



## IPN 51/11. PRD ESPECTRO RADIOELÉCTRICO

### RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 16 de febrero de 2011, ha aprobado el presente informe, relativo al *Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital* (en adelante, el PRD), en el que analiza las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados. La versión enviada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para informe se corresponde con la sometida a audiencia pública por parte de dicho Ministerio.

El PRD viene precedido por una Consulta Pública emitida por el Ministerio proponente. La CNC participó en dicha consulta pública, a instancia de la Dirección General de Telecomunicaciones, emitiendo el correspondiente informe en julio de 2010.

En esencia, el PRD instrumenta el proceso de neutralidad tecnológica, con la devolución de parte del espectro por los operadores tenedores (*refarming*), y la consiguiente reordenación del espectro disponible para la banda de 900 MHz y, en su caso, 1800 MHz, y establece las licitaciones para el espectro disponible en las bandas de 800 MHz y 2,6 MHz. También impone toques máximos (*spectrum caps*) de acaparamiento de espectro por parte de los distintos operadores para el conjunto de las bandas por encima de 1 GHz y por debajo de 1 GHz. Por último, el PRD amplía las bandas de frecuencia en las que se puede efectuar la transferencia de títulos habilitantes o cesión de derechos de uso del dominio público radioeléctrico.

El informe de la CNC arranca de un punto de partida similar al de su informe a la Consulta Pública: sin perjuicio de la valoración general positiva de la iniciativa y de que se comparte la conveniencia de instrumentar la neutralidad tecnológica a la mayor brevedad, se sigue considerando que el mantenimiento de la competencia no se garantiza suficientemente.

Las principales observaciones de la CNC al PRD son:

- En relación con el cálculo del equilibrio económico de las concesiones tras el proceso de neutralidad/*refarming*, si bien se reconoce la dificultad del mismo, se considera que, en ausencia de elementos para estimar cómo se va a calcular el beneficio que supone para los operadores actualmente tenedores de espectro el poder contar, con carácter inmediato, con neutralidad tecnológica en las bandas de 900 y 1800 MHz, no puede asumirse que la cesión de espectro a que los operadores vienen obligados para acceder a la neutralidad tecnológica

en el espectro que retienen pueda causar previsiblemente un perjuicio neto para éstos, como el PRD parece dar a entender.

- En todo caso, las medidas correctoras deberían ir encaminadas estrictamente a eliminar potenciales falseamientos de la competencia. Sin embargo, el PRD establece compensaciones disociadas de esta finalidad que pueden distorsionar dicho cálculo del equilibrio económico-financiero, como la obligación de inversiones a determinados operadores en la banda de 900 MHz, o en todo caso resultar muy perjudiciales para la futura competencia, como por ejemplo la posibilidad de prorrogar el plazo de las concesiones vigentes.
- El PRD realiza un tratamiento distinto de la disponibilidad de neutralidad tecnológica y la consiguiente devolución de espectro en la banda de 900 y 1.800 MHz. Algunas de estas diferencias no están relacionadas con el objetivo de evitar falseamientos de la competencia, y en consecuencia deberían eliminarse. Este sería el caso, por ejemplo, del sometimiento de la aplicación de la neutralidad tecnológica en la banda de 1.800 MHz a la voluntad de los operadores actualmente tenedores de espectro. En esta banda la neutralidad tecnológica debería aplicarse automáticamente, y el espectro devuelto debería ser licitado en bloques de 5 MHz. En relación con las medidas correctoras del equilibrio económico financiero de las concesiones, debería desaparecer la obligación de inversiones adicionales en 900 MHz y la posibilidad de ampliación de concesiones más allá de su vigencia actual. Asimismo, la obligación de compensación adicional al Estado debería extenderse a ambas bandas.
- En relación con la reordenación de la banda de 900 MHz, se considera que una opción más favorecedora de la competencia que la adoptada en el PRD consistiría en establecer un límite máximo de 10 MHz por operador y mantener la reordenación mediante licitaciones en bloques de 5 MHz, de manera que, en 2011, los operadores con espectro superior a dicha cantidad tendrían que devolver el excedente (y el operador restante devolver 1 MHz). A cambio, el espectro retenido se podría disfrutar íntegramente hasta el fin de la vigencia de las actuales concesiones demaniales y el espectro revertido se licitaría con disponibilidad inmediata (en 2 bloques de 5 MHz).
- Por lo que respecta a las obligaciones de servicio mayorista, deberían extenderse a todas las bandas sujetas a reordenación y se deberían beneficiar de ellas los Operadores de Móviles Virtuales además de los Operadores con Red Propia sin espectro suficiente, pudiendo valorarse

la conveniencia de establecer regulación ex ante en cuanto a los precios y condiciones del servicio.

- Se considera que los límites de acaparamiento de espectro propuestos para las bandas superiores a 1 GHz no son lo suficientemente ambiciosos para evitar riesgos de acaparamiento excesivo por parte de determinados operadores. En este sentido, el límite global en las bandas por encima de 1 GHz se debería rebajar, como mínimo, a 50 MHz pareados. Igualmente, se debería incluir un límite adicional en relación con las frecuencias no pareadas (TDD) de 10 MHz por operador.
- La celebración de las licitaciones debe evitar discriminaciones temporales y, en el caso de que sean concursos, los criterios de adjudicación deben perfilarse de manera precisa y conocerse con antelación suficiente. Adicionalmente, podría valorarse considerar que los pagos derivados de la puja que se establezca en el seno de las subastas o concursos no deban ser realizados de una sola vez al obtener la concesión, sino que se satisfagan periódicamente a lo largo de la vida de la misma, de manera proporcional o incluso progresiva, para reducir el riesgo de que la retribución al Estado derivada del acceso al espectro opere como un elemento que dificulte la competencia de manera asimétrica.

