



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA
PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE
COMUNICACIONES MÓVILES EN
AERONAVES EN VUELO**

23 de Septiembre de 2014

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Objeto del informe y habilitación competencial | 3 |
| 1.1. Objeto y descripción del informe | 3 |
| 1.2. Habilitación competencial | 3 |
| 2. Antecedentes | 4 |
| 3. Descripción del Proyecto de Orden | 5 |
| 4. Comentarios al Proyecto de Orden | 6 |
| 4.1 Observaciones generales | 6 |
| 4.2 Doble proceso de notificación | 7 |
| 4.3 Conflictos entre operadores del servicio MCA | 8 |
| 4.4 Información a remitir | 9 |
| 5. Conclusiones | 10 |

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIONES MÓVILES EN AERONAVES EN VUELO

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 23 de septiembre de 2014, ha aprobado el presente informe sobre el Proyecto de Orden por la que se regula la prestación de los servicios de comunicaciones móviles en aeronaves en vuelo, en adelante la propuesta.

1. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACIÓN COMPETENCIAL

1.1. Objeto y descripción del informe

Con fecha 1 de agosto de 2014 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Comisión) escrito del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante SETSI), solicitando informe en relación con el Proyecto de Orden por la que se regula la prestación de los servicios de comunicaciones móviles en aeronaves en vuelo.

El presente informe tiene por objeto analizar el citado Proyecto de Orden y manifestar el parecer de esta Comisión sobre el mismo.

1.2. Habilitación competencial

El artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley CNMC) establece que esta Comisión participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión.

En este mismo sentido, el artículo 70.2.l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, LGTel), establece que, entre otras funciones, esta Comisión será consultada por el Gobierno y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Asimismo, se precisa que en el ejercicio de esta función, la Comisión participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual.

En consecuencia, en aplicación de los anteriores preceptos, la Comisión es el organismo competente para elaborar el presente informe relativo al Proyecto de

Orden por la que se regula la prestación de los servicios de comunicaciones móviles en aeronaves en vuelo, por afectar a sus competencias en materia de comunicaciones electrónicas.

La Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para su aprobación en virtud de lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley CNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

2. ANTECEDENTES

Los servicios de comunicaciones móviles a bordo de aeronaves en vuelo, identificados por las siglas MCA (*Mobile Communication on Aircraft*), son servicios de comunicaciones electrónicas, disponibles a bordo de aeronaves en vuelo a alturas superiores a los 3.000 metros sobre el suelo, y que podrán ser utilizados por los pasajeros abonados a un operador de comunicaciones móviles con el que el operador prestador de los servicios de MCA haya suscrito acuerdo de itinerancia.

Los servicios de MCA requieren de la determinación de unas condiciones técnicas de funcionamiento armonizadas, las cuales se definieron mediante la Decisión de la Comisión Europea 2008/294/CE¹. Dicha Decisión fue incorporada a la legislación nacional mediante la Orden ITC 1878/2010, de 5 de julio, por la que se regula la prestación de los servicios de comunicaciones móviles en aeronaves en vuelo.

La Orden ITC 1878/2010 establece los requisitos para la prestación del servicio y las bandas de frecuencias y tecnologías permitidas:

- Para la prestación del servicio a bordo de aeronaves no matriculadas en España no se requiere autorización alguna siempre que se cumplan las características técnicas establecidas. Únicamente se debe remitir al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MINETUR) información actualizada sobre las compañías aéreas a las que pertenezcan las aeronaves en las que se presta el servicio MCA, así como el número total de dichas aeronaves.
- Para la prestación del servicio a bordo de aeronaves matriculadas en España se precisa la inscripción en el Registro de Operadores como operador del servicio MCA, y una concesión administrativa de uso privativo del dominio público radioeléctrico para este servicio.

¹ Decisión de la Comisión de 7 de abril de 2008 sobre las condiciones armonizadas de utilización del espectro para el funcionamiento de los servicios de comunicaciones móviles en las aeronaves (servicios de MCA) en la Comunidad.

