

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

9-18-2020

Índice de contenidos

1	INTRODUCCIÓN	3
2	ANÁLISIS DE LAS OFERTAS DE REFERENCIA DE ENLACES DEDICADOS DE TELMEX/TELNOR Y RED NACIONAL.....	5
2.1	Visión general	5
2.2	Revisión bienal de las medidas asimétricas	7
2.3	Empeoramiento de las condiciones de las nuevas ofertas de referencia EM y DM respecto a las condiciones vigentes	7
2.4	Situación actual de falta de efectividad en el uso de los enlaces dedicados	9
2.5	Barreras técnicas y económicas	9
2.6	Trato no discriminatorio y Equivalencia de Insumos	15
2.7	Fibra oscura	22
3	REPLICABILIDAD TÉCNICA Y ECONÓMICA	30
3.1	Ciudad Segura.....	30
3.1.1	Contexto	30
3.1.2	Replicabilidad técnica y económica de Ciudad Segura.....	31
3.1.3	Consecuencias adicionales Ciudad Segura	34
3.1.4	Experiencia internacional.....	36
3.2	SCT: Servicios de internet de alta capacidad	38
3.2.1	Replicabilidad técnica y económica del contrato con la SCT	38
4	PROPUESTA DE TELEFÓNICA.....	41

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 2021**” o “**propuesta ORE EM y DM 2021**”) del Agente Económico Preponderante (AEP).

Como hemos señalado en numerosas respuestas, desde Telefónica evidenciamos que el uso de los servicios mayoristas de Enlaces Dedicados del AEP está muy lejos de ser utilizado de manera efectiva por el resto de los concesionarios solicitantes (“**CS**”). De manera general el AEP no estaría cumpliendo de manera efectiva con las medidas de preponderancia, tan solo de manera formal. Concretamente respecto a los servicios de enlaces dedicados del AEP se evidencian barreras de todo tipo que desincentivan el uso efectivo de dichos servicios por parte de los CS.

También y como hemos mostrado en respuestas anteriores, la mera Separación Funcional no resuelve los problemas de posible discriminación entre la propia operación y los servicios ofrecidos a terceros. Siguen siendo necesarias medidas regulatorias que garanticen un cumplimiento efectivo de las obligaciones de acceso.

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 el Instituto para que las ofertas de referencia, bajo el nuevo enfoque de separación funcional, pudieran ser útiles en eliminar algunos de los problemas actualmente existentes y barreras para un uso efectivo de los servicios mayoristas del AEP.

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.

Finalmente, reiteramos que el procedimiento anual de publicación de las ofertas de referencia presentadas por el AEP, donde de manera sistemática empeora las

condiciones vigentes para que sea la industria y el Instituto quienes revisen y, en el mejor de los casos, se retomen las condiciones vigentes, impide que realmente se atiendan las necesidades de la industria y se mejoren los aspectos más importantes de dichas ofertas de referencia y servicios mayoristas que impiden su uso efectivo por parte de los CS.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos este planteamiento.

2 ANÁLISIS DE LAS OFERTAS DE REFERENCIA DE ENLACES DEDICADOS DE TELMEX/TELNOR Y RED NACIONAL

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 y de interconexión 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 se ha vuelto a basar básicamente en las propuestas de oferta de referencia presentadas anteriormente, pero empeorando significativamente algunas condiciones. En nuestra última respuesta a dicha consulta pública¹ 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 nuevas ofertas de referencia presentadas empeoran 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.
- Reiteramos que el procedimiento anual de publicación de las ofertas de referencia donde es el propio AEP el que presenta su propuesta y es revisada por la industria

¹ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre las "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.". Octubre 2019.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcscpofertasreferenciad m-em.pdf>

y por el Instituto lleva precisamente a que ocurra esto, que las ofertas son sistemáticamente empeoradas por el AEP y el esfuerzo de la industria y del Instituto se centra en al menos preservar las condiciones vigentes, donde se pierde la posibilidad de incluir mejoras relevantes que permitan utilizar de manera efectiva los servicios regulados incluidos en estas ofertas.

- Así, en la aprobación de las ofertas de enlaces dedicados vigentes a principios de 2020, el Instituto desestimó los intentos de empeoramiento de la anterior consulta pública de 2019, que incluían la eliminación de los enlaces TDM por parte del AEP, eliminación de los enlaces Ethernet de alta capacidad (100Gbps), empeoramiento de los plazos de entrega, y un empeoramiento generalizado de las condiciones económicas.
- En esta ocasión el AEP (Red Nacional y la División Mayorista) vuelven a intentar buena parte de las anteriores condiciones a peor que presentó el año pasado.
- Por otro lado, mostramos nuestra preocupación respecto a la necesidad de asegurar que el resto de las unidades del AEP (tanto de servicios fijos como de servicios móviles) utilicen las ofertas de referencia en las mismas condiciones que el resto de los CS, utilizando el sistema SEG/SIPO correspondiente.
- También mostramos nuestra preocupación cuando el CS que solicita un enlace dedicado entre localidades o internacional a la DM, necesita también la parte de acceso local. Creemos que la División Mayorista debería ofrecer la alternativa de ser la ventanilla única para el servicio extremo a extremo, sin que el CS tuviera que gestionar en paralelo las distintas solicitudes a la EM (enlace local) y a la DM (enlace entre localidades o internacional).
- 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 o la 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 que las nuevas propuestas presentadas siguen sin resolver los problemas principales 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 Revisión bienal de las medidas asimétricas

Desde Telefónica solicitamos a ese Instituto que hasta en tanto no se publique la revisión bienal de las medidas asimétricas -que está pendiente desde marzo de este año- no apruebe las presentes ofertas de referencia del AEP. Lo anterior, dado que las nuevas medidas asimétricas pueden requerir cambios en las ofertas de referencia, que entonces tendrían que ser incorporadas antes de su aprobación a finales de año, pues de lo contrario, se retrasaría un año más su aplicación efectiva.

Por lo tanto, solicitamos al Instituto que se apruebe y publique sin más retrasos la revisión bienal de las medidas asimétricas para el AEP, previo a la aprobación de las ofertas de referencia.

2.3 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 y que la Empresa Mayorista (Red Nacional) busque maximizar sus ingresos, que es lo que se esperaría de un nuevo operador supuestamente neutro e independiente, el AEP ha vuelto a empeorar las condiciones ya vigentes, especialmente las económicas. El hecho de que el AEP no muestre interés en mejorar, sino que empeora las condiciones, evidencia la intención subyacente del AEP de un trato discriminatorio, pues sin duda sus unidades minoristas no verán que sus condiciones empeoren y, por otro lado, pretende desincentivar el uso de los servicios mayoristas por parte de otros CS.

En las propuestas presentadas, tanto de Red Nacional como de la División Mayorista de Telmex/Telnor, se empeoran de manera notable las tarifas respecto a las aprobadas para la oferta vigente.