## **IPN 51/11. PRD ESPECTRO RADIOELÉCTRICO**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 16 de febrero de 2011, vista la solicitud de informe presentada por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en relación con el *Proyecto de Real Decreto sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital* (en adelante, el PRD), ha aprobado el presente informe.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el pasado 7 de febrero de 2011. La documentación remitida consiste exclusivamente en una versión del mencionado PRD. No se adjuntó la Memoria del Análisis del Impacto Normativo ni ninguna otra documentación adicional. La versión del PRD se corresponde con la sometida a audiencia pública por parte del Ministerio proponente<sup>1</sup>.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **I. ANTECEDENTES**

El PRD pretende transponer al ordenamiento jurídico español la *Directiva 2009/114/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de septiembre de 2009 por la que se modifica la Directiva 87/372/CEE relativa a bandas de frecuencia a reservar para la introducción coordinada de comunicaciones móviles terrestres digitales celulares públicas paneuropeas en la Comunidad* (en adelante, la Directiva), complementada por la *Decisión de la Comisión Europea de 16 de octubre de 2009 relativa a la autorización de las bandas de frecuencias 900 MHz y 1.800 MHz para los sistema terrenales capaces de prestar servicios paneuropeos de comunicaciones electrónicas en la Comunidad* (en adelante, la Decisión).

En dicha normativa se consagra el principio de neutralidad tecnológica en las bandas mencionadas, que ya no estarán vinculadas exclusivamente a la tecnología GSM sino también al resto de tecnologías terrestres capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas, entre las que destaca el

---

<sup>1</sup> Con posterioridad, en fecha 16 de febrero, se recibiría un nuevo borrador del Proyecto, remitido por el Ministerio proponente “para información” de la CNC. Los cambios que incorpora el nuevo borrador se comentan en la adenda al presente informe.

sistema UMTS. No obstante, se reconoce que la introducción de dicho principio, sin ir acompañada de medidas adicionales, puede dar lugar a situaciones de falseamiento de la competencia, en particular en los casos de operadores móviles que ya tienen asignadas frecuencias en la banda 900 MHz, ya que el valor del espectro que tienen asignado los operadores se incrementa. Por ello, se habilita a los Estados miembros para que, cuando resulte proporcionado y objetivamente justificado, puedan modificar o reconsiderar los derechos de uso del espectro para evitar falseamientos de la competencia

El PRD ha venido precedido por una consulta pública instada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC, en adelante). La CNC participó en dicha consulta pública, a instancia de la Dirección General de Telecomunicaciones, emitiendo el correspondiente informe en julio de 2010.

Por otro lado, simultáneamente se ha venido preparando por el MITyC una reforma de la *Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones* (en adelante, LGTel) instrumentada a través de dos proyectos normativos diferentes: por un lado, la aprobación de la Ley de Economía Sostenible (en adelante, LES) a fecha del presente informe aún no publicada en el BOE y, por otro, una reforma más amplia del texto de la LGTel, actualmente en fase de anteproyecto. En ambas reformas se abordan cuestiones relativas al espectro radioeléctrico. Destaca la consagración del principio de neutralidad tecnológica en las bandas de 900 y 1.800 MHz que se realiza en la LES en su art. 48.

## II. CONTENIDO

El PRD cuenta con un preámbulo, nueve artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria, y cuatro disposiciones finales. Aplica el principio de neutralidad tecnológica en las bandas de 900 y 1.800 MHz, adoptando una serie de medidas para mantener el equilibrio económico-financiero de las concesiones anteriormente otorgadas y revertir al Estado determinados bloques de frecuencia para ser ofertados en licitación pública (*refarming*). Así:

- En la banda de 900 MHz, revierten al Estado bloques de frecuencias de Telefónica Móviles de España, S.A.U. (en adelante, TME), Vodafone España, S.A.U. (en adelante, VFE) y France Telecom España, S.A. (en adelante, FTE) para poder reorganizar la banda en bloques de 5 MHz pareados. La concesión de las frecuencias que estos operadores retienen podrá ampliarse, en compensación por ello, hasta el 31 de diciembre de 2030. El espectro disponible como consecuencia de estas cesiones será licitado y puesto a disposición de los operadores en dos ocasiones, una en 2011 (en cuya licitación no pueden participar TME ni VFE) y la otra en 2015 (sin limitaciones a la concurrencia). También se

impone a los operadores móviles con red propia (OMR) la obligación de ofrecer un servicio mayorista a los operadores de comunicaciones móviles con red propia que no puedan aplicar la neutralidad tecnológica en esta banda por carecer de disponibilidad de espectro.