- En consonancia con la Decisión 2008/294/CE, se prevé la prestación del servicio MCA en la banda de 1800 MHz y mediante la tecnología de acceso GSM.

El proyecto de dicha Orden Ministerial fue informado, en su día, por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones².

En dicho informe se proponía que, teniendo en cuenta las características propias de este tipo de servicio y al amparo de lo previsto en la Recomendación de la Comisión, de 7 de abril de 2008, relativa a la autorización de los servicios de comunicaciones móviles en aeronaves (servicios de MCA) en la Comunidad Europea (en adelante Recomendación 2008/295/CE³), se relajaran los requisitos para el uso del espectro radioeléctrico dentro de la aeronave, con el fin de estimular el desarrollo de esta tipología de servicios. Para alcanzar este objetivo se señalaba la posibilidad de optar por un esquema de autorización más laxo, como podría ser el de autorizaciones generales.

Posteriormente, la Comisión Europea mediante la Decisión 2013/654/UE⁴, ha procedido a modificar la Decisión 2008/294/CE, a fin de incluir nuevas tecnologías de acceso y bandas de frecuencias para los servicios de comunicaciones móviles.

3. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN

La propuesta tiene como objeto el establecimiento de las condiciones para la prestación de los servicios de comunicaciones móviles a bordo de aeronaves en vuelo, servicios de MCA, de conformidad con la Decisión 2013/654/UE, por lo que supone la derogación de la anterior Orden ITC/1878/2010.

La propuesta se divide en tres capítulos y un anexo técnico: el primer capítulo detalla las disposiciones generales, en el segundo se determinan las condiciones para la prestación de los servicios a bordo de aeronaves matriculadas en España y el tercero detalla los requisitos para la prestación de los servicios a bordo de aeronaves no matriculadas en España.

² Informe de 29 de julio de 2009 al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio sobre el Proyecto de Orden por la que se regula la prestación del servicio de comunicaciones móviles en aeronaves en vuelo (DT 2009/1063).

³ Su punto quinto señal que « Los Estados miembros deberían estudiar la posibilidad de someter la prestación de servicios de MCA en aeronaves matriculadas en su jurisdicción a autorizaciones generales.(...) ».

⁴ Decisión de ejecución de la Comisión de 12 de noviembre de 2013 por la que se modifica la Decisión 2008/294/CE a fin de incluir nuevas tecnologías de acceso y bandas de frecuencias para los servicios de comunicaciones móviles en las aeronaves (servicios de MCA).

Con respecto a la actual Orden los principales cambios son dos:

- Por un lado, siguiendo la Decisión de la Comisión Europea, la propuesta amplía las bandas y las tecnologías de acceso que pueden utilizarse para la prestación de los servicios MCA⁵. Incluye la banda 1800 MHz para la tecnología LTE en modalidad FDD y la banda 2100 MHz para la tecnología UMTS en la modalidad de FDD.

Para ello, se determinan, en el Anexo, las condiciones técnicas que se han de cumplir para el uso de estas bandas y tecnologías de acceso, al objeto de que la prestación del servicio MCA no interfiera con los servicios terrestres.

- Por otra parte y a raíz de la introducción de la figura de la autorización general en la LGTel, se procede a sustituir la concesión de dominio público radioeléctrico hasta ahora preceptiva para la prestación de los servicios MCA (concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico) por una autorización general.

De esta forma, para la prestación de los servicios MCA a bordo de aeronaves matriculadas en España, de acuerdo a la propuesta, el interesado simplemente deberá estar inscrito en el Registro de Operadores como operador de servicios de MCA y disponer de una autorización general de uso especial del dominio público radioeléctrico para la prestación de estos servicios.

Para obtener la citada autorización, el interesado deberá notificar a la SETSI de forma fehaciente y previa al inicio de la actividad comercial, su intención de prestar este servicio, adjuntando la documentación administrativa que se relaciona en el artículo 20.1.a) del Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico⁶, y las características técnicas de la red soporte del servicio que se pretenda instalar.