Llama especialmente la atención que los precios de los servicios de Enlaces Dedicados de Red Nacional empeoran notablemente respecto a los precios actualmente vigentes. Y llama la atención pues, en principio, Red Nacional debería de ser una empresa con un modelo de negocio y actuación independiente del resto del AEP, y donde su máximo interés sería añadir la demanda de otros CS adicionalmente a la demanda que ya tiene asegurada de las unidades mayoristas y minoristas del AEP. Es por ello que un intento de subir los precios, mismos que están regulados y que aseguran el retorno de la totalidad de los costos incurridos, no deja de ser una barrera al uso de los servicios de la red local y de mostrar claramente la falta de interés real de Red Nacional por añadir demanda mayorista de otros CS que no sea la del propio AEP. Evidentemente unos mayores precios sólo perjudican a los CS que intenten contratar los servicios mayoristas. Para el AEP de manera conjunta el balance es neutro. Unos mayores precios mayoristas afectarán a las unidades minoristas, pero beneficiarán la cuenta de resultados de Red Nacional, siendo el balance neutro a nivel de grupo, aunque evidentemente con relevantes subsidios cruzados entre las distintas unidades, pues esos precios son irreales y no orientados a costos.

La propuesta de tarifas de enlaces dedicados llega a multiplicar por 5 y hasta por 8 los precios de instalación de los enlaces y la renta mensual, tanto en la oferta de referencia de la EM como de la DM. Elimina también el factor de descuento en los enlaces punto a punto multipunto para el tramo que acaba en una central.

Por otro lado, las ofertas de enlaces dedicados presentadas tanto por la DM como por la EM empeoran la mayor parte de las condiciones técnicas, tales como los plazos de provisión, que aumentan en más del doble, los plazos de reparación, la disponibilidad del servicio, las penalizaciones hacia el AEP por incumplimientos, eliminan los enlaces de alta capacidad Ethernet de 100Gbps, elimina restricciones para considerar los proyectos especiales, intentando cobrar por la cotización de un 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 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 para la empresa y división mayoristas del AEP.

2.4 Situación actual de falta de efectividad en el uso de los 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.

2.5 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 el AEP (la EM o la DM) supuestamente ofrece a su propia parte comercial/minorista. 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 semejantes²:

2

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.**"

“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.

- 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/SIPO no ofrece esa información ni existen mapas donde se pueda conocer de antemano si en 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 o, de manera

complementaria, dejándose de aplicar a sí mismo o no trasladando el costo al cliente final.

- Segundo, en la actualidad, 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 2018³.

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 i) no estarían permitidos los proyectos especiales (zona A), o donde ii) 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

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>

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/SIPO 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.

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.

2.6 Trato no discriminatorio y Equivalencia de Insumos

Como hemos adelantado, creemos que las ofertas 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 mayoristas de empeorar las condiciones actualmente vigentes. Dificilmente puede pensarse que el AEP, con la mera obligación de separación funcional y de presentar unas nuevas ofertas de referencia, va a desaparecer el fuerte incentivo que tiene a discriminar entre su propia operación y la de terceros. Este intento de empeoramiento de las condiciones vigentes es buena prueba de ello.

En segundo lugar, al revisar con detalle las propuestas presentadas en esta consulta pública, 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 hace referencia a que las unidades minoristas del AEP accedan por ejemplo al SEG/SIPO en igualdad de condiciones que el resto de los CS, algo que al menos sí se señala en la Oferta de Referencia de desagregación del bucle local (OREDA EM), aunque también en su propuesta publicada en agosto de este año el AEP ha intentado eliminar.

En efecto, en la OREDA EM vigente 2020 de Red Nacional se indica lo siguiente en su capítulo 3:

“3. Información relacionada con los servicios

*La información con la que cuenta RN se pone a disposición de los CS a través de una interfaz en el sitio de Internet en el que RN publica su OREDA o a través del SEG/SIPO, la cual debe cumplir con lo establecido en el Acuerdo de Separación Funcional respecto a su independencia. **Todos los CS, incluyendo a los concesionarios del AEP, contarán con los mismos sistemas y herramientas de consulta e información.**” (énfasis añadido)*

En cambio, ni la propuesta presentada a consulta pública ni la vigente para Enlaces Dedicados contiene ninguna mención específica a que el AEP (sus unidades minoristas o el resto de las empresas del grupo) utilicen y accedan al SEG/SIPO como un CS más y ello puede ser auditado, en un claro incumplimiento de las medidas de preponderancia.

En efecto, la definición que se da al SEG/SIPO en la propuesta de Enlaces Dedicados de Red Nacional es la siguiente:

*“Sistema Electrónico de Gestión/Sistema Integrador para Operadores: Herramienta que tiene como objetivo **permitir al CS** consultar información actualizada de la Red Pública de Telecomunicaciones de Red Nacional, enlaces dedicados locales y de interconexión, compartición de infraestructura y desagregación, así como dar seguimiento a sus solicitudes hasta la entrega del servicio, reportar fallas, y monitorear la solución de las mismas, y todas aquellas actividades que sean necesarias para la correcta operación de los servicios, sea a través de una interfaz de usuario “front end” (a la que se le denomina SEG) o mediante el uso de APIs donde se denominará SIPO.”*

Creemos que como en el caso de la OREDA de Red Nacional 2020 y en consistencia con dicha oferta de referencia, se tiene que incluir explícitamente a los concesionarios del AEP como un CS más y que utilicen el SEG/SIPO de la misma manera, con la misma prioridad y desencadenando los mismos procesos que para el resto de los CS.

Ello muestra a nuestro entender claramente cómo el AEP en su conjunto pretende eludir sus nuevas obligaciones y cómo aún sigue sin interiorizar que la Separación Funcional obliga a que la nueva empresa mayorista, Red Nacional, sea realmente independiente y ofrezca un mismo trato a todos los CS, incluyendo al resto de unidades del AEP de manera indiferenciada como un CS más, y con un objetivo claro de ampliar su cartera de clientes y el uso de sus servicios, más allá de la del resto de unidades del AEP.

Insistimos por lo tanto en que 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.

Hubiéramos esperado que las nuevas ofertas de referencia hubieran dejado claro cómo las unidades minoristas del AEP y la División Mayorista hacen uso de los servicios mayoristas y de sus sistemas y que, de manera explícita, se garantizase un mismo tratamiento de las peticiones y de las condiciones para las unidades del AEP y para 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 los 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, para cumplir con este mandato, 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 demanda de enlaces dedicados con procedimientos, prioridades y procesos análogos a los que la Empresa Mayorista (Red Nacional) y División Mayorista 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 relativas a los servicios mayoristas.

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 de enlaces dedicados.

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 enlaces dedicados son del todo insuficientes y poco representativos, sin posibilidad de probar un trato no discriminatorio.

No repetiremos el análisis que hemos desarrollado en ocasiones anteriores (por ejemplo, en nuestra respuesta a la primera versión de las ofertas de referencia de la

Separación Funcional⁴) pero sí recordamos que son necesarios unos nuevos indicadores de desempeño efectivos, con comparaciones con el ámbito minorista del AEP, que permitan evidenciar el incumplimiento del trato no discriminatorio.

