

NOTA EN RELACIÓN CON EL INFORME DP/0007/14 DE LA CNMC AL CONCURSO DE COMUNICACIONES DE LA AGE.

El presente documento tiene como objetivo puntualizar las indicaciones del informe INF DP/0007/14 aprobado por el Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en su reunión de 13 de junio de 2014, relativo a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) a regir en el procedimiento abierto de contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la Administración General del Estado (fase 1).

Conviene señalar que, si bien se comparte que el análisis de la CNMC, en el ejercicio de sus competencias, se centre en las implicaciones de la contratación de estos servicios desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, convendría también tener en cuenta que esta licitación presenta una gran complejidad tanto desde el punto de vista técnico como operativo dado el ámbito subjetivo que abarca y los objetivos de homogeneización que persigue. No hay que olvidar que el nivel de servicio y la responsabilidad de la gestión de una red de comunicación para toda la AGE (que afecta a miles de sedes, cientos de miles de usuarios internos, y millones de ciudadanos que hacen cada vez más uso de los servicios que ofrecen estas redes para su relación con las Administraciones Públicas), son objetivos prioritarios del futuro contrato.

El presente procedimiento tiene por objeto contribuir al fomento y promoción de la competencia efectiva en la licitación pública de un servicio de comunicaciones consolidado, robusto, de calidad, eficiente, fácilmente gestionable y racionalizado, conforme a las recomendaciones de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) recogidas en su informe del 21 de junio de 2013, el cual presenta distintas medidas encaminadas a eliminar duplicidades y redundancias y a mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas. De hecho, la propia CNMC, en su informe alude a las medidas propuestas por la CORA destinadas a consolidar las comunicaciones y redes de la AGE por tratarse de infraestructuras y servicios comunes que pueden ofrecerse con más garantías y mayor eficiencia de un modo centralizado.

El concurso de comunicaciones de la AGE trata, por tanto, de lograr el equilibrio entre los citados objetivos de interés general y de ahorro de costes y el cumplimiento de la normativa en materia de defensa de la competencia.

Se recogen a continuación comentarios a las observaciones recibidas, haciendo referencia a los títulos de los apartados y, en su caso, número de párrafo del documento de la CNMC. En cualquier caso, hay que resaltar que se valora muy positivamente la ayuda proporcionada por la CNMC para evitar que el diseño de este proceso de contratación pública introduzca restricciones

injustificadas a la competencia, ya que entre los objetivos del mismo se encuentra elaborar los pliegos de condiciones de este contrato de manera que garanticen los principios de igualdad y no discriminación entre licitadores, así como las mejores condiciones de competencia posibles.

III.1 Valoración general

La CNMC en su informe alude al hecho de que además de los ministerios y otros entes públicos incluidos en el pliego, hay otros organismos no incluidos en esta licitación. Al respecto ha de señalarse que **la única causa de separar esta licitación en dos fases**, -y la que ha impedido que en esta primera fase pudieran ir Organismos Públicos de la importancia de la Seguridad Social, el Ministerio de Defensa, el SEPE o la AEAT- ha venido determinada por **las fechas de finalización de los contratos en vigor**. El análisis detallado de los calendarios de los distintos contratos en vigor así como de sus posibles prórrogas es lo que ha obligado a excluir algunos organismos de la presente licitación centralizada, bien porque las fechas de finalización estaban tan cercanas que no era posible esperar a la entrada en vigor del nuevo contrato centralizado (casos de la Seguridad Social y del Ministerio de Defensa), bien porque las fechas de finalización eran bastante posteriores a la entrada en servicio del nuevo contrato (casos de la AEAT y del SEPE). **En ningún caso el origen ha sido mantener situaciones excepcionales** para ciertos Organismos Públicos no incluidos en esta licitación.

III.2.1. División en lotes

En este apartado la CNMC propone una serie de alternativas para rediseñar los lotes con el objetivo de mejorar su eficiencia y asegurar la presencia del mayor número de oferentes a la licitación.

Tras analizar el informe de la CNMC se ha concluido que el diseño de lotes propuesto en los pliegos del concurso es el adecuado al permitir garantizar tanto la competencia en el mercado como la eficacia desde el punto de vista de la gestión de los servicios contratados, en línea con precedentes de la AGE (contrato de la GISS -2 lotes- o Ministerio de Defensa -3 lotes-)

III.2.2. Duración del contrato y posibilidad de prórroga

En su informe la CNMC advierte de que los plazos de contratación excesivamente largos suponen un cierre del mercado a la competencia efectiva. Ante esta observación, y dado que la voluntad es obtener lo antes posible una red única de comunicaciones, se ha valorado la posibilidad de acortar la duración total permitida para el contrato, dado que la determinación

de la duración idónea de un contrato resulta crucial para garantizar un nivel de competencia adecuado.

