

CONTESTACION DE ORANGE ESPAGNE A LA CONSULTA PÚBLICA PLANTEADA
POR LA SECRETARIA DE ESTADO Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION
SOBRE EL MODELO DE GESTIÓN DE LAS BANDAS DE FRECUENCIAS DE 1452 A
1492 MHZ Y 3,6 A 3,8 GHZ

Madrid, a 20 de Junio de 2015

CUESTIONES PREVIAS

Orange agradece la consulta planteada por la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones ya que ofrece un marco abierto para intercambiar opiniones y previsiones en relación al desarrollo del mercado y necesidades futuras de espectro.

En este sentido, se echa de menos que como ha ocurrido en otros países de nuestro entorno más inmediato se someta también a escrutinio una banda que será fundamental en los próximos años y que no es otra que la banda 700MHz que formará parte del segundo dividendo digital.

Consideramos fundamental hacer un estudio serio y detallado a la luz de las opiniones vertidas por todos los agentes afectados en relación a la banda 700MHz. La experiencia previa adquirida en relación con el primer dividendo digital debe servir para organizar un proceso más ordenado, previsible y eficiente en las nuevas frecuencias del denominado segundo dividendo que ya se están licitando en otros países.

Sería una pena desaprovechar la ocasión de poder aportar opiniones, y aspectos interesantes que permitan analizar con todo detalle la ordenación de esa banda para servicios de comunicaciones electrónicas, con una visión y alcance de medio plazo que permita analizar y prever todas las dificultades que ya se pueden anticipar desde este momento.

Asimismo, resulta cuanto menos complicado emitir una opinión certera en relación con las bandas sobre las que se plantea la consulta cuando el sector de las comunicaciones electrónicas en España está inmerso en distintos procesos de concentración que darán lugar a una situación bien diferente a la que actualmente conocemos y que podría variar en función de cómo se ejecuten los remedios impuestos por la Comisión Europea en algunas de las operaciones

actualmente en curso. En tales circunstancias es complicado hacer una previsión acertada de previsiones y necesidades de espectro a corto y medio plazo y de entorno competitivo.

De la misma manera, y consecuencia de los mismos procesos, hay operadores que bien deberán desprenderse de espectro a fin de cumplir con los caps establecidos para bandas altas (135MHz) por lo que existe una clara incertidumbre en este momento sobre cuál será la disponibilidad y composición final de frecuencias de aquí a unos meses y más aún cuáles serán los operadores que ostenten frecuencias en el futuro lo que puede conllevar mayores o menores necesidades de espectro en función de la demanda mayorista que pueda inducirse tras los procesos de mercado secundario que pudieran surgir.

Por todo ello, Orange considera que es fundamental esperar a que los procesos de consolidación en curso se formalicen para tener una clara idea de cuál será la composición del mercado, la cantidad de espectro y bandas disponibles.

Es preciso apuntar también que en el año 2011 en España se licitó una cantidad de espectro muy reseñable lo que a la vista de los crecimientos de datos publicados por la distintas autoridades reguladores no hacen presagiar necesidades de espectro relevantes en el mercado español.

Asimismo, y antes de la ausencia de cuestión alguna que plantee la situación de las limitaciones de espectro legalmente establecidas en España, Orange considera importante que se analice rigurosamente la necesidad de revisar el actual cap de espectro para bandas altas.

Sólo después de todo lo anterior podrían plantearse procesos de licitación de espectro que permitan a oferente y demandantes hacer una adecuada valoración del espectro disponible.

En este sentido, el Reino Unido ha suspendido la adopción de cualquier decisión sobre licitaciones de espectro hasta que haya una clara visión sobre cuál será la estructura del mercado resultante de los procesos de concentración en curso, algo similar a lo que está ocurriendo en España.

Orange considera que no debería plantearse una licitación de las bandas sometidas a consulta antes del segundo semestre de 2016.

No obstante lo anterior, mi representada procede a continuación a contestar a las cuestiones planteadas en función de la información disponible en este momento y

con las interrogantes abiertas sobre aspectos fundamentales para hacer valoraciones adecuadas.