Los indicadores actuales no resultan relevantes, la información se omite en numerosas ocasiones y, principalmente, no permiten identificar el mejor tratamiento que consigue el AEP en el nivel minorista con sus clientes, a diferencia de cómo se audita en otros países.

Siendo conscientes de que el Instituto pretende revisar los indicadores de desempeño este año 2020, insistimos en que, con las actuales medidas, indicadores de desempeño y con las ofertas de referencia actuales, el AEP sigue teniendo los incentivos para un trato discriminatorio y los mecanismos y lagunas normativas para que no pueda ser detectado y sancionado.

Aparte de unos nuevos indicadores de desempeño, el Instituto debe dotarse de mecanismos para auditarlos de manera ágil, vigilarlos y sancionar rápidamente para desincentivar el incumplimiento de las obligaciones por parte del AEP.

Finalmente, queremos también señalar el intento reciente por parte del AEP de solicitar una libertad tarifaria para la nueva entidad, conocido mediante una nota de prensa publicada en el periódico El Economista⁵.

El AEP justificaba dicha libertad tarifaria, esto es, subir de manera desproporcionada los precios, en la posibilidad de fijar unos precios “apegados a la realidad del mercado”, establecer unos precios que permitan generar ingresos suficientes para “disponer de viabilidad financiera a largo plazo”, “invertir en infraestructura”, “cumplir con sus obligaciones regulatorias” y “mantener la plantilla necesaria”.

Este intento o propuesta muestra de nuevo la falta de independencia de la nueva empresa Red Nacional y los intentos de obstaculizar el uso de sus servicios mayoristas

⁴ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre las “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.”. Octubre 2019.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcscpfertasreferenciadm-em.pdf>

⁵ Disponible en: <https://www.economista.com.mx/empresas/America-Movil-pide-libertad-tarifaria-para-las-mayoristas-de-Telmex-y-Telnor-20200504-0037.html>

por parte de otros CS que no sean el propio AEP. Los argumentos esgrimidos son falaces y olvidan un aspecto fundamental, y es que son las propias unidades del AEP con su demanda de servicios actual y futura las que ya están garantizando la viabilidad de Red Nacional. Red Nacional no nace, como parece dar a entender el AEP, como una red nueva con el único propósito de dar servicio a otros CS distintos al AEP y que por lo tanto su viabilidad financiera a largo plazo dependiera de éstos.

Red Nacional nace con los activos de la red local del AEP, pero también con la demanda de servicios actual y futura del propio AEP. Si antes de la Separación Funcional con unos precios regulados el conjunto del AEP era viable, no hay razón para pensar que no lo sea ahora que se separa funcionalmente y que, de hecho, si realmente fuera independiente y su estrategia fuera aumentar la demanda proveniente de otros CS, podría tener unos mayores ingresos y ser aún más rentable.

Los precios son calculados por el Instituto con unos modelos de costos que, con independencia de las áreas de mejora de dichos modelos que hemos señalado en el pasado, modelan un operador hipotético eficiente de red de la escala del AEP, por lo que resulta irrelevante que dicho agente sea un operador verticalmente integrado o un operador exclusivamente mayorista de red, pues lo que se modela es únicamente el aspecto de la red. En ese sentido, se estima que las tarifas calculadas a partir de los modelos de costos son adecuadas para la provisión de los servicios mayoristas, y tienen en cuenta tanto la demanda propia del AEP, como la potencial demanda de otros CS.

El establecimiento de tarifas orientadas a costos garantiza que el operador mayorista dominante no fije precios discriminatorios o fuera de mercado con el único objetivo de establecer barreras de tipo económico para el uso de sus servicios y desplazar a los competidores del mercado, dada la ventaja competitiva que tienen al disponer de la red de acceso de mayor tamaño, capilaridad y economías de escala y alcance.

La viabilidad financiera de Red Nacional (y Red del Noroeste) se garantiza en tanto que dichas empresas seguirán ofreciendo todos los servicios de la red de acceso a las propias unidades minoristas del AEP, que serán su principal fuente de ingresos. Por lo que, si antes de la implementación de la Separación Funcional el AEP era viable en su conjunto, también lo será aún y cuando opere como una entidad de red mayorista y una entidad minorista separada.

Cabe mencionar, que las tarifas actuales para las Empresas Mayoristas son las mismas (o similares) a las que aplicaba Telmex previo a la Separación Funcional. Es decir, si antes de la separación no estaban en riesgo las inversiones y la viabilidad del conjunto del AEP, tampoco deberían estarlo ahora, pues el balance neto sería el mismo.

Así, si verdaderamente el AEP cumpliera con su objetivo de abrir su red de manera no discriminatoria a terceros y su modelo de negocio fuera genuinamente ser un operador mayorista neutro que maximizara el uso de su infraestructura, sin duda no pondría objeciones respecto a los precios actuales, o incluso los mejoraría, para así obtener una demanda e ingresos mayoristas adicionales del resto de concesionarios y mejoraría sus economías de escala, eficiencia y por lo tanto, su rentabilidad y viabilidad en el largo plazo y, en un círculo virtuoso, la posibilidad de seguir bajando los precios.

Por esta razón, el argumento del AEP referente a que la flexibilidad tarifaria es necesaria para poder tener un caso de negocio sólido ante el poco uso de las ofertas, resulta falaz y erróneo. El AEP parte de la premisa de que el poco uso de las ofertas mayoristas por parte del resto de los operadores harán que las Empresas Mayoristas no sean viables ante la falta de ingresos, siendo que la situación es justo contraria a lo que el AEP aduce, dado que el poco uso de las ofertas de referencia es la consecuencia de su trato discriminatorio y las barreras para el uso efectivo de dichos servicios mayoristas por otros concesionarios. La demanda de Red Nacional está garantizada por la auto provisión a las unidades minoristas del AEP.

Por tal motivo, si las Empresas Mayoristas se comportan de manera no discriminatoria y se siguen manteniendo tarifas reguladas orientadas a costos, el uso de los servicios por otros concesionarios distintos al AEP experimentará un aumento. Si lo que se busca es maximizar la rentabilidad de las nuevas empresas separadas, se debe eliminar cualquier barrera para el uso de sus servicios mayoristas.

El argumento de poner en peligro la plantilla de las nuevas empresas tampoco estaría justificado pues los gastos de personal están incluidos en el cálculo de las tarifas, además de que la mayor parte de la actividad que desempeñan es para servicios en auto prestación a las unidades minoristas del AEP.

En línea con lo anterior, es importante subrayar que el personal no forma parte de las Empresas Mayoristas, sino que se trata de empleados que siguen en la nómina de Telmex y Telnor y que fueron transferidos en régimen de cesión de actividad.

Por otra parte, llama la atención que el AEP argumente esta falta de viabilidad cuando las Empresas Mayoristas llevan operando apenas desde marzo de este año y todavía no han cerrado un solo ejercicio anual que pueda ameritar una posible afectación a su rentabilidad y viabilidad.

