

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: ofertas.referencia@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 12 de julio de 2019 al 10 de agosto de 2019 (i.e. 30 días naturales). Una vez concluido dicho período, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Fernando Rojas Castañeda, Director de Modelos de Costos de Servicios de Compartición, correo electrónico: fernando.rojas@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico (55) 5015 4000, extensión 4828.

I. Datos del participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre del representante legal:	Ana de Saracho O'Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPSSO") y numerales 9, fracción II, 11, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos"), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p>	
<p>I. Denominación del responsable: Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</p>	
<p>II. Domicilio del responsable: Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México.</p>	
<p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad: Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, serán divulgados íntegramente en el portal electrónico del Instituto de manera asociada con el titular de los mismos y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el numeral Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del IFT a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre y opinión, y ésta incluya datos personales que tengan el carácter de confidencial, se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos, cuando menos, en el portal del Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, segundo y tercer párrafos, de la LGPDPSO y los numerales 12 y 15 de los Lineamientos.</p>	

“Consulta pública respecto a la Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones”

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

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

VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** En concordancia con lo señalado en el apartado IV, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, se pone a disposición los siguientes puntos de contacto: Anaid Karina Limón Rivera, Subdirectora de Modelos de Prestación de Servicios de Compartición 1, correo electrónico: fernando.rojas@ift.org.mx y número telefónico (55) 50154000 extensión 4853, con quien el titular de los datos personales podrá comunicarse para cualquier manifestación o inquietud al respecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Consulta pública respecto a la Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT:** Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. Planta Baja, teléfono 50154000, extensión 4267.

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

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

Telefonica

Respuesta a la Consulta
Pública sobre las propuestas
de Oferta de Referencia de
Desagregación Efectiva de la
Red Local del Agente
Económico Preponderante

10-8-2019

Índice de contenidos

1	Introducción	2
2	Análisis y propuesta de cambios a la Oferta de Referencia	4
2.1	Consideraciones generales respecto a la efectividad de los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP	4
2.2	Procedimiento de consulta y aprobación de la oferta de referencia.....	8
2.3	Barreras al uso de los servicios.....	10
2.4	Sistema Electrónico de Gestión (SEG) y Equivalencia de los Insumos	12
2.5	Tarifas.....	16
2.6	Separación funcional	18
3	Conclusiones y recomendaciones	20

1 Introducción

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (“**Pegaso**” o “**Telefónica**”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública la actualización de la Oferta de Referencia de desagregación efectiva de la red local (“**OREDA 2020**”) del Agente Económico Preponderante (AEP).

Desde Telefónica evidenciamos que el uso de los servicios mayoristas de desagregación del AEP está muy lejos de ser utilizado de manera efectiva por el resto de los Concesionarios Solicitantes (“**CS**”). Como hemos podido demostrar en nuestra reciente respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia¹ (“**respuesta de Telefónica a la consulta pública de revisión de preponderancia**”), de manera general el AEP no estaría cumpliendo de manera efectiva con las medidas de preponderancia, tan solo de manera formal, y, concretamente respecto a los servicios de desagregación de la red local del AEP, su uso apenas testimonial por parte de los CS evidencia un incumplimiento efectivo por parte del AEP de sus obligaciones respecto a las medidas asimétricas de desagregación de la red de acceso, imponiendo barreras de todo tipo que desincentivan el uso efectivo de dichos servicios por parte de los CS.

Por otro lado y como también hemos denunciado en nuestra reciente respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia, el procedimiento de publicación y aprobación de las ofertas de referencia, y concretamente la que es objeto de este documento, no facilita mejorar las condiciones y atender las demandas razonables de la industria, así como identificar y corregir los problemas principales y las barreras evidentes que están impidiendo el uso efectivo de estos servicios por parte de los CS.

El AEP de manera sistemática empeora las condiciones de la oferta de referencia vigente en la propuesta que remite al Instituto para ser publicada en la consulta pública correspondiente. Entendemos que las medidas de preponderancia encomiendan al AEP la redacción de una nueva propuesta cada año pero éste, aprovechando este procedimiento, y tergiversando el espíritu de las medidas de preponderancia y de las Ofertas de Referencia, trata de cambiar ciertas condiciones a su favor, nunca mejorándolas ni atendiendo a las demandas que le han hecho llegar los CS, especialmente las referidas a los precios de los servicios. Ciertamente el proceso de consulta pública puede permitir identificar estos aspectos y señalarlos, pero ello requiere de un esfuerzo relevante por parte de la industria para simplemente comparar la propuesta presentada por el AEP con la oferta de referencia vigente, e identificar los cambios añadidos por el AEP. En este esfuerzo, se pierde en gran parte la oportunidad de mejorar de manera efectiva la Oferta de Referencia. El propio Instituto, a finales de cada año, entendemos

¹ Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariotelefonica_3.pdf

que al menos se asegura de que la nueva oferta de referencia que aprobará y entrará en vigor al año siguiente al menos mantenga las condiciones de la oferta vigente. Pero de manera equivalente, la cantidad de cambios introducidos por el AEP que deben ser corregidos para mantener las condiciones de la oferta, hacen perder el foco en las verdaderas necesidades y mejoras que deben de ser introducidas para que los servicios puedan ser utilizados de manera efectiva por los CS y permitir mejoras competitivas en el mercado en beneficio de los usuarios.

Algunas de las deficiencias que estamos adelantando deberán ser corregidas dentro del ámbito de la revisión de las medidas de preponderancia que el Instituto está en la actualidad revisando pero, con todo, damos la bienvenida a poder identificar una serie de mejoras a la Oferta de Referencia objeto de esta consulta pública con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del AEP referidas a la desagregación de su red local, que cumplan con las medidas de preponderancia en vigor (medidas de preponderancia revisadas en el 2017).

