empeora las condiciones de la oferta de referencia vigente.

En esta ocasión y en lugar de aprovechar las nuevas ofertas de referencia fruto de la Separación Funcional para no solo mantener las condiciones vigentes, sino mejorar las mismas para asegurar que su propia operación minorista pueda beneficiarse de ellas, el AEP ha vuelto a empeorar las condiciones ya vigentes. El hecho de que el AEP no muestre interés en mejorar sino que empeora las condiciones de las que, hipotéticamente, disfrutarán sus propias operaciones minoristas evidencia la intención subyacente del AEP de un trato discriminatorio, pues sin duda sus unidades minoristas no verán que sus condiciones empeoren.

En las propuestas presentadas, tanto de la Empresa como de la División mayoristas, los precios de los distintos servicios empeoran de manera notable. El AEP a través de su empresa y división mayoristas presenta los mismos precios que presentó en la propuesta de OREDA previa a la separación funcional en agosto de este año, que empeoraban sustancialmente los precios vigentes. Presentando el AEP, por ejemplo, para los servicios de reventa un valor de *minus* sobre su precio minorista de un 13%, mucho menor del establecido por el Instituto a partir de sus modelos de costos.

Aunque creemos que el Instituto no permitirá en su proceso de aprobación unas condiciones que empeoran las de la oferta de referencia vigente, como indicamos, ello demuestra que de partida la separación funcional no traerá per se la desaparición del trato discriminatorio sino que se requiere por parte del Instituto una supervisión e implementación efectiva de la obligación de la provisión de enlaces dedicados para la empresa y división mayoristas del AEP.

## **2.3 Situación actual de falta de efectividad en el uso de los servicios de desagregación**

El problema principal en la actualidad con los servicios de desagregación del AEP es que no están pudiendo ser utilizados de manera efectiva por el resto de los CS.

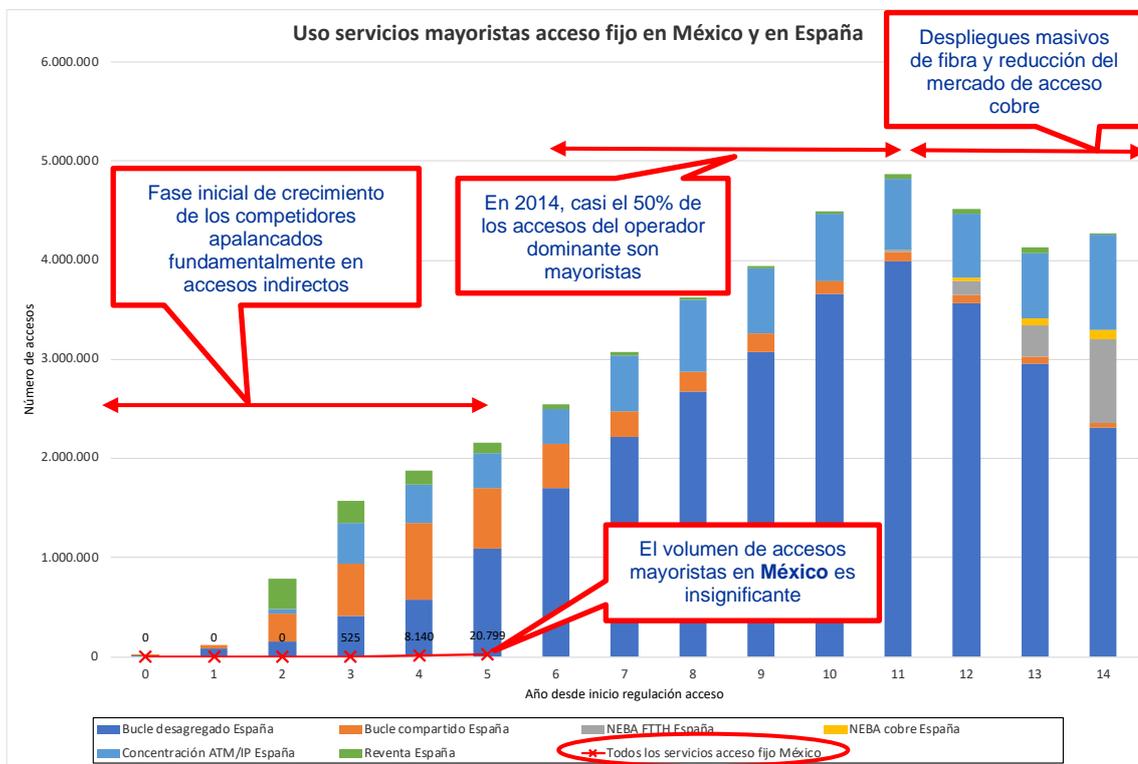
Como mostramos en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia en mayo de 2019, el AEP no está cumpliendo de manera efectiva con las medidas asimétricas y, concretamente, imponiendo numerosas barreras al uso efectivo de los servicios mayoristas. Es especialmente notable el casi nulo uso de la oferta de desagregación de la red local del AEP, donde ni se usan los servicios que menores inversiones requieren (de reventa e indirectos), que a priori permitirían la entrada de nuevos operadores de pequeña escala que se apalancaran en esos servicios para ir creciendo en clientes y escalar en la escalera de inversión; ni se usan los servicios que permiten mayor diferenciación (y mayores inversiones) como los de desagregación del bucle.