En todo caso y una vez se tuviera un primer ejercicio anual completo, sería necesario analizar en detalle la contabilidad de costos de todas las empresas del grupo de interés económico, incluyendo las nuevas Empresas Mayoristas, pues siempre será posible que

existan subsidios cruzados y precios de transferencia por servicios entre empresas del grupo a precios fuera de mercado, lo que puede hacer que unas empresas del grupo sean más rentables que otras y con ello, se pueda intentar hacer valer una supuesta falta de viabilidad con base en prácticas contables no justificadas.

Queremos también señalar que, conforme a la experiencia internacional, existen operadores obligados a separarse funcionalmente de la división minorista que han podido desarrollar modelos de negocio rentables, tal es el caso de Openreach, la entidad mayorista separada de BT en Reino Unido, cuyo valor actual supera notablemente a BT en su conjunto⁶.

Con todo lo anterior lo que evidenciamos, y ya hemos adelantado anteriormente, es una falta evidente de autonomía de Red Nacional y de genuino interés de ser un operador neutro y de abrirse de manera no discriminatoria a terceros operadores distintos al AEP. Red Nacional, realmente el AEP, intenta subir los precios para establecer barreras al uso de los servicios mayoristas, y utiliza argumentos falaces que lo único que muestran precisamente es esta falta de autonomía de Red Nacional y el nulo interés de agregar una demanda adicional de otros CS.

Desde Telefónica creemos que esto es una prueba suficiente para demostrar que la Separación Funcional, por sí sola, no es una medida suficiente para eliminar el principal problema actual, que son las barreras de entrada y trato discriminatorio en los servicios mayoristas regulados que interpone el AEP, que ponen a México a lo cola en el uso de los servicios regulados de acceso.

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 las 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.

⁶ Disponible en: <https://www.theguardian.com/business/2020/may/14/bt-reportedly-starts-talks-to-sell-stake-in-openreach>

2.7 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.

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.

En la actualidad, la fibra oscura únicamente está incluida en la oferta de referencia de compartición de infraestructura (ORCI) pero dicho 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 no 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 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 y específicamente la red de acceso de Red Nacional, 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 a Red Nacional tanto recuperar sus costos como sacar rendimiento a una capacidad que tiene actualmente ociosa (vacante) y optimizar así el retorno de sus activos. De hecho, sin lugar a duda, Red Nacional ofrece este servicio al resto de las unidades del AEP, por lo que, en virtud de la Equivalencia de los Insumos y trato no discriminatorio, debería ofrecerlo bajo esas mismas condiciones al resto de los CS.

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 micrositiros) 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 NGA⁷ 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 oscura 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 Europea⁸ 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 BEREC⁹, 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***

⁷ BEREC. Octubre 2011. BEREC Report on the Implementation of the NGA-Recommendation

⁸ Comisión Europea. 2018. Fixed and Mobile Convergence in Europe. Quality Measurements for 5G and Network Densification

⁹ BEREC. 2017. Report on the convergence of fixed and mobile networks

los operadores sólo-móviles estarán en desventaja¹⁰ (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”**¹¹ (traducción del inglés y énfasis añadido)*

De hecho, 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, separado funcionalmente al igual que en México.

¹⁰ 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”

¹¹ 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 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...”

En efecto y primero, la fibra oscura no estaba regulada hasta esta última decisión de Ofcom¹²:

“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 bakhaul.**” (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 efecto¹³:

“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.

[...]

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:*

¹² Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 24

¹³ Ofcom. Junio 2019. Promoting competition and investment in fibre networks: review of the physical infrastructure and business connectivity markets. Página 249

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)

De manera adicional a la fibra oscura, 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 Ofcom¹⁴:

¹⁴

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

“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 auto provisión, por lo que está plenamente justificado incluirlo dentro de la oferta de referencia.

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.

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 (y los enlaces dedicados sobre WDM) como obligación directa y estaría alineado con la práctica internacional. Estos servicios mayoristas tendrían que ser una obligación directa, no subordinada, y dado su alcance de ofrecer conectividad entre puntas de manera directa, podría incluirse dentro del servicio de Enlaces Dedicados (ORE) de la Empresa Mayorista y de la División Mayorista, respectivamente.

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 al resto de las unidades 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 Enlaces Dedicados (y de manera análoga el de enlaces WDM). Adicionalmente, si verdaderamente Red Nacional actuara como una empresa autónoma, independiente y cuyo modelo de negocio fuera abrirse a todos los CS además de al AEP, para así optimizar el uso de su infraestructura y aumentar la demanda de sus servicios y su rentabilidad, sin duda ofrecería este servicio dentro de su catálogo de servicios de acceso, como hacen otras empresas de infraestructura en México en condiciones de mercado y competencia.

Y remarcamos que las unidades del AEP tienen sin duda la flexibilidad y capacidad de elegir los equipos ópticos y electrónicos en los extremos, lo que hace que, visto como un servicio en auto provisión, de facto Red Nacional está ofreciendo el servicio de fibra oscura al resto de las unidades del AEP. Por lo que debe estar obligada a ofrecerlo al resto de los CS en igualdad de condiciones.

Incluiremos este aspecto en nuestra propuesta de mejora.

3 REPLICABILIDAD TÉCNICA Y ECONÓMICA

3.1 Ciudad Segura

Todos los problemas expuestos hasta ahora se pueden concretar con un ejemplo: Ciudad Segura, el proyecto a través del cual el AEP ofrece el servicio de seguridad ciudadana y protección civil a la Ciudad de México. Esto lo señalamos en nuestra respuesta a la consulta pública de la oferta de desagregación local del bucle (OREDA) publicada en agosto de este año, pero también queremos señalarlo en esta consulta ya que también la ORE es uno de los servicios mayoristas que, hipotéticamente y con modificaciones respecto a las condiciones actuales, podrían replicar el servicio minorista ofrecido por el AEP. Es además el servicio que, al menos en la actualidad, cumple con algunos de los requisitos técnicos como la entrega a pie de calle.

3.1.1 Contexto

En el año 2008, las autoridades de la Ciudad de México pusieron en marcha la primera fase del proyecto Ciudad Segura, consistente en el despliegue de cámaras y sensores en puntos estratégicos de la Ciudad con el objetivo de dotar a la ciudad de una infraestructura para la seguridad ciudadana, urgencias médicas y protección civil, entre otras.

De acuerdo con información del Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones (IDET)¹⁵, este primer contrato se adjudicó directamente por el gobierno de la Ciudad de México a Telmex para el periodo de 2008 a 2011 por un importe total de 459 millones de USD (aproximadamente 5,800 millones de pesos al cambio de la época) e incluía la instalación de aproximadamente 8,000 cámaras.

Hubo posteriormente renovaciones anuales también mediante un proceso de adjudicación directa en los años 2011, 2012. En el año 2013 se asignó mediante adjudicación directa para un periodo multianual, del 2013 al 2017, en el que además se ampliaba el número de puntos de vigilancia en 6,500 adicionales, para hacer un total de más de 14,000. El importe de ese contrato plurianual fue de 4,550 millones de pesos.

