



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

CERTIFICA

Que en la Sesión número 11/11 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 31 de marzo de 2011, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual se aprueba el

INFORME AL MITYC SOBRE LOS PROYECTOS DE ORDEN POR LOS QUE SE APRUEBAN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE USO PRIVATIVO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO EN LAS BANDAS DE 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz y 2,6 GHz (MTZ 2011/740).

I OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN.

Con fecha 9 de marzo de 2011, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones un escrito de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (en adelante SETSI), solicitando la emisión de un informe sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por concurso de una concesión de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 900 MHz y sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por concurso de tres concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 1.800 MHz.

Con fecha 17 de marzo de 2011, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones un segundo escrito de la SETSI, solicitando la emisión de un informe sobre el Proyecto de Orden por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de las concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz.

Este informe se emite en virtud de lo dispuesto en el apartado h) del artículo 48.4 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones¹ (en adelante, LGTel), que incluye entre las funciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la de “asesorar al Gobierno y al [Ministro de Ciencia y Tecnología] a solicitud de éstos o por propia iniciativa, en los asuntos concernientes al mercado y a la regulación de las

¹ Según la nueva redacción dada al precepto en virtud de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.



comunicaciones, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. [...] En particular, informará preceptivamente en los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado para la elaboración de disposiciones normativas, en materia de comunicaciones electrónicas, especificaciones técnicas de equipos, aparatos, dispositivos y sistemas de telecomunicación; planificación y atribución de frecuencias del espectro radioeléctrico, así como pliegos de cláusulas administrativas generales que, en su caso, hayan de regir los procedimientos de licitación para el otorgamiento de concesiones de dominio público radioeléctrico”.

II DESCRIPCIÓN DE LOS TRES PROYECTOS DE ORDEN.

A través de los tres Proyectos de Orden objeto del presente informe se aprueban,

- (i) el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por concurso de una concesión de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 900 MHz;
- (ii) el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por concurso de tres concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 1.800 MHz; y
- (iii) el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz.

En relación con los concursos previstos para la banda de 900 MHz y 1.800 MHz, en la tabla a continuación se recogen sus principales elementos:

Tabla 1 – Concursos en la banda de 900/1.800 MHz

Banda de frecuencias	Concesión	Procedimiento	Compromisos	Plazo para la convocatoria	Plazo de concesión
900 MHz	1 concesión de ámbito estatal de 2 x 5 MHz ²	Concurso	- 126 millones de euros (Tesoro Público) - 126 millones de euros de inversión hasta diciembre de 2013 (+ compromisos adicionales)	3 meses desde aprobación de Real Decreto	Hasta 31 diciembre 2030
1.800 MHz	3 concesiones de ámbito estatal de 2 x 5 MHz	Concurso	- 14 millones de euros (Tesoro Público) - 20 millones de euros de inversión hasta diciembre de 2013 (+ compromisos adicionales)	3 meses desde aprobación de Real Decreto	Hasta 31 diciembre 2030

² A lo largo de este documento se indicaran mediante el prefijo 2x los bloques espectrales pareados para comunicaciones ascendentes y descendentes en frecuencias diferentes (FDD o *Frequency Division Duplex*).



Los compromisos de inversión precitados estarán dedicados a proporcionar o mejorar la cobertura de los servicios de comunicaciones móviles de tercera generación (UMTS) en la banda de 900 MHz, en núcleos de población con censo oficial de población igual o inferior a 5.000 habitantes.

El resto de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico objeto del presente informe serán otorgadas mediante subasta. En concreto, se prevé la licitación de las siguientes concesiones demaniales:

1. En la banda de 800 MHz: seis concesiones demaniales de ámbito estatal, cada una de las cuales asignará el uso de un bloque de 2x5 MHz.
2. En la banda de 900 MHz: dos concesiones demaniales de ámbito estatal, una por un bloque de 2x5 MHz y otra por un bloque de 2x4,8 MHz.
3. En la banda de 2,6 GHz:
 - Cuatro concesiones demaniales de ámbito estatal, cada una de las cuales asignará el uso de un bloque de 2x10 MHz.
 - Tres concesiones demaniales de ámbito estatal, cada una de las cuales asignará el uso de un bloque de 2x5 MHz.
 - Cinco concesiones demaniales de ámbito estatal, cada una de las cuales asignará el uso de un bloque de 10 MHz³.
 - Concesiones demaniales de ámbito autonómico, que asignan el uso de un bloque de 2x10 MHz. Se licita una concesión demanial para el ámbito territorial de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.
 - Concesiones demaniales de ámbito autonómico, que asignan el uso de un bloque de 2x5 MHz. Se licita una concesión demanial para el ámbito territorial de cada una de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla.

El total de bloques a subastar es de 58, divididos en 45 categorías. A excepción del bloque de más baja frecuencia de la banda de 800 MHz (el más próximo a la banda 470-790 MHz dedicada a la TDT), se pujará por bloques genéricos o abstractos en todas las bandas de frecuencia, concretándose con posterioridad el canal o canales radioeléctricos concretos que conforman cada uno de esos bloques genéricos o abstractos.

El modelo de subasta propuesto es el de subasta “inglesa” ascendente que se llevará a cabo a través de Internet, utilizando una Plataforma Electrónica de Subastas segura, a través del mecanismo de subasta simultánea ascendente de múltiples rondas con restricciones de tiempo y con incrementos establecidos previamente en las posibles ofertas de cada ronda. Con precios de reserva establecidos, compromisos de inversión y límites en la disponibilidad de frecuencias (*spectrum caps*).