Estructuramos el documento de la siguiente manera:

1. Introducción. El presente capítulo.
2. Propuesta de cambios a la Oferta de Referencia. Capítulo donde se expone la visión de Telefónica respecto a la propuesta de Oferta de Referencia de desagregación local del bucle del AEP OREDA 2020 y se detallan una serie de recomendaciones y puntos de mejora
3. Conclusiones y recomendaciones. Resumen de lo expuesto con conclusiones y recomendaciones.

2 Análisis y propuesta de cambios a la Oferta de Referencia

En este capítulo llevaremos a cabo el análisis de la OREDA 2020 sometida a consulta pública, indicando las consideraciones y mejoras que a nuestro entender debería incorporar para garantizar los objetivos principales de la misma y el uso eficaz de los servicios mayoristas incluidos por parte de los CS.

2.1 Consideraciones generales respecto a la efectividad de los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP

Manifestamos que los servicios mayoristas de desagregación local del AEP no están pudiendo ser utilizados de manera efectiva por el resto de los CS.

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

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

Es importante destacar que esta “falta de interés” (como el AEP ha señalado en algún momento) supuesta de los concesionarios solicitantes no es tal, sino que es consecuencia de las barreras al uso de los servicios mayoristas y barreras a la competencia que impone el AEP. La demanda potencial de estos servicios de acceso existiría. Lo que no se da es

una voluntad real por parte del AEP de ofrecer el acceso en condiciones de mercado y un cumplimiento efectivo de sus obligaciones para que esa demanda potencial se materialice.

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

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

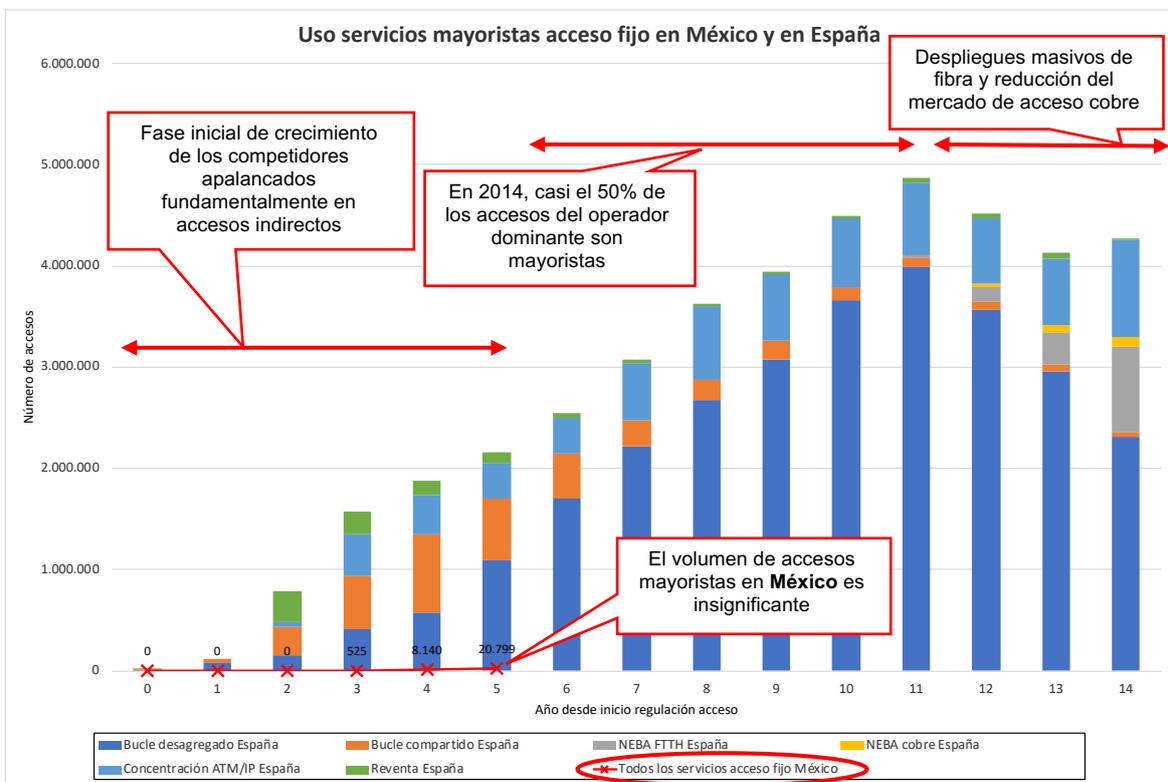


Ilustración 1: Evolución servicios de acceso fijos mayoristas en México y España [Fuente: Elaboración propia a partir de información del IFT y de la CNMC]

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

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

- A los 3 años de inicio de la obligación, ya había más de 1 millón de accesos mayoristas, suma de accesos de reventa, indirectos y accesos desagregados en España, lo que hacía que más del 25% de los accesos del operador incumbente fueran mayoristas de operadores competidores. Al inicio, la mayor parte de los operadores solicitantes utilizaban los servicios de acceso indirecto o reventa para, posteriormente, ir subiendo en la escalera de inversión y utilizando los accesos del bucle desagregados.
- Continuó con una fase de expansión hasta llegar a que un 50% de los accesos del operador incumbente eran accesos mayoristas, la mayor parte de ellos de bucle desagregado.
- En la actualidad hay una fuerte competencia con desarrollo de infraestructuras de fibra y acuerdos de despliegue compartidos. El bucle desagregado de cobre pierde relevancia.