¹⁵ IDET. Enero 2019. <https://www.idet.org.mx/comunicados/procesos-de-contratacion-publica-no-deben-otorgar-ventajas-al-agente-preponderante-en-telecomunicaciones/>

Desde el año 2018, las renovaciones han sido anuales mediante adjudicación directa y apenas ha habido incremento del número de sitios. Las últimas adjudicaciones anuales han tenido un importe similar de aproximadamente 770 millones de pesos.

3.1.2 Replicabilidad técnica y económica de Ciudad Segura

La industria ha tenido gran interés desde el principio en poder ofrecer este servicio. Sin embargo, hasta el año 2014 con la llegada de la reforma constitucional y las medidas asimétricas, no era posible para el resto de los concesionarios utilizar los servicios mayoristas del AEP para poder replicar este servicio y poder ofrecerlo a la Ciudad de México en mejores condiciones técnicas y económicas.

Lamentablemente, desde el año 2014, las ofertas de referencia tampoco han permitido en ningún momento la posibilidad a los concesionarios competidores de poder ofrecer a la Ciudad de México el conjunto de servicios requeridos por el proyecto de Ciudad Segura.

Por un lado, existe una barrera de entrada para que los concesionarios puedan ofrecer el servicio mediante su propia infraestructura, pues las elevadas inversiones iniciales les ponen en desventaja respecto al AEP, que ha disfrutado de adjudicaciones directas con un periodo de varios años que le habrán permitido recuperar sus principales costos de inversión, que son la infraestructura civil. El AEP en la primera fase del proyecto y en la posterior ampliación de sitios en 2013 disfrutó tanto de un contrato por periodos de varios años para recuperar esas inversiones iniciales, dado que contaba con la infraestructura de acceso suficiente para poder llevar a cabo dicho despliegue de manera viable económicamente.

Por el otro lado y como se indicaba, las condiciones de las ofertas de referencia del AEP no han permitido en ningún momento poder replicar el servicio y presentar una oferta competitiva por parte de los concesionarios. En virtud de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y de las medidas asimétricas impuestas por el Instituto al AEP como consecuencia de su preponderancia, el AEP debe de poner a disposición de los competidores los servicios mayoristas con las características técnicas adecuadas para que los competidores puedan ofrecer en el nivel minorista, a usuarios residenciales o empresas o administraciones públicas, un servicio equivalente al que el AEP ofrece a su vez a sus clientes finales. Y también replicable económicamente, de tal manera que los precios mayoristas regulados permitan a los competidores, al añadirle sus costos comerciales, competir en precio con la oferta del AEP.

Sin embargo, las condiciones de las Ofertas de Referencia del AEP ni en la actualidad ni en el pasado permiten o han permitido utilizar las tecnologías de acceso que el propio AEP utiliza para el proyecto Ciudad Segura y que son las más adecuadas desde un punto de vista técnico-económico. La parte más relevante del proyecto es la conexión de los aproximadamente 15,000 sitios de supervisión con cámaras a los distintos centros de control de la Ciudad de México. La tecnología de acceso utilizada por el AEP ha sido la tecnología GPON (Gigabit Passive Optical Network), tecnología de uso principalmente residencial, lo que repercute en unos menores costos que las tecnologías punto a punto de ámbito puramente empresarial, como los enlaces dedicados.

Los CS que quieran ofrecer un servicio equivalente, en la actualidad y si no se modifica la oferta de referencia de desagregación, sólo tendrían dos alternativas:

- Mediante un despliegue propio. Como se ha indicado, lo que no es viable incluso aunque se abriera el proceso a concurso, dados los plazos elevados para un despliegue inicial, los altos costos iniciales de inversión, las condiciones actuales de la adjudicación de un año de duración, y en general, por la ventaja del AEP como poseedor de una infraestructura esencial de acceso fruto de sus años de monopolio que los competidores no pueden replicar.
- Mediante el uso de la oferta mayorista del AEP. En la actualidad, sólo es posible utilizar la Oferta de Referencia de **Enlaces Dedicados** del AEP para, desde un punto de vista técnico, cumplir con los requisitos del proyecto e igualar las características técnicas de la oferta provista por el AEP para la Ciudad de México. Sin embargo, dicho servicio mayorista ofrece unas características técnicas y económicas muy por encima de los requerimientos necesarios, y por tanto el precio hace que no resulte factible replicar económicamente la oferta que ofrece el AEP. Las ofertas de los competidores a través del uso de este servicio mayorista quedarían notablemente por encima de las que ofrece el AEP mediante el uso de la tecnología GPON.

La oferta de referencia de desagregación del bucle local sería la oferta mayorista del AEP adecuada para poder replicar en igualdad de condiciones técnicas (tecnología GPON para las cámaras ubicadas en postes) y económicas la oferta que el AEP está ofreciendo a la Ciudad de México para el proyecto Ciudad Segura. Sin embargo, las condiciones de la oferta en la actualidad no permiten a otro concesionario solicitar dicho servicio mayorista con los requisitos que requiere el proyecto (principalmente entrega a pie de calle y ámbito no residencial). Algo que el AEP sí se estaría ofreciendo a sí mismo en una teórica modalidad de auto-provisión del servicio mayorista.

Como indica la medida asimétrica de replicabilidad técnica, cualquier servicio que el AEP ofrezca en el ámbito minorista debe poder ser ofrecido mediante los servicios mayoristas regulados con unas mismas condiciones técnicas.

La oferta de referencia de desagregación del bucle actual lo incumple ya que no permite una entrega a pie de calle, sólo en domicilios, y tampoco está pensada para el ámbito empresarial o gubernamental, únicamente para el ámbito residencial. Sin embargo y como indicamos, el propio AEP está utilizando estas tecnologías de tipo residencial (GPON) ya que sin duda son las más costo-efectivas para ofrecer el servicio a la Ciudad de México, algo que excluye a los demás CS en su oferta de referencia para poder dar este proyecto con idénticas condiciones.

Al menos en nuestro caso, el AEP nos ha remitido a la oferta de Enlaces Dedicados para este caso concreto, que sí permite la entrega a pie de calle y para cualquier ámbito no sólo el residencial, pero con este servicio mayorista no se puede replicar eficazmente el servicio de Ciudad Segura, pues por algo ni el propio AEP lo hace así. Con el análisis interno que hemos llevado a cabo, bajo la oferta de referencia de Enlaces Dedicados, los CS incurrirían en un costo de red (sin considerar otros costos como costos comerciales, etc.) muy superior a la oferta minorista que el AEP ha presentado.

Según nuestro análisis interno, si se pudiera utilizar la oferta de desagregación del bucle de Red Nacional a partir del servicio de acceso indirecto al bucle (SAIB) sobre fibra de 30Mbps simétrico, con calidad de servicio, y SCyD con entrega local o regional en uno o varios nCAIs, solicitando la portabilidad de las conexiones existentes, los CS podrían cumplir con los requisitos técnicos de Ciudad Segura (también tendrían que incluir infraestructura y equipos propios aparte de la oferta regulada del AEP) y la Ciudad de México podría ahorrarse un importe muy relevante cada año cambiando de proveedor del servicio. La parte de agregación de flujos que ofrece el SCyD es fundamental para este servicio, pues permite concentrar los tráficos de los distintos sitios/postes en un número concreto y reducido de centrales (los nCAIs del servicio regulado).