En todos los casos, el plazo de vigencia de las concesiones demaniales finalizará el día 31 de diciembre de 2030. Según establece el Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en

³ En este caso, para comunicaciones ascendentes y descendentes en la misma frecuencia en intervalos de tiempo diferentes (TDD o *Time Division Duplex*)



materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital, los procesos de subasta mencionados deberán convocarse en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor del citado Real Decreto.

En relación con la disponibilidad de frecuencias, el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz reitera los límites ya fijados en el Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico, estableciendo (i) un máximo de 2x20 MHz (que un mismo operador puede disponer en el conjunto de las bandas de frecuencias de 800 MHz y 900 MHz; y (ii) un máximo, en cualquier ámbito territorial, de 115 MHz que un mismo operador puede disponer en el conjunto de las bandas de frecuencias de 1.800 MHz, de 2.100 MHz y de 2,6 GHz.

También en línea con las previsiones contenidas en el Proyecto de Real Decreto, en el mismo pliego se establece que los operadores que dispongan de 2x10 MHz en la banda de 800 MHz deberán proporcionar conjuntamente, antes del 1 de enero de 2020, una cobertura que permita el acceso a una velocidad de 30 Mbps o superior, al menos, al 90% de los ciudadanos de entidades poblacionales de menos de 5.000 habitantes.

III COMENTARIOS GENERALES.

El presente informe debe ser tenido en cuenta de manera coherente con los ya emitidos por esta Comisión relativos a las actuaciones en materia de espectro previstas por el MITyC, en particular los informes de fecha 13 de enero de 2011 y 27 de enero de 2011 así como la contestación a la consulta pública planteada al respecto por el MITyC, y que dio lugar al informe de la CMT aprobado con fecha 22 de julio de 2010. En dichos informes, la CMT detalló su postura en relación al proceso de modificación de los títulos habilitantes existentes para la introducción de la neutralidad tecnológica y la posterior licitación de concesiones para el uso del espectro en diferentes bandas de frecuencia.

Por consiguiente, el presente informe debe entenderse como complementario a los principios ya indicados y se centrará en el análisis de las condiciones concretas previstas en los pliegos y en su encaje en la estrategia global relativa al espectro.

Esta Comisión ha de pronunciarse sobre tres proyectos de Órdenes Ministeriales que tienen su origen en un Proyecto de Real Decreto (en fase de tramitación en estos momentos). Sin embargo, este último texto se halla aún pendiente de aprobación, de manera que no sólo carece aún de fuerza normativa, sino que, lo que resulta más relevante a efectos de la evacuación del presente informe, esta Comisión desconoce cuál puede ser su redacción final.

Por lo tanto, las consideraciones que habrán de hacerse en el presente informe se hallan necesariamente mediatizadas por la incertidumbre actual sobre el contenido normativo que finalmente resulte aprobado y publicado en el Boletín Oficial del Estado, pudiendo darse la circunstancia de que el texto finalmente aprobado no coincida con los artículos que esta Comisión cita como parte de lo que aún es un mero proyecto de Reglamento. El presente informe se realiza sobre la base del texto remitido por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del pasado 17 de febrero.



III.1 Establecimiento de condiciones de acceso mayorista.

En sus anteriores informes relativos al actual proceso de asignación del espectro, esta Comisión puso repetidamente de manifiesto la importancia que el establecimiento de determinadas condiciones mayoristas de acceso tendría para el desarrollo de la competencia en los mercados de telefonía móvil en España, dadas las especiales condiciones que se dan en el mercado español

Pese a las mejoras que la última versión del Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital ha aportado en relación con los potenciales beneficiarios de las medidas de acceso mayoristas, las condiciones fijadas siguen siendo demasiado limitadas en su alcance y ello debilita las posibilidades de conseguir el resultado que su establecimiento persigue: conseguir superar los fallos d mercado y obtener unas condiciones de competencia efectiva en el mercado mayorista de acceso a redes móviles en España.

En particular, dada la importancia de mantener el equilibrio económico-financiero de las concesiones demaniales afectadas, y habida cuenta de los beneficios que la aplicación del principio de neutralidad tecnológica aportará a los operadores de red ya consolidados en España, esta Comisión considera que debería plantearse la extensión de las obligaciones de acceso mayorista previstas por el Proyecto de Real Decreto durante la totalidad del período de vigencia de las concesiones demaniales, esto es hasta el año 2030.

III.2 Comentarios relativos a los compromisos de cobertura y al uso eficaz y eficiente del espectro.

En términos generales, las obligaciones de cobertura incorporadas en las concesiones de uso privativo del espectro deben obedecer a una doble motivación. Por un lado, plasman una política de fomento de universalización del acceso a las comunicaciones de banda ancha y por otro, garantizan su uso eficaz y eficiente y por consiguiente un retorno a la sociedad adecuado de un recurso limitado como es el espectro. En efecto, en un proceso como el actual en el que se considera que siempre habrá cierta demanda insatisfecha no se debería considerar como lícito el acaparamiento de espectro. En este sentido, si bien el mercado secundario remedia en parte esta situación, tampoco puede descartarse que en algunos casos los operadores tengan un mayor interés en conservar el espectro que en transferirlo.

OBJETIVO DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA BANDA ANCHA

La universalización de la banda ancha obedece al deseo de favorecer que la mayor parte posible de la población pueda acceder a los servicios de comunicaciones electrónicas. En este sentido, se considera que los sistemas de comunicaciones inalámbricas tienen un rol muy importante que jugar, dado que en muchos casos permiten ofrecer dichos servicios a un menor coste que las redes fijas. Las bandas de frecuencia inferiores al gigahercio son especialmente relevantes para tal fin, dado que sus características de propagación las hacen especialmente interesantes para cubrir zonas extensas a partir de una estación base.