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

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

Podemos afirmar que lo que ha habido hasta la fecha para los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP ha sido una denegación de acceso de facto. Como dictamina la experiencia internacional, una denegación de acceso puede ser en algunos casos de manera directa (no ofreciendo el servicio alegando diversas causas, no razonables una vez estudiadas), o también puede ser una denegación de acceso de manera indirecta, desincentivando el uso de los servicios mediante distintas tácticas dilatorias, restricción de información, precios altos², condiciones abusivas, etc. Como han constatado otros reguladores, **la denegación de acceso directa (no negociación) o indirecta (tácticas para desincentivar el uso del servicio) o problemas equivalentes son uno de los problemas principales** de los mercados de telecomunicaciones con concentración de mercado³.

Creemos que el Instituto debe llevar a cabo ajustes relevantes y correctivos en la Oferta de Referencia ya no sólo para mantener las condiciones de la oferta vigente (y no empeorar ciertos aspectos que está introduciendo el AEP en su propuesta) sino para eliminar las distintas barreras que están haciendo que no se haga un uso efectivo de la oferta mayorista de desagregación de la red de acceso del AEP. Entre otros, se necesitan ajustes en las tarifas, garantizar la replicabilidad económica y técnica de manera estricta, cumplimiento del trato no discriminatorio garantizando la igualdad de trato entre los CS y el AEP (principio de Equivalencia de los Insumos), con mejoras relevantes en el SEG, su uso efectivo por parte del AEP, y la vigilancia por parte del Instituto de los indicadores clave de desempeño, que deben ser relevantes del servicio minorista aguas abajo, deben incluir los valores minoristas propios del AEP y deben desencadenar actuaciones inmediatas por parte del Instituto.

En los siguiente apartados identificaremos los problemas actuales y las propuestas de mejora que creemos que pueden ayudar a solventarlos.

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 58, párrafo 342: *"An unreasonably high price for establishment of new access agreements may prevent new operators from entering into access agreement and thereby establishing competing services in the retail market. An unreasonable high price for establishment could in that respect have a similar effect as denial of access"*

³ Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 12, párrafo 33 y 34: **"Denial of access is the core problem in the market for access and call origination on mobile networks. Such behaviour can prevent new operators from becoming established and, in the worst case, may force established operators out of the market. [...] By cutting off or restricting competitors from accessing a necessary input factor, Telenor will, to a certain extent, be able to protect its own retail business from competition. This indicates that Telenor has little self-interest in outsourcing downstream activities. Nkom is of the view the Telenor's behaviour in this market also supports this assessment."**

2.2 Procedimiento de consulta y aprobación de la oferta de referencia

Como hemos manifestado, el procedimiento actual mediante el cual el AEP presenta una propuesta de Oferta de Referencia para su revisión por parte del Instituto adolece de numerosos problemas, donde identificamos al menos los siguientes:

- El AEP propone una nueva oferta de referencia para el año siguiente a partir de modificar, bajo su propio criterio, la oferta de referencia vigente para su presentación al Instituto a mediados de cada año. La mayoría de las veces, sino todas, estas modificaciones empeoran las condiciones existentes en la oferta de referencia vigente.
- El Instituto presenta esa propuesta a consulta pública tal cual la recibe, para que la Industria pueda opinar sobre la nueva propuesta y proponer cambios o modificaciones.
- Debido a que cada propuesta del AEP supone un paso atrás en las condiciones actuales, se requiere un gran esfuerzo por parte de la Industria sólo en identificar estos cambios y demandar la vuelta a las condiciones previas. Ello deja poca capacidad y dedicación para poder proponer mejoras sobre la oferta vigente que atiendan a las necesidades reales de los demandantes de acceso (CS) e identifiquen los problemas actuales que limitan el uso efectivo de los servicios.
- El Instituto aprueba a finales de año la propuesta del AEP, hasta la fecha, al menos preservando las condiciones anteriores y no admitiendo los cambios del AEP que supongan unas peores condiciones. Puede decirse que buena parte del esfuerzo de identificar estos cambios es llevado a cabo por la Industria.
- En este esfuerzo por parte del Instituto y la Industria en al menos conservar las condiciones y no empeorarlas respecto a las ofertas de referencia vigentes, se pierden de manera recurrente, salvo excepciones, las mejoras propuestas por la industria que van siempre en el sentido de reducir las barreras al uso efectivo de los servicios mayoristas.

En el caso de la oferta de referencia sometida a consulta pública (OREDA 2020) vuelve a ocurrir que el AEP presenta para su aprobación una propuesta de oferta de referencia que empeora notablemente las condiciones de la oferta vigente. Especialmente las económicas, como detallaremos más adelante.

Tenemos no obstante que destacar que para la oferta de referencia aprobada por el Instituto para el 2019, el Instituto incorporó un número significativo de las mejoras que propuso la industria en la anterior consulta pública de 2018, sin ser exhaustivo:

- El servicio de desagregación virtual de la fibra (VULA).
- Velocidades simétricas.
- Mayor granularidad y opciones en el servicio de acceso indirecto.
- Habilitar que el servicio de co-ubicación para interconexión pueda utilizarse también para la co-ubicación para los servicios de desagregación.

- Mejora en los parámetros de calidad de los distintos servicios (plazos, etc.).
- Control de los trabajos especiales.
- Etc.

No obstante, creemos que el Instituto debe cambiar esta forma de proceder e impedir a priori que el AEP pueda presentar una propuesta que empeora, por pocas que sean, las condiciones de la oferta de referencia vigente. El AEP, sobre la base de la oferta de referencia vigente, sólo podrá presentar una nueva propuesta que mejora la actual o que, al menos, iguale sus condiciones.