- En la banda de 1.800 MHz, se permite la neutralidad tecnológica a los operadores que cuentan con bloques de frecuencias, a instancia de tales operadores. Los operadores que deseen dicha neutralidad tecnológica deben ceder 5 MHz pareados, que serán sometidos a licitación, a la que no pueden presentarse los operadores que ya disfrutaran de espectro en esta banda. En tal caso, la concesión de los operadores por el espectro retenido podrá ampliarse, en compensación por la cesión de parte de su espectro, hasta el 31 de diciembre de 2030.
- También se contemplan actuaciones en relación con el espectro disponible en las bandas de 800 MHz y 2.600 MHz. Así, en la banda de 800 MHz, para asignar el espectro que quedará libre tras el denominado dividendo digital, se contemplan seis licitaciones públicas para la concesión de bloques de frecuencia de 5 MHz pareados cada una, cuya disponibilidad debe producirse como muy tarde a finales del año 2014. En la banda de 2.600 MHz, se contemplan 12 licitaciones de concesiones demaniales de ámbito estatal (4 de 10 MHz pareados, 3 de 5 MHz pareados, y 5 de 10 MHz no pareados), y de ámbito infraestatal (concesiones de 10 MHz y de 5 MHz para Galicia, Asturias, País Vasco, Extremadura y resto de España).
- El PRD impone topes máximos (*spectrum caps*) de acaparamiento de espectro por parte de los distintos operadores: 20 MHz pareados para el conjunto de las bandas 800 y 900 MHz, y 55 MHz pareados de ámbito estatal para el conjunto de las bandas de 1.800, 2.100 y 2.600 MHz.
- Por último, se amplían las bandas de frecuencia en las que se puede efectuar la transferencia de títulos habilitantes o cesión de derechos de uso del dominio público radioeléctrico, si bien se establece una prohibición de dicha transferencia hasta transcurridos dos años desde el acceso a las frecuencias.

### **III. OBSERVACIONES**

#### **III.1 El informe de la CNC a la Consulta Pública**

En el documento sometido a la Consulta Pública de mediados de 2010, el MITyC se planteaba determinadas opciones regulatorias para instrumentar la neutralidad y el refarming (devolución de espectro) de las bandas de 900 y 1.800 MHz, y determinadas medidas de acceso al espectro disponible en relación con las bandas de 800 y 2600 MHz.

En su informe de participación en esta Consulta Pública, la CNC señaló que la reordenación del espectro tendría que tener como principios fundamentales el facilitar la presencia en el mercado de nuevos operadores con red de acceso propia (OMR, en adelante), promover un mayor equilibrio entre los operadores con red ya presentes en el mercado, y fomentar la competencia entre los operadores con red y los operadores móviles virtuales (OMV, en adelante) y, en general, los que no hayan podido acceder al uso del espectro.

Con carácter general, la CNC consideró que, sin perjuicio de lo acertado de la iniciativa, el objetivo general de evitar falseamientos de la competencia efectiva, no se encontraba suficientemente garantizado. A la hora de establecer más precisamente el impacto de la iniciativa sobre la competencia, la CNC destacó la necesidad de reforzar el análisis conjunto de actuaciones en las diferentes bandas de frecuencia. Además, se señaló que el documento no contenía la información necesaria para una valoración cuantitativa adecuada sobre el impacto de la introducción de la neutralidad tecnológica y el refarming sobre las concesiones de uso privativo que se ven afectadas por dichas medidas y sobre las condiciones de competencia.

De manera más concreta, se realizaron las siguientes recomendaciones:

a) En relación con la neutralidad tecnológica y *refarming*:

- En la licitación de bloques de frecuencias contemplada en el documento presentado por el MITyC no se tenía en cuenta en su justa medida el riesgo para la competencia de dos factores: la distinta capacidad económica de los agentes y, la presencia, en su caso, de algunos de ellos en el mercado.
- En relación con los *spectrum caps* fijados para el conjunto de las bandas inferiores y superiores a 1GHz, se consideró que los límites propuestos resultan demasiado generosos, pudiéndose llegar a un escenario en el que tres operadores coparían entre el 80 y el 90% del espectro. Esta situación resultaba más grave al no incluirse en el cómputo de dichos límites los bloques no pareados de frecuencias.

b) En relación con las medidas regulatorias más allá de las necesarias para garantizar que no se falsea la competencia, la CNC consideró que la existencia de otros objetivos de interés público (obligaciones de inversión y/o cobertura geográfica para los operadores) no puede impedir el objetivo principal de las actuaciones sobre el espectro, que no es otro que el de no falsear la competencia. Así mismo, se consideró particularmente perjudicial para la misma la ampliación de los plazos máximos de duración de las concesiones, lo que implicaría que se

cierre una parte muy significativa del mercado hasta el año 2030. Por el contrario, se consideró justificada la garantía de un servicio mayorista a prestar por los OMR a los OMV.

### **III.2 Observaciones al PRD**

Visto el texto del PRD como consecuencia del proceso de reflexión derivado de la Consulta Pública, se aprecia que, **en general, las observaciones realizadas a la Consulta pública no han sido, a juicio de la CNC, lo suficientemente tenidas en cuenta**, por lo que, sin perjuicio de la valoración general positiva de la iniciativa y de que se comparte la conveniencia de instrumentar la neutralidad tecnológica a la mayor brevedad, se sigue considerando que el mantenimiento de la competencia no se garantiza suficientemente.

Por otra parte, se siguen echando en falta los análisis económicos que se pudieran haber realizado para determinar una primera valoración de los beneficios de autorizar la neutralidad tecnológica a los operadores, del valor del espectro que revertiría al Estado y de otras medidas relacionadas con el equilibrio económico-financiero de las concesiones. Entre estos elementos, como ya puso de manifiesto el informe sobre la Consulta Pública, cabría destacar el análisis de la demanda prevista para servicios de voz y de acceso a banda ancha en movilidad, el análisis comparativo de los costes en inversiones necesarios para el despliegue de redes en las diferentes bandas de frecuencia, la estimación de las fechas en que estarán disponibles comercialmente los equipos y tecnologías de las redes de nueva generación móvil, y el análisis del actual despliegue y cobertura de las redes de los OMR. En consecuencia, **al no haberse adjuntado la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, no resulta del todo posible valorar la fundamentación analítica de las opciones que se han instrumentado**.

