

Evaluación de los aspectos a considerar en los procesos de licitación para la prestación del servicio de televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas

CUESTIÓN 1

Pregunta

¿Considera que la licitación del servicio debe incluir tanto la disposición de las señales de difusión como la adaptación de las instalaciones y equipos de usuario antes de la fecha de finalización del periodo transitorio (19 de agosto de 2014)?

Respuesta

Esta pregunta, parece predeterminar una respuesta crítica a la solución satelital. El objetivo de la organización de nuevos concursos no puede ser otro que el de restablecer las condiciones de competencia efectiva que se vieron seriamente distorsionadas como consecuencia de la organización de concursos que no respetaron el principio de neutralidad tecnológica y que dieron lugar a la concesión de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior. Los nuevos concursos no pueden pues estigmatizar, ex ante, a una tecnología (la satelital, frente a la terrestre) so pretexto de que el despliegue de la tecnología satelital requiere unos determinados equipos que también requiere la tecnología terrestre y que esta última ha podido desplegar como consecuencia de la organización de unos concursos y de la concesión de unas ayudas contrarias al derecho de la Unión. Ello sería contrario al principio de neutralidad tecnológica y a lo resuelto hasta ahora por la Comisión Europea.

En consecuencia, la respuesta a la pregunta ha de ser negativa. En efecto la licitación de los servicios sólo debe contemplar la difusión dentro del plazo estipulado y no la adaptación de las instalaciones y equipos de usuario.

En todo caso, cualquier comparación entre tecnologías ha de tener en cuenta los costes asociados a la adaptación de las instalaciones y de los equipos de la tecnología terrestre ya incurridos y por incurrir a la hora de tomar una decisión sobre un sistema de difusión en concreto. La Administración podrá, si así lo estima oportuno, de forma separada sufragar los costes de recepción asociados a cada medio de transmisión pero de forma independiente a la licitación de la difusión de los servicios. En otros términos, los concursos han de organizarse con vistas a determinar cuál es la tecnología de transmisión más adecuada y económica sin que los efectos de la organización de concursos y de la concesión de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior puedan afectar su resultado.

En lo que se refiere a los servicios de difusión, se ha de realizar una comparativa con base en parámetros objetivos en lo que respecta a su calidad, coste económico global (es decir incluyendo todos los costes en que ha de incurrir el operador para facilitar el servicio como son la adquisición de equipos, ingeniería, mantenimiento, operación, gestión, etc. sobre la duración del contrato) y disponibilidad de servicio.

Consideraciones complementarias

Respecto de la disponibilidad del servicio, el concurso debería requerir el mismo grado de disponibilidad que se ha previsto en los contratos de Abertis con los radiodifusores en zona de cobertura oficial. En el supuesto en el que distintos medios de transmisión ofrezcan distintos grados de disponibilidad de servicio, el concurso ha de valorar esta diferencia.

Respecto de los sistemas de recepción, habría que indicar que aunque no deberían formar parte del contrato con el adjudicatario, esto no significa que sus costes no deban tenerse en cuenta a la hora de realizar la comparativa entre las distintas soluciones. Para la comparativa entre soluciones y tecnologías se ha de valorar el coste de difusión (incluyendo todos los costes relativos a la difusión tales como el coste del mantenimiento de la red de difusión durante toda la duración del contrato) y de recepción de forma global (incluyendo los costes de la tecnología terrestre incurridos o por incurrir – ver infra).

Con base en las respuestas a los concursos se conocerá el coste real de difusión de los distintos licitadores. En la respuesta a los concursos los licitadores han de incluir también el coste orientativo de los sistemas de recepción en el periodo de referencia, a saber 10 años.

Respecto a la fecha indicada del 19 de agosto de 2014, conviene subrayar que esta fecha no puede servir de referencia para la adaptación de los sistemas de recepción ya que algunas tecnologías, en concreto la tecnología terrestre, necesitará adaptaciones en los sistemas de recepción del usuario con posterioridad a esa fecha con motivo de la implantación del primer y segundo dividendos digitales así como para mitigar las interferencias producidas por la coexistencia de los servicios de LTE con los de la TDT.

Hay que considerar igualmente que las propuestas basadas en tecnología terrestre deben tener en cuenta los plazos de suministro e instalación del equipamiento necesario para la difusión en zonas de extensión de cobertura.

No parece razonable que se fije una fecha final de adaptación cuando los concursos no han sido siquiera convocados.

