



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. LUIS BERMÚDEZ ODRIOZOLA, 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 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 8 de julio de 1999, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el que se aprueba el:

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS Y SE CONVOCA LICITACIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE DOS LICENCIAS INDIVIDUALES DE TIPO C2 PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA RED DE TELECOMUNICACIONES NECESARIA Y PARA LA EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO DE RADIOCOMUNICACIONES MÓVILES TERRESTRES EN GRUPO CERRADO DE USUARIOS CON TECNOLOGÍA DIGITAL.

El presente informe se emite a los efectos previstos en el artículo 1.Dos.2.j) de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones.

I. OBJETO DEL INFORME

Este informe tiene por objeto examinar el Proyecto de Orden por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y se convoca licitación para el otorgamiento de dos licencias individuales de tipo C2 para el establecimiento de la red de telecomunicaciones necesaria y para la explotación del servicio de



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

radiocomunicaciones móviles terrestres en grupo cerrado de usuarios con tecnología digital.

A efectos expositivos, se desarrollarán primero un conjunto de observaciones generales para posteriormente detenerse en el contenido de algunos preceptos contenidos en el Proyecto de Orden y del Pliego de bases administrativas particulares y de prescripciones técnicas que se aprueba por la misma.

II. OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

A) CALIFICACION DE LAS LICENCIAS QUE SE PRETENDEN OTORGAR.

Han de tenerse en cuenta para analizar la propuesta de orden ministerial, fundamentalmente dos normas, la Ley General de Telecomunicaciones y la Orden Ministerial de Licencias. Respecto a la primera los artículos básicos son los artículos 20 y 21 donde se establece que el Ministerio de Fomento podrá limitar el número de licencias para el uso eficaz del espectro radioeléctrico, consistiendo el límite en un procedimiento de licitación para otorgar los títulos aprobando por Orden Ministerial un Pliego de bases correspondiente a la categoría de los servicios o de las redes cuya prestación, instalación o explotación se sujeta a limitación. En la Orden Ministerial, la Disposición Adicional 1ª, establece que las licencias para explotación del servicio de radiocomunicaciones móviles terrestres en grupos cerrados de usuarios mediante tecnología digital será objeto de licitación convocada por el Ministerio de Fomento por la insuficiencia de las bandas atribuidas a dicho servicio en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias.

Partiendo de esta normativa y considerando que el establecimiento de la red y la prestación del servicio cumplen los requisitos de la Disposición Adicional Primera de la Orden de Licencias, existe una justificación suficiente para limitar el número de licencias e iniciar un procedimiento de licitación conforme al artículo 21 de la Ley General de Telecomunicaciones, sin ser necesaria una mayor motivación de la escasez del recurso en el proyecto de Orden Ministerial informado.

En relación con el pliego de bases administrativas particulares se advierte una contradicción entre el contenido de las bases y el tipo de licencia de cuyo otorgamiento se trata. En principio el proyecto contempla el otorgamiento mediante concurso de dos licencias de tipo C2. La licencia de esta categoría permite el establecimiento y explotación de redes públicas. Sin embargo, la naturaleza pública de la red no se reivindica ni aparece de forma



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

expresa recogida en el texto del pliego. Aun hay más, la base 1ª párrafo segundo define el servicio como aquel que se produce dentro de "un grupo definido de usuarios, no permitiendo la comunicación entre estaciones pertenecientes a grupos diferentes".

Dentro de la normativa española tanto el concepto de red pública como el de red privada interpretados a la luz de la normativa comunitaria que les dio origen, contempla que en estas redes se puedan prestar servicios a terceros. La diferencia entre ambas está en la expresión "disponible al público" que, utilizando la expresión comunitaria (Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo) se corresponde con "accesible al público". Las redes públicas, a diferencia de las privadas son redes "abiertas", accesibles al público, entendiendo por accesibles la posibilidad de que cualquier usuario gracias a la interconexión y por lo tanto a la interoperabilidad de los servicios pueda acceder a esa red aunque pertenezca a otro operador y comunicarse (véase interoperar) con los usuarios de la misma.