Sobre la base de una propuesta como mínimo igual a la vigente, la industria y el propio Instituto podrán concentrarse en identificar las mejoras necesarias a partir de las barreras existentes y necesidades razonables de los CS.

Por otro lado y aunque el procedimiento establecido respecto a las ofertas de referencia indica que éstas deben actualizarse anualmente, las medidas de preponderancia identifican una serie de supuestos que habilitan al Instituto para modificarlas en cuanto sea necesario, sin esperar a que trascorra el año en curso para incluir estas modificaciones. Fundamentalmente son las modificaciones para asegurar la replicabilidad técnica y económica. Creemos que, hasta la fecha, al menos para la OREDA, han existido faltas de replicabilidad técnica que no han desencadenado una actualización inmediata de la Oferta de Referencia que hubiera permitido a los CS poder replicar eficazmente al momento los servicios que el AEP lanzaba y que no podían ser replicados a partir de la oferta mayorista (sin ser exhaustivos y en años anteriores, por ejemplo el servicio mayorista VULA para poder replicar la oferta de fibra minorista del AEP, velocidades simétricas en fibra, etc.).

De hecho, no es solo que no se hubiera actualizado la oferta de referencia al momento en el que la industria evidenció falta de replicabilidad técnica para algunos servicios. Es que han podido pasar al menos dos años desde que esto se evidenció hasta que finalmente la oferta de referencia parece incorporar esta demanda de la industria resultado de una falta de replicabilidad. Nos referimos concretamente al servicio de desagregación virtual de la fibra (conocido como VULA), o a la posibilidad de ofrecer velocidades simétricas, que únicamente en la propuesta sometida a consulta pública son incorporadas por primera vez.

Creemos que, tal y como indica el artículo 267 de la LFTyR, el proceso de aprobación de las ofertas y planes del AEP debe de estar vinculado a su replicabilidad técnica y económica. Y en el caso de que en el momento de la aprobación se confirme que no pueden replicarse, el AEP deberá tanto actualizar sus ofertas de referencia al momento como habilitar los mecanismos técnicos en su red para garantizar que los CS pueden replicar el servicio en cuestión al menos al mismo momento que el propio AEP lo comercialice.

En el proceso de aprobación de una nueva oferta o plan del AEP, el Instituto deberá hacer partícipe a la industria para que ésta pueda garantizar la factibilidad de la replicabilidad del nuevo servicio a partir de la oferta mayorista actual del AEP y, en caso contrario, la Industria podrá aportar información relevante para que esta replicabilidad pueda llevarse a cabo.

2.3 Barreras al uso de los servicios

Desde la Industria se ha manifestado en numerosas ocasiones los problemas para un uso efectivo de los servicios mayoristas de la OREDA (por ejemplo, la respuesta de CANIETI a la anterior consulta pública de 2018).

Sin ser exhaustivos:

Falta de replicabilidad técnica. A partir de la oferta mayorista del AEP, no se pueden replicar técnicamente numerosos servicios que el AEP comercializa. La OREDA vigente parece corregir algunas de estas deficiencias que hasta bien reciente no estaban incluidas, como poder replicar todos los planes minoristas del AEP a partir de las distintas opciones mayoristas, velocidades simétricas, desagregación virtual de la fibra, poder desagregar los elementos individuales de un paquete bajo la modalidad de reventa, tal como exige la LFTyR (artículo 267) y las Medidas de Preponderancia 2017 (medida CUADRAGÉSIMA NOVENA⁴) etc. Pero la falta de un canal eficaz de comunicación entre la industria y el Instituto así como un procedimiento de aprobación de los planes y servicios del AEP ineficiente (que básicamente aprueba todos los planes que cumplen formalmente con el procedimiento establecido), permiten y permitirán en el futuro, si no hay cambios relevantes, que el AEP pueda continuar con este comportamiento sin apenas repercusiones.

Un ejemplo reciente de esta falta de replicabilidad técnica que impide a los CS competir con el AEP, concretamente en las licitaciones gubernamentales, ha sido el contrato con la Ciudad de México “Ciudad Digital” y “Ciudad Segura”.

Los servicios ofrecidos en ese contrato no podían replicarse ni técnica ni económicamente a partir de la oferta de referencia OREDA del AEP. Sin ser exhaustivos, entre otros:

En la propuesta de CDMX, el AEP ofrece un servicio dedicado de baja capacidad en líneas de cobre hasta 2.3 Mbps simétricos, servicio SDSL, y el servicio lo entrega sobre la vía pública (en postes de luz por ejemplo). Este servicio, adicionalmente, permite una agregación-concentrando del tráfico que generan los sitios remotos (cámaras), optimizando así el número de líneas. Mientras que en la oferta de referencia el servicio que el AEP oferta a los CS solo permite conectividad dedicada punto a punto y punto a

⁴ IFT marzo 2017. Anexo 3. VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119

multipunto, pero no agregada, concentrando el tráfico como sí llevo a cabo el AEP. Ello implica que si un CS intenta replicar el servicio a partir de la oferta de referencia, por cada enlace que el CS contrate, requerirá 2 puntas con la misma capacidad: 1 punta para el sitio remoto y otra punta del lado de la interconexión. Ello supone una diferencia relevante en líneas y en costo que tendría que contratar el CS frente a las que utiliza el AEP con su servicio de agregación. Y, además, como se ha señalado, en aquel entonces en la oferta de referencia no existía la modalidad de SDSL simétrico, mediante la que los CS podrían haber replicado ese servicio. Y ningún servicio incluido en la OREDA permite la entrega en la vía pública.