CUESTIÓN 2

Primera pregunta

¿Cree necesario el aprovechamiento de estos recursos ya disponibles mediante su cesión a los adjudicatarios?

Respuesta

Esta pregunta, como la anterior, en la medida en que prescriba el uso de recursos ya disponibles podría predeterminar la adopción de una solución discriminatoria respecto de la tecnología por satélite ya que la fidelización tecnológica que parece inducir sería contraria a la competencia y a las reglas del mercado único europeo (ver supra).

En todo caso, no es necesario el aprovechamiento de los recursos disponibles, y de hacerse, no se cumpliría con lo prescrito en la Decisión de la Comisión, distorsionaría la competencia efectiva entre los licitadores y estaría en contra del principio de neutralidad tecnológica a no ser que los costes asociados a la adaptación de las instalaciones en los centros y de los equipos de difusión de la tecnología terrestre de los mismos, ya incurridos y por incurrir, se tengan plenamente en cuenta a la hora de valorar las diferentes ofertas.

Consideraciones complementarias

No parece razonable ni compatible con el derecho europeo que la concesión de ayudas de estado ilegales e incompatibles puedan dar lugar a una ventaja en favor de la tecnología terrestre a la hora de licitar en los concursos públicos. Así, es pues indispensable que se respete plenamente el principio de neutralidad tecnológica y que estas ayudas no sean tenidas en cuenta a la hora de valorar las diferentes ofertas.

En los concursos debe por tanto quedar claro que las distintas propuestas no pueden tener en cuenta la existencia de estos equipos a no ser que los costes asociados a la adaptación de las instalación y de los equipos de la tecnología terrestre ya incurridos y por incurrir se tengan plenamente en cuenta a la hora de valorar las diferentes ofertas.

Además, es fundamental que los distintos licitadores estén en igualdad de condiciones y ninguna compañía pueda acudir a los concursos con ventajas sobre el resto.

En este sentido, hay que resaltar que parte de los equipos a los que se refiere la pregunta son equipos usados para la recepción de la red de transporte por satélite de los canales de ámbito estatal que se usan para alimentar los centros terrestres de cobertura oficial (Zona I). El uso de esta red de transporte por satélite en las zonas de extensión (Zona II) sin contraprestación económica en términos de mercado conferiría una ventaja determinante a Abertis frente a otros operadores.

A este respecto conviene recordar que el operador Abertis ostenta una posición de dominio en el mercado de difusión en la zona de cobertura oficial (Zona I) y que el uso de su red de transporte en las

zonas de extensión (Zona II) entrañaría pues el uso de un servicio que presta en un mercado en monopolio en licitaciones públicas, obteniendo así una ventaja competitiva decisiva en otro mercado adyacente. Es pues imperativo que a la hora de valorar las ofertas de difusión terrestre para las zonas de extensión (Zona II), se contabilicen todos los costes relativos a la red de transporte sea por satélite o por vía terrestre. Otros operadores terrestres distintos de Abertis deberán incluir en su propuesta la parte de transporte correspondiente a la Zona II, y por tanto no han de estar en inferioridad frente a un operador que presta estos servicios en régimen de monopolio en un mercado adyacente.

CUESTIÓN 2

Segunda pregunta

¿Qué condiciones considera que deben establecerse para su utilización?

Respuesta

Iniciar un proceso para el cumplimiento de decisiones comunitarias, con el objetivo de solucionar los problemas de quien se ha beneficiado de una situación de monopolio y de unas convocatorias y concursos públicos “*ad hoc*”, que han entrañado la concesión de ayudas ilegales e incompatibles con el mercado interior, como confirmado por la decisión de la Comisión Europea, no es una buena fórmula para garantizar la neutralidad tecnológica y la competencia.

Como expuesto anteriormente, ningún licitador debería incluir los equipos financiados con ayudas ilegales e incompatibles a la hora de realizar sus propuestas a no ser que los costes asociados a la adaptación de las instalaciones y de los equipos de la tecnología terrestre ya incurridos y por incurrir se tengan plenamente en cuenta a la hora de valorar las diferentes ofertas.

Estos equipos únicamente podrían ser reutilizados por las Comunidades Autónomas durante un periodo transitorio, a determinar, de forma que se garantice la continuidad de un servicio de televisión a los usuarios finales.

CUESTIÓN 3

Primera pregunta

¿Qué ámbito territorial es el adecuado?

