



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

IGNACIO REDONDO ANDREU, 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 08/09 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 26 de febrero de 2009, se ha adoptado el siguiente

ACUERDO

Por el cual, en relación con la tramitación del procedimiento número **RO 2008/1138**, se aprueba la siguiente

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA FORMULADA POR EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ SOBRE LA POSIBILIDAD DE ESTABLECER UN PERIODO PROMOCIONAL PARA LA PRESTACIÓN GRATUITA DEL SERVICIO DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE ACCESO A INTERNET.

I. ANTECEDENTES.

Primero.- Con fecha 27 de junio de 2008, tuvo entrada en el Registro de esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito del **AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ**, mediante el cual notifica la ampliación de su red Wifi y formula una consulta en relación con la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos acceso a Internet de forma gratuita durante un año, es decir, con carácter temporal.

En concreto, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz plantea a esta Comisión *«la posibilidad de establecer un periodo promocional de un año para dar a conocer este servicio entre la ciudadanía y con objeto de fomentar e impulsar el uso del mismo, durante el cual el servicio se prestaría en régimen de gratuidad, aplicando tarifa 0 euros»*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Segundo.- Con fecha 27 de octubre de 2008, se requirió al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz para que informase sobre los siguientes extremos:

- Descripción de las actividades y servicios que se prestan en las “salas de encuentro”, “salas polivalentes”, dentro del Centro Cívico Arriaga en el “ambigú “jardín de Falerina”, terraza, jardín, Claustro Cero y salón de actos” y, por último, en el “espacio ciudad” de las oficinas municipales San Prudencio.
- Descripción de la “zona abierta de la Plaza de España y zonas de influencia de los edificios municipales con cobertura instalada” donde se pretende dar el servicio de acceso a Internet, indicando si se trata de zonas del dominio público municipal o de otro tipo, así como si se cubrirían zonas residenciales o de oficinas que no sean municipales, así como aproximadamente el número de personas para las que sería accesible este servicio.
- Indicación de la orientación de las antenas, detallando si se orientan sólo hacia zonas interiores de los edificios o si se pretende establecer algunas orientadas a calles, plazas u otros edificios.
- Si se orientasen a calles, plazas y otros edificios no municipales, se deberá indicar en qué condiciones o bajo qué presupuestos se procederá a la apertura y, por tanto, a dar el correspondiente acceso.

Tercero.- Con fecha 14 de noviembre de 2008, tuvo entrada en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones escrito del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en el que se da contestación al requerimiento citado en el apartado anterior.

Cuarto.- Con fecha 22 de diciembre de 2008, se dió trámite de audiencia a distintas entidades¹ con el objeto de que formularsen las alegaciones que estimasen pertinentes.

Transcurrido el plazo otorgado para formular alegaciones, únicamente remitieron sus valoraciones dos operadores TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A., sociedad unipersonal (en adelante, TESAU) y KUBI WIRELESS, S.L. (en adelante, KUBIWIRELESS) que completó con un escrito presentado el 16 de enero de 2009 sus declaraciones iniciales.

¹ Operadores del servicio telefónico móvil, operadores móviles virtuales completos, operadores móviles virtuales prestadores de servicio, Asociación de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Comunicación y Telecomunicaciones de España (AETIC), Asociación de Empresas Operadoras y de Servicios de Telecomunicaciones (ASTEL) y a diversos operadores prestadores del servicio de acceso a Internet.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

TESAU, tras poner de manifiesto la necesidad de que toda Administración pública actúe en el mercado como un agente económico más, señala que al ser gratuito el proyecto comunicado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz siempre va a producir un daño a algún operador. En este sentido, considera que *“la iniciativa del Ayuntamiento ni soluciona un fallo de mercado, ni responde a un problema de cohesión social. Por otra parte, si se permitiera una excepción en los supuestos hasta ahora mantenidos por la CMT, aunque fuera de escaso impacto, existe daño a la competencia”*.

TESAU señala que debe evitarse la neutralización de pérdidas con fondos públicos. Y, en el caso de que la CMT decidiera permitir que el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz *“prestara servicios similares a los de los operadores de telecomunicaciones con carácter gratuito, con el único objetivo de promover el acceso a Internet y la prestación de un servicio público, en ningún caso debería permitirse el despliegue o cobertura del servicio en el dominio público, sino únicamente en el interior de edificios o dependencias municipales”*.

Con respecto a la prestación del servicio en interiores, TESAU considera conveniente que se aplique al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz restricciones de uso que impidan una competencia directa con las ofertas comerciales del mercado, tales como:

- Limitación del horario al de las oficinas municipales en las que se instale.
- Limitación del tiempo de conexión por usuario.
- Restricción de acceso a determinados servidores (peer-to-peer).
- Deshabilitación de páginas desvinculadas con la naturaleza y el servicio público que se presta en esos interiores (como por ejemplo: contenidos para adultos, casas de apuestas y cualquier página lúdica).

Para TESAU la actuación propuesta por el Ayuntamiento constituye una ayuda pública que reúne los requisitos siguientes, de carácter acumulativo, para que se considere incompatible con el mercado común: **“es una ventaja, selectiva, imputable al Estado, y que afecta a la competencia”**².

Finalmente, TESAU solicita que se proceda a *“dictar Resolución en el sentido de no permitir al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz la prestación de un servicio público y gratuito de acceso a Internet mediante tecnología Wifi que entre en competencia con las actuales ofertas comerciales de los operadores de telecomunicaciones”*.