En este sentido, puede observarse que la cláusula 23 del pliego correspondiente a las subastas de concesiones en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz prevé una obligación de cobertura que establece que *“los operadores que resulten adjudicatarios que dispongan de 10 MHz pareados en la banda de 800 MHz deberán proporcionar conjuntamente, antes del 1 de enero de 2020, una cobertura que permita el acceso a una*



*velocidad de 30 megabits por segundo (Mbps) o superior, al menos, al 90 por ciento de los ciudadanos de entidades poblacionales de menos de 5.000 habitantes*⁴.

Si bien esta cláusula cumple en términos generales con los criterios expuestos más arriba, también puede constarse que adolece de alguna laguna. Así, se establece que dicho objetivo de cobertura deberá conseguirse por todos los operadores conjuntamente, sin establecerse sin embargo si son aplicables criterios de segmentación geográfica en relación con el despliegue de cada uno de los operadores. Tampoco se especifica si cada operador está obligado a estar presente con su espectro (mediante formas como la compartición de red) o si es suficiente con la presencia de un operador que preste servicio para que dicho núcleo poblacional cuente para el cumplimiento de la obligación. Según entiende esta Comisión, todos los operadores sobre los que recae la obligación deben alcanzar dicha cobertura mediante el uso de las frecuencias que les son asignadas, sin perjuicio de que los operadores puedan acudir cuando lo consideren oportuno y de manera compatible con las normas de derecho de la competencia a los acuerdos de compartición de infraestructuras o red que consideren oportunos. El hecho de que cada operador deba alcanzar dicha cobertura con sus propias frecuencias es coherente con lo indicado en el apartado anterior, por cuanto la obligación sólo aplicaría a aquellos operadores que han alcanzado el *cap* máximo de espectro y por consiguiente, si no utilizaran sus frecuencias, habría una cantidad de espectro no utilizado muy importante a la vez que impiden su uso por parte de otros actores.

OBJETIVO DE USO EFICAZ Y EFICIENTE DEL ESPECTRO

Uno de los aspectos esenciales en la gestión del espectro, dado su condición de recurso limitado, es fomentar su uso eficaz y eficiente para estimular un máximo retorno a la sociedad. El nuevo marco regulatorio basado en el uso flexible y el mercado secundario pretende favorecer este hecho al máximo, facilitando la movilización del espectro que no está lo suficientemente explotado.

El marco legal español ya recoge estos principios y el Reglamento del espectro prevé en su artículo 28 la revocación del título habilitante cuando no se efectúe un uso eficaz y eficiente del dominio público radioeléctrico. Asimismo, el borrador del Real Decreto relativo al *refarming* prevé en su disposición adicional tercera la obligación por parte de los concesionarios de derechos de uso del espectro de acreditar su uso eficaz y eficiente durante toda la vigencia de los correspondientes títulos habilitantes.

Es necesario constatar que este objetivo es diferente al expuesto en el apartado anterior de universalizar la banda ancha. Con el objetivo de universalización se pretende asegurar el acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha al conjunto de la ciudadanía, mientras que mediante el uso eficaz y eficiente se intenta velar por el uso adecuado de un recurso limitado y evitar que los operadores adquieran más espectro del necesario para desplegar sus servicios. Mientras que en el primer caso se intenta asegurar un servicio mínimo (independiente de la banda de frecuencias con que se preste), en el segundo se intenta asegurar que los bloques de frecuencia asignados son utilizados en la práctica. La CMT ha defendido a lo largo del proceso de *refarming* y de asignación del espectro que el uso eficaz y eficiente del espectro debe ser una condición exigida permanentemente a los operadores, haciendo especial énfasis en la necesidad de incluir tales obligaciones en los contratos concesionales.

⁴ Siguiéndose por tanto los criterios previstos en el artículo 5.2 del Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital, pendiente de aprobación.



Sin embargo, los pliegos correspondientes a los concursos y a la subasta no detallan cómo se implementa esta obligación de manera concreta. Por ello, se sugiere incorporar en los pliegos un conjunto de condiciones que permitan identificar casos donde el uso ineficaz del espectro es evidente y donde el procedimiento para la retirada del espectro podría efectuarse inmediatamente. Tal finalidad podría conseguirse, por ejemplo, incluyendo una cláusula redactada en los términos siguientes:

“1. En los siguientes casos se considerará que no se realiza un uso eficaz del dominio público radioeléctrico objeto de una concesión:

- *Cuando el concesionario no cumpla los requisitos de cobertura establecidos en la cláusula [número de la cláusula] del presente pliego;*
- *Cuando las frecuencias objeto de la concesión no hayan sido utilizadas para proporcionar servicios de comunicaciones electrónicas durante el plazo de un año en su ámbito geográfico;*
- *Cuando mediante el uso de las frecuencias objeto de la concesión no se ofrezca ningún tipo de servicio de comunicaciones electrónicas a un mínimo del [nnn]% de la población durante un periodo continuado de 1 año a partir del quinto año de vigencia de la concesión.”*

Siendo el número [nnn] un valor que refleje un ámbito de cobertura mínimo que es realista lograr mediante el uso de la banda de frecuencias objeto de la concesión. Por ejemplo, este valor podría fijarse en una cifra del 40% para las bandas de frecuencia superiores a 1 GHz (lo cual corresponde aproximadamente a la totalidad de la población en ciudades de más de 100.000 habitantes, aproximadamente) y del 80% para las bandas de frecuencia inferiores a 1 GHz (lo cual corresponde aproximadamente a la población que vive en ciudades de más de 10.000 habitantes).