Por ello, el problema no es tanto que la OREDA entonces no incluyera esas modalidades y esos servicios, si no que no fue actualizada en ese momento (y siguen sin estar incluidos aquellos servicios en la actualidad) y antes de resolverse el contrato con CDMX, para que los CS hubieran podido replicar técnicamente la propuesta y servicios del AEP mediante la oferta de referencia.

Dificultades en la provisión del servicio, justificadas en supuestas faltas de facilidades, problemas técnicos, etc. que no se justifican debidamente y que, de facto, desincentivan el uso del servicio y empañan la imagen de los CS que tratan de usarlos, pues los clientes achacan al CS los problemas que surgen en la provisión.

Herramienta SEG muy limitada con evidentes carencias tanto para la obtención de información y toma de decisiones como para la provisión del servicio (se tratará en un apartado a continuación).

Proponemos al Instituto que establezca un canal efectivo con la Industria para garantizar la replicabilidad técnica de los planes y ofertas del AEP antes de su lanzamiento. Aunque las medidas de preponderancia establecen la obligación de la replicabilidad técnica y la necesidad de actualizar las ofertas de referencia en cuanto se evidencia falta de replicabilidad, ello no está teniendo lugar. Se solicita al Instituto que la OREDA 2020 incorpore explícitamente la obligación de analizar la replicabilidad técnica de cada oferta antes de su lanzamiento, donde el Instituto podrá recabar la opinión técnica de los CS usuarios del servicio antes de la aprobación del plan/servicio/oferta/contrato del AEP, así como la obligación de actualizar la oferta de referencia en cuanto se identifique que las condiciones de la oferta de referencia vigente deben ser actualizadas para garantizar la replicabilidad técnica. Esta actualización de la oferta de referencia debe ser realizada y aprobada antes del lanzamiento del producto, plan, servicio u oferta en cuestión del AEP para que los CS puedan replicar el servicio en el momento de su lanzamiento comercial.

2.4 Sistema Electrónico de Gestión (SEG) y Equivalencia de los Insumos

Particularmente para los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP, no se estaría garantizando el cumplimiento de la obligación de trato no discriminatorio.

Aunque las medidas de preponderancia incorporan estos preceptos, como demostramos en la respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia, su cumplimiento no está siendo efectivo.

El SEG, además de ser la ventanilla para tanto la información necesaria para que los CS puedan llevar a cabo su toma de decisiones, como para la provisión y mantenimiento del servicio, es la principal herramienta para garantizar el principio de equivalencia de los insumos, junto con la publicación periódica de los informes de Indicadores Clave de Desempeño.

En la actualidad y para los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP, no hay manera de garantizar este cumplimiento.

Al menos se evidencian los siguientes problemas que impiden esta garantía de las obligaciones de no discriminación.

- El SEG presenta una funcionalidad incompleta. Los CS no disponen de la información detallada necesaria para tomar decisiones comerciales y de uso del servicio.
- El SEG actual es un sistema hombre-máquina, no máquina a máquina, por lo que no es posible ni la integración de las funcionalidades del SEG dentro de los sistemas propios de los CS, por ejemplo los comerciales, que permitan que las áreas comerciales puedan acceder en tiempo real a información necesaria para una posible venta a un cliente, como el propio AEP sí puede llevar a cabo, ni el tratamiento de peticiones (altas, modificaciones, bajas) masivas mediante interfaces estandarizadas (por ejemplo XML).
- El SEG no es utilizado por el AEP para la auto-provisión de sus servicios, tal y como exigen las medidas de preponderancia. Ello sería un gran incentivo para resolver los problemas anteriores así como para garantizar un mismo tratamiento, orden y prioridad de las peticiones entre el AEP y el resto de los CS. Esta obligación lleva años de retraso en su implementación efectiva.

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

Así, el AEP reporta indicadores únicamente para un servicio mayorista, el de Reventa, y únicamente incluye los siguientes indicadores:

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

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

La propuesta de Telefónica basada en la experiencia internacional para los servicios mayoristas de la red de acceso, tanto de desagregación del bucle como indirectos y de reventa, para la tecnología de cobre y la de fibra, es la siguiente:

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

Tabla 1: Propuesta de Indicadores de Desempeño para los servicios de desagregación de la red de acceso

Hacemos notar los siguientes aspectos de nuestra propuesta:

- Es una propuesta basada en la experiencia internacional y que considera los indicadores que son representativos del servicio aguas abajo.

- Considera los distintos servicios mayoristas (desagregación del bucle, indirecto, etc. y para las distintas tecnologías de acceso: cobre y fibra).
- Se compara tanto los indicadores del nivel mayorista agregado de los CS con los del AEP. Adicionalmente, cada CS podrá conocer los suyos propios.
- Se incluyen los indicadores análogos del nivel minorista del AEP con el fin de garantizar el trato no discriminatorio. Si bien los niveles mayoristas y minoristas pueden presentar diferencias, unos mejores valores del AEP en el nivel minorista respecto a los valores mayoristas de los CS pueden presuponer un trato discriminatorio.
- Para los indicadores minoristas del AEP, el AEP mostrará los indicadores correspondientes para la provisión y el mantenimiento de sus clientes desglosado por tecnología: para cobre y para fibra.
- De manera adicional, el AEP ofrecerá el volumen de solicitudes (tamaño de la muestra), para que se pueda valorar la confianza estadística, pero no por no alcanzarse cierto nivel de representatividad dejará de presentar los resultados, como ocurre en la actualidad.