A partir de los informes trimestrales de cumplimiento de las medidas de preponderancia impuestas al AEP se concluye que el total de accesos desagregados, indirectos y de reventa es muy limitado y alejado de lo que cabría esperar de unas condiciones de acceso sin barreras a su uso y comparado con otros países en igualdad de tiempo de aplicación de la obligación. En total hasta el tercer trimestre de 2018 habría 20,799 accesos desagregados e indirectos (considerando las altas reportadas en los informes de preponderancia trimestrales y suponiendo que no ha habido bajas de accesos), lo que no representa más de 0.1% del total de las líneas en el mercado o el 0.2% si se compara con las del AEP.

Es importante destacar que esta “falta de interés” (como el AEP ha señalado en algún momento) supuesta de los concesionarios solicitantes no es tal, sino que es consecuencia de las barreras al uso de los servicios mayoristas y barreras a la competencia que impone el AEP. La demanda potencial de estos servicios de acceso existiría. Lo que no se da es una voluntad real por parte del AEP de ofrecer el acceso en condiciones de mercado y un cumplimiento efectivo de sus obligaciones para que esa demanda potencial se materialice.

Si en otros países, cuando se impusieron las obligaciones de acceso surgieron rápidamente operadores que entraron en el mercado apalancándose primero en los servicios mayoristas para ir paulatinamente desplegando infraestructura propia y subiendo en la escalera de inversión, no vemos porqué esto no tendría lugar en México con un cumplimiento efectivo de sus obligaciones por parte del AEP.

Como ya mostramos en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia 2019, la gráfica siguiente muestra la evolución de los accesos mayoristas en España y se compara con la evolución en México, referidos ambos casos al año del inicio de la obligación:



**Figura 1. Evolución servicios de acceso fijos mayoristas en México y España [Fuente: Elaboración propia a partir de información del IFT y de la CNMC]**

Respecto a la ilustración anterior y, aunque evidentemente al dar valores absolutos de accesos mayoristas, la distinta escala de cada país y de los accesos totales fijos en cada país necesita ser considerada para normalizar la gráfica, es evidente que no es necesario llevar a cabo este ejercicio ya que el uso de los servicios de desagregación en México difiere en varios órdenes de magnitud al caso de España. O en términos de accesos mayoristas frente a minoristas, en México serían menos del 0.2% de los accesos del AEP mientras que en España serían casi el 50% de los accesos del operador incumbente.

De la evolución en España y como puede verse en la ilustración anterior, destacamos lo siguiente:

- A los 3 años de inicio de la obligación, ya había más de 1 millón de accesos mayoristas, suma de accesos de reventa, indirectos y accesos desagregados en España, lo que hacía que más del 25% de los accesos del operador incumbente fueran mayoristas de operadores competidores. Al inicio, la mayor parte de los

operadores solicitantes utilizaban los servicios de acceso indirecto o reventa para, posteriormente, ir subiendo en la escalera de inversión y utilizando los accesos del bucle desagregados.

- Continuó con una fase de expansión hasta llegar a que un 50% de los accesos del operador incumbente eran accesos mayoristas, la mayor parte de ellos de bucle desagregado.
- En la actualidad hay una fuerte competencia con desarrollo de infraestructuras de fibra y acuerdos de despliegue compartidos. El bucle desagregado de cobre pierde relevancia.

En México y después de cinco años de vigencia de la obligación el uso de estos servicios sería prácticamente nulo. Ello no demuestra una falta de interés si no unas condiciones de acceso al servicio y tácticas del AEP que desincentivan el uso del mismo. Ciertamente los principales competidores del AEP en el mercado de servicios fijos en México son operadores de cable.

Por ello, suponemos que los operadores ya establecidos podrían tener menos alicientes en utilizar los servicios de reventa, indirectos o de desagregación del bucle, especialmente en las zonas donde tienen infraestructura propia, mediante los que no podrían diferenciarse de manera efectiva del AEP en la provisión de los servicios finales a sus clientes y encontrarían las barreras a la competencia tanto en el nivel mayorista de uso de los servicios mayoristas como en el nivel minorista (falta de replicabilidad técnica y económica, etc.), por lo que preferirán el despliegue y desarrollo de sus propias infraestructuras. En todo caso, estos operadores de cable ya asentados en el mercado mexicano tendrían potencial interés en utilizar la oferta mayorista regulada del AEP para dar el servicio en aquellas zonas donde no tienen infraestructura propia. Creemos que de hecho en el pasado ha habido intentos por parte de uno o varios operadores de cable en hacer un uso de la oferta mayorista regulada del AEP para llegar a los clientes donde no tienen infraestructura propia pero, finalmente, por las numerosas barreras que han encontrado, han desistido de usar la oferta mayorista regulada del AEP. A mayor énfasis, sería aún más notable y muestra de estas barreras a la competencia y al uso efectivo de los servicios regulados, que nuevos operadores entrantes no estuvieran ya aprovechando los servicios mayoristas regulados del AEP y entrando en el mercado paulatinamente mediante el principio de la escalera de inversión, apalancándose primero en los servicios que menor inversión requieren y que les permitirían crecer en su base de suscriptores para así ir subiendo en la escalera de inversión y poder diferenciarse con infraestructura y servicios propios. Como es el caso de la práctica internacional y el caso de éxito de este principio de la escalera de inversión que se ha manifestado en España.