Por lo que se refiere a **KubiWireless**, es un operador que presta servicios de acceso inalámbrico a Internet de Banda Ancha a través de redes Wifi, proporcionando conectividad remota en hoteles, aeropuertos, palacios de

² La negrita y el subrayado es de TESAU.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

congresos o recintos similares. Esta entidad figura inscrita en el Registro de operadores como explotador de una red pública Wifi y prestador de servicios de transmisión de datos (entre otros, acceso a Internet).

KubiWireless considera que el artículo 4.1 del Reglamento de Servicios es nulo de pleno derecho por exceder del simple desarrollo reglamentario de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel) al permitir la prestación gratuita de servicios de comunicaciones electrónicas a las entidades locales.

En segundo lugar, KubiWireless manifiesta que la prestación del servicio de Wifi gratuito por las Administraciones Públicas en ocasiones produce efectos negativos en el sector debido a la escasez de recursos que emplean y a la falta de mantenimiento. Para este operador, la gratuidad no conlleva necesariamente que se incentive a la población. Entre otros perjuicios que se pueden ocasionar, esta entidad destaca:

- La mala reputación del Wi-Fi como tecnología por la falta de calidad, que la perjudica frente a otras tecnologías alternativas o complementarias, como 3G, etc.
- Efecto disuasorio sobre la ciudadanía en cuanto al uso habitual de accesos a través de redes Wi-Fi por falta de fiabilidad.
- Desincentivo económico a los operadores con vocación de ofrecer un servicio Wi-Fi de calidad y permanencia, que a medio/largo plazo puede provocar su desaparición.

Entre los parámetros que deberían tenerse en cuenta por los prestadores de estos servicios que garanticen un nivel suficiente de calidad, se encuentran:

-En relación con la Disponibilidad del servicio:

- a.- Calidad de los equipos instalados.
- b.- Calidad de la instalación realizada.
- c.- Monitorización de la instalación.
- d.- Mantenimiento de la instalación.
- e.- Mantenimiento de la conexión a Internet.

-En relación con las Prestaciones del servicio:

- a.- Velocidad de navegación.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- b.-Medidas de seguridad: evitar la visibilidad entre usuarios, instalación de “firewalls” y mecanismos de control de acceso y tracking de conexiones que permitan identificar a los usuarios del mismo.
- c.- Facilidades de uso para el usuario final.

Cuando el servicio es ofrecido de forma gratuita, en la mayoría de los casos se incurre en recortes totales o parciales de los presupuestos de cada uno de los elementos señalados, lo que se traduce al final en la pérdida de calidad. Entre otras, el Wifi no tiene por qué tener una garantía de disponibilidad inferior a las demás tecnologías, para ello es suficiente con establecer y hacer cumplir los niveles adecuados de disponibilidad y calidad, frente a la imagen de tecnología “de peor calidad”.

En cuanto a la duración, KubiWireless considera que **6 meses** son suficientes para dar a conocer el servicio entre la ciudadanía y fomentar e impulsar el uso del mismo.

KubiWireless manifiesta su disconformidad con el concepto autoprestación entendida como una especial vinculación de los usuarios con el servicio que justifique la prestación del mismo. Para este operador el concepto de oferta a terceros incluye “el hecho de prestar servicios de acceso a Internet a los ciudadanos (es decir, a terceros ajenos al titular de la red)”.

“Al referirse la CMT a “una especial vinculación” entendemos que se está produciendo una total indefensión de los operadores privados del sector por cuanto nos hallamos ante un término jurídicamente indeterminado que (...) podría llegar a extenderse más allá de bibliotecas, centros culturales y de más instalaciones análogas”.

Este operador estima que dicha interpretación podría “extenderse al sector privado, pudiendo ofrecer el servicio de acceso a Internet a terceros cualquier empresa sin que conste en el Registro de operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, con las obligaciones que ello conlleva”.

KubiWireless considera que debe delimitarse más claramente el término autoprestación y se muestra preocupado por que se permita prestar a cualquier empresa el servicio de acceso a Internet a terceros ajenos, sin necesidad de observar las obligaciones formales legalmente impuestas, amparándose única y exclusivamente en el hecho de encontrarse en supuestos de autoprestación por el mero hecho de prestar el servicio en sus dependencias y observar “una especial vinculación” de los usuarios con el servicio que justifica la prestación del mismo.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Quinto.- Desde el 31 de octubre de 2007, el AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ es operador de telecomunicaciones y figura inscrito en el Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas que se lleva en esta Comisión, como persona autorizada para ejercer las actividades de:

- Explotación de una red pública de comunicaciones electrónicas, basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común (WLAN-WIFI).
- Proveedor de acceso a Internet.

II. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 48 de la LGTel, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto *“el establecimiento y supervisión de las obligaciones específicas que hayan de cumplir los operadores en los mercados de telecomunicaciones y el fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales, conforme a lo previsto por su normativa reguladora, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre los mismos”*. Para el cumplimiento de este objeto, la Ley atribuye a esta Comisión determinadas funciones, además de cualesquiera otras que legal o reglamentariamente se le atribuyan o le encomienden el Gobierno o el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Concretamente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.3 h) de la LGTel, la Comisión podrá asesorar a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, a petición de los órganos competentes de cada una de ellas, en relación con el ejercicio de competencias propias de dichas Administraciones públicas que entren en relación con la competencia estatal en materia de telecomunicaciones.