El AEP enviará 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 minoristas y mayoristas del propio AEP (lo que permitirá al CS comprobar que el AEP no discrimina entre su auto-provisión y la de terceros).

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

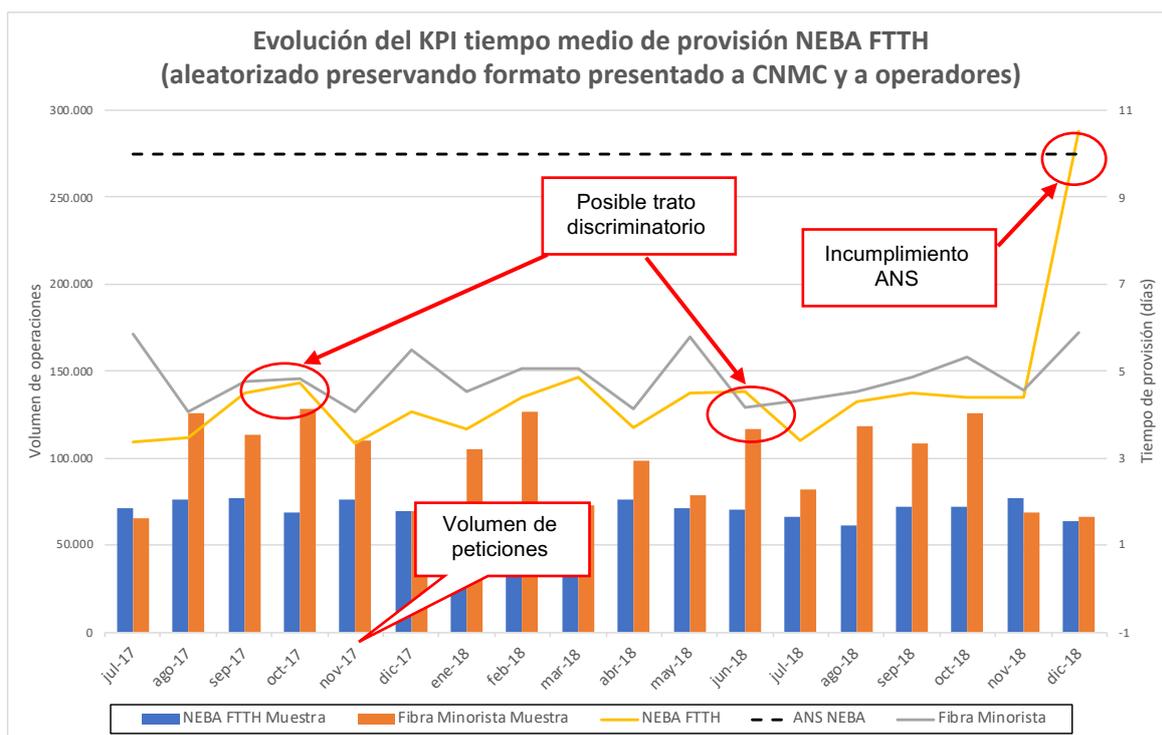


Ilustración 2: Informe CNMC aseguramiento trato no discriminatorio [Fuente: Elaboración propia con datos aleatorizados de información presentada a la CNMC]

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

Hacemos notar lo siguiente respecto al análisis detallado que lleva a cabo la CNMC y que proponemos para la OREDA 2020:

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

nivel de servicio, ello no es prueba de que no esté discriminando a los terceros frente a su propia operación.

- Se incluye el volumen de peticiones (tamaño de la muestra) para que sean los CS y el Instituto los que valoren la representatividad (confianza estadística) de los resultados, pero en todo caso los valores son presentados con independencia del tamaño muestral.

En nuestro entendimiento, el SEG debe de ser el sistema único que integre todas estas funcionalidades y garantice el principio de Equivalencia de los Insumos. Este principio o su equivalente, el trato no discriminatorio, se manifestará en un mismo sistema con una funcionalidad al menos igual que la que el AEP utiliza internamente en la actualidad y con un mismo tratamiento de las distintas peticiones. El AEP estará obligado a utilizar el SEG para su auto-provisión sin retrasos adicionales. El SEG debería ser también el sistema que incorpore los indicadores clave de desempeño y puedan ser fácilmente accedidos y comparados tanto por los CS como por el propio Instituto.

El Instituto de hecho podrá tener un usuario en el sistema con acceso privilegiado que le permita hacer seguimiento de todas las órdenes en curso, su estado, los estados por los que ha pasado, los tiempos, etc.

Proponemos al Instituto que incorpore en la oferta de referencia OREDA 2020 de manera explícita la propuesta que hacemos llegar respecto a los indicadores de desempeño relevantes de los servicios de la OREDA. Aunque ha sido indicado en numerosas ocasiones, reiteramos la necesidad de que el SEG disponga de una funcionalidad completa, que permita una integración con los sistemas de los CS, que permita tramitaciones masivas de peticiones y, fundamentalmente y sin demora, que el AEP utilice el mismo sistema e interfaces que ofrece al resto de los CS. Ello debe quedar incorporado de manera explícita en la Oferta de Referencia.

2.5 Tarifas

Las tarifas que el AEP propone en el Anexo A de tarifas entendemos que no serán aprobadas por el Instituto y responden al proceso descrito anteriormente que lleva a cabo el AEP, no sólo en esta oferta de referencia sino en todas las ofertas de referencia, de intentar empeorar las condiciones de las ofertas de referencia, especialmente las económicas.