Podemos afirmar que lo que ha habido hasta la fecha para los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP ha sido una denegación de acceso de facto. Como dictamina la experiencia internacional, una denegación de acceso puede ser en algunos casos de manera directa (no ofreciendo el servicio alegando diversas causas, no razonables una vez estudiadas), o también puede ser una denegación de acceso de manera indirecta, desincentivando el uso de los servicios mediante distintas tácticas dilatorias, restricción de información, precios altos<sup>3</sup>, condiciones abusivas, etc. Como han constatado otros reguladores, la denegación de acceso directa (no negociación) o indirecta (tácticas para desincentivar el uso del servicio) o problemas equivalentes son uno de los problemas principales de los mercados de telecomunicaciones con concentración de mercado<sup>4</sup>.

En la reciente respuesta a la propuesta de OREDA 2020 que hicimos llegar al Instituto antes de las ofertas fruto de la separación funcional, señalábamos como las principales barreras al uso efectivo de los servicios de desagregación eran la falta de replicabilidad técnica (por ejemplo el servicio de VULA estuvo más de 2 años sin estar disponible para los CS mientras que el AEP ofrecía fibra hasta el hogar, falta de replicabilidad técnica del proyecto de “Ciudad Digital” y “Ciudad Segura” de la Ciudad de México, etc.), dificultades de todo tipo en la provisión del servicio (faltas de facilidades, problemas técnicos), herramienta SEG muy limitada en funcionalidad, etc.

---

<sup>3</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 58, párrafo 342: “*An unreasonably high price for establishment of new access agreements may prevent new operators from entering into access agreement and thereby establishing competing services in the retail market. An unreasonable high price for establishment could in that respect have a similar effect as denial of access*”

<sup>4</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 12, párrafo 33 y 34: “**Denial of access is the core problem in the market for access and call origination on mobile networks. Such behaviour can prevent new operators from becoming established and, in the worst case, may force established operators out of the market. [...] By cutting off or restricting competitors from accessing a necessary input factor, Telenor will, to a certain extent, be able to protect its own retail business from competition. This indicates that Telenor has little self-interest in outsourcing downstream activities. Nkom is of the view the Telenor's behaviour in this market also supports this assessment.**”

## **2.4 Separación funcional y equivalencia de los insumos**

Como hemos adelantado, creemos que las ofertas OREDA presentadas a consulta pública como consecuencia de la separación funcional no estarían cumpliendo el objetivo principal y básico que es garantizar el trato no discriminatorio.

La primera prueba de ello sería precisamente el intento del AEP y su nueva empresa y división de empeorar las condiciones actualmente vigentes. Difícilmente puede pensarse que el AEP, con la mera obligación de separación funcional y de presentar unas nuevas ofertas de referencia diferenciando por ámbito local de la empresa mayorista y por ámbito regional y nacional de la división mayorista, va a desaparecer el fuerte incentivo que tiene el AEP a discriminar entre su propia operación y la de terceros. Este empeoramiento de las condiciones vigentes es buena prueba de ello.

En segundo lugar, al revisar con detalle las dos propuestas presentadas, se encuentran motivos justificados para pensar que las condiciones y precios de dichas ofertas están pensadas para terceros, los CS, pero no para que las unidades minoristas del AEP se atengan a esas mismas condiciones técnicas y de precios con la misma prioridad y calidad del servicio. En ningún momento se observa que las unidades minoristas del AEP vayan a suscribir los términos de las ofertas de referencia de la EM y DM y ser tratados exactamente de la misma manera que el resto de los CS por parte de la empresa y la división mayorista.

Por otro lado y dado que existen servicios que son provistos por ambas entidades, la empresa y la división mayorista, con la diferencia del alcance local o regional y nacional, como pueden ser el SAIB y SCyD, pero donde entendemos que en el ámbito local los activos y el servicio en última instancia dependen de la nueva empresa creada, mostramos la preocupación de cómo se gestionarán los servicios que tienen una componente local y una componente regional y nacional. Esto es, si un CS solicita un acceso indirecto de ámbito regional o nacional a la división mayorista, aunque ésta ciertamente será la responsable de cara al CS (“ventanilla única”), internamente y para la parte local, solicitará a su vez el servicio a la empresa mayorista, dado que los activos de la parte local le pertenecen. Observamos una zona de ambigüedad que puede ser aprovechada por el AEP precisamente para llevar a cabo un trato discriminatorio y crear barreras para el uso efectivo del servicio, donde la división y la empresa mayorista podrán estar trasladándose la responsabilidad de retrasos, fallas, problemas, etc. Tampoco queda reflejado cómo las unidades minorista del AEP solicitarían este tipo de servicios de ámbito a la vez local y regional/nacional. Estas unidades comerciales del AEP, ¿utilizarían también una ventanilla única con la división mayorista y ésta a su vez, solicitaría a la empresa mayorista la parte local del servicio? ¿O las unidades minoristas

del AEP harían sendas solicitudes local a la empresa mayorista y regional/nacional a la división mayorista? ¿O directamente el AEP llevaría a cabo la auto-provisión del servicio sin pasar ni por la empresa mayorista ni por la división mayorista? ¿O sí por la primera y no por la segunda?