Por otro lado, el artículo 8.4 de la LGTel atribuye a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones competencias para imponer condiciones especiales a las Administraciones Públicas que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas condiciones especiales que garanticen la no distorsión de la libre competencia.

En desarrollo de estas previsiones, el artículo 4.1 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

servicio universal y la protección de usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (en adelante, Reglamento de servicios) dispone que

«La prestación transitoria por las entidades locales a sus ciudadanos de servicios de comunicaciones electrónicas de interés general sin contraprestación económica precisará su comunicación previa a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Cuando ésta detecte que dicha prestación afecta al mercado, en función de la importancia de los servicios prestados, de la existencia en ese ámbito territorial de condiciones de mercado que permitan el acceso a dichos servicios o de la distorsión de la libre competencia, podrá imponer condiciones específicas³ a dichas entidades en la prestación de los servicios conforme al párrafo anterior».

III. SOBRE LA DURACIÓN DE LA PRESTACIÓN GRATUITA DEL SERVICIO DE ACCESO A INTERNET POR EL AYUNTAMIENTO DE VITORIA-GASTEIZ.

III.1. Régimen jurídico.

El artículo 2.1 de la LGTel dispone que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia. En consecuencia, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas constituye, tal y como ya se ha manifestado por esta Comisión en otras ocasiones⁴, una actividad liberalizada y no un servicio de titularidad pública. Un Ayuntamiento, directamente o a través de un tercero, puede intervenir en el mercado de las telecomunicaciones como un agente económico más, compitiendo con el resto de operadores en la actividad de establecer y explotar redes o prestar servicios de telecomunicaciones.

En este caso, su actividad estará sometida tanto a la normativa sectorial de las telecomunicaciones como al resto de la normativa reguladora de la libre competencia que pueda ser de aplicación a estas actividades desarrolladas por el Ayuntamiento.

Por ello, las Corporaciones Locales, dada su condición de Administraciones Públicas, están sometidas a lo dispuesto en el artículo 8.4 de la LGTel, a cuyo

³ El subrayado es nuestro.

⁴ Entre otras: Resolución de 18 de septiembre de 2008 por la que se aprueba el informe en relación con el régimen jurídico aplicable a la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas, Resolución de 3 de julio de 2008 por la que se da contestación a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife sobre la necesidad de inscribirse como operador para la prestación del servicio de acceso a Internet, así como la posible gratuidad del servicio (RO 2008/435), Resolución de 23 de julio de 2008 por la que se da contestación a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Málaga sobre la necesidad de constituirse en operador para la prestación del servicio de acceso a Internet, así como sobre la posible gratuidad del servicio (RO 2008/594).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

tenor, la prestación o explotación en el mercado de servicios o redes de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas se deberá ajustar a lo dispuesto en la citada Ley y sus normas de desarrollo y se realizará con la debida separación de cuentas y con arreglo a los principios de neutralidad, transparencia y no discriminación, pudiendo, esta Comisión, imponerles condiciones especiales que garanticen la no distorsión de la libre competencia.

Precisamente, debido a la especial posición que ostenta toda Administración Pública, esta separación contable constituye un medio adecuado para detectar la posible realización de prácticas que puedan distorsionar la libre competencia y que no estuvieran justificadas objetivamente. Esta mayor transparencia que implica la separación contable no sólo permite una intervención *ex post* más fácil por el acceso a la información, sino que evita, la mayoría de las veces, que se produzca la distorsión de la competencia, dificultando su ocultación.

Con carácter general, las Administraciones Públicas deberán formar sus ofertas de precios a los usuarios de servicios o redes públicas de comunicaciones electrónicas de conformidad con las reglas que rigen los mercados en competencia, exigiendo a cambio la correspondiente remuneración.

No obstante, el régimen general apuntado, es decir, la exigencia de contraprestación económica por los servicios de comunicaciones electrónicas prestados por una Entidad local, admite una excepción recogida en el artículo 4.1 del Reglamento de Prestación de Servicios relativa a la posibilidad de que las entidades locales presten de forma transitoria servicios de interés general sin contraprestación económica previa comunicación a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que podrá imponer condiciones específicas a dichas entidades en la prestación de los servicios conforme al artículo 8.4 de la LGTel.

Como ha señalado la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en relación con la duración de la posible gratuidad de un servicio de comunicaciones electrónicas en la Resolución de 18 de septiembre de 2008⁵:

«El término “transitoriedad” utilizado por el artículo 4.1 del Reglamento de Prestación de Servicios constituye un concepto jurídico indeterminado. Este artículo junto con el artículo 8.4 de la LGTel otorgan a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones facultades para concretar la duración del periodo de prestación gratuita del servicio en base a la determinación de las condiciones que se pueden imponer en función de

⁵ Informe en relación con el régimen jurídico aplicable a la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas (RO 2008/1350).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

cómo afecte al mercado la actividad de comunicaciones electrónicas objeto de análisis.

Precisamente será la incidencia de la actividad de comunicaciones electrónicas desarrollada por las Administraciones Públicas en el mercado la que constituya el factor determinante de la actuación por esta Comisión. No puede tener la misma consideración la prestación de un servicio de acceso a Internet en una localidad donde presten este servicio múltiples operadores constatándose la existencia de competencia, que en un municipio aislado al que no llegue la banda ancha y no existan otros operadores que den ese servicio.