4. COMENTARIOS AL PROYECTO DE ORDEN

4.1 Observaciones generales

Se valora positivamente la propuesta y, en particular, tanto el hecho de ampliar las bandas y tecnologías que pueden utilizarse para prestar el servicio de MCA como la simplificación de los trámites para disponer de la autorización

⁵ En la Orden ITC/1878/2010, únicamente se contemplaba la banda 1800 MHz utilizando la tecnología GSM.

⁶ Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico.

necesaria para el uso del dominio público radioeléctrico, tal como puso de manifiesto la CMT cuando informó la Orden ITC/1878/2010.

Ambas medidas pueden coadyuvar a estimular el desarrollo del servicio de MCA, puesto que por un lado permitirá mejorar el servicio ofrecido, incluyendo la conectividad de datos a alta velocidad, y por otro, la simplificación de los trámites de administrativos puede suponer un acicate para la aparición de nuevos operadores en este ámbito.

Ahora bien, la solicitud de informe de la propuesta no ha venido acompañada de su correspondiente Memoria del Análisis del Impacto Normativo (MAIN). Esta Comisión recuerda que, en cumplimiento del artículo 24.1, apartados a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la elaboración de un reglamento debe ir acompañada de una memoria de impacto regulada en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. La elaboración de dicha memoria resulta esencial para procurar la mejora de la regulación y coadyuva a una mejor comprensión de la norma en tramitación, tanto para esta Comisión como para el resto de organismos y agentes involucrados.

4.2 Proceso de notificación

La redacción del artículo 7 del Proyecto de Orden pudiera inducir a confusión puesto que su redacción actual no deja suficientemente claro el procedimiento que deben seguir los interesados en prestar el servicio de MCA para su inscripción en el Registro. De hecho pudiera entenderse que la norma establece la necesidad de realizar dos notificaciones distintas: i) la notificación de inicio de actividad que debe realizarse al Registro de Operadores y ii) la notificación para obtener la autorización general de uso especial del dominio público radioeléctrico.

La doble notificación (para la prestación de la actividad y para el uso del dominio público radioeléctrico) tenía su justificación en la normativa anterior⁷ y en el hecho de que hasta la aprobación de la Ley CNMC y nueva LGTel, dichas notificaciones debían remitirse a dos autoridades distintas, CNMC y MINETUR, competentes respectivamente en las materias de inscripción en el Registro de Operadores y de otorgamiento de derechos de uso del dominio público radioeléctrico.

Pero la situación es bien distinta tras la aprobación de dichas normas y una vez que el Registro de Operadores sea asumido por el MINETUR, será éste el

⁷ Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico, (aprobado por Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo), que requerían de una notificación, por un lado, y de una concesión del dominio público radioeléctrico, por otro.

órgano competente para llevar a cabo ambas actuaciones⁸. Al confluir ambos regímenes de autorización en un sistema de notificación previa muy similar, que además gestiona el mismo organismo, tendría sentido establecer un único sistema de notificación en el que se aportase al mismo tiempo toda la información necesaria para la obtención del derecho de uso del dominio público radioeléctrico y la inscripción en el Registro de Operadores, a realizar de oficio.

Por lo anterior, se recomienda proceder a los cambios normativos precisos para que quede suficientemente claro que la obtención de la autorización general de uso del dominio público radioeléctrico pueda resultar en la inscripción de oficio en el Registro de Operadores o que la inscripción en el mismo conlleva la autorización de uso especial de dominio público radioeléctrico.

4.3 Conflictos entre operadores del servicio MCA

Otro aspecto a tener en cuenta es que al pasar a un uso especial del dominio público radioeléctrico⁹ (en lugar de un uso privativo) las bandas del espectro destinadas en las aeronaves se explotarán de forma compartida, sin limitación de número de operadores y con las condiciones técnicas y para los servicios que se establezcan en esta Orden.

La propia propuesta señala en su artículo 5.2 que las autorizaciones generales de uso especial del dominio público radioeléctrico para la prestación de los servicios de MCA se concederán sin limitación de número.

Todo ello estaría en línea con el hecho de que al tratarse de una autorización general del uso especial del dominio público radioeléctrico y no de un uso privativo, el operador no dispondría de la explotación en exclusiva de dichas frecuencias.