Todos estos aspectos deberían estar totalmente claros y asegurarse al menos sobre el papel un mismo trato que luego sería auditado y vigilado por parte del Instituto. La experiencia demuestra que el AEP intenta privilegiar a su operación siempre que ha podido y que los términos ambiguos o no completamente claros de sus obligaciones son utilizados para no cumplir de manera efectiva con éstas.

Es con todo fundamental que la División Mayorista se comporte como un CS más de cara a la Empresa Mayorista y utilice esta División Mayorista el SEG/SIPO de la segunda para sus peticiones, que serán tratadas en igualdad de condiciones que para el resto de los CS por parte de la Empresa Mayorista. Y que la entidad que sea “ventanilla única” asuma toda la responsabilidad y compromisos de plazos, fallas, penalizaciones, etc., que, en caso de incumplimiento, deberá responder a los CS, sin perjuicio de que ésta (la DM), a su vez, pueda trasladarle estos incumplimientos internamente a la Empresa Mayorista pero siempre desde un punto de vista interno entre ambas entidades. Los CS externos sólo contarán con una ventanilla única y únicos SLAs, así como compromisos que deberán ser cumplidos estrictamente por la única entidad responsable.

Hubiéramos esperado que las nuevas ofertas de referencia, aparte de segmentar los servicios por ámbito local o regional/nacional, hubieran dejado de manera transparente y clara los mecanismos para la provisión de los servicios, especialmente aquellos que deben ser cubiertos por ambas entidades. También cómo las unidades minoristas del AEP hacen uso de ellas y que, de manera explícita, las unidades minoristas del AEP suscribieran las ofertas de referencia de la EM y DM. Y, como indicamos, que la propia División Mayorista suscriba la oferta de referencia de la Empresa Mayorista, como un CS más, utilizando los servicios de ésta para la componente local y accediendo a sus sistemas de la misma manera que el resto de los CS.

Respecto al principio de Equivalencia de los Insumos, que es de hecho el principal objetivo de una separación funcional, el intentar garantizar un mismo trato entre las unidades minoristas y el resto de concesionarios, no vemos que con los términos presentados en las nuevas ofertas de referencia se garantice su cumplimiento. Como hemos manifestado en varias ocasiones, la separación funcional per se no garantiza el trato no discriminatorio. Se necesitan obligaciones y mecanismos adicionales a la propia separación funcional para tener esta garantía, ya sean dentro del marco de una separación funcional o además de él.

En la actualidad y con las obligaciones vigentes, no existe garantía de un cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos o trato no discriminatorio.

Como hemos señalado en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia, puede citarse el ejemplo del regulador italiano Agcom, que ha rechazado la separación funcional de Telecom Italia (que había solicitado el propio operador, no era un remedio regulatorio) precisamente por i) no asegurar que la separación funcional producirá una mayor competencia, ii) porque la separación funcional permitiría a Telecom Italia seguir disfrutando de una ventaja competitiva significativa y iii) una escisión tampoco aliviaría ninguna carga regulatoria<sup>5</sup>.

Las ofertas de referencia de desagregación de la Empresa y División Mayoristas fruto de la separación funcional serían una excelente oportunidad para garantizar que el objetivo principal, el trato no discriminatorio (Equivalencia de los Insumos) pudiera ser verificado y cumplido de manera efectiva.

Además y como hemos manifestado en respuestas anteriores a las Ofertas de Referencia del AEP, consideramos que es fundamental que las unidades minoristas del AEP usen el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista como instrumento adicional para el aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos, utilizando dicho sistema para sus propias solicitudes de servicios de desagregación con procedimientos, prioridades y procesos análogos a los que la EM y DM ofrecen al resto de CS (Medida Sexagésima Cuarta del Anexo II de la Resolución Bienal) haciendo énfasis en que el SEG/SIPO no es meramente una herramienta de solicitud para los CS e intercambio de información entre AEP y CS sino, la misma herramienta que el AEP está obligado a utilizar para su auto-provisión, con procesos y procedimientos análogos a los que ofrece a los CS para las solicitudes de cualquier tipo respecto a los servicios de desagregación del bucle.

En este punto es conveniente señalar que, aunque la nueva oferta de la Empresa Mayorista indica que la nueva empresa utilizará el SEG/SIPO igual que el resto de los

---

<sup>5</sup> Bloomberg. Enero de 2019. Telecom Italia Network Spinoff Plan Spurned by Regulator. ***“Italy’s communications regulator rejected Telecom Italia SpA’s plan to legally separate the carrier’s domestic landline network, saying it wouldn’t boost competition. Separating the network while retaining majority control would let the Milan-based company continue to enjoy “a significant competitive advantage” nationwide, except in Milan, regulator Agcom said in a document posted on its website over the weekend. It said it also wouldn’t ease any regulatory burden. Former Chief Executive Officer Amos Genish made the proposal last year as a compromise to avoid relinquishing full control of the network while answering demands from regulators and politicians for a more level competitive playing field.”*** <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-20/italy-is-said-to-reject-telecom-italia-s-grid-separation-plan>