Por tanto, habrá que contemplar caso por caso las diferentes condiciones de prestación del servicio en el ámbito territorial concreto de que se trate para establecer la duración del periodo de prestación gratuita de los servicios de comunicaciones electrónicas de que se trate».

En consecuencia, la prestación del servicio de acceso a Internet por un Ayuntamiento a cualquier ciudadano que lo solicite sólo podrá ser prestado de forma gratuita con carácter transitorio. Asimismo, el Ayuntamiento deberá comunicar previamente a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones dicha circunstancia, la duración del periodo en el que lleve a cabo la prestación gratuita de esos servicios, así como los objetivos que se pretenden cubrir por medio de dicha gratuidad transitoria, cuyo cumplimiento supondría el pasar al régimen ordinario (prestación del servicio con contraprestación económica), todo ello a fin de que esta Comisión determine si dicha prestación afecta a la competencia en el término municipal de que se trate y pueda imponer, en su caso, las condiciones correspondientes, en especial el período de tiempo en el que podrá prestarse el servicio.

III.2. Análisis del supuesto concreto: prestación temporalmente gratuita del servicio de acceso a Internet por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

III.2.1. Descripción del servicio prestado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz

El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz⁶ ofrece a sus ciudadanos un servicio de comunicaciones electrónicas de acceso a Internet que responde al interés de los poderes públicos en la promoción de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

⁶ El municipio de Vitoria-Gasteiz tiene una población de 229.484 habitantes (fuente: INE 2007).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La entidad local ha consultado a esta Comisión sobre la posibilidad de prestar el servicio de acceso a Internet con carácter gratuito durante un año, señalando como objetivos que se pretenden cubrir con esta gratuidad el dar a conocer el servicio entre la ciudadanía y fomentar e impulsar el uso del mismo. Para sopesar la adecuación de esta propuesta con la normativa de telecomunicaciones es necesario tomar en consideración distintos elementos que permitan valorar si la misma puede afectar al mercado, de conformidad con el artículo 4.1 del Reglamento de Prestación de Servicios.

La página web del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz informa que la Entidad Local oferta dos tipos de servicios de comunicaciones electrónicas, de un lado, el acceso a los contenidos de los servicios web municipales que se presta con carácter gratuito y, de otro, un acceso general a Internet por el que se cobra y que es el que la entidad municipal está pensando ofrecer sin exigir a cambio una contraprestación económica.

Asimismo, en la página web se indica que la red inalámbrica municipal utiliza el estándar 802.11b a una velocidad de 11Mbps y el 802.11g a una velocidad de 54Mbps, ambos en la banda de frecuencias de 2,4GHz. Además en determinadas zonas, en las que se prevé mayor afluencia de usuarios (salas comunes, de congresos, etc), se soporta el estándar 802.11a en la banda de frecuencia de 5GHz y a una velocidad de 54Mbps.

El acceso al servicio desde las diferentes zonas wifi habilitadas por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz se realiza a través de la página web municipal (<http://www.vitoria-gasteiz.org>) identificándose el usuario mediante la Tarjeta de Identificación Personal o bien a través del nombre y contraseña proporcionados en la compra de un bono.

El ámbito de cobertura de la red notificada a esta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el año 2007 cubría las siguientes localizaciones:

- Oficina de Atención Ciudadana de la Casa Consistorial.
- Oficina de Información Joven de Plaza de España.
- Centro Cívico El Pilar, cuya red cubre la zona de entrada y la biblioteca/sala de estudio.

El Ayuntamiento ha notificado su intención de ampliar el ámbito de cobertura a otras instalaciones municipales y a la plaza de España⁷, permitiendo el acceso gratuito de forma temporal durante un año como una vía de promocionarlo entre la población para, de esta manera, lograr una mayor difusión y penetración.

⁷ En concreto, el Ayuntamiento desea extender la red a los centros cívicos de Iparralde, Aldabe, Arriaga, Centro Montehermoso, oficinas municipales San Prudencio, Zona abierta de la Plaza de España y zonas de influencia de los edificios municipales con cobertura instalada.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cuanto a las actividades y servicios que se prestarán en las nuevas ubicaciones, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz señala que consistirán en:

“(...) servicios organizados por los correspondientes Departamentos Municipales en cumplimiento de las competencias de fomento de la cultura y el deporte, de ocupación del tiempo libre, educación y turismo, atribuidas a los Municipios en los artículos 25 y siguientes de la vigente Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. El acceso a Internet, se realiza en estos casos mediante le uso de la tarjeta municipal ciudadana”.

“(...) En lo que atañe a la Plaza de España, los Departamentos Municipales que llevan a cabo, en ese espacio, actividades dentro de las competencias anteriormente mencionadas, necesitan cobertura de tecnología wifi. Una vez instalada la red, se pretende además, que los ciudadanos en general puedan beneficiarse de esa cobertura, abonando el correspondiente precio aprobado el día 27 de diciembre de 2007 mediante norma reguladora establecida al efecto. El periodo de carencia de un año en el que pueda prestarse de forma gratuita, se solicita para poder comprobar si, durante ese tiempo, el servicio efectivamente es utilizado por los ciudadanos, así como para fomentar e impulsar el uso del mismo. Al término de ese plazo de un año, y tras comprobar el arraigo, el servicio se prestaría bajo solicitud expresa del ciudadano, pago según precio aprobado, y asignación de un usuario y de plazo de vigencia del acceso”.

