

**Voto particular de Inmaculada López en su condición de Consejera de la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones al Informe a la Generalitat Valenciana sobre un proyecto de ayudas para la extensión de banda ancha y el desarrollo de banda ancha de muy alta velocidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana (MTZ 2010/2211).**

Este es el segundo informe que realiza la CMT en el marco de la Circular 1/2010 aprobada por el Consejo el pasado 15 de junio de 2010. En dicha Circular -cuya trascendencia es difícil de exagerar- la CMT impone condiciones a la actuación de las AAPP, no sólo cuando actúan como operadores explotando redes y/o prestando servicios de comunicaciones electrónicas sino también (en su Disposición Adicional primera), cuando su actuación consiste en proporcionar ayudas públicas a operadores que exploten ese tipo de redes y/o presten servicios de comunicaciones electrónicas. (1)

El primer informe de la CMT en el marco de la citada Circular fue el aprobado por el Consejo el pasado 18 de Noviembre de 2010, sobre un programa de ayudas de la Xunta de Galicia para redes de banda ancha de nueva generación en la Comunidad Autónoma gallega. (MTZ 2010/896). Este segundo informe se refiere a un programa de ayudas de la Generalitat valenciana (en adelante GV) para redes de banda ancha de alta velocidad (nueva generación) y, especialmente, para redes de banda ancha tradicional o básica: las ayudas consistirán en una subvención a fondo perdido por un importe máximo de 13 M€ para redes de banda ancha básica y 2 M€ para redes de nueva generación.

En mi opinión, la CMT puede realizar una contribución de control y supervisión de las AAPP españolas muy positiva desde la perspectiva del impacto de sus actuaciones sobre la competencia en los mercados de telecomunicaciones; y siempre que esas medidas de control y supervisión se inscriban en el marco de competencias atribuidas a la CMT por el marco legal vigente, cuestión sobre la que esta Consejera mantiene algunas dudas. (2) Ahora bien, no considero que el papel de la CMT que se esboza en estos dos primeros informes (y, especialmente, en el segundo) pueda resultar adecuado, ni que el enfoque adoptado pueda dar lugar a una contribución claramente positiva del regulador en el ámbito de las ayudas públicas, por lo cual he votado en contra de la aprobación de este Informe.

---

1. Circular 1/2010 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas.

2. No parece que la habilitación legal para la realización de estos informes pueda ser el art. 48.3 h) de la Ley de 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que atribuye a la CMT la función de asesorar a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales a petición de estas autoridades, como se sostiene en el epígrafe IV "Habilitación competencial" del Informe a la Generalitat valenciana. Porque en la Circular 1/2010 (y en la práctica de la CMT en los dos primeros informes efectuados hasta el momento), los citados informes no se conciben como un ejercicio de mero asesoramiento, sino como el medio en el cual la CMT impone obligaciones a las AAPP en relación al diseño de sus proyectos de ayudas públicas. A propósito de este asunto, el Epígrafe VII "Evaluación de la medida" del informe objeto de este Voto, remite a la Circular 1/2010, en la cual se afirma lo siguiente: "El informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones tiene por objeto determinar "cómo puede afectar dicha concesión [la de las ayudas examinadas] a la libre competencia y qué condiciones habrían de imponerse en su caso, al beneficiario de las mismas para evitar dicha distorsión". Ahora bien, una ayuda de Estado es, por definición, una distorsión a la competencia, luego el cometido de la CMT no puede ser el de establecer obligaciones para eliminar dicha distorsión, porque eso significaría tanto como decir que las ayudas de Estado están prohibidas. (Convendría, en mi opinión, modificar la Circular en este aspecto). Lo que hace la Comisión Europea antes de autorizar una ayuda de Estado es analizar (mediante la llamada "prueba de sopesamiento") si las distorsiones a la competencia que ocasiona la ayuda están justificadas por la persecución de un objetivo de interés general". El tratado de funcionamiento de la Unión Europea atribuya a dicha autoridad la competencia para hacerlo. Pero no está suficientemente claro, en mi opinión, que la Ley de telecomunicaciones de 2003, en ninguno de sus artículos, habilite a la CMT a hacer ejercicios de arbitraje entre el objetivo de promover la competencia y otros posibles objetivos de interés general.

Por un lado, la propia Comisión Europea (CE), en su carta de comentarios a la Circular, que puede consultarse en el documento de Alegaciones publicado en la web de la CMT (3), advirtió del riesgo de que las CCAA o los Ayuntamientos españoles pudieran notificar por su cuenta a Bruselas sus propios esquemas de ayudas públicas para la banda ancha, dando lugar a numerosas notificaciones procedentes de un mismo Estado miembro: España, en este caso.