CS<sup>6</sup>, ello sólo es garantía de que la nueva entidad puede poseer una misma funcionalidad que la que ofrece a los CS, pero no que el AEP en su conjunto u otras unidades del AEP vayan a utilizar el SEG/SIPO de la empresa mayorista y/o tengan sistemas internos con mayor información y funcionalidad de los que tiene la Empresa Mayorista. Muy posiblemente, la funcionalidad del nuevo SEG/SIPO de la empresa mayorista no tenga la información completa que pueden tener el resto de unidades del AEP en sistemas internos que no se están compartiendo. Aparte de obligar a que las unidades minoristas del AEP utilicen el SEG/SIPO de la empresa mayorista en igualdad de condiciones que los CS, algo que en la actualidad no está quedando reflejado de manera clara, se necesitan mecanismos adicionales para asegurar que el AEP no está obteniendo un mejor tratamiento. Estos mecanismos adicionales, como veremos, fundamentalmente serán una vigilancia y seguimiento estricto de unos indicadores de desempeño relevantes que incluyan los valores minoristas de las unidades minoristas del AEP.

Al respecto del SEG/SIPO, el Instituto debe de utilizar su régimen sancionador si desde el primer día de puesta en marcha de la empresa y división mayoristas el AEP (sus unidades minoristas a partir de la separación funcional) no utilizan el SEG/SIPO de la Empresa Mayorista y/o la División Mayorista con los mismos procedimientos, interfaces e información disponible que se ofrece el resto de los CS para sus propias peticiones.

Respecto a los indicadores de desempeño que permitirían garantizar un mismo trato entre el área comercial del AEP y el resto de los CS, como hemos señalado en ocasiones anteriores, los indicadores de desempeño actuales publicados por el AEP respecto a los servicios de la red de acceso son del todo insuficientes y poco representativos, sin posibilidad de probar un trato no discriminatorio.

Así, el AEP reporta indicadores únicamente para un servicio mayorista, el de Reventa, y únicamente incluye los siguientes indicadores (primer trimestre 2019):

1. Indicador: TIEMPO PROMEDIO PARA LA INSTALACIÓN DEL SERVICIO DE REVENTA PARA USUARIO NUEVO (LÍNEA, PAQUETE, INTERNET), SIN ACOMETIDA.

---

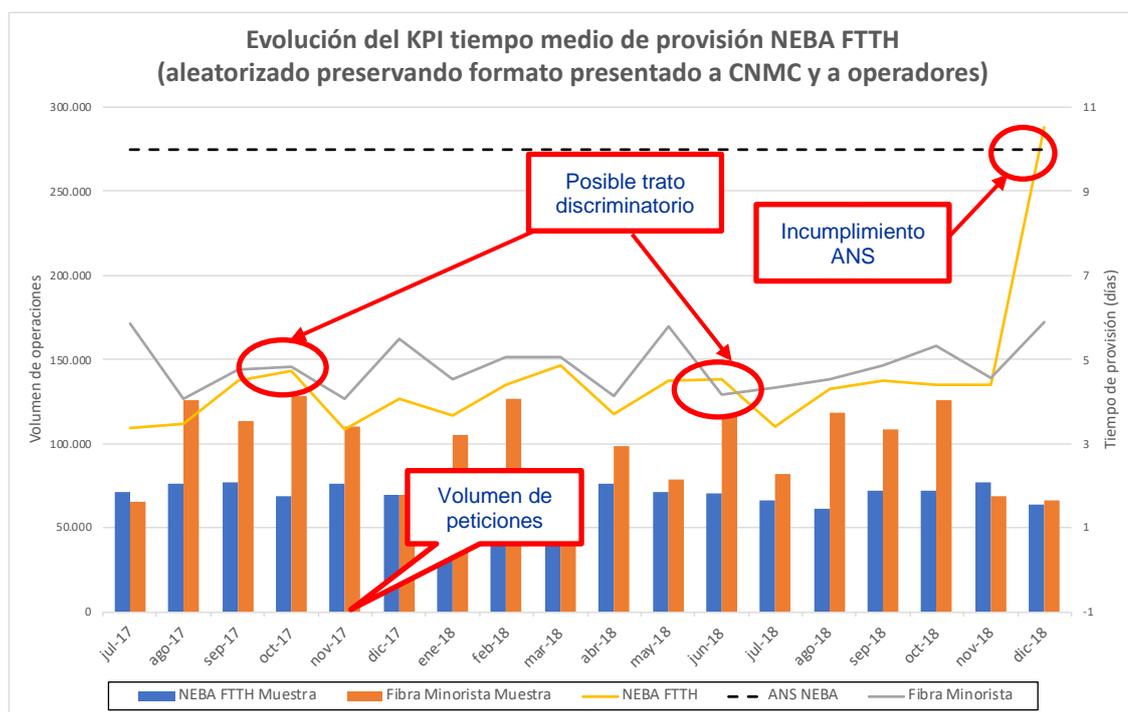
<sup>6</sup> Propuesta de Oferta de Referencia de Desagregación de la Empresa Mayorista: “En el SEG/SIPO, tanto la EM como los CS tendrán acceso a la misma información con el mismo grado de variabilidad, ya que la EM usa el propio SEG/SIPO para acceder a la información”

2. Indicador: TIEMPO PROMEDIO PARA LA INSTALACIÓN DEL SERVICIO DE REVENTA PARA USUARIO NUEVO (LÍNEA, PAQUETE, INTERNET), CON ACOMETIDA. (sin datos aportados)

3. Indicador: TIEMPO PROMEDIO DE PROGRAMACIÓN DE VISITAS TÉCNICAS. (sin datos aportados)

Son los únicos indicadores aportados por el AEP, del todo insuficientes para determinar un trato no discriminatorio y, adicionalmente, para dos de los indicadores, no se aportan resultados por justificar el AEP que no hay muestras suficientes a efectos estadísticos. Del indicador que se ofrecen resultados, el 1., no parecen ser consistentes y el AEP lo argumenta justificando que se comparan valores no homogéneos.