Es preciso evitar que esta circunstancia pueda suponer, como efecto colateral indeseado, una merma en el nivel de competencia de estos servicios y en particular en la capacidad de que nuevos entrantes puedan prestarlos.

⁸ La LGTel de 2014 traspasa la competencia relativa a la llevanza o gestión del Registro de Operadores de la CNMC al MINETUR. Según lo establecido en la Disposición Transitoria Décima de la LGTel, hasta que no se produzca el traspaso efectivo de la competencia al MINETUR, la CNMC seguirá gestionando el Registro de Operadores. La fecha para el ejercicio efectivo de esta función por parte del MINETUR se determinará mediante orden del Ministro de la Presidencia, en virtud de la Disposición adicional decimoquinta de la LGTel.

⁹ Conforme al artículo 62.1 de la LGTel: *“El uso especial del dominio público radioeléctrico es el que se lleve a cabo de las bandas de frecuencias habilitadas para su explotación de forma compartida, sin limitación de número de operadores o usuarios y con las condiciones técnicas y para los servicios que se establezcan en cada caso.”*

Teniendo en cuenta las características del servicio¹⁰ y las evoluciones tecnológicas¹¹, podría suceder que el primer operador que desplegara el servicio en una aeronave realizara un consumo de recursos radioeléctricos tal, que impidiera o condicionara la posibilidad de que posteriormente otro operador pudiera prestar el servicio en la misma aeronave, limitando de este modo la posibilidad de que existiera una competencia efectiva.

Por ello, se considera pertinente que se introduzca en la propuesta explícitamente el mecanismo de resolución de conflictos en el ámbito del servicio MCA. Sería, de acuerdo a la LGTel¹², la CNMC, la competente para conocer y resolver sobre éstos; en particular, sobre aquellos que versen sobre la posibilidad de que varios operadores presten sus servicios en la misma aeronave o la disponibilidad del servicio para operadores terceros.

De este modo la redacción sería análoga a otros ámbitos que pueden presentar problemáticas similares, como pueden ser los conflictos relacionados con la gestión del múltiple digital o los de compartición de infraestructuras, para los que la normativa sectorial determina de forma explícita que es la CNMC el organismo encargado de resolverlos¹³.

4.4 Información a remitir

Finalmente, se estima necesario añadir en el artículo 10 (*obligación de información*), las tecnologías y bandas frecuencias que utiliza el operador para prestar el servicio MCA en cada aeronave. Disponer de esta información permitiría conocer el grado de utilización de cada una de las bandas y advertir posibles situaciones de riesgo.

¹⁰ Existencia de una gran demanda potencial de comunicaciones simultáneas.

¹¹ El Advanced LTE permite la combinación de diversos bloques de frecuencias de 20 MHz (canalización máxima de LTE) para obtener un canal de transmisión mayor al contemplado inicialmente en el estándar LTE.

¹² Artículo 15 Resolución de conflictos

¹³ Disposición adicional sexta *Gestión del múltiple digital* del Real Decreto 944 /2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, y artículo 12.1 a) 8º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

5. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC emite las siguientes conclusiones:

1. Debe valorarse positivamente tanto el hecho de ampliar las bandas y tecnologías que pueden utilizarse para prestar el servicio de MCA como la simplificación de los trámites para disponer de la autorización necesaria para el uso del dominio público radioeléctrico.
2. Se recomienda proceder a los cambios normativos precisos para que la obtención de la autorización de uso del dominio público radioeléctrico pueda resultar en la inscripción de oficio en el Registro de Operadores.
3. Se considera necesario que se introduzca en la propuesta explícitamente que la CNMC será el organismo encargado de la resolución de conflictos que versen sobre la posibilidad de que varios operadores presten sus servicios en la misma aeronave o la disponibilidad del servicio para operadores terceros.
4. Se estima necesario añadir en el artículo 10 (obligación de información), las tecnologías y frecuencias que utiliza el operador para prestar el servicio MCA en cada aeronave.