La red objeto de estudio en el presente informe no está interconectada con otras, ni siquiera está previsto que lo esté, sino al contrario puesto que cambiaría su naturaleza¹ y lo que en principio se describe como "trunking" podría pasar a ser telefonía móvil con tecnología digital de ámbito geográfico restringido. En este sentido se sugiere cambiar el título del Proyecto de Orden y hablar de "licencias para el establecimiento y explotación de redes privadas que utilicen el dominio público radioeléctrico"²

B) REGIMEN DE INTERCONEXIÓN

El punto 2.5 del apartado séptimo de la base 8ª establece que el anteproyecto técnico deberá incluir:

"Plan de conexión con otras redes públicas de telecomunicaciones: El solicitante expondrá sus objetivos y estrategias para proporcionar conexiones con otras redes públicas, en especial con la red telefónica pública conmutada, incluyendo planes de numeración, encaminamiento de llamadas, señalización... etc.

¹ El considerando 4º de la Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo reza "Considerando que el marco reglamentario relativo a la interconexión abarca aquellas situaciones en las que se utilizan las redes interconectadas para la prestación comercial de servicios de telecomunicación que son puestos a disposición del público; que el marco reglamentario relativo a la interconexión no abarca los casos en que se utiliza una red de telecomunicación para la prestación de servicios de telecomunicación accesibles exclusivamente a un usuario final o a un grupo de usuarios cerrado, sino que sólo comprende el caso en que se utiliza una red de telecomunicación para la prestación de servicios que son puestos a disposición del público, ..."

² Ver capítulo IV de la Orden de Licencias



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El solicitante deberá garantizar el cumplimiento de los requisitos propios de una red abierta, con garantías de interconexión con otras redes, interoperabilidad de servicios y compatibilidad de terminales, utilizando interfaces normalizadas internacionalmente, en especial, en el ámbito europeo.”

La redacción de este apartado lleva a considerar que el solicitante tiene derecho de interconexión con otras redes públicas especialmente con la red telefónica conmutada. La interconexión queda definida en el anexo de la Ley General de Telecomunicaciones como:

“... la conexión física y funcional de las redes de telecomunicaciones utilizadas por el mismo o diferentes operadores de manera que los usuarios puedan comunicarse entre sí o acceder a los servicios de los diferentes operadores. Estos servicios pueden ser suministrados por dichos operadores o por otros que tengan acceso a la red.”

No obstante, el considerando 4º de la directiva 97/33/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperabilidad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP), establece que el marco reglamentario relativo a la interconexión abarca aquellas situaciones en las que se utilizan las redes interconectadas para la prestación comercial de servicios de telecomunicación que son puestos a disposición del público; que no abarca los casos en que se utiliza una red de telecomunicación para la prestación de servicios de telecomunicación accesibles exclusivamente a un grupo de usuarios cerrado.

Es decir el derecho de interconexión de una red de telecomunicaciones ha de garantizarse cuando éste se convierte en un requisito esencial para la prestación del servicio y la interoperabilidad del servicio constituye un elemento intrínseco a la naturaleza del mismo.

En la misma línea, el Reglamento que regula la interconexión, aprobado por RD 1651/1998, de 24 de julio, limita la obligación de interconexión a la que se produce entre los operadores de redes públicas de telecomunicaciones o con las de prestadores de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, concretando los derechos de los prestadores de servicios de grupos cerrados de usuarios a la categoría de “accesos” a las redes públicas de telecomunicaciones (artículo 7 del Reglamento).



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este sentido, la base 1ª del Pliego establece que el objeto de la licitación es la concesión del título habilitante para la explotación del servicio de radiocomunicaciones móviles terrestre en grupo cerrado de usuarios con tecnología digital y para el establecimiento de la red de telecomunicaciones necesaria para la prestación de dicho servicio. Adicionalmente en la caracterización del servicio se establece que las comunicaciones se establecerán entre estaciones móviles y/o fijas pertenecientes a un grupo definido (cerrado) de usuarios, no permitiendo la comunicación entre estaciones pertenecientes a grupos diferentes. Pese a no expresarse de manera explícita podría entenderse que dichas estaciones pertenecen a una misma red, sin perjuicio de que el licenciataria potencia la extensión del servicio mediante acuerdos bilaterales de itinerancia con otros operadores.