También podría replicarse técnicamente bajo la oferta de Enlaces Dedicados, pero se necesitaría un ajuste relevante en las tarifas para que pudiera replicarse económicamente por parte de los CS.

Con todo, lo fundamental en la actualidad es que el AEP estaría incumpliendo sus obligaciones de replicabilidad e impidiendo que otros CS pudieran hacer un uso efectivo de la oferta mayorista para replicar el servicio de Ciudad Segura y poder ofrecerlo a la Ciudad de México en mejores condiciones.

3.1.3 Consecuencias adicionales Ciudad Segura

Considerando que los costos de inversión para este proyecto, que fundamentalmente se deben a la obra civil e instalación inicial para llevar las conexiones a los distintos puntos (postes), ya fueron recuperados por el AEP en sus primeras asignaciones con periodos de varios años de contrato, lo que estaría ocurriendo en la actualidad es que el AEP está ofreciendo a la Ciudad de México un precio notablemente elevado considerando las tarifas mayoristas de red que el AEP tiene reguladas. Incluso considerando que hay que añadir unos costos comerciales y un margen de utilidad al proyecto.

Así es, el precio anual (anualizando el precio del contrato) del primer contrato de Ciudad Segura (aproximadamente 2,000 millones de pesos anuales) era dos veces y media superior al contrato anual más reciente (776 millones de pesos), aunque en el primer contrato el número de sitios era menor. Esto se debía sin duda a que el AEP repercutió y recuperó los costos de inversión iniciales (sobre todo la obra civil) durante el primer y segundo contratos (precisamente los contratos que fueron plurianuales y donde se instaló o aumentó el número de sitios/cámaras).

Por lo que puede afirmarse, sin lugar a duda que, en la actualidad, el costo subyacente de ofrecer el servicio de red estaría cubierto exclusivamente por la tarifa mayorista de dicho servicio. Los costos de inversión (obra civil) ya estaría recuperados o deberían haberlo estado en los contratos iniciales que supusieron la instalación de la infraestructura y tenían varios años de vigencia para precisamente permitir la recuperación de estos costos de inversión.

Tomando las tarifas mayoristas reguladas del AEP bajo la OREDA, ahora Red Nacional, es posible estimar el costo real en el que estaría incurriendo el propio AEP, pues dichas tarifas reguladas tienen una orientación a costos. Como hemos indicado, el servicio mayorista que mejor se aproximaría a los costos en los que está incurriendo el AEP para dar la conectividad a los sitios es el de Servicio de Acceso Indirecto al Bucle (SAIB) con entrega local mediante tecnología GPON en la modalidad de velocidad de 30 Mbps simétrica.

Una estimación conservadora, que incluyera el costo de esas conexiones así como el costo de las conexiones de alta capacidad entre centros de control y la amortización anual de los ruteadores, situaría el precio real notablemente por debajo del contrato actual por 776 millones de pesos. El Instituto puede hacer este ejercicio, pues conoce las condiciones técnicas y económicas del servicio SAIB y SCyD, y simular lo que le supondría en costo de red (antes de márgenes) al propio AEP en auto provisión o a un tercer CS que solicitara el servicio, y observar la gran diferencia entre el precio ofertado

y el precio en que realmente incurre el AEP, incluso añadiendo costos comerciales y su margen.

Es importante indicar que esos precios mayoristas regulados están establecidos por el Instituto y no sólo aseguran la recuperación de todos los costos incurridos por el AEP, sino que también añaden un margen de retorno razonable. A esos precios habría que añadir un porcentaje adicional en concepto de costos de comercialización y costos generales de la compañía. Típicamente ese concepto puede estar entre un 20% a un 40% sobre los costos de red. Con todo, bajo una modalidad de auto provisión a partir de los servicios mayoristas, el precio actual, como se indica, estaría notablemente por encima del razonable en un proceso competitivo.

A diferencia de lo que se ha justificado desde el gobierno de la Ciudad de México cuando se ha indicado que se han conseguido ahorros en las sucesivas renovaciones del contrato de Ciudad Segura, la realidad es que la falta de competencia, la adjudicación directa y la denegación del acceso del AEP a su oferta mayorista en las mismas condiciones que se da a sí mismo, suponen un sobreprecio respecto al precio que se obtendría en unas condiciones de adjudicación abierta, competitiva y sin obstáculos para el uso de la oferta mayorista del AEP. La Ciudad de México no está realmente ahorrando sino que está pagando de más. Los supuestos ahorros aducidos lo que representan en realidad es la capacidad del AEP de ajustar el importante sobreprecio que está cobrando a la Ciudad de México, pues tiene margen más que suficiente para hacer sucesivos pequeños ajustes a la oferta presentada.

Este sobreprecio lo están pagando en última instancia los contribuyentes.

Es importante señalar que en el caso de la oferta analizada a partir del servicio mayorista SAIB es evidente una falta de replicabilidad técnica que tiene como consecuencia una denegación de acceso y que los CS no puedan replicar el servicio, mientras que con la oferta de Enlaces Dedicados los CS no podrían replicar económicamente la oferta del AEP. Y para la administración pública, el gobierno de la Ciudad de México, como hemos indicado, un sobreprecio muy por encima de lo que podría conseguir en competencia y sin las barreras que el AEP impone al uso de su oferta mayorista.

La Separación Funcional, por la cual se separa a las unidades minoristas del AEP de la parte mayorista de la red fija de acceso, Red Nacional, la cual tiene la obligación de ofrecer los servicios mayoristas de red de manera agnóstica y en las mismas condiciones a todos los concesionarios, debería con mayor razón facilitar la apertura del proyecto a la competencia y la posibilidad de que otros concesionarios puedan competir con el AEP, ya sea con soluciones propias o basadas parcialmente en los servicios mayoristas de Red Nacional.

Esperamos por lo tanto que el Instituto considere la falta de replicabilidad técnica de la oferta de referencia OREDA actual y la falta de replicabilidad económica de la oferta de referencia ORE actual, pues bajo ninguna de las dos puede replicarse el servicio minorista del AEP, cada una por un motivo distinto, e incorpore los cambios que permitan ofrecer este servicio en las mismas condiciones que el AEP lo ofrece a empresas y entidades gubernamentales.

3.1.4 Experiencia internacional

Finalmente queremos añadir que la experiencia internacional presenta situaciones análogas, donde los reguladores han intervenido para identificar y sancionar una falta de replicabilidad similar al caso presentado.

Podemos traer un caso con grandes analogías con el proyecto de Ciudad Segura de la Ciudad de México. Se trata de un proyecto en España donde el operador con Poder Significativo de Mercado (PSM) en España se adjudicó un proyecto para conectar distintos emplazamientos del Gobierno Vasco¹⁶, y donde el regulador español, la CNMC, consideró que había existido una falta de replicabilidad técnica y económica y sancionó al operador con PSM en el mercado de acceso local y banda ancha residencial y empresarial. El operador con PSM tenía y tiene obligaciones de acceso similares al AEP en México y una oferta mayorista regulada similar.