En aras de una mayor eficiencia, la CE recomendó a la CMT el papel que debería desempeñar: ayudar a las autoridades de las diferentes administraciones públicas a diseñar un esquema central a nivel nacional en el que pudieran enmarcarse las distintas iniciativas regionales y locales:

*“We believe it would be useful if CMT could coordinate such small initiatives and help public authorities to design nation-wide, umbrella state aid schemes”.* (Subrayado añadido)

Parece evidente que el riesgo del que advertía la CE a la CMT en su carta el pasado mes de Junio se está materializando ya. Hasta 2009 las únicas notificaciones a Bruselas sobre ayudas públicas para la banda ancha procedentes de España fueron las dos realizadas por el Ministerio de Industria correspondientes al Plan Avanza: la primera en 2004 y la segunda en 2008 (4). A partir de entonces, un número creciente de CCAA (por el momento, ningún ente local) han comenzado a hacer sus propias notificaciones: éste es el caso de Asturias, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana, por este orden. Otras dos CCAA (Canarias y Castilla-La Mancha) tienen también previsto notificar en breve sus proyectos de ayudas a Bruselas, en cuanto la CMT se pronuncie sobre los mismos en los correspondientes informes. Y, más aún, no cabe descartar que otras Comunidades pretendan hacer lo mismo en los próximos meses y/o que incluso algunos entes locales se planteen la misma posibilidad.

En los dos Informes ya citados, correspondientes a los programas de ayudas de la Xunta de Galicia y de la GV, la CMT ha valorado las actuaciones de las dos Administraciones implicadas imponiéndoles determinadas obligaciones sin asegurar una visión suficientemente coherente entre las actuaciones de estas administraciones entre sí, ni entre éstas y las del Ministerio de Industria, a través del Programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones (autorizado por la CE con fecha 17 de diciembre de 2010<sup>5</sup>); y sin asegurar tampoco una adecuada coherencia entre las recomendaciones de la CMT y las de la propia CE.

Estos problemas de coherencia e insuficiente coordinación se han producido en tres ámbitos principalmente, tal y como se explica a continuación en este Voto:

- En la definición de los objetivos de banda ancha básica.
- En los criterios para identificar las zonas blancas en las que deberán desplegarse las redes de banda ancha financiadas con fondos públicos.
- En la imposición de obligaciones a los operadores, tanto en redes de banda ancha como de nueva generación (y tanto en materia de precios como en relación al tipo y características de los servicios mayoristas exigidos), la CMT ha impuesto a la GV obligaciones diferentes a las impuestas a la Xunta de Galicia y, diferentes, también a las exigidas por la Comisión Europea al

---

3 RE: Anteproyecto de Circular X/2010, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas.

4 - N 583 / 2004 - Broadband in rural and ultra-remote areas – Spain; N 73 / 2008 - Public support to broadband, digital TV, mobile and infrastructures in rural areas, Spain

<sup>5</sup> Decisión N304/2010 de 17 de diciembre de 2010.

Ministerio de Industria para el programa Avanza “Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones”, programa aplicable al conjunto del Estado español autorizado por la CE el pasado mes de diciembre.

### **Sobre el objetivo de la medida: universalización de banda ancha de 1 Mbps vs 3 Mbps.**

Una vez que las redes de banda ancha han alcanzado una cobertura muy extensa en nuestro país, el Ministerio de Industria se fijó como objetivo del programa de ayudas de 2010 universalizar la banda ancha básica, es decir, lograr que la cobertura de banda ancha con una velocidad de bajada de, al menos, 1 Mbps, llegue a prácticamente al 100% de la población. Por ello, la Orden ITC/2148/2010, de 30 de julio, de convocatoria de las ayudas del Ministerio para 2010, exigió que los proyectos susceptibles de obtener dichas ayudas deberían proporcionar cobertura a prácticamente la totalidad de la población de las áreas correspondientes.

Por su parte, la Ley de Economía Sostenible, cuya aprobación parece inminente, incluye la banda ancha de al menos 1 Mbps en el Servicio Universal. La diferencia entre ambos objetivos, universalización vs servicio universal, radica en que, en el primer caso se trata de un compromiso del gobierno, mientras que en el caso del Servicio Universal el acceso a la banda ancha es un derecho de cualquier ciudadano que lo solicite en condiciones razonables. Además, mientras que el Servicio Universal puede ser financiado mediante fondos provenientes de los operadores de telecomunicaciones, el objetivo de universalización debe necesariamente financiarse a través de los presupuestos públicos.