A modo de comparativa, en España la CNMC recibe unos indicadores de desempeño completos y relevantes del servicio aguas abajo por parte del operador dominante así como una serie de reportes de evolución de los indicadores, tal y como se muestra a continuación (anonimizado y las conclusiones de la ilustración son ficticias, puestas a modo ilustrativo):



**Figura 2. Informe CNMC aseguramiento trato no discriminatorio [Fuente: Elaboración propia con datos aleatorizados de información presentada a la CNMC]**

La CNMC puede detectar evidencias de trato discriminatorio y de hecho ha sancionado al operador con poder de mercado en España por incumplimiento de este principio con los datos propios que ha aportado el operador.

Hacemos notar lo siguiente respecto al análisis detallado que lleva a cabo la CNMC:

- La información se recibe con una gran periodicidad, mensualmente, y es sencillo para el regulador identificar potenciales tratos discriminatorios.
- El trato discriminatorio puede evidenciarse tanto en la comparativa estrictamente del nivel mayorista como comparando los valores del nivel mayorista con los del nivel minorista del operador regulado. De hecho, la CNMC ha identificado posibles tratos discriminatorios y hecho una solicitud de información detallada para estudiar el caso cuando ha evidenciado que los valores minoristas propios del operador regulado son muy próximos o incluso mejores que los que ofrece en el nivel mayorista.
- Hacemos notar la gran diferencia que supone cumplir con los SLAs (acuerdos de nivel de servicio, por sus siglas en inglés) establecidos en la oferta de referencia con el cumplimiento del trato no discriminatorio. Se puede estar cumpliendo con los SLAs (línea discontinua de la gráfica) y a la vez incumplir el principio de equivalencia de los insumos, dando un trato preferencial a la propia operación frente a la de terceros. Cuando el AEP manifiesta que esta cumpliendo rigurosamente con los acuerdos de nivel de servicio, ello no es prueba de que no esté discriminando a los terceros frente a su propia operación.
- Se incluye el volumen de peticiones (tamaño de la muestra) para que sean los CS y el Instituto los que valoren la representatividad (confianza estadística) de los resultados, pero en todo caso los valores son presentados con independencia del tamaño muestral.

Propondremos en el siguiente capítulo un conjunto de indicadores de desempeño relevantes y un procedimiento para asegurar el trato no discriminatorio a partir de la vigilancia y seguimiento de estos indicadores.

En resumen, la mera obligación de separación funcional no garantiza el objetivo principal que busca esa medida, que es el trato no discriminatorio. Creemos que a pesar de existir dos nuevas ofertas de referencia con la segmentación entre empresa y división mayorista, el incentivo del AEP de discriminar frente a su propia operación no cambia y se necesitan medidas específicas dentro del marco de la separación funcional o además de él para garantizar el trato no discriminatorio. Además, las ofertas de referencia presentadas muestran lagunas y zonas de ambigüedad que pueden ser aprovechadas por el AEP para continuar con el trato discriminatorio.

## **2.5 Propuesta de Telefónica**

Después de los problemas identificados, tanto los que se mantienen por no presentarse cambios relevantes para eliminar las barreras existentes, como los problemas identificados derivados de la segmentación de los servicios en dos entidades responsables, solicitamos al Instituto a continuación los siguientes cambios.

Se debe clarificar sin ninguna ambigüedad el alcance de las ofertas de referencia para los servicios que tienen una componente local y una componente regional/nacional, como el SAIB y el SCyD. Aunque la División mayorista pueda ser la unidad responsable (“ventanilla única”) de una petición así, debe quedar completamente claro el procedimiento entre la división y la empresa mayorista para la gestión de esta solicitud internamente. En cualquier caso, los servicios ofrecidos por la División Mayorista serán de su entera responsabilidad así como todos los SLAs y compromisos del servicio. La División Mayorista tendrá que suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y tener igualdad de trato que un CS más por parte de la Empresa Mayorista, con el mismo acceso a la información usando el SEG/SIPO.

Las unidades minoristas del AEP tienen que suscribir las mismas ofertas de referencia que el resto de los CS y atenerse a las mismas condiciones estipuladas en las ofertas de referencia. Las unidades minoristas del AEP deberán de utilizar el correspondiente SEG/SIPO de la Empresa y la División mayorista, respectivamente. Solicitamos al Instituto que desde el primer día las unidades comerciales del AEP operen a través de estos respectivos SEG/SIPO y que utilice su régimen sancionador por cada día de retraso. En las obligaciones actuales no queda expresamente incorporado que las unidades minoristas del AEP deban utilizar el mismo SEG/SIPO que utilizan los CS a través de la empresa y división mayoristas del AEP. El Instituto deberá poder acceder al SEG/SIPO con un usuario de acceso privilegiado y poder supervisar el mismo tratamiento de todas las peticiones.