A este respecto ha de indicarse que para acelerar la convergencia de los distintos órganos y organismos en una única red se ha intentado acortar el plazo mínimo de vigencia del contrato. No obstante, tras un detenido estudio, se ha fijado éste en 4 años atendiendo a la necesidad de amortización de importantes inversiones necesarias en caso de resultar adjudicatario un operador distinto al que actualmente es adjudicatario del grueso de los contratos de los participantes en esta licitación. En el caso de que tuvieran que ser amortizadas en un plazo menor, el coste anual del contrato se vería incrementado.

Es más, algunos operadores alternativos han manifestado la necesidad de que los plazos del contrato no se reduzcan por debajo de los 4 años para poder garantizar el retorno de las inversiones¹.

Ahora bien, **teniendo en cuenta las recomendaciones de la CNMC**, y dado que la licitación tiene como objetivo acelerar la creación de una red única, se ha reducido la **duración máxima de la prórroga a un año** en lugar de dos.

III.2.3. Revisión de precios

La CNMC indica en este apartado la reducción de costes que ha tenido lugar en el sector de las telecomunicaciones en los últimos años. Para ello muestra la gráfica de evolución 2009 – 2014 del IPC en el Subgrupo 0812 de equipos y servicios telefónicos y en sus Subclases, que efectivamente evoluciona a la baja.

Sin embargo, la disposición adicional octogésima octava de la LPGE para 2014 limita la posibilidad de aplicar revisiones de precios salvo que existiese un subíndice que cumpliera con las condiciones del apartado 2. De hecho, la propia CNMC indica en su informe que no todos los lotes pueden seguir la misma evolución de costes, por lo que debe concluirse que el IPC del subgrupo 0812 no podría aceptarse como referencia agregada para la revisión de precios en este contrato.

¹ El Director General de la Unidad de Negocio de Empresas de Vodafone España, con ocasión de la licitación del contrato del Ministerio de Defensa ha manifestado, en relación con el plazo, que *“la duración del contrato de 3+1 es insuficiente para rentabilizar una inversión alternativa de esta magnitud. Tres años de contrato es tiempo insuficiente para ofrecer un despliegue de red alternativo que justifique un mínimo retorno de inversión, así como la implantación de cobertura específica para necesidades específicas del cliente. Los plazos de 3+1 son más eficaces desde el punto de vista competitivo si alguna vez ha habido alternancia en la prestación del servicio que garantizase un despliegue de infraestructura alternativa si ese no ha sido el caso, un plazo de 3+1 es insuficiente para garantizar retorno de inversiones “ad hoc” para la eficaz prestación del servicio al cliente con la calidad prescrita.”*

Por ello no se comparten las previsiones de la CNMC en relación con las futuras ofertas, ya que presupone que los licitadores se ajustarán a un modelo económico que lleve a hacer ofertas económicas fuera de la realidad de las previsiones que tengan en relación con la evolución de los mercados.

III.2.5. Solvencia económica y financiera y técnica y profesional

Se ha tenido en cuenta esta observación y se ha modificado el PCAP para homogeneizar este requisito con las exigencias de la clasificación, sin perjuicio de que se pudiera considerar arriesgado e insuficiente solicitar un importe neto de cifra de negocios de 600.000 €/año para un contrato de más de 40.000.000 €/año en el caso del lote 1.

III.2.6 Requisitos técnicos de obligado cumplimiento

- Requisito de cobertura:

La CNMC indica en su informe que tal y como están reflejados los requisitos de cobertura, podrían suponer una desventaja para los OMV completos. Con el objeto de **atenerse a la recomendación de la CNMC**, se ha modificado el PPT sin hacer referencia a ningún parámetro que no puedan cumplir directa o indirectamente los OMV completos.

Sobre la **tecnología de acceso**, se propone además por parte de la CNMC un acceso a cobertura por Wifi en lugar de microestaciones. La tecnología sobre la que se ofrezcan los servicios para la AGE debe ser transparente, siempre que se cumplan estos servicios. Por tanto, se **ha tenido en cuenta esta observación y se ha modificado el PPT** para no favorecer ninguna solución técnica concreta para ampliar la cobertura del servicio de voz y datos móviles en aquellas sedes que así lo requieran.

- Requisito de acuerdos de itinerancia (roaming).

De acuerdo con la observación de la CNMC, **se ha modificado el PPT aceptando** que se preste el **servicio** mediante **acuerdos directos o indirectos**. No obstante, se exige que estos acuerdos existan y se justifiquen documentalmente, no asumiéndose que el número de acuerdos de itinerancia de los OMVs corresponde con su OMR host (véanse por ejemplo los acuerdos de Jazztel² frente a los de Orange³)

² http://www.jazztelaccessible.com/tarifas01_22_3.php

³ <http://movil.orange.es/tarifas/desde-el-extranjero/buscador/>

- Requisitos de localización GSM.