España y los demás Estados miembros de la UE, en línea con la Agenda Digital Europea, se han fijado objetivos duales para la extensión de la banda ancha: para la denominada “banda ancha básica” y para la banda ancha de gran velocidad o de “nueva generación”. Pues bien, un número creciente de CCAA españolas, sobre la base de la importancia clave de los servicios de banda ancha desde el punto de vista económico y social, han empezado a hacer lo mismo. En relación a la banda ancha básica, algunas Comunidades (como Andalucía o Castilla León) se han fijado objetivos de universalización de la banda ancha de, al menos, 1 Mbps, iguales al del gobierno central. Otras han optado por un objetivo de mayor velocidad otorgando ayudas públicas para extender la banda ancha sólo con un mínimo de 2 Mbps (como es el caso del programa de ayudas públicas de Asturias autorizado por la CE en 2009 o el del programa de ayudas previsto por la Xunta de Galicia para la banda ancha básica). El objetivo de la GV es aún más ambicioso: universalizar en la Comunidad Valenciana la banda ancha de, al menos, 3 Mbps; un objetivo que incluso supera a los que se han fijado los Estados miembros de la UE con mayor nivel de renta: Suecia, Reino Unido e Irlanda se sitúan a la cabeza de la UE con un objetivo de 2 Mbps. España se encuentra, con Finlandia, en una situación intermedia, con su objetivo de 1 Mbps. Francia se sitúa por debajo, con un objetivo de 512 Mbps.

A pesar de que la CMT exige en la Circular 1/2010 que las AAPP justifiquen en una Memoria de Competencia los objetivos que se propongan con las ayudas, la GV no ha proporcionado ningún análisis que permita justificar por qué se ha fijado un objetivo semejante, cuya consecución exigirá una cantidad de recursos públicos que, aunque la GV no ha cuantificado, será con seguridad muy superior al coste del objetivo de 1 Mbps. La banda ancha se ha convertido, efectivamente, en un servicio clave para los ciudadanos. Pero ¿por qué 3 Mbps en lugar de 1? ¿Qué prestaciones adicionales a las de un servicio de 1 Mbps ofrece a los usuarios un servicio de 3 Mbps que justificarían el mayor coste? La GV no ha realizado ningún análisis al respecto, ni la CMT lo ha reclamado; y ello, a pesar de que las distorsiones a la competencia de un servicio de 3 Mbps financiado con fondos públicos deben de ser bastante más intensas que las ocasionadas por un servicio de 1 Mbps; en particular sobre los

operadores móviles que ofrecen servicios de banda ancha por debajo de 1 Mbps; esto es lo que sugiere el llamado “análisis de sustituibilidad” realizado por la propia CMT a partir del cual, en la citada Circular de junio de 2010, se prohibió a los ayuntamientos prestar, mediante redes Wifi, servicios gratuitos de velocidades superiores a 256 kilobits, puesto que servicios por encima de esa velocidad, afectarían negativamente a la competencia de los operadores móviles.

El apartado 4 del artículo Décimo de la Circular 1/2010 (al cual remite la Disposición adicional que regula las ayudas públicas de las AAPP) establece que *“la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones realizará un análisis de sustituibilidad de los servicios que se pretendieren prestar a fin de estudiar cómo podría afectar el proyecto a la libre competencia”*. Pero este análisis no se ha hecho.

La Comisión Europea no cuestiona los objetivos de banda ancha básica que puedan perseguir las autoridades de los Estados miembros. Por tanto, previsiblemente, no pondrá en cuestión los 3 Mbps de la GV, aunque cuando ese objetivo tan ambicioso pueda resultar excepcional en la Unión Europea. Ahora bien, el papel de la CMT en este ámbito, en mi opinión, no puede consistir en dar luz verde a todo objetivo de banda ancha básica que pueda plantear cualquiera de las 17 CCAA españolas, sin ningún análisis que lo justifique. Como ha señalado la propia CE, la CMT debería ayudar a diseñar un esquema central que coordine las actuaciones de las distintas administraciones españolas.