CUESTIONES PLANTEADAS EN LA CONSULTA:

2.1. Interés en el uso de la banda de frecuencias 1452 a 1492MHz y servicios a prestar.

Pregunta 1. De acuerdo con su visión de la situación actual del mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas, del número de operadores que prestan servicios, de la cantidad de espectro otorgada a cada uno de ellos y de las características del tráfico actualmente cursado por las diferentes redes ¿Considera que existe en este momento demanda de espectro radioeléctrico que justifique la puesta en marcha de un procedimiento de licitación pública para el otorgamiento de derechos de explotación de esta banda de frecuencias? ¿Qué tipo de operadores considera serían los más interesados en acceder a este espectro?

Muchos estudios independientes sugieren que hay una demanda futura de espectro adicional para hacer frente al crecimiento previsto de los servicios de banda ancha móvil.

En el ámbito de la ITU y del CEPT han identificado un número de bandas para suministrar capacidad adicional de espectro, una de las cuales es la Banda L (1452-1492MHz). Esta banda ya está armonizada en Europa para capacidad adicional de bajada de datos (SDL-Supplemental DownLink-) y facilitar así una oportunidad a los operadores móviles de ampliar las capacidad de downlink para las redes móviles de banda ancha de modo que se soporte de forma más adecuada la naturaleza asimétrica de los servicios móviles de banda ancha. Operadores que ya han desplegado o están desplegando redes LTE podrían estar interesados en adquirir este espectro.

En relación con la disponibilidad de estaciones base/nodos que soporten la banda L, es preciso señalar que a fecha actual dicha banda sólo puede trabajar en combinación con bandas FDD y en el estado actual de estandarización, esto sólo es posible con las bandas 32+20 (800MHz) que ha sido específicamente definidas para LTE.

Las consultas lanzadas por Orange a distintos fabricantes han dado como resultado una clara indicación de ausencia de disponibilidad a corto plazo de

equipamiento adecuado (el tiempo de disponibilidad y penetración del mismo en el mercado será aún mayor). En este sentido, dos fabricantes han indicado que a finales de 2016 podrían estar disponibles terminales que soportaran la banda L. En cuanto a la disponibilidad de terminales en volúmenes suficientes para el mercado no se han obtenido respuestas certeras de ningún fabricante.

Ha habido un tercer fabricante que ha señalado que podría haber posibles combinaciones de la banda L con otras bandas FDD, pero insisten en la necesidad de que haya terminales disponibles lo que requeriría además una armonización de espectro adicional.

Un cuarto fabricante ha manifestado que no hay planes en relación con la banda L pero que en todo caso, permanecerán vigilantes del mercado para detectar posibles modificaciones.

Pregunta 2. Dentro del concepto general de servicios de comunicaciones electrónicas, ¿qué servicios o aplicaciones concretas cree que podrían ser prestados en esta banda de frecuencias?

Este espectro únicamente se contempla como espectro suplementario para prestar los servicios actuales, permitiendo aportar capacidad suplementaria al downlink para permitiría gestionar el tráfico asimétrico y para ampliar la capacidad de los servicios de ultra banda ancha móvil. Por tanto, la banda-L (1452-1492MHz) soportaría el crecimiento de los actuales servicios que se están prestando en las redes LTE.

2.2. Condiciones técnicas de explotación y porciones de espectro por concesión.

Pregunta 3. La banda de frecuencias, a efectos de la licitación, será dividida en bloques de frecuencias múltiples de 5 MHz, ¿qué ancho de banda considera idóneo por concesión? ¿Qué tecnología considera idónea para la explotación de esta banda de frecuencias?

Orange considera que bloques de frecuencias de 5MHz otorgan flexibilidad suficiente para decidir sobre cuántos bloques podría manifestarse interés en una eventual licitación. Es probable que la tecnología LTE sea el foco principal e inicial de esta banda. Sin embargo, respetar la neutralidad tecnológica y de servicios en la calificación de esta banda resulta esencial para garantizar flexibilidad a futuro en la introducción de futuros desarrollos y avances

tecnológicos.

2.3. Alcance geográfico de las concesiones.

Pregunta 4. Qué ámbitos geográficos considera idóneos para las concesiones, nacional, autonómico, otros? ¿Qué ventajas asociaría a cada modalidad? ¿En qué tipo de ámbito geográfico se centraría su interés?

Orange cree que las concesiones deben ser necesariamente de ámbito nacional. Orange es un operador de ámbito nacional que presta servicios de comunicaciones electrónicas a todos los clientes en todos los servicios con una experiencia de servicios equivalente donde quiera que se utilicen dichos servicios y eso requiere de concesiones de alcance nacional.