Las analogías y puntos principales serían las siguientes:

- Una administración pública involucrada en el contrato ganado por un operador con PSM con obligaciones asimétricas.
- El operador con PSM que ganó la licitación utilizaba tecnologías residenciales (GPON) para conectar los emplazamientos.
- La replicabilidad técnica y económica es también una obligación para el segmento de empresas y administración, pero requiere de un análisis caso por caso.

¹⁶ CNMC 2017. OFMIN/D TSA/004/15/REPLICABILIDAD OFERTA GOBIERNO VASCO

- Las referencias para el análisis son siempre las ofertas de referencia reguladas (desagregación del bucle, enlaces dedicados, acceso a infraestructura pasiva), con independencia de que se trate de un servicio empresarial (no residencial).

El análisis y conclusiones de la CNMC fueron los siguientes:

- La CNMC inició el análisis a partir de la denuncia de uno de los operadores alternativos, participante en la licitación, y bajo la obligación general de replicabilidad técnica y económica de las ofertas del operador con PSM tanto del ámbito residencial como empresarial.
- Aunque fuera un servicio empresarial/gubernamental, se utilizaron las referencias de precios y condiciones de las ofertas mayoristas reguladas.
- La CNMC se erige como garante de la obligación de replicabilidad, aunque haya un organismo público involucrado en la licitación (en este caso era el Gobierno Vasco).
- Ya que no es una oferta “estandarizada” del ámbito residencial minorista, se utilizó un procedimiento de denuncia y análisis caso por caso.
- La CNMC utilizó en su análisis las condiciones de la oferta de referencia de desagregación del bucle, el servicio de acceso a la fibra sobre GPON (NEBA), similar a la OREDA de México con el SAIB, así como la oferta mayorista regulada de líneas alquiladas (enlaces dedicados), para verificar la replicabilidad técnica y económica.
- Se llevó a cabo un análisis a Valor Actual Neto a 4 años, misma duración que el contrato, para así garantizar la recuperación de los costos de inversión iniciales (*“Dado que la licitación establece un contrato plurianual para que el operador adjudicatario pueda recuperar las inversiones que debe afrontar [...] tiene una duración de 4 años, por lo que se opta por dicho plazo como periodo de análisis”*).
- La CNMC concluye que la oferta para el Gobierno Vasco no es replicable. Esto es, los competidores no habrían podido igualar la oferta final a partir de las ofertas de referencia del operador con PSM.
- Se consideró que no era proporcionado repetir el concurso por el daño a la administración pública pero sí se estableció una sanción prevista con el objetivo de desincentivar el incumplimiento de los compromisos regulatorios del operador con PSM.
- La CNMC indicó que hubiera sancionado igualmente al operador con PSM con la oferta presentada aunque otro operador hubiera ganado el proyecto. Indicaba la

CNMC que la falta de replicabilidad tiene efectos dañinos incluso aunque los competidores ganen el concurso (pues les habría forzado a presentar ofertas demasiado ajustadas).

3.2 SCT: Servicios de internet de alta capacidad

Finalmente, queremos señalar un caso de una licitación gubernamental para la SCT, concretamente la licitación pública nacional electrónica número la-009000937-e4-2019 para la contratación de servicios consistentes en: “servicios de internet de alta capacidad”.

Aunque el servicio de enlaces dedicados se encuentra sometido a una prueba de replicabilidad económica, la metodología actual de esta prueba del Instituto sólo consideraría ofertas minoristas del AEP estandarizadas del ámbito empresarial.

En las contrataciones gubernamentales, la falta de replicabilidad técnica y económica a partir de la oferta mayorista del AEP es manifiesta. Concretamente en esta licitación para la SCT que ganó el AEP, encontramos las siguientes evidencias de la falta de replicabilidad técnica y económica.

3.2.1 Replicabilidad técnica y económica del contrato con la SCT

El AEP ofrece a la SCT un servicio de enlaces de alta capacidad que incluye el servicio de conexión a la red de internet directo a nivel nacional sin considerar diferenciación ni técnica ni de precios por ubicuidad de los servicios. Este servicio de conexión a internet no está contemplado en la oferta de Enlaces Dedicados, por lo que no es posible replicar técnicamente el servicio ofrecido por el AEP

La oferta de referencia Mayorista del AEP no considera la conexión a Internet directa, lo que implica que el CS no podría replicar de manera análoga el servicio ofertado para la SCT. La oferta mayorista del AEP considera diferenciación técnica y económica por ubicuidad, es decir, que diferencia enlaces locales, enlaces entre localidades y enlaces internacionales. Los puntos neutros de acceso a Internet en México se sitúan en CDMX, Monterrey, Guadalajara, Tijuana y Mérida. Un CS que intentara replicar el servicio ofrecido por el AEP a la SCT tendría que instalar y arrendar enlaces locales, y entre localidades, considerando esas ubicaciones, incurriendo en costos tanto en la parte local como en los enlaces entre localidades, que son facturados por kilómetro de enlace.

Por el contrario, el AEP ofertó a la SCT indistintamente en el territorio nacional los servicios independientemente de la localidad donde fueron solicitados y sin un costo por kilómetro. El AEP no hizo ninguna diferenciación por tipo de enlace (locales y entre localidades) ni costo. Además, el AEP no repercutió ningún gasto de instalación por enlace en su oferta a la SCT.

La tabla siguiente muestra los cálculos que hemos llevado internamente de lo que implicaría para un CS intentar replicar la oferta del AEP a la SCT a partir de la oferta mayorista de enlaces dedicados. Se han considerado los distintos enlaces y tipo de enlace que en principio se habrían incluido en la propuesta y estimado los kilómetros en el caso de los enlaces de larga distancia.

ENLACE LOCAL								
Ancho de Banda (Mbps)	Tramo Local		Tramo larga distancia		Costo a partir de ORE		Oferta AEP	
	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente
100	\$ 66.313,16	\$ 25.091,18			\$66.313,16	\$25.091,18	\$0,00	\$4.961,39
200	\$ 66.313,16	\$ 36.449,50			\$66.313,16	\$36.449,50	\$0,00	\$8.229,17
500	\$ 66.313,16	\$ 54.990,96			\$66.313,16	\$54.990,96	\$0,00	\$31.513,71
1000	\$ 265.252,60	\$ 78.177,48			\$265.252,60	\$78.177,48	\$0,00	\$45.976,66
2000	\$ 265.252,60	\$ 103.541,48			\$265.252,60	\$103.541,48	\$0,00	\$77.687,62
10000	\$ 265.252,60	\$ 197.425,46			\$265.252,60	\$197.425,46	\$0,00	\$150.709,96
ENLACE LARGA DISTANCIA								
Ancho de Banda (Mbps)	Tramo Local		Tramo larga distancia		Costo a partir de ORE		Oferta AEP	
	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente
100	\$66.313,16	\$25.091,18	\$4.690,29	\$2.165,97	\$71.003,45	\$27.257,15	\$0,00	\$4.961,39
200	\$66.313,16	\$36.449,50	\$4.690,29	\$7.581,97	\$71.003,45	\$44.031,47	\$0,00	\$8.229,17
500	\$66.313,16	\$54.990,96	\$4.690,29	\$1.322,36	\$71.003,45	\$56.313,32	\$0,00	\$31.513,71
1000	\$265.252,60	\$78.177,48	\$4.690,29	\$14.060,41	\$269.942,89	\$92.237,89	\$0,00	\$46.788,58
2000	\$265.252,60	\$103.541,48	\$4.690,29	\$5.341,59	\$269.942,89	\$108.883,07	\$0,00	\$77.674,96