La separación funcional, por sí sola, no garantiza el trato no discriminatorio (equivalencia de los insumos). El Instituto debe adoptar un papel proactivo y vigilar su cumplimiento mediante una serie de indicadores de desempeño relevantes y vigilancia continua de los mismos así como monitorizando, a través del SEG/SIPO, el mismo tratamiento y prioridad a las peticiones de los CS frente a las de las unidades minoristas del AEP, con especial atención a las peticiones que pueden suponer falta de recursos, proyectos especiales, etc., comprobando que la casuística que se aplica a los CS también se aplica a las peticiones minoristas del AEP.

Solicitamos que las propias ofertas de referencia de desagregación de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista incorporen los indicadores clave de desempeño específicos para los servicios de desagregación.

La propuesta de Telefonica, en línea con la práctica internacional, se presenta en la siguiente tabla:

INDICADORES DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS MAYORISTAS			SERVICIOS MAYORISTAS				SERVICIOS MINORISTAS AEP	
			Servicio mayorista 1	Servicio mayorista 2	Servicio mayorista 3	Servicio mayorista 4	Servicio minorista cobre	Servicio minorista fibra
PROVISIÓN	<b>INDICADORES SOBRE EL CONJUNTO GLOBAL DE LÍNEAS</b>							
	Tiempo medio de Provisión del Servicio							
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	días hábiles						
	Tiempo de Provisión del Servicio (P99)							
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso							
	Tasa de solicitudes denegadas en el mes	%						
	Porcentaje de entregas en plazo y sin incidencias							
	<b>DESGLOSE 1: Alta sobre vacantes</b>							
	Tiempo medio de Provisión del Servicio							
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	días hábiles						
	Tiempo de Provisión del Servicio (P99)							
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso							
	Tasa de solicitudes denegadas en el mes	%						
	Porcentaje de entregas en plazo y sin incidencias							
	<b>DESGLOSE 2: Alta sobre ocupados</b>							
	Tiempo medio de Provisión del Servicio							
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)	días hábiles						
	Tiempo de Provisión del Servicio (P99)							
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso							
	Tasa de solicitudes denegadas en el mes	%						
Porcentaje de entregas en plazo y sin incidencias								
MANTENIMIENTO	Número de averías por cada 100 circuitos	#						
	Número de incidencias de provisión por cada 100 solicitudes							
	Tiempo medio reparación de averías (restando paradas reloj)							
	Tiempo de reparación de averías (Percentil 80) (restando paradas reloj)	h						
	Tiempo de reparación de averías (Percentil 95) (restando paradas reloj)							
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%						
	Número de averías por línea y año	#						

**Figura 3. Propuesta de indicadores de desempeño para EM y DM [Fuente: Elaboración propia a partir de práctica internacional]**

Hacemos notar que, como hemos señalado antes, estos indicadores deben incorporar todos los indicadores que son relevantes del servicio aguas abajo del AEP que permitan garantizar un trato no discriminatorio. El conjunto de los indicadores que proponemos creemos que cumplen con ese principio. Estos indicadores clave de desempeño deben ser incorporados tanto para el servicio de desagregación provisto por la Empresa Mayorista como el provisto por la División Mayorista del AEP, con especial énfasis en recopilar y comparar los valores otorgados por la Empresa y División a las unidades minoristas del AEP y los valores que finalmente estas mismas unidades minoristas del AEP otorgan a sus clientes finales. Es fundamental que el AEP aporte los resultados de los indicadores análogos en el ámbito minorista que ofrece en los servicios a sus clientes

finales. Entendiendo las diferencias entre el ámbito mayorista y el minorista, esta comparación puede mostrar indicios relevantes de posible trato discriminatorio, como mostramos en el capítulo anterior para el caso de España.

En cuanto al envío de la información y reportes, la Empresa Mayorista y la División Mayorista del AEP enviarán mensualmente a cada CS los indicadores de desempeño particulares del CS así como los indicadores agregados para todos los CS (y así cada CS podrá observar que no se le discrimina frente a otros CS) además de los mayoristas y minoristas del propio AEP (lo que permitirá comprobar que el AEP no discrimina entre su auto-provisión y la de terceros).

Enviarán también el volumen de solicitudes y peticiones del servicio, tanto las propias como las de los CS. Ello permitirá a los CS y al Instituto determinar la confianza estadística de los valores mostrados, pero, en ningún caso, la Empresa Mayorista y la División Mayorista del AEP dejarán de enviar la información aunque el número de muestras sea reducido. Será el Instituto el que podrá valorar, en caso de incumplimiento, si el tamaño muestral permite matizar el resultado.

Solicitamos al Instituto que incluya explícitamente esta propuesta de indicadores y reportes dentro de las ofertas de referencia de desagregación de la empresa mayorista y la división mayorista del AEP, pues es la mejor garantía de su cumplimiento.