Sin perjuicio de lo anterior, y con un planteamiento similar expresado en su informe a la Consulta Pública, la CNC considera pertinente realizar las siguientes observaciones específicas al PRD, que en general vienen referidas a la instrumentación de la neutralidad tecnológica y el *refarming* en las bandas de 900 y 1.800 MHz.

#### ***Neutralidad/refarming y restauración del equilibrio económico de las concesiones preexistentes***

Los artículos 3 y 4 del PRD, partiendo de la posibilidad de que la introducción de neutralidad tecnológica en las bandas de 900 y 1800 MHz genera una ventaja competitiva para los tenedores de espectro en tales bandas, establece que esta actuación debe ser compensada con la reversión de una parte de

dicho espectro al Estado. Además, en la banda de 900 MHz el *refarming* va acompañado de la obligación para dos operadores de inversiones adicionales en infraestructuras de telecomunicaciones para facilitar la implantación en zonas rurales.

Por añadidura, dada la dificultad de cuantificar tanto el valor del espectro retenido tras la neutralidad tecnológica como el del espectro cedido, el PRD considera que pueden ser necesarias medidas correctoras del equilibrio económico de las concesiones preexistentes adicionales a aquéllas con que actualmente ya cuentan los operadores tenedores de espectro. Así, se establece la posibilidad de ampliar el plazo de vencimiento original de las concesiones (en la banda de 900 MHz hasta finales de 2030 como máximo; en la banda de 1800 MHz hasta esa fecha en concreto) y, en su caso, para la banda de 900 MHz de acompañar dicha ampliación con una compensación económica de los operadores al Estado, en función de cuál sea la ampliación efectiva de dicho plazo concesional.

Se parte de que el cálculo del reequilibrio económico-financiero de las concesiones demaniales afectadas por la neutralidad tecnológica y el proceso de reordenación pasa por la determinación y la posterior comparación de dos elementos: por un lado, el beneficio que para los operadores tenedores de espectro se deriva de poder implementar la neutralidad tecnológica de manera inmediata en las bandas en cuestión; por otro, el perjuicio que soportarán como consecuencia de la cesión parcial de espectro que estos operadores han de realizar. Dicho de otra manera, el beneficio que les podría suponer la aplicación de la neutralidad tecnológica a toda la cantidad de espectro que actualmente comprenden sus respectivas concesiones se verá atemperado con la cesión de espectro a que se ven obligados.

A este respecto, cabe señalar lo siguiente:

- En relación con **la determinación del coste del refarming para los operadores**, a la hora de calcular el equilibrio económico-financiero de las concesiones demaniales afectadas, el art. 3.6 del PRD alude a que los bloques de frecuencias revertidos en la banda de 900 MHz se valorarán a partir del resultado de las licitaciones de la banda de 800 MHz, espectro que estará disponible a partir de 2015, en función del precio medio de mercado de 1 MHz para cada año que resulte de la cantidad global recaudada en tales licitaciones. Este precio puede ser un elemento objetivo, si bien aproximativo, para determinar el coste que la devolución del espectro en la banda de 900 MHz tiene sobre los operadores. Ello **constituye un avance con respecto a la Consulta Pública en términos de concreción**, si bien ha de tenerse en cuenta que, si el primer bloque de frecuencias revertidas en la banda de 900

MHz tiene que estar disponible en 2011, resultará difícil calcular dicho valor si las licitaciones de la banda de 800 MHz se celebran después de tal fecha.

- **Sin embargo, el PRD no proporciona elementos para estimar cómo se va a calcular el *beneficio*** que supone para los operadores actualmente tenedores de espectro el poder contar, con carácter inmediato, con neutralidad tecnológica en las bandas de 900 y 1800 MHz. En este sentido, aunque resulta difícil cuantificar “cuánto vale” la posibilidad de explotar bajo el principio de neutralidad tecnológica el espectro retenido, **no puede compartirse que la cesión de espectro a que los operadores vienen obligados para acceder a la neutralidad tecnológica en el espectro que retienen pueda causar de manera cierta y previsible un perjuicio neto para éstos.** Esta consideración es la que parece subyacer en el PRD cuando explicita en el art. 3.6 que: “el equilibrio económico-financiero de las concesiones demaniales afectadas, *alterado como consecuencia de los bloques de frecuencias que revierten al Estado...*”. Antes al contrario:
  - Es plausible asumir que la posibilidad de prestar servicios UMTS y, en su momento, LTE, en relación con la cantidad de espectro que retienen, mejora su posición competitiva sustancialmente ante los operadores que no cuenten con espectro en tales bandas, en relación con la imposibilidad de aplicar la neutralidad.
  - A ello hay que sumarle que la aplicación de la neutralidad en estas bandas sería inmediata, mientras que la disponibilidad de espectro en la banda de 800 MHz (dividendo digital), que es la de características técnicas más similares a la de 900 MHz, así como de parte del espectro a devolver por los operadores en dicha banda, se difiere hasta 2015. Tanto desde el punto de vista del servicio de acceso móvil a Internet como del acceso a muy alta velocidad derivado de los nuevos servicios LTE, el interés para nuevos entrantes que en el momento de licitarse el espectro de 800 MHz no estén presentes ya en 900 MHz es considerablemente más limitado, dado que los operadores con frecuencias en la banda de 900MHz disfrutarán de un periodo mínimo de 4 años para captar la demanda de esta clase de servicios.
- De acuerdo con la Directiva 2009/114/CE, las medidas destinadas a cambiar el contenido económico de las concesiones existentes deben ir encaminadas a evitar el falseamiento de la competencia en el mercado. Entre estas medidas se encuentra, por ejemplo, la obligación de prestar servicio mayorista a OMR que no dispongan de espectro suficiente. Sin