Respuesta

Como se indica en la propia consulta el ámbito territorial mínimo adecuado ha de ser el autonómico. No deberían organizarse concurso con ámbitos inferiores al autonómico. Las actuaciones de ayuntamientos, diputaciones provinciales, cabildos, etc., han de ser coordinadas por las Comunidades Autónomas.

En todo caso, debe preverse que, en las zonas de extensión de cobertura, el operador que preste el servicio en la cobertura oficial, no puede valerse ni de los equipos ni de los elementos que han sido objeto de ayudas ilegales e incompatibles a no ser que los costes y plazos asociados a la adaptación de las instalación y de los equipos de la tecnología terrestre ya incurridos y por incurrir se tengan plenamente en cuenta a la hora de valorar las diferentes ofertas.

Consideraciones complementarias

Las CCAA fueron las encargadas en su día de ejecutar los planes de extensión. Parece razonable, por tanto, que sean ellas las encargadas de organizar y adjudicar los concursos y de gestionar y/o coordinar las necesidades de los ayuntamientos, diputaciones provinciales o cabildos. Cada Comunidad Autónoma debería definir en su territorio cuál es la solución más adecuada.

CUESTIÓN 3

Segunda pregunta

¿Considera posible la existencia de sinergias entre diferentes regiones?

Respuesta

En principio sí, aunque esto depende del enfoque que cada licitador quiera dar a su propuesta.

Consideraciones complementarias

Son las compañías licitadoras a la hora de presentarse a los concursos de cada Comunidad Autónoma las que pueden evaluar las sinergias existentes dependiendo de la tecnología ofrecida en sus propuestas.

CUESTIÓN 4

Primera pregunta

¿Cuál es el plazo máximo que considera adecuado para estas contrataciones?

Respuesta

Un periodo suficientemente amplio que permita una comparativa adecuada y justa entre tecnologías, teniendo en cuenta tanto los cambios tecnológicos futuros y los costes asociados con dichos cambios como los costes del mantenimiento de las redes, tanto desde el punto de vista de la transmisión como de la recepción.

CUESTIÓN 4

Segunda pregunta

¿Considera que serían viables licitaciones por un periodo de 10 años, tal y como menciona la Comisión Europea?

Respuesta

Un periodo de 10 años es suficiente, y además se podrían conseguir mejores condiciones y precios más competitivos por parte de las Comunidades Autónomas que si el contrato tuviera una duración más limitada.

CUESTIÓN 5

Primera pregunta

¿Cuáles son en su opinión los posibles sistemas y tecnologías que pueden utilizarse?

Respuesta

Todas las disponibles, sin discriminaciones apriorísticas entre ellas.

Aunque en un principio pudiera parecer que sólo la tecnología terrestre y la satelital podrían utilizarse al tratarse de zonas mayoritariamente remotas, lo cierto es que existen otros sistemas de transmisión como la fibra óptica, cable o ADSL que también podrían ser utilizados.

Consideraciones complementarias

Conviene subrayar que existen actualmente emplazamientos de extensión incluso en capitales de provincia en los que se encuentran disponibles medios de transmisión tales como la fibra, el cable o el ADSL. En ocasiones, existen zonas de sombra, incluso dentro de las grandes capitales, donde se ha instalado un centro de extensión. En estas zonas todos los medios de difusión deberían poder proponer una solución. Es por ello que los concursos deberían admitir soluciones parciales.

CUESTIÓN 5

Segunda pregunta.

¿Cuál considera más eficiente en coste?

Respuesta

La respuesta a esta pregunta ha de hallarse en los concursos. Cualquier intento de proceder a un cálculo de costes apriorístico, como al parecer se hizo en el proceso anterior, sólo puede llevar a la convocatoria de concursos excluyentes y contrarios al principio de neutralidad tecnológica.

El coste del servicio es un valor medible y comparable que las distintas empresas indicarán en sus respuestas a los concursos. No se trata por tanto de una cuestión opinable, sino de un ejercicio objetivo de verificación que ha de ser objeto de análisis una vez se hayan hecho las ofertas. Sólo a partir de ése análisis se podrá determinar cuál es la solución más eficiente en coste.

A este respecto, es importantísimo que se tenga en cuenta todos los costes relevantes, a saber, no sólo los costes relacionados con el servicio de difusión de la señal (incluyendo todos los costes en que ha de incurrir el operador para facilitar el servicio como son la adquisición de equipos, ingeniería, mantenimiento, operación, gestión, etc.) durante el periodo del contrato sino también los costes necesarios para realizar todas las adaptaciones en los sistemas de recepción derivados de los cambios tecnológicos pasados, presentes y futuros como por ejemplo los cambios de frecuencias debidos a los dividendos digitales.