Cabe recordar que esta Comisión ya se manifestó⁵ favorablemente a establecer los mecanismos adecuados para evitar el acaparamiento de espectro por parte de los concesionarios, con la finalidad de que un eventual excedente deba ser ofrecido en el mercado secundario de forma transparente y no discriminatoria a través de procedimientos regulatorios adecuados. En el mismo sentido, en los casos más graves, debería acudir a la modificación o revocación de los títulos habilitantes en los términos previstos en el artículo 25 del reglamento del espectro⁶.

III.3 Aplicación del principio de neutralidad tecnológica.

Uno de los aspectos clave en el actual proceso de reordenación y asignación del espectro es la implantación de los principios de neutralidad tecnológica y de servicios en todas las bandas de frecuencia destinadas a servicios de comunicaciones electrónicas. Estos principios, que pretenden fomentar un uso más flexible y eficiente del espectro, están siendo promocionados a nivel europeo y esta Comisión se ha mostrado reiteradamente favorable a su generalización, ya que de este modo los operadores los pueden destinar a los servicios más demandados, maximizando su retorno económico y social. Tanto las Órdenes

⁵ Informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en relación a la consulta pública sobre las actuaciones en materia de espectro radioeléctrico en las bandas de 900 MHz, 1.800 MHz, 2,6 GHz y el dividendo digital (Expediente MTZ 2010/1163).

⁶ Ver a este respecto también el artículo 45 de la LGTel.



correspondientes a los concursos como a la subasta hacen mención a la introducción de los principios de neutralidad en todas las concesiones que se someten a licitación.

No obstante lo anterior, sería importante que con tales principios no se privilegiase el despliegue de ninguna tecnología o servicio sobre otros, dejando a los operadores una total libertad para elegir los sistemas que deben desplegar sin menoscabar las obligaciones en términos de cobertura que se deseen establecer.

Por estos motivos, se sugiere definir las obligaciones de cobertura de manera neutra, estableciendo únicamente los servicios y prestaciones que se desean obtener y sin hacer mención de ninguna tecnología concreta. En particular, esto sería de aplicación en las cláusulas número 7 de los concursos correspondientes a las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz (que hacen mención explícita a servicios UMTS y a elementos correspondientes a esta tecnología, como nodos B o RNC y a servicios móviles). Dicha limitación es especialmente restrictiva para el caso de la banda de 1.800 MHz, donde probablemente los equipos correspondientes a la tecnología UMTS no estén disponibles masivamente en las fechas previstas en el pliego, y donde otras tecnologías alternativas como el LTE/EPC podrían ser interesantes para los operadores.

Asimismo, esta CMT considera que las normas técnicas aplicables a los sistemas desplegados en la totalidad de bandas de frecuencia deberían ser las mínimas indispensables para asegurar la ausencia de interferencias perjudiciales entre los diferentes sistemas. Sin embargo, los pliegos⁷ prevén un elenco de normas que se aplicarían a los sistemas, algunas de las cuales son dependientes de tecnologías concretas. Además, algunas de las normas citadas (Informes UIT, Decisiones, Recomendaciones e Informes del ECC de la CEPT) no son de naturaleza vinculante y por consiguiente su introducción a este nivel no se considera indispensable. Se consideraría más apropiado establecer un conjunto mínimo de condiciones técnicas en los pliegos, sin perjuicio de la capacidad de la SETSI de establecer normas de utilización a través de otros instrumentos como el CNAF u Órdenes ministeriales cuando fuera necesario para evitar la existencia de interferencias perjudiciales. En efecto, establecer un exceso de normas técnicas en los pliegos puede suponer en el futuro un freno a la flexibilidad que propugnan los principios de neutralidad, dado que para cualquier desviación sería necesaria una modificación de las concesiones.

III.4 Explotación conjunta del espectro por parte de varios operadores.

Cada vez más, las tecnologías inalámbricas permiten el uso de grandes bloques de espectro con la finalidad de ofrecer mayores velocidades de pico, de tal modo que la velocidad disponible es proporcional a la cantidad de espectro disponible. Las nuevas tecnologías soportarán incluso el uso simultáneo de bloques de frecuencia ubicados en bandas diferentes, logrando de este modo caudales cada vez más elevados. Dado que la velocidad es una cuestión cada vez más importante para los operadores de sistemas inalámbricos, el hecho de disponer de pocos recursos espectrales representa una desventaja competitiva.

En el caso concreto de las frecuencias bajas, puede constatarse que el ancho de banda disponible en la banda de 800 MHz (2x10 MHz) es insuficiente para dar acogida a más de tres operadores que pudieran disponer de un espectro de 2x10 MHz, cantidad mínima de espectro a partir de la cual pueden obtenerse mejoras significativas con relación a los sistemas existentes en la actualidad. Sin embargo, en la actualidad existen ya en España

⁷ Cláusula 25 del pliego del concurso de la banda de 900 MHz, cláusula 25 del pliego del concurso de la banda de 1.800 MHz y cláusula 24 del pliego de la subasta de las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz.



cuatro operadores móviles con red de acceso propia, cantidad que podría verse incrementada si aparecieran nuevos entrantes. Dado que la licitación del espectro en la banda de 800 MHz se realiza en bloques de 2x5 MHz, no puede descartarse que haya uno o varios operadores que accedan únicamente a un bloque de frecuencias.

Con la finalidad de que operadores que dispongan de pocos recursos espectrales puedan utilizarlo de manera eficiente y ofrecer ofertas competitivas, se considera necesario permitir la explotación conjunta del espectro por parte de varios operadores, de tal manera que estos pudieran aunar de forma voluntaria sus derechos de uso del espectro en una red radioeléctrica única. De este modo, podrían ofrecer velocidades superiores disponiendo cada operador de una red de acceso propia y mitigar el impacto negativo asociado a disponer de recursos radioeléctricos muy limitados. Un mecanismo de uso compartido de las frecuencias de esta índole fue propuesto por el regulador francés ARCEP en la consulta⁸ que llevó a cabo durante el año 2010 en relación con la bandas de 800 MHz.