De acuerdo con la observación de la CNMC, **se ha modificado el PPT aceptando** que se preste el **servicio de localización GSM** mediante **acuerdos directos o indirectos**. No obstante se considera que este requisito no se puede sustituir completamente por soluciones combinadas de GPS con WPS, como sugiere la propia CNMC, debido a los siguientes motivos:

- Si el servicio está en el terminal y no en la red, podría desactivarse de forma manual.
- Por motivos de seguridad (ataque “man-in-the-middle”), es importante conocer los parámetros de la red a la que está enganchada el terminal.
- Algunas aplicaciones desplegadas actualmente utilizan servicios de localización de red (por ejemplo encuestadores de campo del INE).

Por todo ello, en este punto, **se atiende parcialmente** la observación de la CNMC.

III.2.7 Admisibilidad de ofertas integradoras

Atendiendo a los criterios de la CNMC, **se ha eliminado la posibilidad de admitir ofertas integradoras**.

III.2.8 Criterios de adjudicación del contrato

En las observaciones de la CNMC se indica:

“...la CNMC recomienda incrementar el peso del criterio económico por encima del 50%, pues es la variable objetiva que de forma más objetiva refleja la competencia entre empresas.”

Atendiendo a esta observación de la CNMC, se ha incrementado el peso del criterio económico al 60%. No se considera un incremento mayor para que el 40% restante se centre en aspectos técnicos, de forma que quede asegurada la calidad del servicio prestado.

En cuanto al comentario posterior sobre el umbral de satisfacción, **se ha revisado** con el objeto de que aquello que no suponga puntuación adicional, se exija en el PPT. Por lo que se refiere al umbral de saciedad se han revisado para que además de permitir una correcta valoración de la calidad de la oferta, se evite introducir distorsiones en la competencia.

Respecto a la fórmula SÍ/NO sólo señalar que la definición de los criterios hace que la respuesta sea sólo en esos términos por lo que hay una polarización de la puntuación, como no puede ser de otra forma cuando se trata de atributos. En los casos de tablas de valores, en las que se ha establecido una graduación

en los criterios no puede realizarse de otra forma sin desnaturalizar el criterio de valoración.

Respecto al umbral, a pesar de que se ha configurado una valoración mediante un organismo técnico especializado, atendiendo las recomendaciones de la CNMC, se reducirá al 50 %.

Por último en cuanto a la consideración de que los OMVs no pueden dar servicios LTE, **atendiendo a la recomendación de la CNMC** el PPT se ha cambiado para que sólo sea obligatorio proporcionar cobertura 3G.

III.2.9 Periodo de implantación

En relación con el periodo de implantación, la CNMC indica:

“Respecto a la fecha de inicio (el 1 de julio de 2015), los seis meses previos empleados para la implantación pueden suponer un plazo muy ajustado para los operadores que deban solicitar servicios mayoristas (la gran mayoría en el lote 1). La aplicación de estos acuerdos puede requerir de varios meses para algunas de estas provisiones (como en el caso del uso de la oferta MARCO para tendido de cables).

Por todo ello, la CNMC recomienda revisar el periodo de implantación (al menos en el caso del lote 1), valorando la existencia de circunstancias justificativas que fundamenten un plazo más amplio.”

Se entiende que el periodo planteado de seis meses es suficiente para la implantación, ya que es un plazo que los operadores ofertan habitualmente en las licitaciones a la AGE. En cualquier caso la fecha de inicio que se indica, si bien ésta ha sido retrasada, es la fecha **a partir de la cual** se van a incorporar al concurso los distintos Ministerios y Organismos afectados según los plazos de finalización de sus contratos en vigor. Por lo tanto en muchos casos el plazo de implantación será superior a seis meses.

III.2.10 Acceso a la información precisa para elaborar las ofertas

En los anexos del pliego se incluye toda la información que se ha recogido de las diversas Entidades y que se precisa para la correcta formulación de la oferta y posterior ejecución del contrato.

El detalle de toda esta información adquiere mayor relevancia en la fase de implantación, por lo que se propone en el pliego establecer una planificación de visitas y replanteos, de forma que el operador adjudicatario pueda recopilar “in situ” toda la información que considere necesaria.

En todo caso, los caudales requeridos en los anexos del pliego para la red de datos ya reflejan un incremento en su dimensionamiento para alojar el tráfico de voz en una primera aproximación.