CUESTIÓN 6

A continuación se indicarán una serie de aspectos relevantes que bien no se han incluido en las respuestas a las preguntas o no se han desarrollado suficientemente.

1. Zona de cobertura objeto de las licitaciones

Los pliegos de los concursos deben determinar claramente las zonas donde se ha de facilitar la difusión de televisión, y que han de corresponderse con las zonas no incluidas dentro de la cobertura oficial de los radiodifusores (Zona I).

El hecho que TVE tenga obligaciones de cobertura oficial terrestre superiores a las de los radiodifusores privados no debería entrañar una ventaja a favor de la tecnología terrestre a la hora de elaborar una propuesta en las licitaciones. Es otros términos, la Zona II es más extensa para los radiodifusores privados que para RTVE, y por tanto la solución terrestre no necesitará desplegar RTVE en muchos casos, mientras que una solución satelital deberá hacerlo por igual en toda la Zona II. Este hecho no debería dar lugar a una ventaja para la solución terrestre. Se debería por tanto incluir factores de ponderación en la comparativa de las tecnologías que compensaran esta desigualdad.

2. Obligación legal de los radiodifusores de ceder sus canales a la solución tecnológica escogida por la Comunidad Autónoma

Se debiera clarificar en los concursos que los radiodifusores tendrán la obligación de ceder sus canales sin contraprestación económica a cualquier medio de difusión escogido por la Comunidad Autónoma para llevar la televisión digital a la zona de cobertura objeto de las licitaciones.

3. Relación de canales de televisión objeto de las licitaciones

Se debería especificar en los concursos los canales de televisión objeto de la licitación. A este aspecto conviene subrayar que tras la sentencia del Tribunal Supremo por la que se anula la asignación de 9 canales de televisión de ámbito estatal queda aún pendiente de determinar la composición definitiva de los canales de televisión objeto de los concursos. Es de esperar que la composición definitiva de la oferta en la televisión terrestre se aclare antes de que se convoquen los concursos de las Comunidades Autónomas, y que por tanto, los concursos recojan ya la composición definitiva de canales.

4. Existencia de competencia efectiva entre los licitadores

Los concursos no sólo han de respetar el principio de neutralidad tecnológica evitando que se configure el satélite como un mero complemento de la tecnología terrestre, sino que también han de facilitar un marco de competencia efectiva entre las distintas compañías que liciten en los concursos. Se ha de impedir que los concursos consoliden ventajas de partida para las empresas que participen en los mismos, teniendo especial relevancia aquellas ventajas que procedan de mercados en monopolio, como el mercado de difusión de la televisión en zonas de cobertura oficial (Zona I). A este respecto, cabe destacar que al operador considerado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (ahora CNMC) como operador con peso significativo en el mercado de difusión de televisión en cobertura oficial, no se le debería permitir ofrecer los servicios prestados en zonas de cobertura oficial (Zona I) en las zonas objeto de la licitación (Zona II). En particular, la red de transporte por satélite en zona oficial (Zona I) no debería poder incluirse en las ofertas para los concursos en las zonas de extensión (Zona II).

Como se observa en la figura de abajo, la red de transporte por satélite en la Zona I es la misma que la que se usa hasta la fecha en la Zona II. El coste de esta red de transporte es financiado por los radiodifusores a través de sus contratos con Abertis en la zona de cobertura oficial (Zona I). De este hecho se derivan las siguientes conclusiones:

- Abertis está transfiriendo servicios de un mercado en monopolio (Zona I) a un mercado adyacente (Zona II) lo que le conferiría una ventaja decisiva en los concurso en la zona de extensión (Zona II) si, cuando menos, esta compañía no imputa los costes correspondientes en su oferta.
- Además, el uso actual de esta red en la Zona III impide que los operadores satelitales puedan hacer una propuesta competitiva en la Zona I y en la Zona III, ya que tal y como está diseñado el servicio en la Zona III, sólo es posible si todos los operadores contratan el servicio de transporte en Zona I con Abertis/Hispasat (Abertis utiliza la señal de Hispasat para alimentar sus torres terrestres en la Zona I y los receptores satelitales en la Zona III diseñados específicamente para este fin).