Por último, en relación con la orientación de las antenas, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz detalla que *“salvo en el caso de la Plaza de España, las antenas estarán orientadas hacia dentro de los edificios municipales. En la zona abierta de Plaza de España, las antenas se colocarán para que den servicio a nivel de calle, de forma que la cobertura no llegue a la altura de las viviendas”.*

Las tarifas del servicio de acceso a Internet recogidas en la página web del Ayuntamiento son las siguientes:

- Conexión de 4 horas con un periodo de caducidad de un mes: 2 €
- Conexión 1 día: 4 €
- Conexión 1 mes: 12 €
- Conexión 3 meses: 25 €

El servicio de acceso a Internet se presta desde diciembre de 2007 en diversas sedes municipales para los ciudadanos en general sin que haya conseguido una gran penetración. En concreto, el número de bonos vendidos mensualmente ha sido de 10 en promedio, tal y como se refleja en la siguiente tabla:



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Tabla 1. Bonos contratados

| Mes | Bonos contratados |
|-----------------|-------------------|
| Enero | 46 |
| Febrero | 14 |
| Marzo | 7 |
| Abril | 4 |
| Mayo | 6 |
| Junio | 4 |
| Julio | 5 |
| Agosto | 2 |
| Septiembre | 2 |
| Octubre | 16 |
| Noviembre | 5 |
| Promedio | 10,1 |

Teniendo en cuenta que un mismo cliente puede haber comprado varios bonos, y que la población de Vitoria-Gasteiz se sitúa en torno a los 230.000 habitantes, se constata que la penetración de este servicio municipal no ha sido hasta la fecha significativa.

III.2.2. Descripción de los servicios de acceso a Internet de banda ancha prestados en el municipio de Vitoria-Gasteiz e impacto potencial de la propuesta

La consulta del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz hace referencia a la prestación por esta entidad de un servicio de acceso a Internet de forma gratuita por un período de un año. El artículo 4.1 del Reglamento de Prestación de servicios otorga facultades a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para que imponga condiciones específicas al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz si la prestación de este servicio afecta al mercado lo que exige la realización de un análisis pormenorizado del impacto que éstas actividades podrían producir en el mercado.

Las Administraciones públicas en general y, en este caso, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, pueden operar en el mercado donde otros operadores privados ya ofrecen el mismo tipo de servicios de acceso a banda ancha. Estas iniciativas públicas persiguen aumentar la pluralidad de la oferta o la cobertura de los servicios de banda ancha para el beneficio de sus ciudadanos. No obstante, estas mismas iniciativas si no se realizan de forma procompetitiva podrían constituir barreras de entrada a nuevos agentes o expulsar del



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

mercado a los operadores que actualmente participan en el mismo suponiendo una amenaza a la libre competencia.

En este sentido, el análisis de los operadores que prestan el mismo tipo de servicio de acceso a Internet no debe limitarse únicamente a los que prestan servicios basados en la explotación de redes en las bandas de frecuencias de uso común (como es el caso de la red Wifi que explota el Ayuntamiento), sino que debe ser ampliado a aquéllos que ofrecen servicios similares utilizando otras tecnologías, como pueden ser los operadores móviles 3G o los operadores de DSL/Cable, debido a la potencial sustituibilidad de la demanda entre todas aquellas tecnologías que soportan servicios de acceso a Internet de banda ancha.

La tabla siguiente resume las características básicas y las aplicaciones que es posible ofrecer con cada tecnología de transmisión de datos de banda ancha disponible en el municipio de Vitoria-Gasteiz.

Tabla 2. Principales diferencias de servicios que pueden prestar Wifi, Cable, ADSL y 3G

| Tecnología | Wifi IEEE 802.11g | Cable | ADSL | Telefonía móvil 3G HSPA |
|--|------------------------------------|---|---|--|
| Banda de frecuencias | Uso común | No utiliza dominio público radioeléctrico | No utiliza dominio público radioeléctrico | Uso Privativo |
| Caudal medio típico red a usuario (downlink) | ~1 Mbps compartido uplink/downlink | 1-40 Mbps | 1-15 Mbps | 0.1- 14,4 Mbps (en función nº usuarios/sector) |
| Caudal medio típico usuario a red (uplink) | (20 usuarios activos / hotspot) | 0.3 – 3 Mbps | 0.3 – 1 Mbps | 0.05 - 2 Mbps (en función nº usuarios/sector) |
| Radio de cobertura típico (entorno urbano) | ~150 m | No aplicable | No aplicable | ~0.5-2 km |
| Disponibilidad garantizada | NO | SI | SI | SI |
| Servicios | | | | |
| Navegación Web Correo electrónico Chat Mensajería instantánea Transferencia de ficheros | SI | SI | SI | SI |
| Streaming audio y vídeo (resolución media, voz sobre IP sin garantía de calidad "best effort") | SI | SI | SI | SI |
| Streaming audio y vídeo (resolución media), voz sobre IP nómada con garantía de calidad | NO | SI | SI | SI |
| Voz con gestión de la movilidad y garantía de calidad | NO | No aplicable | No aplicable | SI |

A pesar de que el servicio final que recibe el consumidor a través de las diferentes tecnologías es el mismo, es decir, el servicio de acceso a Internet, el grado de sustituibilidad entre las mismas será fruto tanto de sus características y nivel de calidad (cobertura, facilidad y, velocidad de la conexión, continuidad del servicio, servicios adicionales, etc.), como del precio de dichos servicios.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Como puede apreciarse en la anterior tabla, la tecnología empleada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz tiene una serie de limitaciones en cuanto a prestaciones y facilidades que puede ofrecer a los usuarios tales como una velocidad de descarga muy limitada respecto al cable o ADSL o una limitación de disponibilidad o de servicio de voz en movilidad frente a la Telefonía móvil 3G/HSPA que pueden hacer inclinarse al usuario final hacia otras tecnologías.