El Instituto deberá adoptar un papel proactivo y de vigilancia en el cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos para asegurarse de que las condiciones que ofrecen la Empresa y División Mayorista a los CS sean las mismas que se ofrecen a las unidades minoristas del AEP.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que se haga responsable de que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT sean incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el plan de separación funcional, pueden utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

Solicitamos al Instituto que ponga un especial énfasis en las próximas pruebas de replicabilidad económica de los servicios fijos, siendo especialmente exigente, ya que la

obligación de replicabilidad debe seguir siendo aplicada rigurosamente. De manera adicional, la replicabilidad técnica debe vigilarse especialmente y que las unidades minoristas del AEP no ofrezcan a sus clientes finales servicios o condiciones que no pueden ser replicados técnicamente a partir de los servicios de la EM y DM. El que se incluyan los contratos finales en las solicitudes que el AEP minorista debe incluir en las peticiones a los correspondientes SEG/SIPO puede ayudar en esta tarea.

Finalmente, entendemos que de oficio el Instituto desestimaré todas las condiciones que han empeorado en las propuestas presentadas con respecto a las condiciones vigentes, especialmente las condiciones de precios, que han sido empeoradas por el AEP sin ningún sustento. Como ya hemos señalado, es evidencia clara de que si no se da una supervisión estricta y que busque el cumplimiento del trato no discriminatorio, la separación funcional no es suficiente para desincentivar al AEP a una discriminación respecto a su operación.

### **3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El servicio de desagregación del bucle del AEP presenta en la actualidad barreras para su uso efectivo por parte de los CS que hacen que el número de líneas desagregadas en todas las modalidades sea testimonial.

Las propuestas ofertas de referencia de desagregación para la empresa y división mayoristas, lejos de mejorar las condiciones actuales y permitir a priori unas condiciones análogas a las que el AEP se da en auto provisión, empeoran las condiciones vigentes. Las propuestas presentadas, aparte de empeorar las condiciones vigentes, únicamente establecen una segmentación de los servicios, quedándose la Empresa Mayorista con los servicios de ámbito local y la División Mayorista con los servicios de ámbito regional y nacional.

Las propuestas de nuevas ofertas de referencia no especifican el procedimiento que se sigue internamente cuando se solicita un servicio que tiene una componente local y una componente regional/nacional. Debe quedar claro ese procedimiento para que el AEP no aproveche lagunas o zonas de ambigüedad para aprovecharlas en su favor, como la experiencia demuestra que ha hecho en el pasado. Concretamente, la División Mayorista debe suscribir la oferta de referencia de la Empresa Mayorista y atenerse estrictamente a sus condiciones y hacer uso de los sistemas (SEG/SIPO) de la empresa mayorista. Ello, por otro lado, no eximirá a la División Mayorista para que las peticiones que son cursadas a través suyo como ventanilla única, sean de su total responsabilidad y tenga que cumplir estrictamente sus compromisos, no escudándose en la empresa mayorista para el incumplimiento de sus compromisos. Internamente la división mayorista podrá exigir a la empresa mayorista el cumplimiento de sus compromisos y las penalizaciones que puedan ocurrir en su caso, pero será un procedimiento interno entre ellas que no exime de la responsabilidad hacia los CS externos.

Las unidades minoristas del AEP deben utilizar y suscribir las mismas ofertas de referencia que la EM y DM ofrecen a los CS. Las unidades minoristas del AEP deben atenerse a las condiciones de las ofertas, dependiendo del servicio solicitado, y el Instituto debe auditarlo y vigilarlo. Las unidades minoristas del AEP tienen que utilizar el SEG/SIPO de la EM y DM mismo que utilizan el resto de los CS, con la misma prioridad, calidad, información y procesos. El Instituto deberá poder acceder al SEG/SIPO con un usuario de acceso privilegiado y poder supervisar el mismo tratamiento de todas las peticiones.

También y como hemos señalado, se necesitan una serie de medidas y procedimientos de seguimiento y vigilancia del principio de equivalencia de los insumos. La separación

funcional, per se, no es garantía de que haya un trato no discriminatorio. Se necesita una vigilancia continua de unos indicadores de desempeño relevantes. Además de comparar estos indicadores ofrecidos a los CS, se vigilarán también los ofrecidos a las unidades minoristas del AEP y, a su vez, los análogos que las unidades minoristas ofrecen a los clientes finales.

Por otro lado, solicitamos a ese Instituto que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional aprobado por el propio IFT sean incorporadas en las Ofertas de Referencia de la Empresa y División Mayorista. El Instituto no puede delegar y confiar en que sea el propio AEP el que incorpore todas y cada una de las obligaciones surgidas como consecuencia del plan de Separación Funcional, ni que el resto de la Industria revise que todas y cada una de estas obligaciones son incorporadas convenientemente. La no incorporación de obligaciones relevantes en las ofertas de referencia, a pesar de estar en el plan de separación funcional, puede utilizarse posteriormente por parte del AEP para justificar su no cumplimiento.

El Instituto debe considerar la oportunidad de estas nuevas ofertas de referencia para incluir las mejoras necesarias que eliminen o al menos reduzcan los problemas y barreras actuales para un uso efectivo del servicio. Y, naturalmente, el Instituto debe desestimar las condiciones empeoradas por el AEP, que ha aprovechado para incluir en las nuevas ofertas de referencia, en lugar de mejorarlas, para beneficio de todos los CS y del suyo propio, si fuera cierto que el AEP minorista se atuviera a las condiciones que se ofrecen a los demás.