En este sentido y en la misma línea argumental referida en el párrafo anterior, resulta muy discutible reconocer derechos de interconexión con otras redes públicas de telecomunicaciones, tal como se reconoce en el Pliego.

Siguiendo este mismo enfoque, resulta cuestionable la obligación adquirida por los titulares de las licencias de contribuir a la financiación del servicio universal de telecomunicaciones y, en su caso, a la del déficit de acceso, tal y como se regula en la Base 24ª del pliego.

Lo anterior no obsta para que el considerando b) de la Decisión (ERC/DEC/(99)03) sobre la libre circulación y uso de los terminales móviles TETRA para uso civil reconoce que algunos de los sistemas TETRA implementados en Europa proporcionan roaming e interconexión con redes públicas y privadas de telecomunicaciones.

Es decir, a priori técnicamente los sistemas que ahora se regulan permiten la interconexión entre redes.

Es por ello, y como conclusión, que resulta conveniente aclarar el alcance y características del servicio en relación con la interconexión con otras redes, con indicación expresa de si éstas son redes TETRA o redes públicas de telecomunicaciones de otra naturaleza, especialmente con las redes públicas de telefonía, dado que la concesión de derechos de interconexión con otras redes públicas no es inherente a la naturaleza de servicio en grupo cerrado de usuarios, sino que sería fruto de la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público sobre una red TETRA, supuesto este aparentemente no contemplado en el pliego.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

III. ANÁLISIS PARTICULAR DEL PLIEGO DE BASES ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

Base 1. Objeto y definiciones.

En atención a las observaciones generales, parece inadecuada la calificación de las licencias otorgadas dentro de la categoría de licencia C2. Podría bastar, en este sentido, con indicar que se trata de dos licencias otorgables al amparo de la disposición adicional primera de la Orden de Licencias, sin necesidad de mayores precisiones.

Base.4 Calendario.

Aun cuando el calendario que se propone no excede de ocho meses, sería conveniente prever expresamente que, en todo caso, el plazo máximo para resolver el procedimiento de adjudicación es de ocho meses desde la convocatoria de la licitación. (art. 21.1 LGTel.)

Base 16 Procedimiento de evaluación.

En el penúltimo párrafo se prevé que los licitadores podrán ofrecer cualesquiera tipos de garantías que, a su juicio, sean idóneas para asegurar el cumplimiento de las aportaciones ofrecidas y que la Mesa de Contratación tendrá en cuenta principalmente en sus valoraciones las garantías ofrecidas por los licitadores, atribuyendo, por ejemplo, a los avales, valor superior al correspondiente al de otras garantías. Debería preverse expresamente el valor que la mesa dará a cada uno de los tipos de garantía legalmente previstos, de lo contrario se colocaría a los licitadores en situación de inseguridad jurídica.

Base 19. Garantía del cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

En esta base se establece que de conformidad con el artículo 16.3 de la Orden de Licencias, el Ministerio de Fomento podrá exigir la constitución de garantías que respondan del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que, en su caso, sean impuestas al titular de la licencia.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

No obstante, según determina el artículo 35.2 de la LGTel, la competencia para el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. En desarrollo de lo anterior, el párrafo segundo del artículo 2 del Reglamento por el que se desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicio y en la explotación de las redes de telecomunicaciones, aprobado pro Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio (en adelante Reglamento del Servicio Universal), establece que:

“De acuerdo con lo previsto en el artículo 35.2 de la Ley General de Telecomunicaciones, en el artículo 1.dos.2.d) de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones y en la normativa de desarrollo de esta, corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público establecidas en este Reglamento. A estos efectos, los operadores estarán obligados a cumplir las resoluciones que en ejercicio de su función de control, dicte la Comisión. Dichas resoluciones que serán motivadas, agotarán la vía administrativa y contra ellas podrá interponerse recurso contenciosos-administrativo.