A continuación se describen los principales agentes que ofrecen servicios de conectividad a Internet de banda ancha en el municipio de Vitoria-Gasteiz y el impacto potencial que la propuesta del Ayuntamiento podría tener sobre ellos.

A) Operadores comerciales de banda ancha fija:

En el municipio operan un operador que presta sus servicios finales mediante cable, Euskaltel y varios operadores que usan la tecnología ADSL sobre redes de cobre, entre los que se encuentran tanto Telefónica de España, S.A.U., como los principales operadores de desagregación del bucle de abonado.

Se recoge a continuación una relación de la velocidad y el precio que cobran al mes por el servicio de acceso a Internet de Banda Ancha algunos de estos operadores:

Tabla 3. Ofertas de acceso a Internet de banda ancha

| | Hasta 2 Mbps ⁸ | | Hasta 6 Mbps | | Hasta 12 Mbps | | Hasta 20 Mbps | |
|-------------------|---------------------------|--------|--------------|--------|---------------|---------|---------------|---------|
| EUSKALTEL | 15,50 € | 1 Mbps | 39,00 € | 6 Mbps | 49,00 € | 12 Mbps | | |
| JAZZTEL | 19,95 € | 1 Mbps | 21,95 € | 3 Mbps | | | 29,95 € | 20 Mbps |
| ORANGE | 20,00 € | 1 Mbps | 24,95 € | 6 Mbps | | | 34,95 € | 20 Mbps |
| TELE2 | 29,90 € | 1 Mbps | 32,90 € | 3 Mbps | | | 39,90 € | 20 Mbps |
| TELEFÓNICA | 19,90 € | 1 Mbps | 39,90 € | 3 Mbps | 44,90 € | 10 Mbps | | |

En cuanto al número de líneas desplegadas por los distintos operadores en el municipio, se recogen a continuación los datos a diciembre de 2007 que obran en poder de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones⁹.

CONFIDENCIAL

De estos datos se puede concluir que la penetración de la banda ancha sobre redes fijas en el municipio de Vitoria-Gasteiz es del **CONFIDENCIAL**, por tanto, superior a la media nacional que en diciembre de 2007, fecha de estos datos, era del 18,3%¹⁰.

⁸ Fuente: Oficina de atención al usuario de telecomunicaciones de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (29/09/2008). Los precios son sin IVA.

⁹ Informe de ISDEFE para el análisis de los Mercados 4 y 5.

¹⁰ Fuente: XIII Informe de Implementación de la Comisión Europea.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

A juicio de esta Comisión el acceso de banda ancha mediante tecnologías que operan en la banda de uso común prestado por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no impactaría de forma relevante sobre los operadores de servicios de acceso de banda ancha a través de xDSL y cable del municipio, por haberse desplegado la red municipal en zonas muy limitadas sin apenas alcance en los domicilios de los usuarios (únicamente en ubicaciones muy próximas y con baja calidad). Por tanto, esta Comisión considera que el servicio de acceso a Internet propuesto difícilmente podrá tener un impacto negativo sobre los operadores de red fija.

En este sentido, cabe destacar que la Entidad Local ha indicado que *“salvo en el caso de la Plaza de España, las antenas estarán orientadas hacia dentro de los edificios municipales. En la zona abierta de Plaza de España, las antenas se colocarán para que den servicio a nivel de calle, de forma que la cobertura no llegue a la altura de las viviendas”*.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

B) Oferta 3G de operadores móviles (OMR y OMV):

En la actualidad, los operadores móviles de red están invirtiendo de forma intensiva en el despliegue de red de tercera generación que permita a sus clientes (y a los clientes de los operadores móviles virtuales que tienen acuerdo con el operador de red) el acceso a los mismos servicios que pueden soportar las redes que utilizan las bandas de frecuencias de uso común analizadas. Este importante esfuerzo inversor tiene su reflejo en el número de antenas instaladas:

Tabla 5. Evolución estaciones radio 3G

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Total estaciones radio UMTS en España ¹¹ | 1.551 | 2.118 | 6.368 | 11.517 | 16.921 | 22.874 |

De esta forma, los servicios de acceso a Internet de banda ancha móvil han conseguido una amplia cobertura en todo el territorio nacional que aumenta año tras año llegando a una media del 68,4% en el año 2007.