Una medida como la propuesta, destinada a favorecer la competencia de los actores que dispongan de menos espectro, **no debería sin embargo ser de aplicación a los operadores que ya disponen de recursos espectrales importantes, y en particular los que ya han alcanzado los límites máximos de espectro previstos en la cláusula 12 del pliego correspondiente a las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz.**

III.5 Remisión de información a la CMT.

El proceso de reasignación del espectro tendrá una importancia decisiva sobre los mercados de telefonía móvil y acceso de banda ancha, entre otros, y determinará en gran medida el desarrollo de la competencia a lo largo de los próximos años.

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones es la Autoridad Nacional de Reglamentación encargada de velar por el correcto desarrollo de los mercados de comunicaciones electrónicas. Dicha intervención se puede producir *ex ante*, a través de la regulación preventiva de los mercados que no se desarrollan en un entorno de competencia efectiva, o a través del ejercicio de las restantes potestades que la normativa sectorial atribuye a este organismo para salvaguardar la pluralidad de la oferta, el acceso a redes y su interconexión, y la política de precios y comercialización por los prestadores de servicios. Así, en la actualidad, el mercado mayorista de acceso y originación móvil está sometido a las obligaciones regulatorias que la CMT impuso a través del correspondiente procedimiento de análisis y definición de mercados⁹, confiriendo el Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital una serie de atribuciones adicionales a la CMT en relación con la implementación de la obligación de acceso mayorista en él prevista.

Dadas las funciones que la normativa sectorial vigente atribuye a la CMT, y la importancia que el ejercicio de dichas funciones tienen para la salvaguarda de los procesos competitivos en los mercados afectados por el presente proceso de reasignación del espectro, resulta esencial asegurar una coordinación efectiva entre el MITyC y la CMT que permita a este último organismo obtener un conocimiento preciso del resultado de los procedimientos objeto de este informe.

⁸ Consulta pública de 27 de julio de 2010. "*Modalités d'attribution des bandes de fréquences 800 MHz et 2,6 GHz pour le déploiement de réseaux mobiles à très haut débit*"

⁹ Resolución de 2 de febrero de 2006 (expediente AEM 2005/933).



A este respecto, esta Comisión entiende que las concesiones demaniales que en su momento se formalicen entre el MITyC y los operadores que resulten adjudicatarios deberán ser remitidas a este organismo, para su conocimiento. La remisión de esta información es particularmente relevante para los concursos convocados, dado que éstos se articulan sobre la base de la asunción de compromisos de inversión por parte de los operadores que deberán ser conocidos por la CMT para el correcto ejercicio de sus funciones de supervisión y salvaguarda del funcionamiento de los mercados. En el mismo sentido, también deberían ser comunicadas a la CMT las actuaciones llevadas a cabo por los operadores y notificadas al MITyC, relativas a la efectiva utilización de las frecuencias y el cumplimiento de los compromisos asumidos, así como la información relativa al uso de diferentes tecnologías (previstas, por ejemplo, en la cláusula 29 del pliego correspondiente al concurso de un bloque de la banda de 900 MHz y en la cláusula 24 del pliego correspondiente a las subastas).

III.6 Procedimiento de asignación del espectro mediante subasta.

Los Proyectos de Orden objeto del presente informe prevén el otorgamiento por procedimiento abierto¹⁰ de una serie de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico, en las bandas de 800 MHz, 900 MHz, 1.800 MHz y 2,6 GHz. A este respecto, esta Comisión se ha manifestado repetidamente a favor del uso del procedimiento abierto como el mecanismo más adecuado para la selección de los adjudicatarios en un procedimiento de contratación pública, al ser el más consecuente con el objetivo de salvaguarda de la libre competencia que debe inspirar la regulación sectorial¹¹.

Sin embargo, en relación específicamente con el sistema de subastas, se propone introducir un mecanismo que permita a un operador asegurarse la obtención de una cantidad mínima de espectro, de tal manera que si no lograra obtener en la licitación dicha cantidad sería automáticamente excluido de la subasta y no estaría obligado a obtener los bloques por los que hubiera realizado la puja máxima. Esta cláusula sería importante para nuevos entrantes que necesiten de una cantidad de espectro mínima para desplegar los servicios previstos, y evitaría que corrieran el riesgo de obtener una cantidad de espectro insuficiente.

Para evitar una mala utilización de este mecanismo, las cantidades mínimas de espectro deberían ser motivadas y razonables en relación con el plan de negocio del operador, y ser objeto de examen antes de la subasta. Un mecanismo de este estilo formaba parte del procedimiento de la subasta que se llevó a cabo en Alemania en 2010. Asimismo, la consulta pública planteada por el regulador británico Ofcom en relación a las bandas de 800 MHz y 2,6 GHz también prevé la definición de un suelo mínimo de espectro que asegure una cantidad mínima de frecuencias entre las diferentes bandas a los operadores.

IV COMENTARIOS ESPECÍFICOS AL ARTICULADO

¹⁰ En todo caso sometido a una serie de exclusiones en el caso de los concursos, sobre cuya base Telefónica y Vodafone no podrán participar en el concurso convocado para la banda de 900 MHz, y Telefónica, Vodafone y Orange no podrán participar en el concurso convocado para la banda de 1.800 MHz.

¹¹ Ver en particular Resolución de 13 de febrero de 2003, por la que se aprueba el informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre la contratación administrativa de servicios de telecomunicaciones (Relación de Buenas Prácticas).