embargo, la Directiva no contempla la imposición de obligaciones a los operadores adicionales disociadas de esta finalidad, tales como la obligación de inversión en infraestructuras de red en zonas rurales a dos operadores. Existen otras posibilidades regulatorias de favorecer este tipo de inversiones sin que tengan por qué ir ligadas al proceso de introducción de la neutralidad tecnológica en las bandas actualmente en uso para servicios de telefonía móvil, por ejemplo como elementos a tener en cuenta en la valoración de las licitaciones que se celebren. Sin embargo, incluirlas como obligación para introducir la neutralidad tecnológica puede alterar el ya difícil cálculo del reequilibrio económico-financiero y determinar el otorgamiento de ventajas a los concesionarios que pueden condicionar en gran medida el desarrollo futuro de la competencia, como la posibilidad de prorrogar las concesiones hasta 2030. Por tanto, **se considera que las obligaciones de inversión deberían eliminarse. De la misma manera, debería respetarse la duración de las concesiones actuales tras las modificaciones derivadas de la neutralidad y la reordenación efectuada.**

- En todo caso, la valoración del restablecimiento del equilibrio económico variará, evidentemente, dependiendo de cuál sea el tamaño de los bloques de frecuencias revertidos al Estado, así como el momento en que se haga efectiva dicha devolución.
- Finalmente, se reconoce que, en relación con la consulta pública, el PRD precisa en mayor medida el régimen de compensaciones y obligaciones de los operadores tenedores de espectro en las bandas sometidas a *refarming*. Sin embargo, algunos de los elementos que determinan el contenido económico de los derechos y obligaciones de la concesión quedan sin precisar o sujetos a ejercicios de discrecionalidad posteriores (como por ejemplo, la extensión de la obligación de servicio mayorista de *roaming* más allá de 2015, recogida en el art. 3.5 del PRD).

### ***Tratamiento de la neutralidad/refarming en las bandas de 900 y 1800 MHz***

Los artículos 3 y 4 del PRD realizan un **tratamiento distinto de la disponibilidad de neutralidad tecnológica y la consiguiente devolución de espectro en la banda de 900 y 1800 MHz**. La introducción de algunas de estas diferencias resultan justificadas para reducir los riesgos para la competencia derivados de la implantación de la neutralidad tecnológica (limitación de acceso a licitaciones para algunos operadores, distinta cantidad de espectro revertido), en atención a la distinta situación de partida existente en ambas bandas (cantidad de espectro total disponible en cada banda y distinta posición de los operadores entre sí). Pero otras no se derivan de tal propósito, sino que, al contrario, pueden perjudicar sustancialmente las

condiciones de competencia, y en consecuencia deberían eliminarse. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Mientras que en la banda de 900 MHz la neutralidad tecnológica y en consecuencia el *refarming* se establecen de manera automática (sin necesidad de que los operadores titulares de espectro tengan que pronunciarse favorablemente), en la banda de 1800 MHz ello depende de la voluntad de los operadores titulares, que tienen que solicitar la neutralidad al MITyC y en consecuencia devolver una parte del espectro del que disfrutaban, lo que resulta inconsistente respecto a lo señalado tanto por la Decisión de la Comisión Europea de 16 de octubre 2009 como por el actual art. 48.1 de la Ley de Economía Sostenible, que no realizan distinciones en este sentido. En particular, dicho precepto de la LES determina que tanto la banda de 900 como la de 1.800 MHz “se ponen a disposición de los sistemas GSM y UMTS así como de otros sistemas capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas que puedan coexistir con los sistemas GSM”.

En línea con tal dicción, **se estima más favorecedor de la competencia el que la instrumentación de la neutralidad, en cualquier banda de frecuencias, no dependa de la voluntad de los operadores actualmente tenedores de espectro**, que podrían utilizar tal posibilidad para poner en práctica comportamientos estratégicos destinados a dificultar el acceso al mismo por parte de terceros operadores, en función de la disponibilidad de espectro en otras bandas con que cuenten aquéllos. Se considera, en consecuencia, que la posibilidad que el PRD brinda en este sentido para la banda de 1800 MHz debería eliminarse.

- Mientras que en la banda 900 MHz se determina el tamaño de cada licitación (dos bloques de 5 MHz pareados y uno de 4,8 MHz pareados), en la banda de 1.800 MHz no se establece cuál será el tamaño de las licitaciones. En este sentido, podría darse el caso de que se estableciese una sola licitación para todo el espectro eventualmente disponible (hasta 15MHz).

De manera análoga a lo que ocurre en la banda de 900 MHz, y en línea con la observación anterior de no sujetar la neutralidad ni la reordenación del espectro a la voluntad de los operadores que actualmente disponen de él, **se debería establecer para las nuevas licitaciones previstas en la banda de 1800MHz que éstas se realicen en bloques separados de 5 MHz**, para evitar el acaparamiento por parte de un único operador.

- Mientras que en la banda de 900 MHz existe una obligación adicional de inversión en redes móviles para determinados operadores (Telefónica Móviles de España, S.A.U y Vodafone España, S.A.U, en adelante TME y VFE), en la banda de 1800 MHz no existe tal obligación. De la misma manera, en esta última banda el plazo de ampliación de las concesiones demaniales modificadas se fija hasta finales de 2030 (mientras que en la banda de 900 MHz tal plazo se establece como máximo). En consecuencia, tampoco se prevén para la línea de 1800 MHz compensaciones adicionales en favor del Estado para restablecer el equilibrio económico de la concesión.