En el caso del municipio de Vitoria-Gasteiz esta cobertura es ampliamente superada tal y como se desprende de la siguiente tabla:

CONFIDENCIAL

Finalmente, se muestran algunas tarifas para los clientes del servicio de datos 3G de los principales operadores móviles:

Tabla 7. Ofertas de servicios de datos 3G

| MOVISTAR | | | |
|-----------------|------------------|------------------|------------|
| precio base (€) | 30 | 49 | 58 |
| límite | 1 Gb. | 1 Gb. + Wifi | Sin límite |
| Precio exceso | 512 Mb./15 euros | 512 M.b/15 euros | |
| VODAFONE | | | |
| precio base (€) | 32 | 49 | |
| Límite | 1 Gb | 5 Gb | |
| Precio exceso | 20 euros /Gb. | 20 euros /Gb. | |
| ORANGE | | | |
| precio base (€) | 30 | | |
| Límite | 1Gb | | |
| Precio exceso | Euros/Mb. | | |

¹¹ Datos aportados por los operadores a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en el marco del Informe Anual.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En este caso, si la iniciativa del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz no cumpliera las reglas del libre mercado podría estar desincentivando a los operadores móviles de red en su esfuerzo inversor por cuanto que harían que sus despliegues de infraestructuras no fuesen rentables. Este supuesto podría apreciarse siempre que la Entidad Local desplegara su red *Wifi* en las zonas más concurridas del municipio (allí donde más rentable es el despliegue de 3G) y ofreciera gratuitamente la conectividad a los transeúntes.

Sin embargo, en la propuesta remitida el Ayuntamiento señala que solamente ha desplegado red para dar cobertura en interiores de edificios municipales y en una única plaza por lo que el impacto que puede tener en este tipo de operadores no será significativo.

C) Operadores comerciales que operan en las bandas de frecuencias de uso común:

La mayoría de operadores privados que operan en las bandas de frecuencias de uso común se han centrado en el despliegue en interiores, dentro de locales públicos con gran concurrencia de consumidores potenciales. Por la ubicación de la cobertura, la oferta de estos operadores va orientada, en su mayor parte, al segmento de negocios.

Algunos ejemplos de operadores privados en Vitoria-Gasteiz de red *Wifi* son:

Telefónica: Cuenta con 12 zonas *Wifi* situadas básicamente en hoteles, centros de negocios y restaurantes.

Kubi Wireless: cuenta con 1 zona *Wifi* en un Hotel.

En cuanto a sus tarifas, se recogen a continuación algunos ejemplos:

Tabla 8. Ejemplos de precios por modalidad y operador¹²

| | Telefónica | Kubi Wireless |
|--------------------------------------|------------|---------------|
| Acceso a Internet 1 hora continua | 6,5 € | 9 € |
| Acceso a Internet 24 horas continuas | 12 € | 15 € |
| Acceso a Internet 30 días | 90 € | 70 € |

Puesto que la mayoría de los operadores que operan en las bandas de frecuencias de uso común se han centrado en el despliegue dentro de locales públicos con gran concurrencia de consumidores potenciales, mientras que el

¹² Fuente: páginas web de los operadores. Noviembre 2008.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz da cobertura principalmente en interiores de edificios municipales, de forma tal que sus respectivas coberturas no se solapan y que ambos se dirigen mayoritariamente a segmentos diferentes de clientes, se puede considerar que estos servicios no compiten directamente.

Finalmente, existe una iniciativa llamada FON que en Vitoria-Gasteiz ofrece cobertura Wifi en exteriores. Este agente pretende crear una comunidad global de conexión inalámbrica *Wifi*, en la que los usuarios comparten sus accesos a Internet. A grandes rasgos, la empresa provee de un software gratuito que asegura las conexiones donde los ingresos provendrían de los usuarios ajenos a la comunidad que quisieran usar dichos accesos. Así pues, no hay un despliegue real de una red Wifi por parte de esta empresa, sino que en general se nutre de los puntos de acceso de diferentes particulares. En Vitoria-Gasteiz existen medio centenar¹³ de usuarios adscritos a esta iniciativa¹⁴.

En cuanto al impacto de la actuación del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, si éste ofreciera de forma gratuita la conectividad a Internet, la comunidad de usuarios FON se podría ver limitada en su crecimiento en este municipio restándole atractivo por lo que se afectaría a este tipo de iniciativas en el mercado. No obstante, la presente propuesta del Ayuntamiento difícilmente afectaría de forma relevante a esta iniciativa por la reducida cobertura que ofrece y por el carácter temporal de la gratuidad.

¹³ De acuerdo con el mapa de cobertura en la web maps.fon.com

¹⁴ FON es una red que permite a sus colaboradores compartir parte de la banda pasante de su conexión a Internet particular mediante Wifi. En contrapartida, éstos pueden conectarse a las redes de otros colaboradores o recibir contraprestaciones económicas por el acceso de terceros. La empresa FON (<http://www.fon.com/>) lleva a cabo la distribución de los equipos (routers Wifi), el control de acceso y la venta a terceros.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D) Otras iniciativas privadas de agentes que no son operadores:

En Vitoria-Gasteiz existen numerosas cafeterías¹⁵ que ofrecen conexión gratuita a Internet vía Wifi, aunque no se configuran como operadores de comunicaciones electrónicas por ser un operador habilitado el que presta el servicio. En estos supuestos, el acceso a Internet lo ofrecen normalmente de forma gratuita sin esperar obtener ingresos directamente de este servicio sino que lo presentan como valor añadido a su oferta de restauración para así diferenciarse de su competencia.

Estos agentes podrían verse afectados si el Ayuntamiento ofrece de forma gratuita el acceso a Internet vía *Wifi* en una ubicación cercana a su local. No obstante, el carácter temporal de la gratuidad reducirá dicho impacto.

III.2.3. Conclusiones

El análisis realizado pone de manifiesto que un consumidor en el municipio de Vitoria-Gasteiz tiene a su disposición una amplia oferta de servicios de acceso a Internet de banda ancha, así como un amplio rango de precios donde elegir.