Figura 1. Comparativa precios oferta mayorista ORE 2019 con propuesta AEP SCT

Como puede observarse, hay una notable diferencia entre la oferta ganadora del AEP y los precios en los que incurriría un CS que intentara replicar esa oferta a partir de la oferta mayorista del AEP. Lo que es más, el CS tendría que añadir los costos *retail* sobre los costos de red (costos de la oferta de referencia), lo que encarecería aún más el precio para el CS. Es notable la falta de replicabilidad económica.

Con independencia de que la prueba de replicabilidad económica del Instituto para el servicio mayorista de enlaces dedicados sólo considere ofertas empresariales

estandarizadas, no por ello el AEP puede incurrir en estrechamiento de márgenes en sus ofertas y contratos para empresas y gobierno.

4 PROPUESTA DE TELEFÓNICA

Después de los problemas identificados, tanto los que se mantienen por no presentarse cambios relevantes para eliminar las barreras existentes, como las propuestas de empeoramiento publicadas por el AEP en sus ofertas de referencia, solicitamos al Instituto a continuación los siguientes cambios.

Hemos mostrado cómo la propuesta oferta de referencia Red Nacional, supuestamente una entidad independiente y con un supuesto objetivo de negocio de abrirse a todos los CS, empeora notablemente las condiciones vigentes y, de manera evidente, su oferta de referencia de enlaces dedicados está pensada para ser ofrecida a terceros, no a las propias operaciones del AEP.

Las unidades minoristas del AEP deben tener las mismas condiciones en los servicios ofrecidos por Red Nacional y la División Mayorista de Telmex 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 ejerza sus facultades sancionatorias por cada día de retraso que se presente.

Por lo tanto, 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. 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 presentan 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.

La Separación Funcional, por sí sola, no garantiza el trato no discriminatorio. El Instituto debe adoptar un papel proactivo y vigilar su cumplimiento mediante una serie de indicadores de desempeño relevantes.

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	días hábiles								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)									
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)									
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%								
	Número de notificaciones Proyecto Especial en el período	#								
	Número de 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								
	Porcentaje de casos de Proyecto Especial en ubicación con al menos un cliente minorista respecto al total de casos de proyectos especiales	%								
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	%								
<i>Parámetros de calidad a comunicar sin descontar los plazos debidos a las paradas de reloj (plazos naturales)</i>										
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Servicio	días hábiles								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)									
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)									
Incidencias	Tiempo medio de Provisión del Servicio	h								
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)									
	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 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.

Por otro lado, respecto a las principales barreras que impiden el uso efectivo del servicio de enlaces dedicados, de índole económica y los proyectos especiales, el Instituto debe poner un especial foco en ellos, hacer un seguimiento estadístico y monitorización de estos, 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 (llamadas 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. Aunque de manera general esto está incluido en la nueva oferta de referencia, no se ha cumplido hasta la fecha. Debe indicarse que los 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, y que ocurra en 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 incluya el servicio de acceso a la fibra oscura como obligación directa (y no subordinada). Dado su carácter de servicio de conectividad, pensamos que debería incluirse en la oferta de referencia de Enlaces Dedicados mejor que en la oferta de referencia de compartición de infraestructura. Hemos demostrado que es un servicio mayorista que se ofrece en la experiencia internacional, que un operador neutro como Red Nacional debería ofrecerlo de la misma manera que otros operadores de infraestructura llevan a cabo en México para así aumentar su cartera de clientes y demanda de sus servicios y, principalmente, que es un servicio que sin duda se está ofreciendo al resto de las unidades del AEP, lo que obliga a ofrecerlo al resto de los CS en las mismas condiciones.

Solicitamos por lo tanto al Instituto que quede incluido como un servicio adicional y directo dentro de la ORE tanto de la Empresa Mayorista, para el servicio de fibra oscura de la red de acceso local, como de la División Mayorista, para el servicio de fibra oscura con puntas entre distintas localidades. Además, 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.

De la misma manera, 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.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que revise la falta de replicabilidad del proyecto Ciudad Segura de la Ciudad de México y la imposibilidad para los CS de replicarlo en el nivel mayorista con las ofertas de referencia disponibles del AEP (la OREDA o la ORE). Cada una de ellas por motivos específicos, pero, en conjunto, no existe una oferta de referencia del AEP que permita la replicabilidad de ese proyecto. De la misma manera puede decirse del proyecto de la SCT la-009000937-e4-2019 “servicios de internet de alta capacidad” que no puede ser replicado económicamente a partir de la ORE. Por lo

que solicitamos al Instituto que modifique ambas ofertas de referencia para eliminar las trabas existentes en cada una de ellas, técnicas y económicas. De hecho y adicionalmente, solicitamos al Instituto que inicie sendas investigaciones por esta falta de replicabilidad del proyecto de Ciudad Segura y el de la SCT 2019 “servicios de internet de alta capacidad”.

Al respecto de las condiciones de precios de la ORE, 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.

Por otro lado, solicitamos que la División Mayorista ofrezca la alternativa de ser la ventanilla única para el servicio extremo a extremo cuando el CS requiera tanto enlaces dedicados entre localidades o internacional y el tramo local para un mismo proyecto.

Solicitamos también al Instituto que todas las condiciones adoptadas en el Plan de Separación Funcional 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 de dicho plan, 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.

Reiteramos que el proceso de publicación de las ofertas de referencia y revisión por parte de la industria y del Instituto es ineficiente y lleva a que el AEP de manera reiterada intente empeorar las condiciones de las ofertas de referencia para que finalmente no progresen en aspectos fundamentales y todo el esfuerzo se centre en rechazar sus cambios. Esperemos que las nuevas medidas de preponderancia puedan cambiar este procedimiento.

Al respecto de las medidas de preponderancia, solicitamos al Instituto que no apruebe las ofertas de referencia del AEP sin antes publicar la revisión bienal de las medidas asimétricas que están pendientes. Las nuevas medidas asimétricas pueden requerir cambios en las ofertas de referencia, que entonces tendrían que ser incorporadas antes de su aprobación a finales de año, pues de lo contrario se retrasaría un año más su aplicación efectiva.

Por tanto, solicitamos a ese Instituto que se aprueben y publiquen las medidas asimétricas para el AEP resultado de la revisión bienal previo a la aprobación y publicación de las presentes ofertas de referencia, considerando las actualizaciones que podrían requerirse a partir de las nuevas medidas.

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 técnicas de plazos y económicas 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.