Orange está convencida de que la adjudicación de espectro a niveles geográficos inferiores (autonómicos, otros,...) incrementa notablemente las dificultades operativas e incrementa la necesidad de gestionar la coordinación de frecuencias en entornos geográficos limitados.

La experiencia previa de adjudicaciones de espectro a nivel autonómica ha demostrado la reducción considerable en la eficiencia en el uso del mismo. En la actualidad, la mayoría de las concesiones autonómicas de espectro en la banda 2.6GHz no están siendo utilizadas lo que va en contra del principio generalmente reconocido de maximizar la eficiencia en el uso del espectro.

Si a esto se le añade el hecho innegable de que a día actual esta banda sólo está armonizada para prestar servicios suplementarios de downlink para las bandas LTE significa que las necesidades de los operadores LTE, hoy en día, serían de ámbito nacional puesto que hoy existen 4 redes LTE construidas o en construcción con ese alcance territorial.

2.4. Mercado secundario de espectro.

Pregunta 5. ¿Considera que deben imponerse limitaciones temporales en cuanto al mercado secundario a los derechos de uso del espectro en la banda de frecuencias 1452-1492 MHz? En caso afirmativo, ¿considera razonable un plazo de dos años para dicha limitación?

Orange considera fundamental introducir una limitación inicial de dos años para la realización de transacciones con el espectro. Resulta absolutamente imprescindible para evitar actividades especulativas en un proceso de licitación de espectro ya que puede obligar a los operadores usuarios del mismo a un esfuerzo económico aún mayor en un entorno económico complicado.

2.5. Otorgamiento de los derechos de uso.

Pregunta 6. ¿Considera que la subasta sería el procedimiento idóneo para el otorgamiento de la banda de 1452-1492 MHz o debería plantearse la posibilidad de un concurso o un procedimiento mixto concurso-subasta?

Orange estima que el proceso de adjudicación debería afrontarse en dos fases diferenciadas. Una primera fase en la que se analizaría con seriedad y rigor la demanda real del mercado en relación con este espectro para lo que se requeriría a los potenciales licitantes que manifestaran cuales serían sus requerimientos óptimos de espectro para poder identificar de esa manera potenciales excesos de demanda si los hubiera. Si no hubiera exceso de demanda se podría proceder a la adjudicación en ese mismo momento.

En caso contrario, y tal y como se hizo en las subastas de 2011, debería organizarse una segunda fase de licitación bajo de modelo de subasta simultánea ascendente de múltiples rondas.

En cualquier caso, y para la banda de frecuencias L sería interesante analizar la viabilidad de organizar un concurso de méritos de manera tal que se primara el esfuerzo inversor y de despliegue de redes LTE, dado que se trata de bandas que únicamente sirven a titulares de dichas redes.

El objetivo del regulador en el contexto actual de Agenda Digital debería ser favorecer desarrollos de redes ultra rápidas soslayando por una vez los objetivos de recaudación económica que tradicionalmente penalizan de manera extraordinaria a los operadores móviles sin que se le faciliten las condiciones para recuperan sus inversiones ni en el mercado mayorista ni en el minorista.

Pregunta 7. ¿Cuál sería la cantidad máxima de espectro en esta banda que considera debería otorgarse a un sólo operador?

Orange considera que debería haber limitación en cuanto a la cantidad máxima a otorgarse a un operador en esta banda para evitar acumulaciones de espectro

indeseadas que podrían distorsionar la competencia. Deberían fijarse caps que permitan que, al menos los operadores legítimamente interesados en la banda, puedan acceder a cantidades paritarias de espectro, en línea con lo ocurrido en procesos de licitación anteriores. Sólo así se puede preservar el nivel de competencia en redes actualmente existente.

2.6. Otros aspectos

Pregunta 8. ¿qué otros aspectos considera deberían ser tenidos en cuenta a la hora de definir el modelo de explotación de esta banda de frecuencias?

La adjudicación de este espectro es del todo inconsistentes con las actuales restricciones impuestas para la adquisición de espectro de bandas altas de frecuencias (135MHz). Es necesario incrementar esa cifra máxima de espectro de la que un operador puede disponer en la actualidad ya que ha quedado del todo obsoleta a la luz de las nuevas disponibilidades de espectro, tanto si se incluyera esta banda en dicho cap como si no fuera así.