Esta última circunstancia viene a corroborar el planteamiento de partida del PRD en cuanto a las compensaciones derivadas de la reordenación del espectro: la cesión de espectro tras la aplicación de la neutralidad tecnológica implica un perjuicio neto para los operadores tenedores de espectro en dichas bandas. Para compensar ese perjuicio se contempla la extensión del plazo de la concesión y, en el caso de la banda de 900 MHz, sólo en el supuesto de que se decida que dicha extensión no tendrá lugar hasta el máximo permitido de finales de 2030, cabrá una compensación al Estado. La compensación, por lo tanto, no se liga a la valoración del beneficio o perjuicio neto de la neutralidad frente al rearing (o incluso a la obligación de inversiones adicionales), sino a la no extensión de la prórroga de la concesión por todo el plazo que el PRD posibilita. De ahí que, puesto que en 1.800 MHz el plazo de la prórroga sería cierto, no máximo, no se contemple la posibilidad de compensaciones adicionales en favor del Estado.

Como ya se ha manifestado, la CNC no comparte tal planteamiento, y considera que **debería homologarse el tratamiento en ambas bandas, haciendo desaparecer la obligación de inversiones adicionales en 900 MHz y la posibilidad de ampliación de concesiones más allá de su vigencia actual. Asimismo, la obligación de compensación adicional al Estado debería extenderse a ambas bandas**, con arreglo a una metodología y criterios uniformes y previamente establecidos, para determinar el mantenimiento del equilibrio económico-financiero de las concesiones afectadas.

### ***Reordenación de la banda de 900 MHz***

La Directiva 2009/114/CE habilita a los Estados miembros para adoptar medidas correctoras en caso de considerar probable que la aplicación de la neutralidad tecnológica a la asignación actual de la banda de 900 MHz pueda

resultar en falseamientos de la competencia. En atención a tal circunstancia, el art. 3 del PRD regula la reordenación de dicha banda de la manera que resume el cuadro siguiente:

OPERADOR	ESPECTRO ACTUAL (MHz)		VIGENCIA CONCESIONES MODIFICADAS	
	2011	2015		
TME (Movistar)	16	13,8	5	2020
VFE (Vodafone)	12	11	10	2020
FTE (Orange)	6	5 (mínimo)	5 (mínimo)	2020
ESPECTRO SOBRANTE	0,8	0,8		
ESPECTRO DEVUELTO		5	9,8	
LICITACIONES		1 (5MHz) <sup>(1)</sup>	2 (5 y 4,8 MHz)	

Fuente: elaboración propia con base en el art. 3 PRD.

<sup>(1)</sup> TME y VFE no pueden concurrir a esta licitación.

Así, los tres operadores que utilizan espectro en la banda de 900 MHz (TME, VFE y France Telecom España, S.A, en adelante FTE), se ven obligados a revertir bloques de frecuencia al Estado con diferencias en cuanto al volumen y la fecha de realización (2011 y 2015). El art. 3.7 del PRD establece que para asignar el espectro revertido existirá una única licitación en 2011, por un bloque de 5 MHz, a la que no pueden concurrir ni TME ni VFE. En 2015, existirán dos nuevas licitaciones, una por 5 MHz y otra por 4,8 MHz, a la que sin embargo ya podrán concurrir todos los operadores.

La CNC ya expuso en su informe a la Consulta Pública que las licitaciones deberían garantizar una suficiente capacidad de competir a los OMV; conceder prioridad a los OMR que no dispongan de espectro en la banda en cuestión y otorgar preferencia a los nuevos entrantes en los procedimientos de licitación.

Se considera que la solución recogida en el PRD no permite alcanzar tales objetivos, ya que emplaza a los potenciales interesados a luchar por una única concesión por el espectro inmediatamente disponible (de mucho mayor valor económico y estratégico para la reasignación de las frecuencias GSM/UMTS y el despliegue de nuevas redes LTE que las licitaciones de 2015), permitiendo a su vez la neutralidad tecnológica de una gran parte del espectro de los actuales tenedores (13,8 MHz pareados de TME, 11 MHz de VFE y 5 de FTE, lo cual supone, en el peor de los casos, que siguen contando con alrededor del 80% del espectro del que antes disponían, sin aplicar la neutralidad).

La compatibilización de los principios mencionados con la disponibilidad inmediata de la mayor cantidad posible de espectro resulta crucial para garantizar el equilibrio competitivo. A estos efectos, se considera preferible la siguiente solución:

- **Establecer un límite máximo de 10 MHz por operador en la banda de 900 MHz**, manteniendo el objetivo de reordenar dicha banda en bloques de 5 MHz. Así, en 2011, cada operador tendría que devolver el excedente de esos 10 MHz, que estarían disponibles para licitación de forma inmediata. Esto afectaría de manera inminente a TME y VFE, que tendrían que devolver la cantidad excedente mientras que FTE, por su parte, tendría que revertir 1 MHz en 2011, al igual que en la propuesta actual del art. 3.3 del PRD.
- **El espectro retenido se podría disfrutar íntegramente hasta el fin de la vigencia de la actual concesión demanial** (en principio en 2020, salvo en el caso de TME, una de cuyas concesiones finaliza en 2020 y la otra en 2015).
- **Licitación con disponibilidad inmediata del espectro revertido** (en 2 bloques de 5 MHz). Ni TME ni VFE, en virtud del límite propuesto anteriormente, podrán concurrir a dicha licitación, y FTE no podría acceder a los dos bloques señalados, salvo que el procedimiento de licitación de alguno de los bloques quedara desierto, en cuyo caso se podría celebrar un nuevo procedimiento sin la limitación señalada.