IV.1 Capacidad para presentar solicitudes¹²

Según dispone la Cláusula 4 de los Proyectos de Orden informados, podrán presentarse a los concursos las personas físicas o jurídicas *“que ostenten la condición de operador en España, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la [LGTel]”*.

La Cláusula 6 recoge como documento acreditativo de la capacidad del solicitante la *“certificación de estar inscrito en el Registro de Operadores, dependiente de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a que se refiere el artículo 7 de la [LGTel]”*.

En relación con estos preceptos, cabe señalar que según dispone el artículo 6.2 de la LGTel, *“los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas deberán, con anterioridad al inicio de la actividad, notificarlo fehacientemente a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones [...] sometiéndose a las condiciones previstas para el ejercicio de la actividad que pretenden realizar”*. Por su parte, según el artículo 5.1 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, *“los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas deberán, con anterioridad al inicio de la actividad, notificarlo fehacientemente a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, incluyendo la información que se señala en el apartado 5. Una vez realizada la notificación, el interesado adquirirá condición de operador y podrá comenzar la prestación del servicio o la explotación de la red”*¹³.

La notificación fehaciente por parte de un operador de comunicaciones electrónicas de su intención de explotar una determinada red o prestar un determinado servicio da lugar al inicio del correspondiente procedimiento por parte de la CMT, que culmina con la inscripción en el Registro de Operadores de las personas físicas o jurídicas que hayan procedido a realizar dicha notificación.

Teniendo en cuenta la naturaleza declarativa de la notificación, la Cláusula 6 debería admitir que como documento acreditativo de la capacidad del solicitante se aporte (en caso de que no conste en el momento de la convocatoria certificación de inscripción registral) la copia de la notificación fehaciente realizada a la CMT en aras de la inscripción en el Registro de Operadores. Todo ello sin perjuicio de que, en este supuesto, la certificación relativa a la efectiva inscripción en el Registro de Operadores, una vez finalizado el correspondiente procedimiento por parte de la CMT, pueda requerirse antes de proceder a la adjudicación definitiva del concurso.

En otro orden de cosas, en relación con la acreditación de la solvencia económica y financiera (apartado 4.1 de la Cláusula 6) debería especificarse que – de conformidad con lo previsto en el artículo 64.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público – en casos justificados en los que los licitadores no estén en condiciones de presentar las referencias solicitadas, la acreditación de la solvencia podrá llevarse a cabo por otros medios siempre que éstos se consideren apropiados por el órgano de contratación.

¹² Cláusulas 4 y 6 de los pliegos relativos a los concursos convocados para la banda de 900 MHz y 1.800 MHz; Cláusulas 5 y 7 de los pliegos relativos a las subastas convocadas para las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 MHz.

¹³ El subrayado es añadido.



IV.2 Solicitud de otorgamiento de concesiones demaniales (concurso de 1.800 MHz)¹⁴

El pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por concurso de tres concesiones en la banda de 1.800 MHz establece en su Cláusula 5 que cada licitador podrá presentar una única solicitud y no podrá, por lo tanto, suscribir ninguna otra. En su solicitud, el licitador podrá solicitar el otorgamiento de una, dos o las tres concesiones demaniales objeto de licitación, identificando de manera expresa las concesiones demaniales que solicita.

A este respecto, esta Comisión entiende que debería delimitarse de manera más específica el objeto del concurso y la forma en que se procederá a la adjudicación de las concesiones demaniales. El objeto del concurso es la concesión del uso privativo del dominio público radioeléctrico de 14,8 MHz en la banda de 1.800 MHz, divididos en tres bloques de 5 MHz, 5 MHz y 4,8 MHz. A fin de garantizar que resulten adjudicatarios aquellos operadores que se comprometen a realizar una mayor inversión en infraestructuras de comunicaciones móviles, y facilitar la entrada del mayor número posible de agentes en los mercados afectados por el presente concurso, el pliego de cláusulas administrativas particulares debería fijar de manera expresa que los licitadores podrán en su solicitud presentar ofertas bien por uno, por dos o por los tres bloques objeto del concurso, pudiendo remitir una propuesta económica para cada uno de dichos bloques, y resultando adjudicatarios el agente o los agentes que hayan presentado las tres mejores ofertas de conformidad con los criterios de evaluación prefijados¹⁵.

IV.3 Contenido del sobre número 2 (concursos de 900 MHz y 1.800 MHz)¹⁶

En el apartado B), se sugiere optar por un mecanismo basado en las cantidades invertidas en cada plazo (un mínimo de 42 M€ hasta el fin del primer año, 84 M€ hasta el final del segundo año, 126 M€ hasta el final del tercer año de la concesión en el caso de la concesión de la banda de 900 MHz). En efecto, el mecanismo previsto en el actual redactado implicaría que, en la banda de 900 MHz, un operador que invirtiera 83 M€ en el primer año, todavía tendría que invertir 42 M€ adicionales en el segundo, lo cual no parece proporcionado. La redacción del apartado B quedaría del siguiente modo:

“B) El compromiso del licitador de invertir 126 millones de euros en infraestructuras de comunicaciones móviles a realizar de manera exclusiva para la explotación y uso de la concesión antes del 31 de diciembre de 2013, de conformidad con lo establecido en la letra f) del apartado 7 del artículo 3 del Real Decreto xxxx/2011.