Por otro lado, el artículo 16.3 de la Orden de Licencias prevé que en las licencias individuales en las que se reconozca genéricamente el derecho de ocupación del dominio público y la propiedad privada³, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones hará constar la obligación de que su titular, en caso de que le sean impuestas obligaciones de servicio público por cualquiera de los procedimientos previstos en el artículo 41 del Reglamento del Servicio Universal, constituya una garantía, a disposición del Ministerio de Fomento, afecta al cumplimiento de dichas obligaciones, en la forma y cuantía previstas en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En atención a lo anterior, teniendo en cuenta que es a esta Comisión a quien compete el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público y a quien el artículo 16 de la Orden de Licencias habilita para exigir la constitución de este tipo de garantías, se propone la siguiente redacción a la base 19:

“El control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que, en su caso, sean impuestas al titular de la licencias será realizado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

De conformidad con el artículo 16.3 de la Orden de Licencias, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá exigir la constitución de garantías a disposición del Ministerio de Fomento que respondan del cumplimiento de las

³ En este caso se cumple tal requisito. Ver Base 23.



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

obligaciones de servicio público que, en su caso, sean impuestas al titular de la licencia.”

Base 25. Régimen económico financiero de la licencia

La Base 25ª establece que los titulares de las licencias deberán satisfacer, entre otras, la tasa por numeración que en su caso le corresponda. En este punto, es necesario resaltar la ausencia de mención alguna al derecho correlativo de obtención de recursos de numeración de acuerdo con la normativa aplicable, especialmente cuando la Base 36ª establece que el licenciatario potenciará la extensión del servicio más allá del territorio nacional, especialmente en los países de la Unión Europea. Para ello, será necesaria la asignación de recursos públicos de numeración dentro de unos planes de numeración armonizados al menos a nivel europeo, en los términos definidos en la norma ETS 300 392-1.

Base 27. Inspección y dirección por la Administración.

En el último inciso de esta base se prevé que *“los informes elaborados por el órgano de inspección de la Secretaría General de Comunicaciones servirán, en su caso, para que ésta pueda dar las instrucciones oportunas a los titulares de las licencias en relación con el cumplimiento de las obligaciones de servicio público que tengan impuesto...”*.

Nuevamente ha de advertirse que según determina el artículo 35.2 de la LGTel, la competencia para el control del cumplimiento de las obligaciones de servicio público corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Por lo tanto debería modificarse la anterior previsión para lo cual sería necesario que se sustituya el pronombre “ésta” por “la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones”. Debería, asimismo, contemplarse de forma separada la forma en la que se garantizaría la prestación correcta y continuada del servicio y la adecuada y eficaz utilización y protección del dominio público radioeléctrico.

Base 35. Cobertura y calendarios mínimos

La licencia es de ámbito nacional según se define en la base 35. Ahora bien, lo que no está claramente definido es la obligación de cobertura de servicios que se asume con la concesión de la licencia. Así únicamente se dice que “transcurrido un año de la formalización de la Licencia, el servicio deberá estar implantado como mínimo en las zonas urbanas e intermedias de los



COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

municipios de más de 500.000 habitantes", no habiendo previsiones más allá de esta fecha.

IV. OBSERVACION TECNICA

Finalmente, una observación en relación con las características técnicas del servicio.

En este sentido, es preciso señalar que pese a que las bandas de frecuencias destinadas para la prestación del servicio son plenamente conformes con la Decisión (ERC/DEC/(96)04) de 7 de marzo de 1996, se observa una aparente falta de sintonía con lo dispuesto en el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias (CNAF) aprobado por Orden Ministerial de 22 de julio de 1998 que establece en la nota de utilización nacional UN-112 que las bandas 454,3125-458,0125 MHz y 464,3125-468,0125 MHz se destinan a su utilización por los sistemas TETRA, debiendo abandonar las mismas los usuarios actuales de estas frecuencias, antes del 31 de diciembre de 1999. Estas bandas de frecuencia permitirían hasta un máximo de 148 canales dúplex de 25 kHz por sentido de transmisión.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José M^a Vázquez Quintana

Luis Bermúdez Odriozola