### ***Obligaciones de servicio mayorista***

Para los operadores que cuenten con una cantidad de espectro mayor a 10 MHz pareados en la banda de 900 MHz, el art. 3.5 del PRD impone la obligación de ofrecer un servicio mayorista a los OMR que no puedan aplicar la neutralidad tecnológica por carecer de frecuencias suficientes, siendo las condiciones de provisión libremente pactadas por las partes. La obligación se revisará en mayo de 2015 por la CMT, quien también resolverá los conflictos que surjan entre operadores como consecuencia de la fijación de las condiciones de provisión.

En este sentido, la CNC considera lo siguiente:

- Esta obligación debería aplicarse no sólo en beneficio de los OMR sin espectro suficiente, sino que **también los OMV deberían beneficiarse de la medida**. Esto se justifica en que las barreras de entrada a la provisión de servicios móviles UMTS y LTE como consecuencia de la falta de acceso a espectro son, como mínimo, tan elevadas para los segundos como para los primeros.
- **La obligación comentada debe imponerse a todas las bandas sujetas a *refarming***, tanto las que están por debajo de 1GHz (900 MHz) como por encima (1800 MHz) para facilitar la entrada de los OMV.

- La negociación libre de las condiciones del servicio puede ser complicada teniendo en cuenta que los tenedores de espectro pueden utilizar su posición para dificultar el acceso de otros operadores al mercado. La mera supervisión de la CMT puede no ser suficiente para evitar este problema por lo que **debería valorarse si no resulta más eficaz el establecer regulación ex ante** al respecto.
- **Los criterios** con arreglo a los cuales la CMT revisará esta obligación en mayo de 2015 **deberían especificarse y someterse a informe de la CNC**, dado su potencial de afección a la competencia en los mercados.

### ***Spectrum caps***

El art. 7.1 del PRD prevé dos límites en el uso de frecuencias por un mismo operador: 20 MHz pareados para frecuencias por debajo de 1 GHz (800 y 900 MHz) y 55 MHz pareados para las frecuencias por encima de 1 GHz (1.800, 2.100 y 2.600 MHz). En este sentido, se considera relevante señalar lo siguiente:

- **El art. 7.1 del PRD debería hablar de acaparamiento de la disponibilidad de frecuencias y no de uso de las mismas**, para evitar interpretaciones no deseables en el sentido de que el límite se pudiera referir a frecuencias efectivamente usadas y no a aquéllas de las que se dispone y están ociosas.
- **El límite global en las bandas por encima de 1 GHz se debería rebajar, como mínimo, a 50 MHz pareados.** De esta manera, dado que los OMR actuales ya cuentan con 40MHz pareados por encima de 1 GHz, se evitaría el acaparamiento de todas las frecuencias que saldrán a licitación en la banda de 2.600 MHz por parte de los operadores que actualmente cuentan con espectro por encima de 1 GHz.
- En estas bandas por encima de 1 GHz, **se debería igualmente incluir un límite adicional en relación con las frecuencias no pareadas (TDD) de 10 MHz por operador** para evitar un acaparamiento de las mismas por parte de los mismos operadores (existen un total de 50 MHz disponibles). Si bien el valor técnico-económico actual de dichas frecuencias no es sustancial, a medida que se incremente el peso de las tecnologías orientadas a servicios de datos y en particular de acceso a Internet, dicho valor podrá ser mucho mayor, puesto que las frecuencias no pareadas resultan particularmente eficientes para tales servicios, que presentan además una importante asimetría en el tráfico.
- En las bandas por debajo de 1 GHz, sí se recoge la propuesta de reordenación de la banda de 900 MHz antes realizada, no sería necesario modificar el límite propuesto en el art. 7.1 del PRD de 20 MHz.

- Con independencia de que, tal y como establece el art. 7.3 del PRD, en la modificación de dichos límites deba participar el regulador sectorial con un informe de carácter previo, **cualquier modificación de dichos límites debería someterse a informe de la CNC.**

### ***Diseño de las licitaciones***

El PRD establece que las nuevas frecuencias, así como de las que revierten al Estado, se adjudicarán mediante licitaciones previas. El PRD no precisa si el mecanismo a utilizar será el concurso (en el que uno de los criterios de valoración, pero no el único, puede ser la puja económica) o la subasta, en cuyo caso la puja económica es el único criterio de valoración.

Bajo cualquiera de estas modalidades, **se debe insistir en que los bloques se liciten evitando discriminaciones temporales, en que se perfilen los criterios de adjudicación de manera precisa y se conozcan con antelación suficiente** para evitar actuaciones especulativas o acaparamiento de espectro (en particular en ausencia de limitaciones generales de espectro más exigentes que las que actualmente propone el PRD) **y en que se ofrezca seguridad jurídica a los potenciales interesados** para que puedan adoptar sus decisiones sobre las distintas bandas y presentar sus ofertas de manera transparente.

De la misma manera, para eliminar posibles dificultades de acceso en este sentido por parte de nuevos entrantes, que pueden tener una capacidad económica y de apalancamiento financiero muy distinta a la de algunos de los OMR, **podría valorarse considerar que los pagos derivados de la puja que se establezca en el seno de la subasta o concurso** no deban ser realizados de una sola vez al obtener la concesión, sino que **se satisfagan periódicamente a lo largo de la vida de la misma, de manera proporcional o incluso progresiva** (resultando menos onerosos al principio de la concesión e intensificando la carga en las anualidades posteriores), de manera que los vencedores de las licitaciones puedan acompañar esos pagos con su plan de recuperación de las inversiones que necesiten abordar, reduciéndose así el riesgo de que la retribución al Estado derivada del acceso al espectro opere como un elemento que dificulta la competencia de manera asimétrica.