No obstante, los posibles licitadores siempre cuentan con la opción de consultar a la AGE cuantas dudas les pudieran surgir en el proceso de preparación de su oferta relativas a la información facilitada en los pliegos y sus anexos y que les sea necesaria para la elaboración de dichas ofertas.

III.2.11 Reserva sin cargo

La observación relativa a la reserva sin cargo del informe de la CNMC, asume una analogía de este concepto con el de las garantías definitivas. Al respecto hay que indicar que el objetivo que se persigue con la reserva sin cargo **no es homologable al inherente a las garantías definitivas**, sino que **con cargo a dicha reserva, se financiarán todas las variaciones que, en el plazo de duración inicial del contrato, estén dentro de dicho umbral**. Por tanto, se considera conveniente mantenerlo.

En la cláusula XIX.3 del PCAP se establece que la reserva se destinará a variaciones necesarias del servicio, como por ejemplo, establecimiento de pequeñas instalaciones o incrementos de la velocidad de accesos. Es una obligación general habitual en los contratos de telecomunicaciones en todos los niveles de la Administración y forma parte de la oferta económica. No es una cantidad que deba depositarse sino que se hace uso de ellos en función de las necesidades que se financien con cargo a la misma.

III.2.12 Otras cuestiones

Sobre otras cuestiones en las que en el informe de la CNMC se recomienda una mayor aclaración o mejora, indicamos lo siguiente:

- La Tabla 1, que refleja el presupuesto base de licitación, ha sido modificada tras la solicitud de informe a la CNMC, como consecuencia de diversas revisiones de las necesidades de los distintos Ministerios y Organismos participantes, así como revisiones de algunos de los precios unitarios utilizados para la estimación del presupuesto en base cero.
- Niveles de subcontratación: la normativa permite la subcontratación de una parte de la prestación. Se ha considerado razonable limitar el número de niveles de subcontratación por razones de seguridad, confidencialidad y garantía del servicio.
- Errores varios: se han corregido las erratas indicadas.
- CPD hosting / housing: se ha revisado para indicar en los anexos siempre que sea posible el tipo de CPD.

- Interconexión CPDs: los anexos del PPT especifican las tecnologías finales que deberán entregarse en ambos extremos del enlace DWDM, quedando al arbitrio del licitador cómo multiplexarlas. Es cierto que en el pliego no queda claro la tecnología que se demanda. Se ha modificado la redacción para explicitar que se demanda fibra oscura dedicada y sin tratamiento de protocolo, no alquiler de longitudes de onda.
- Interconexión servicios de telefonía fija y móvil: en el apartado del PPT 4.2.3.4 “Enlaces” se ha especificado que es una conexión, redundada. Se ha modificado para añadir la palabra “única” detrás de “una” con objeto de aclarar este punto. En cualquier caso se asume que para asegurar el servicio a los distintos organismos puede ser necesario incurrir en un sobrecoste y contratar un volumen mayor de enlaces primarios durante el primer año, hasta que se complete la migración definitiva de la red única WAN Fase I.
- Servicios de tarificación adicional: se considera más apropiada la redacción actual en la que se excluye desde el principio, salvo excepción, los servicios de tarificación adicional. En casos justificados, por supuesto se dará acceso a estos servicios.
- Plataforma de gestión de dispositivos móviles: se ha modificado la redacción de la siguiente forma
 - o Página 200, primer párrafo: (Android, iOS, Blackberry, Windows Phone, etc.).
 - o Página 201, punto 4.2.6.2.1, primera viñeta: Plataformas móviles principales soportadas: Android, iOS, Windows Phone y Blackberry⁴. → Con nota a pie de página incluida
- Operadores ISP Lote 3: de acuerdo con las observaciones de la CNMC, se modificará la redacción en el PPT para especificar claramente que al comienzo del contrato la solución con dos o más proveedores se plantea sólo como escenario más probable a largo plazo y lo que se le exige al adjudicatario es poner a disposición de la AGE los mecanismos necesarios de integración.
- Anchos de banda netos garantizados del lote 3: se ha revisado la redacción del PPT para clarificarla de acuerdo con las observaciones de la CNMC, y evitar interpretaciones erróneas. En este caso, se pretende aclarar que lo que se busca es tener respaldo frente a congestiones en la red. Estos porcentajes no son valores que se puedan sumar para calcular un ancho de banda, sino valores independientes que han de

⁴ Dadas las características especiales de los dispositivos móviles Blackberry, se podrá dar servicio de MDM desde la plataforma de Blackberry propietaria, sin perjuicio de las capacidades que se requieren para el Sistema de Movilidad Corporativa.

garantizarse frente a pruebas concretas. De ahí que no exista tal sobredimensionamiento.

- Retardos especificados en el lote 4: se ha revisado la redacción del PPT de acuerdo a la recomendación de la ITU.