Si el regulador optara por mantener el actual cap y diseñar uno nuevo para las nuevas bandas, no sería sino un reconocimiento implícito de que el actual cap es insuficiente. Tampoco parece haber razones técnicas o económicamente fundadas que justifiquen la fijación de dos caps diferenciados para bandas por encima de 1GHz.

3. MODELO DE GESTIÓN DE LA BANDA DE FRECUENCIAS 3.6 A 3.8 GHz.

3.1. Interés en el uso de la banda de frecuencias de 3,6 a 3,8 GHz y servicios a prestar.

Pregunta 9. De acuerdo con su visión de la situación actual del mercado de los servicios de comunicaciones electrónicas y el número de operadores que prestan servicios, ¿considera que existe en este momento demanda de espectro radioeléctrico que justifique la puesta en marcha de un procedimiento de licitación pública para el otorgamiento de derechos de explotación de esta banda de frecuencias?

La banda 3.6-3.8GHz ha sido identificada por la CEPT para la provisión de espectro que permita capacidad adicional para servicios IMT y es probable que se adopte a nivel internacional la World Radio Conference 2015. Orange apoya la adjudicación de la banda 3.4-3.6GHz en modalidad FDD para servicios LTE-

Advanced y considera que la banda 3.6-3.8GHz como espectro adicional para downlink a través de la agregación con las bandas de las redes 3.4-3.6GHz.

Orange considera fundamental señalar que en cualquier caso, el espectro 3.4-3.6GHz no puede ser parte de un proceso de adjudicación puesto que está siendo utilizado para servicios WiMAX. En consecuencia, Orange considera que el potencial que tiene la banda 3.6-3.8GHz para futuros servicios de banda ancha móvil es significativamente bajo.

El ecosistema para la banda 3.6-3.8GHz no está desarrollado y consecuentemente Orange cree que la licitación de esta banda debería postponerse hasta que las concesiones adjudicadas en la banda 3.4-3.6GHz hayan finalizado su plazo de vigencia y poder así licitar las bandas 3.4-3.6 y 3.6-3.8 GHz conjuntamente.

Pregunta 10. ¿Dentro del concepto general de servicios de comunicaciones electrónicas, que servicios o aplicaciones concretas cree que podrían ser prestados en esta banda de frecuencias?

Orange cree que este espectro podría ser utilizado para tecnologías LTE-Advanced y soportaría por tanto, servicios avanzados de banda ancha móvil. Debido a las peores condiciones de propagación de esta banda en comparación con las bandas de frecuencias bajas, es probable que este espectro que pudiera utilizar en entornos urbanos tanto en macro-celdas como en micro-celdas.

3.2. Condiciones técnicas de explotación y porciones de espectro por concesión.

Pregunta 11. La banda de frecuencias de 3,6 a 3,8 GHz, a efectos de licitación, será dividida en bloques de frecuencias múltiplos de 5 MHz, que ancho de banda considera idóneo para cada uno de estos bloques, 5 o 10 MHz- ¿Qué cantidad total de espectro considera idónea por concesión? ¿Qué tecnología considera idónea para la explotación de esta banda de frecuencias?

Los beneficios de LTE-Advanced proceden principalmente del uso de anchos de banda lo más amplios posible. Bandas de frecuencias altas, como la banda 3.6-3.8GHz ofrece potencial para ese ancho de banda que se requiere debido a la cantidad de espectro disponible en la banda. Una fragmentación de la banda reduciría el potencial que LTE-Advanced podría ofrecer. Por ello, Orange recomendaría licitar bloques de espectro de una tamaño mínimo de 40MHz.

3.3. Alcance geográfico de las concesiones.

Pregunta 12. ¿Qué ámbitos geográficos considera idóneos para las concesiones, nacional, autonómico, otros? ¿Qué ventajas asociaría a cada modalidad? ¿En qué tipo de ámbito geográfico se centraría su interés?

Orange solicita concesiones de ámbito nacional por considerar que es la mejor opción de las posibles. Tal y como se ha comentado en una pregunta anterior, Orange es un operador que ofrece servicios en todo el ámbito nacional con una experiencia de cliente similar sino igual y por tanto, requiere de concesiones de tal alcance geográfico.