No vamos a llevar a cabo una comparativa detallada de los precios que propone el AEP en esta propuesta de oferta de referencia sometida a consulta pública, pues quedan fuera de toda lógica con subidas inexplicables, modificando para ello los valores de los modelos de costos que determinan las tarifas (por ejemplo los valores *retail minus*) y entendemos

que serán ajustados por el Instituto atendiendo tanto a las condiciones vigentes que no deben de ser empeoradas, como a posibles mejoras resultado del modelo de costos integral de acceso que desarrolló el Instituto a finales de 2018⁵⁶.

Lo que ha hecho el AEP es básicamente proponer los precios que ya intentó fijar en la pasada consulta pública de 2018 y que fueron desestimados por el Instituto en la aprobación de la oferta de referencia definitiva.

Por lo tanto y como se ha comentado, entendemos que estos precios serán desestimados y ajustados a los precios vigentes o que incorporen las mejoras del nuevo modelo de costos de acceso integral desarrollado por el Instituto a finales de 2018. Modelo éste que creemos que incorporaba notables eficiencias y ajustes sobre los modelos anteriores, por lo que esperamos que estas eficiencias se vean reflejadas en las nuevas tarifas que finalmente apruebe el Instituto.

Señalamos también que, a pesar de que el servicio de desagregación virtual del bucle local (conocido como VULA) ha quedado finalmente incluido en la oferta de referencia, no se ha incluido en el anexo de tarifas. Tampoco se ofrecen las tarifas del servicio de fibra punto a punto (fibra totalmente desagregada). Entendemos también que es algo que el Instituto subsanará antes de la aprobación de la oferta de referencia.

Aunque entendemos que el Instituto no aprobará estas tarifas, solicitamos al Instituto su revisión exhaustiva así como se incluyan las tarifas de los servicios que estarían faltando (desagregación virtual de la fibra, fibra punto a punto, entre otros).

Por otro lado y sin perjuicio de considerar que las tarifas actuales y/o las que los modelos de costos del Instituto arrojan son adecuadas, queremos proponer la siguiente mejora. Los modelos de costos del Instituto son actualizados con un mínimo de 2 o 3 años, por lo que las tarifas que estos modelos determinan pueden no ser actualizadas hasta pasados más de 3 años, en el peor de los casos. Por lo que las tarifas de las ofertas de referencia pueden estar “congeladas” hasta 3 años, sin llegar a incorporar las eficiencias del mercado.

Los modelos de costos que desarrolla el Instituto suelen ser modelos multi-año, que permiten determinar las tarifas no solo del año objetivo sino de los años siguientes. Estas tarifas que determinan los modelos para años sucesivos suelen ir a la baja, fruto de las economías de escala, penetración de los servicios, y en general de las eficiencias del mercado.

Solicitamos al Instituto la siguiente mejora para incluir en la Oferta de Referencia:

⁵ IFT. Modelo de Costos Evitados para servicios de reventa y acceso indirecto aplicable para 2019. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/modelo-de-costos-evitados-para-servicios-de-reventa-2019>

⁶ IFT. Modelo Integral de Acceso Fijo para servicios de desagregación y compartición de infraestructura aplicable para 2019. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/modelo-integral-de-acceso-fijo-para-servicios-de-desagregacion-2019>

Que la oferta de referencia incluya unas tarifas tanto para el año en el que entrará en vigor la oferta de referencia como para al menos 2 años adicionales, sin perjuicio que con cada actualización anual de la oferta de referencia las tarifas presentadas a futuro pueda ser de nuevo ajustadas a mejor, en lo que sería un *glide path* de reducción de la tarifa año a año, para que no haya que esperar a una actualización de los modelos de costos para poder incorporar las eficiencias del mercado a las tarifas reguladas. Como se ha indicado, los modelos son multi-año y permiten determinar la tarifa no sólo de un año sino de los años siguientes.

En el caso de los servicio de reventa, basados en un modelo de costos evitados, entendemos que el Instituto actualizará las tarifas mayoristas tan pronto como el AEP lleve a cabo una reducción de los precios minoristas de los servicios correspondientes. Esto debería de ser identificado por la prueba de replicabilidad económica ex ante pero en todo caso, solicitamos que quede explícitamente en la oferta de referencia y que las tarifas de servicios de reventa e indirectos de la oferta de referencia sean actualizadas al momento en el que el AEP lleve a cabo bajadas de precios de los servicios o paquetes incluidos en los servicios de reventa.

En nuestra propuesta de revisión de las medidas de preponderancia hemos propuesto que el Instituto, para las tarifas de desagregación de la red de acceso local del AEP, utilice el mecanismo de replicabilidad económica para fijar las tarifas mayoristas para los servicios de la OREDA, en lugar de tener que desarrollar y actualizar periódicamente los modelos de costos, algo que es costoso y que, con una obligación de replicabilidad económica bien diseñada, podría ya no ser necesario y ahorrar importantes recursos al Instituto.

Ello requiere de un cambio en las medidas asimétricas actuales por lo que, bajo el marco actualmente vigente, entendemos que el Instituto no pueda considerar ahora esta fijación de las tarifas de la OREDA vía el mecanismo de replicabilidad económica y, por lo tanto, proponemos seguir utilizando los modelos de costos pero determinando unas tarifas para un horizonte superior a un año, como se ha indicado anteriormente, al menos para tres años o cuando se actualicen los modelos, lo que antes suceda.

En todo caso ello no es impedimento para que, tal y como indica la obligación de replicabilidad económica, las tarifas mayoristas (y por tanto la oferta de referencia) tengan que ser actualizadas tan pronto como se evidencie una falta de replicabilidad económica.