Así pues, de acuerdo con la situación competitiva descrita, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones debe garantizar que las actuaciones de las Administraciones Públicas no distorsionen el marco de libre competencia de forma que no se reduzcan los incentivos a la inversión privada y finalmente los consumidores puedan disfrutar a largo plazo de mejores servicios a mejores precios.

La valoración del servicio de acceso a Internet que pretende prestar el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz debe tomar como punto de partida el ámbito de prestación del mismo, es decir, las concretas ubicaciones en las que se pondrá a disposición de los ciudadanos. En el presente supuesto, la Entidad Local ha comunicado que la prestación del servicio se limitaría a edificios municipales, junto con sus zonas de influencia y a la plaza de España. Dentro de los edificios se situarán los accesos en bibliotecas, salas de encuentro (que son zonas situadas en los centros cívicos en las que hay prensa, revistas... que se pueden leer allí) y salas polivalentes (salas en las que se pueden llevar a cabo cursos, reuniones, etc).

Como se indicó en la Resolución de 12 de febrero de 2009 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones¹⁶ *“la prestación del servicio de acceso*

¹⁵ De acuerdo con un artículo publicado en *El Correo Español / El pueblo Vasco* el día 25/08/08, existen al menos 10 locales con estas características.

¹⁶ Resolución por la que se pone fin al período de información previa RO 2008/1476 y se procede a la incoación del procedimiento sancionador contra el Ayuntamiento de Málaga por el presunto incumplimiento de los requisitos exigibles para la explotación de redes y para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

general a Internet en bibliotecas municipales (por ejemplo, las Bibliotecas Municipales de Salvador Rueda y de Cristóbal Cuevas), centros culturales, salas de encuentro (zonas situadas en los centros cívicos en las que hay prensa, revistas para leer allí) y salas polivalentes (espacios sitos en los centros cívicos en las que se lleven a cabo cursos o talleres educativos o culturales) se considera que se realiza en régimen de autoprestación ya que dicho servicio es complementario y/o necesario para la efectiva prestación del servicio principal, al disfrutar los ciudadanos de un servicio educativo y/o cultural ofrecido por el Ayuntamiento de Málaga en el ámbito de sus competencias municipales”.

Por tanto, no será necesario realizar la notificación prevista en el artículo 6.2 de la LGTel en relación con la prestación del servicio de acceso a Internet en las bibliotecas municipales, centros cívicos y centros culturales como la oficina de Atención Ciudadana de la Casa Consistorial, Oficina de Información Joven de Plaza de España y Centro Cívico El Pilar donde el servicio de acceso a Internet podrá ser prestado de forma gratuita en esos ámbitos.

Fuera de las instalaciones señaladas en el párrafo anterior, como sería, entre otros, el servicio que se prestaría en la plaza de España, no será de aplicación esta exención sino que se considera que el servicio que se presta es a terceros y, por tanto, sujeto al régimen general previsto en el artículo 6.2 de la LGTel y 4.1 del Reglamento de Prestación de Servicios por lo que, tal y como ha efectuado el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, debe ser notificado, comunicando, en su caso, que su prestación pretende ser gratuita.

Ante esto, esta Comisión debe pronunciarse sobre si puede prestarse de modo gratuito el servicio, y en caso afirmativo, por cuánto tiempo y en qué condiciones.

En cuanto a las dos primeras cuestiones (posibilidad y duración) el Ayuntamiento, con el objeto dar a conocer el servicio entre la ciudadanía y fomentar e impulsar el uso del mismo, propone que se permita la prestación gratuita durante un año. Frente a esto, los operadores que han presentado alegaciones se oponen a dicha prestación gratuita y, subsidiariamente (Kubi Wireless), entienden que en todo caso 6 meses serían suficientes para el objetivo pretendido.

Ante esto, esta Comisión, teniendo en cuenta lo reducido del ámbito espacial (Plaza de España), y la escasa penetración conseguida entre la población por el servicio de pago hoy vigente, entiende que la prestación temporalmente gratuita del servicio no afectará sustancialmente a la competencia, siempre que la misma tenga una duración de 9 meses (algo inferior a la pretendida, pero suficiente para el pretendido objetivo de dar a conocer el servicio).



COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Adicionalmente, y entrando así en la cuestión de las condiciones, esta Comisión entiende que, durante este período de 9 meses en que dure la gratuidad, y a fin de minimizar el impacto competitivo, deberán cumplirse las siguientes dos condiciones:

- Limitación del horario de prestación del servicio de acceso a Internet al de apertura de las oficinas municipales.
- Limitación del tiempo de conexión por usuario y día a una hora diaria.

Respetando estas condiciones y limitándose al plazo de 9 meses, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz podrá prestar el servicio de acceso a Internet a través de redes inalámbricas (Wifi) sin contraprestación económica. A estos efectos deberá comunicar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la fecha de inicio de dicha prestación gratuita, y 2 meses antes de que finalice el plazo anteriormente señalado, deberá igualmente comunicar los resultados provisionales de la prestación gratuita, explicando pormenorizadamente cuál será la forma de financiación del mismo a partir de que termine el período promocional, a fin de que la Comisión pueda, en su caso, valorar el efecto del servicio en la competencia.

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 en el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

EL SECRETARIO

Vº Bº EL VICEPRESIDENTE

Ignacio Redondo Andreu

Marcel Coderch Collell
P.S. art. 39 R.D. 1994/1996 de 6 septiembre
(B.O.E. de 25 de septiembre de 1996)