Dichas inversiones se realizarán de acuerdo con los siguientes montantes y plazos, a contar desde la formalización de la concesión:

- el montante total invertido será de al menos 42 millones de euros antes de finalizar el primer año de la concesión*

¹⁴ Cláusula 5 del pliego

¹⁵ La actual redacción de la Cláusula 5 resulta imprecisa, pareciendo dar a entender que un operador interesado en la adjudicación de los tres bloques de frecuencias objeto del concurso debería formular una única oferta integrada por los tres bloques, viendo por tanto limitadas sus posibilidades de resultar adjudicatario de al menos uno o dos bloques en caso de que para alguno de los tres bloques objeto del concurso existiera una oferta de un tercer operador económicamente más ventajosa.

¹⁶ Cláusula número 7 de los pliegos de los concursos de 900 MHz y 1.800 MHz.



- *el montante total invertido será de al menos 84 millones de euros antes de finalizar el segundo año de la concesión*
- *el montante total invertido será de al menos 126 millones de euros antes de finalizar el tercer año de la concesión*

El mismo comentario puede trasladarse al concurso correspondiente a la banda de 1.800 MHz.

Por otra parte, en el apartado C del concurso por el bloque de 900 MHz se prevé como criterio para evaluar las diferentes ofertas los compromisos de inversión en cobertura de servicios de comunicaciones móviles de tercera generación en núcleos con censo de población igual o inferior a 5.000 habitantes. Sin embargo y como se argumenta en la sección III.3, se consideraría más apropiado que las obligaciones fueran tecnológicamente neutrales y se eliminara la mención a la tecnología UMTS substituyéndola por un servicio, tal y como ya se argumentó para las obligaciones establecidas en el marco del *refarming*. Por ello se propone la siguiente redacción de los párrafos segundo y tercero del apartado C:

“La totalidad de las inversiones anteriores estarán dedicadas a proporcionar o mejorar la cobertura de los servicios de comunicaciones móviles de banda ancha en la banda de 900 MHz, en núcleos de población con censo oficial de población igual o inferior a 5.000 habitantes de acuerdo con el censo de población y vivienda elaborado por el Instituto Nacional de Estadística. Se consideraran en este sentido servicios de comunicaciones móviles de banda ancha aquellos que permitan una velocidad descendente de pico igual o superior a 5 Mbps.”

Los mismos principios serían aplicables al pliego de condiciones de la banda de 1.800 MHz, siendo en este caso especialmente relevante la eliminación de los elementos relacionados con la red UMTS dado que existe también la posibilidad de desplegar la tecnología LTE en esta banda. Por ello se propone una redacción como la siguiente del segundo párrafo del apartado C:

“Por inversiones en infraestructuras de comunicaciones móviles debe entenderse las inversiones efectuadas en la instalación o adaptación de estaciones base, y sus enlaces de conexión con el elemento de red jerárquicamente superior. Por consiguiente, queda excluida del concepto inversiones en infraestructuras de comunicaciones móviles cualquier inversión efectuada en elementos de red común de la red móvil del solicitante.”

IV.4 Procedimiento de evaluación¹⁷

La cláusula 13 de los pliegos relativos a los concursos convocados para la banda de 900 MHz y 1.800 MHz establece el procedimiento de evaluación de las ofertas admitidas. En concreto, la valoración se llevará a cabo en puntos, sobre la base de la aplicación de unos índices de ponderación a la cantidad de inversiones (obligadas y voluntarias) que los operadores licitadores se comprometen a realizar hasta diciembre de 2013.

Según se dispone en la citada Cláusula, las inversiones en el primer año de la concesión tienen un índice de ponderación de 1, en el segundo año de 0,50, y en el tercer año de 0,25.

La introducción de criterios de ponderación que tomen en consideración el momento en que se produce la inversión tiene pleno sentido económico, dada la depreciación del valor del

¹⁷ Cláusula 13 de los pliegos relativos a los concursos convocados para la banda de 900 MHz y 1.800 MHz.



dinero a lo largo del tiempo. Sin embargo, los índices de ponderación propuestos por el MITyC resultan demasiado desiguales, y favorecen a los operadores – previsiblemente, los operadores ya establecidos - con capacidad para asumir dichos compromisos de inversión desde un primer momento, frente a otros agentes con voluntad de asumir el mismo o incluso un mayor compromiso, pero con la necesidad de repartir la inversión en un período de tiempo más prolongado (de hasta tres años). A modo de ejemplo, con los índices de ponderación propuestos actualmente, un operador que se comprometiera a asumir un compromiso total de inversión de 21 millones de euros en el primer año para la banda de 1.800 MHz resultaría adjudicatario del concurso, frente a un operador dispuesto a asumir un compromiso de inversión de 40 millones de euros repartidos en tres años (8 millones de euros el primer año, 8 millones de euros el segundo año, y 24 millones de euros el tercer año).

En definitiva, aun cuando la introducción de índices de ponderación que tengan en cuenta el momento temporal en que se vaya a efectuar la inversión resulta en principio razonable, los parámetros específicos fijados por el MITyC otorgan un peso excesivamente elevado a dicho factor temporal frente al montante comprometido. Se propone por tanto ajustar dichos índices, que podrían ser de 1 para la inversión asumida en el primer año, 0,8 para el segundo año, y 0,6 para el tercer año.

IV.5 Extinción de las concesiones demaniales¹⁸

Los pliegos prevén expresamente la extinción de las concesiones cuando los concesionarios no inviertan la cantidad de 126 M€ (concurso relativo a la banda de 900 MHz), 20 M€ (concurso relativo a la banda de 1.800 MHz) o cuando no procedan al ingreso efectivo en el Tesoro público de las cantidades establecidas en las subastas.

De manera coherente se considera que también debería preverse la posibilidad de extinguir la concesión cuando el concesionario no cumpla con los requisitos de inversión a los que se ha comprometido (caso de los concursos) o cuando no satisfaga los compromisos de cobertura (caso de las subastas de 800 MHz).