## **ADDENDA: NUEVA VERSIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

En fecha 16 de febrero se recibió del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para información de la CNC, una nueva versión del *PRD sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la Sociedad Digital*.

Los principales cambios en relación con la versión del PRD sujeto a informe (la sometida a audiencia pública, de 30-12-2010) son:

- La aplicación de la neutralidad tecnológica en la banda de 1.800 MHz pasa a ser automática, sin depender de la voluntad de los operadores. En consecuencia, por el espectro devuelto (15 MHz) se celebrarán tres licitaciones por 5 MHz cada una. Este cambio se valora positivamente.
- La obligación de prestar servicios mayoristas mediante sistemas UMTS o de nueva generación, impuesta a todos los operadores que dispongan al menos 10 MHz en la banda de 900 MHz y utilicen estas tecnologías en dicha banda, se extiende a todo tipo de operadores que no puedan utilizar estas tecnologías por falta de espectro, con independencia de si disponen de red propia o no. Este cambio se valora positivamente, si bien podría ser necesario extender esta obligación de prestar servicios mayoristas a la banda de 1.800 MHz, en la que también se aplica la neutralidad tecnológica.
- Se cambia el criterio de valoración del precio medio de mercado en el cálculo del valor de los bloques de espectro revertidos al estado, de cara a estimar el mantenimiento del equilibrio económico-financiero de las concesiones en la banda de 900 MHz. Con arreglo a la nueva versión, no sólo se tendrá en cuenta el precio de las subastas de 800 MHz sino también el precio de la subasta de 900 MHz en 2015, así como la revalorización anual del precio de mercado del espectro. Este cambio puede contribuir a precisar el valor exacto del coste que para los operadores supone la cesión del espectro, si bien no se puede emitir una opinión concluyente en este sentido.
- La licitación para el espectro de la banda de 900 MHz disponible en 2011 y la del espectro de 1.800 se realizará por concurso público. Cada adjudicatario deberá realizar una aportación directa al Tesoro público de 126 y 14 millones de euros, respectivamente. En estas licitaciones, las inversiones que los operadores se comprometan a realizar en redes

UMTS se tomarán como criterio de adjudicación. Las licitaciones restantes se realizarán por subasta simultánea ascendente de múltiples rondas. Para estas licitaciones, se establecen los precios de salida.

- En la subasta que se lleve a cabo para el espectro disponible a partir de 2015 en la banda de 900 MHz, el pago del precio por parte del adjudicatario se fracciona en el 50% en el momento de la formalización de la concesión y el 50% antes de junio de 2012. Se entiende que un fraccionamiento de los pagos resulta lógico en atención a las cantidades que presumiblemente se desembolsarán, si bien se considera que una mayor progresividad en tal desembolso podría contribuir a eliminar el riesgo de que el precio a pagar suponga una barrera a la entrada de nuevos operadores con menores inversiones realizadas en infraestructuras de red y menor capacidad de apalancamiento financiero. Adicionalmente, podría ser conveniente extender este fraccionamiento de los pagos al resto de concursos y subastas que se prevén en el PRD, en los que se pueden dar los mismos problemas.
- La nueva versión del PRD prevé que, para la banda de 900 MHz, la subasta para el espectro disponible a partir de 2015 se convoque a los tres meses de la aprobación del Real Decreto. Partiendo de que el planteamiento consiste en establecer una diferencia temporal en relación con el momento del acceso al espectro que revertirá al Estado en esta banda (una parte para 2011 y otra para 2015), lo cual de por sí puede reducir el interés en la subasta para 2015, la convocatoria de esta última subasta con tanta anticipación en relación con el momento de disfrute del espectro licitado puede desincentivar aún más la entrada de los operadores potencialmente interesados que no cuenten con espectro en 2011, puesto que les supone un desembolso por una porción de espectro de la que no van a poder disfrutar hasta 2015. Este efecto puede ser muy elevado si se tiene en cuenta que el montante que previsiblemente habrá que pagarse en junio 2012 (la mitad del precio de la puja) será considerable.
- En la banda de 800 MHz, los operadores que resulten adjudicatarios que dispongan de 10 MHz pareados deben cumplir conjuntamente con la obligación de proporcionar acceso a alta velocidad para al menos el 90% de los ciudadanos de poblaciones de menos de 5.000 habitantes.

- En la banda de 2.600 MHz, el ámbito geográfico de las licitaciones que se tiene previsto celebrar a nivel inferior al estatal será el de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.
- El *spectrum cap* para las bandas superiores a 1 GHz se fija en 115 MHz máximo, para cualquier ámbito territorial, comprendiendo tanto espectro pareado como no pareado. Se considera que el nuevo límite es más exigente para los operadores que en la actualidad cuentan con mayor cantidad de espectro por encima de 1 GHz, si bien no tanto como el límite propuesto en el informe de la CNC (50 MHz pareados y 10 no pareados). Por otra parte, a diferencia de la versión anterior, ya no se contempla la posibilidad de revisar los límites tanto al alza como a la baja, sino sólo al alza, resultando preferible que dicha opción se contemple en ambos sentidos.
- Se establece la obligación de uso eficaz y eficiente del espectro radioeléctrico por parte de los tenedores y la reversión del mismo en caso contrario, lo cual se valora positivamente, si bien sería conveniente precisar aún más dicha obligación, en el sentido de que las sucesivas licitaciones establezcan los criterios específicos para considerar que el espectro no está siendo utilizado de manera eficiente y eficaz, así como el procedimiento de reversión del espectro.