2.6 Separación funcional

La separación funcional que está siendo aplicada al AEP fijo de Telecomunicaciones (Telmex y Telnor) podrá tener un impacto en los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP.

En nuestro documento de respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia hemos manifestado nuestras dudas sobre la efectividad real de esta medida de separación funcional y del beneficio que podrá tener, que en todo caso será en el muy largo plazo, como la experiencia internacional demuestra. Y, con todo, no será sustituta de otras obligaciones vigentes ni por sí sola podrá resolver los problemas del sector.

En todo caso y en lo que se refiere a los servicios de desagregación de la red local del AEP, mostramos las siguientes preocupaciones e impacto de la separación funcional:

Como evidenciamos en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión de las medidas de preponderancia, las separaciones funcionales tienen un alto potencial de destrucción de valor por la redistribución de márgenes entre las empresas separadas, la pérdida de sinergias y la pérdida de economías de escala. Pérdida también de eficiencia por sobrecostes difíciles de recuperar (duplicidades, sistemas, coordinación...). Tememos que los posibles problemas de viabilidad de la entidad separada fueran repercutidos al resto de la industria.

Concretamente para los servicios de la OREDA, esperamos que la separación funcional no suponga un encarecimiento en las tarifas de los servicios, motivada por las posibles ineficiencias que la separación funcional puede introducir. El Instituto deberá ser especialmente vigilante en este aspecto.

Solicitamos por lo tanto al Instituto que garantice que la nueva OREDA que resultará una vez sea efectiva la separación funcional, en ningún caso pueda empeorar las condiciones existentes en la oferta de referencia vigente antes de la separación funcional.

Una vez que la separación funcional sea efectiva, algunos de los servicios mayoristas provistos por el AEP podrán ser ofrecidos por la nueva entidad de red o, por el contrario, tendrán que ser ofrecidos por la unidad mayorista de la empresa comercial⁷. Aquellos con mayor valor agregado y/o que vayan más allá del ámbito local.

Cuando la separación funcional sea efectiva y se publique una nueva OREDA que considere la separación funcional, el Instituto deberá dejar especificado sin ninguna ambigüedad la responsabilidad de cada parte, para evitar de nuevo que esta separación sea utilizada por el AEP como excusa o justificación para dilatar los tiempos y plazos de provisión, mantenimiento, calidad, etc. así como para diluir las responsabilidades de cada parte.

⁷ Es el caso del Reino Unido, donde Openreach ofrecer los servicios puramente de acceso local, mientras que BT Wholesale Services ofrece los servicios con mayor valor agregado

3 Conclusiones y recomendaciones

Aunque constatamos que la OREDA vigente aprobada por el Instituto a finales de 2018 contiene mejoras relevantes respecto a la OREDA del año anterior, creemos que siguen siendo necesarios cambios profundos en la oferta de referencia para eliminar las barreras al uso efectivo de la misma.

Los servicios de la OREDA siguen teniendo un uso muy limitado y, hasta la fecha, no han permitido la entrada de nuevos competidores que hayan hecho uso de los servicios que menos inversión requieren y hayan ido avanzado en la escalera de inversión o el uso por parte de los operadores ya establecidos para extender su cobertura allí donde las infraestructuras duplicadas no son económicamente viables.

La propuesta presentada en esta consulta pública por parte del AEP vuelve a empeorar las condiciones de la oferta vigente, como en anteriores ocasiones. Señalamos en nuestra propuesta que el Instituto debería hacer cambios al procedimiento para evitar este esfuerzo estéril de identificar los cambios a peor por parte del AEP para al menos dejar las mismas condiciones que las vigentes.

No queremos hacer especial énfasis en la propuesta de tarifas del AEP ya que la consideramos fuera de lugar, aumentan de manera desproporcionada respecto a las vigentes y no están justificadas ni abaladas por los modelos de costos, siendo una práctica que el AEP lleva haciendo sistemáticamente, esto es, intentar subir los precios de los servicios regulados en cada propuesta que presenta. Esperamos que el Instituto no sólo tome como base las tarifas actuales, sino que las ajuste año a año siguiendo las eficiencias del mercado, algo que los modelos de costos del Instituto permiten determinar, sin tener que esperar a la actualización de los modelos de costos.

La herramienta SEG es un de los aspectos fundamentales, junto con el principio de Equivalencia de los Insumos, para evitar el trato discriminatorio. En la actualidad se siguen incumpliendo numerosos aspectos de estas obligaciones y/o no pueden ser convenientemente vigiladas, por lo que se han propuesto una serie de recomendaciones dentro del marco actual de medidas de preponderancia y que queden reflejadas explícitamente en la Oferta de Referencia OREDA 2020.

Nuestra propuesta de revisión de las medidas de preponderancia contiene una serie de propuestas globales y transversales que creemos que podrán mejorar y resolver en gran medida la falta de efectividad actual de la OREDA. Esperamos que el Instituto pueda tomarlas en consideración pues no sólo podrán beneficiar a los servicios de la OREDA sino al sector en su conjunto.

Finalmente, creemos que la Separación Funcional podrá tener un impacto en la OREDA, no sólo por la evidente creación de una nueva entidad, sino por el potencial impacto

negativo que ésta pueda tener en el corto plazo en los servicios mayoristas regulados del AEP fijo y, concretamente en los de la OREDA. El Instituto deberá de poner especial énfasis en vigilar y adecuar convenientemente la OREDA cuando la separación funcional sea efectiva, para evitar posibles perjuicios que la separación pueda tener sobre la OREDA y, por lo tanto, sobre el mercado y los usuarios.