Como también se ha comentado concesiones a nivel autonómico incrementan las dificultades operativas para coordinar frecuencias y evitar interferencias en frontera lo que reduce en la práctica es espectro utilizable por los asignatarias del mismo y siendo por tanto contrario al principio de eficiencia en el uso del espectro recogido en la normativa española.

Existe un riesgo claro y evidente, a la luz de la experiencia adquirida con las concesiones autonómicas de espectro en la banda 2.6GHz de incrementar el volumen de espectro asignado y no usado o utilizado ineficientemente.

3.4. Mercado secundario de espectro:

Pregunta 13. ¿Considera que deben imponerse limitaciones temporales en cuanto al mercado secundario a los derechos de uso del espectro de la banda de 3,6 a 3,8GHz? En caso afirmativo, ¿considera razonable un plazo de dos años para dicha limitación?

Orange considera importante establecer una limitación temporal de al menos 2 años para reducir potenciales entradas especulativas en los procesos de licitación de espectro que no hagan sino incrementar artificialmente el precio del mismo con consecuencias negativas para los operadores que participan en el proceso con la legitimidad que les da necesitar el espectro para garantizar la sostenibilidad de su negocio y para el mercado en general.

3.5. Otorgamiento de derechos de uso:

Pregunta 14. ¿Considera que la subasta sería el procedimiento idóneo para el otorgamiento de las concesiones de la banda de 3.6 a 3.8GHz o debería replantearse la posibilidad de un concurso o procedimiento mixto concurso-subasta?

En caso de considerar más adecuado el procedimiento de concurso o procedimiento mixto concurso-subasta ¿cuáles son las razones y qué condiciones considera que deberían incluirse?

Como se ha señalado anteriormente, Orange considera que no es en modo alguno adecuado ni oportuno licitar en este momento la banda 3.6-3.8GHz, y que debería hacerse sólo cuando pueda licitarse conjuntamente con la banda 3.4-3.6GHz por ser ambas del todo complementarias.

En el caso de que la licitación se hiciera de tal manera, es decir, de forma conjunta para ambas bandas, podría ser interesante llevar a cabo un proceso en dos fases tal y como se ha señalado en la contestación a la pregunta 6.

No obstante, y como también se ha mencionado una configuración de una licitación en la que se tengan en cuenta despliegues previstos y realizados. En el estado actual del mercado con concentraciones de operadores que no son otra cosa que fruto de la evolución del mercado y del contexto económico en que se desarrolla, es fundamental tener en cuenta la utilización del espectro para el despliegue de redes y desarrollo de servicios en los procesos de licitación como manera de considerar los intereses de aquellos operadores que acuden para garantizar la sostenibilidad y supervivencia de su negocio a medio y largo plazo.

Pregunta 15. ¿Cuál sería la cantidad máxima de espectro en esta banda que considera debería otorgarse a un solo operador?

Orange considera que los operadores interesados deberían tener flexibilidad suficiente para poder optar a la cantidad de espectro que consideren necesaria para garantizar la prestación de servicios de manera óptima a la luz de los crecimientos de tráfico previstos siempre que se garantice que todos aquellos legítimamente interesados pueden tener opciones reales de acceso a las mismas y eso, sólo puede preservarse mediante el establecimiento de caps por parte de la autoridad competente.

3.6. Otros aspectos.

Pregunta 16. ¿Qué otros aspectos considera deberían ser tenidos en cuenta a la hora de definir el modelo de explotación de esta banda de frecuencias?

Como ya se ha comentado anteriormente, Orange considera que la banda 3.6 – 3.8GHz es complementaria de la banda 3.4 – 3.6GHz. Sin embargo, dado que la última está siendo utilizada en parte por concesiones que expirarán en 2019/2020, Orange considera necesario que no sería posible hacer una valoración adecuada de la banda 3.6 – 3.8GHz de manera aislada máxime cuando no podría utilizarse en los próximos años.

Insistimos en la necesidad de que la licitación de ambas bandas se haga de manera conjunta para un uso y valoración adecuadas.

Orange también sugiere la necesidad de revisar al alza el cap de espectro actualmente en vigor para las bandas altas de manera tal que las revisiones oportunas estuvieran ya en vigor a la fecha de realización de cualquier licitación que se plantee.