Por otra parte, también debería preverse expresamente la extinción cuando no se alcance cierta cobertura, en razón del uso ineficaz del espectro.

IV.6 Explotación y uso de las concesiones demanial en régimen de competencia y equilibrio económico-financiero de la concesión¹⁹

Los pliegos objeto del presente informe se refieren, en línea con lo establecido en el Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital, a la posibilidad de efectuar operaciones de transferencia de títulos habilitantes o cesión de derechos de uso del dominio público radioeléctrico, fijándose un período de carencia de dos años desde el inicio del plazo de vigencia de la concesión demanial antes de poder proceder a realizar dichas transferencias o cesiones²⁰.

¹⁸ Cláusula 22 de los pliegos relativos a los concursos convocados para las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz y Cláusula 20 del pliego de las subastas.

¹⁹ Cláusula 24 de los pliegos relativos a los concursos convocados para la banda de 900 MHz y 1.800 MHz.

²⁰ Como ya se indicó en el informe de fecha 13 de enero de 2011, esta Comisión se muestra partidaria de permitir la transferencia y cesión de títulos habilitantes en las bandas dedicadas a comunicaciones electrónicas, siendo objetivos primordiales facilitar el acceso al espectro y movilizar el espectro asignado pero no utilizado. En el mismo sentido, en el citado informe se consideraba que el establecimiento de un período de carencia de dos años resultaba adecuado para evitar la adquisición del espectro para un mero uso especulativo.



Por otra parte, los compromisos de inversión que los licitantes deberán asumir en el marco de los concursos convocados para las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz establecen un plazo máximo de tres años (hasta diciembre de 2013) para llevar a cabo las citadas inversiones.

Dada esta diferencia entre los plazos para poder empezar a efectuar operaciones de transferencia/cesión y los compromisos de inversión que deberán asumirse, resultaría conveniente que los pliegos establecieran de manera expresa que la posibilidad de llevar a cabo cualquier operación de transmisión de los derechos se entenderá sin perjuicio de la obligación de llevar a término los compromisos de inversión asumidos, sea por el operador adjudicatario en primera instancia de la concesión demanial (como podría ser el caso, por ejemplo, en casos de cesión) sea por el operador que – una vez haya tenido lugar la transferencia de títulos habilitantes - se subroge en los derechos y obligaciones del anterior titular.

IV.7 Características técnicas de los sistemas radioeléctricos utilizados²¹

Tal y como se expone en el apartado III.3, sería deseable que los concesionarios tuvieran la máxima flexibilidad en el uso de las frecuencias siempre que no ocasionen interferencias perjudiciales a terceros.

Por ello, se consideraría más apropiado incluir en los pliegos un conjunto normativo mínimo (eliminando toda mención a recomendaciones, informes o normas no vinculantes), sin perjuicio de que el Ministerio mantenga la potestad de establecer las normas apropiadas en cada momento para asegurar la ausencia de interferencias perjudiciales. Esto evitaría la modificación de las concesiones cuando se intenta desplegar una tecnología que no suponga la existencia de interferencias perjudiciales pero que pueda entrar en contradicción (o esté fuera del ámbito de aplicación) de las normas listadas.

IV.8 Condiciones de utilización de los bloques de frecuencias en zonas fronterizas²²

La cláusula “Condiciones de utilización de los bloques de frecuencias en zonas fronterizas” prevé disposiciones para el uso de las frecuencias en zonas fronterizas y en relación a la coordinación de canales adyacentes.

Dado que en la banda de 2,6 GHz ciertos bloques de frecuencias se asignarán para su uso en el ámbito de Comunidades autónomas, sería necesario incorporar un apartado en dicha cláusula que estableciera que la coordinación del uso del espectro en las zonas limítrofes se llevará a cabo por los operadores afectados, reservándose la SETSI la potestad de definir en último extremo criterios técnicos razonables, tal y como se realiza para los canales adyacentes.

Asimismo, se observa que el redactado correspondiente al pliego del concurso de la banda de 900 MHz es diferente del resto de pliegos, al prever explícitamente la intervención en último extremo de la SETSI en la coordinación del uso de canales adyacentes. Por

²¹ Cláusula 26 de los pliegos relativos a los concursos convocados para las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz y Cláusula 25 del pliego de las subastas.

²² Cláusula 26 de los pliegos relativos a los concursos convocados para las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz y Cláusula 25 del pliego de las subastas



coherencia, se consideraría más apropiado que los pliegos restantes incorporaran por tanto previsiones similares en este sentido.

IV.9 Registro y utilización de frecuencias²³

La cláusula 29 del pliego del concurso relativo a la banda de 900 MHz prevé que los concesionarios, en caso de desplegar sistemas diferentes al UMTS tras transcurrir tres años de la concesión, estarán obligados a comunicarlo a la SETSI. Sin embargo, puede constatarse que los pliegos correspondientes al resto de bandas de frecuencia no incluyen una previsión similar. Por coherencia, sería deseable disponer de un marco homogéneo en las diferentes bandas de frecuencia que incorporara las mismas obligaciones en situaciones similares.

Asimismo, y en línea con lo previsto en la sección III.5, también se sugiere incorporar la obligación de comunicar la decisión de los operadores de desplegar tecnologías diferentes a la CMT, dado que esta información es de gran relevancia para analizar la situación competitiva en los mercados de comunicaciones electrónicas.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 23.2 del texto consolidado del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobado por la Resolución de su Consejo de 20 de diciembre de 2007, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.

²³ Cláusula 29 de los pliegos relativos a los concursos convocados para las bandas de 900 MHz y 1.800 MHz y Cláusula 28 del pliego de las subastas