En el actual contexto, extraordinariamente delicado, por el que atraviesan las finanzas públicas españolas, resulta difícil apreciar cuál puede ser la racionalidad económica que permitiría justificar que las CCAA se fijan objetivos políticos para la banda ancha básica diferentes -y superiores y más costosos- a los del gobierno central; porque el mayor beneficio que obtienen los usuarios afectados en la comunidad valenciana al poder disfrutar de 3 Mbps en lugar de 1 Mbps (que, en todo caso, habría que evaluar) requiere una mayor utilización de recursos públicos, lo cual presiona al alza sobre el déficit público de España; por tanto, en las críticas circunstancias actuales, ese mayor beneficio que puedan obtener los ciudadanos beneficiados, se realiza a costa de imponer una externalidad negativa al resto del país. Esa ausencia de racionalidad económica parece aún más evidente cuando los fondos que financian la consecución de esos objetivos más ambiciosos provienen, no de impuestos propios de la comunidad autónoma correspondiente, sino, como ocurre en este caso, de la caja común de los españoles: la GV, contestando a un requerimiento de información de la CMT, ha aclarado que los 13 millones de euros que se asignarán a la universalización de la banda ancha de 3 Mbps en su comunidad autónoma proceden de los Fondos del Plan Avanza, por tanto, del presupuesto del Ministerio de Industria.

### **Sobre la identificación de las zonas blancas**

La identificación de las zonas blancas de banda ancha básica requiere, de entrada, una decisión sobre lo que se considera banda ancha. Las Directrices de la CE sobre ayudas de Estado a las redes de banda ancha no establecen una definición al respecto (más allá de definir las redes de nueva generación como aquellas capaces de prestar servicios de velocidades superiores a las redes de banda ancha básica).

La CE acepta que sean las autoridades de los Estados miembros que solicitan la autorización de las ayudas quienes definan lo que consideran banda ancha. El Ministerio de Industria, en sus dos primeros programas de ayudas, de 2004 y 2008, definió la banda ancha poniendo un límite para la velocidad mínima de 256 kilobits. Sin embargo, en su notificación de ayudas del Plan Avanza 2010 a la CE, el Ministerio estableció por primera vez la velocidad de 1 Mbps como límite para la velocidad mínima.

Las Directrices de la CE sobre ayudas a las redes de banda ancha exigen a la autoridad del Estado miembro que realice una consulta pública para identificar el tipo de zonas en que se van a desarrollar los proyectos de ayudas. La CE mantiene una actitud favorable a las ayudas en las llamadas zonas blancas (en las que no existe ninguna red de banda ancha) y somete a un mayor escrutinio a los proyectos de ayudas en las zonas grises (que disponen de una red); las ayudas en zonas negras con al menos dos redes en competencia efectiva no son autorizadas por la CE.

La GV define las zonas blancas como las áreas sin cobertura pertenecientes a entidades de población, identificadas con un código INE de 11 dígitos, y con una población inferior a 20.000 habitantes. La Generalitat proporciona información del grado de cobertura de los servicios de banda ancha de cada uno de esos núcleos de población, que oscila desde el 0-10% hasta el 90-100%. Los valores relativos a la cobertura han sido proporcionados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Más aún, la GV no ha identificado las zonas blancas a partir de su propia consulta pública sino a partir de la información obtenida por el Ministerio de Industria en la consulta pública para el programa de ayudas del Plan Avanza realizada meses atrás.

El pasado 16 de septiembre de 2010, la GV publicó en el Diario de la Comunidad Valenciana el anuncio de una consulta pública para responder a los requerimientos de la Circular de la CMT, entre los cuales, se encuentra realizar un mapa detallado identificando los operadores que prestan “servicios análogos” (a los prestados por la red financiada con fondos públicos) en las zonas afectadas. La Generalitat explicó también que la consulta se realizaba para la “*determinación de las zonas de actuación para el despliegue de las infraestructuras de banda ancha en la Comunidad Valenciana*”.

Pues bien, tal y como se recoge en el Informe, las autoridades valencianas argumentan que no han utilizado los resultados de esa consulta pública para identificar las zonas blancas porque “*arrojaba resultados con un elevado grado de indeterminación o excesivamente teóricos o referidos a cobertura exterior o no se ajustaban a los criterios marcados para delimitar con exactitud las zonas blancas*”. Y es que, para identificar las zonas blancas según la definición de banda ancha básica del Ministerio de Industria en su consulta pública, la GV debería haber solicitado a los operadores información sobre la disponibilidad (actual y a tres años vista) de servicios de al menos 1 Mbps. Pero la Generalitat se limitó a solicitar información sobre los “servicios análogos” a los que se refiere la Circular de la CMT, es decir, servicios de al menos 3 Mbps.

Así pues, la GV no ha identificado las zonas blancas a partir de su propia consulta pública (como hicieron la *Generalitat* de Cataluña y la *Xunta* de Galicia para sus programas de ayudas públicas a la banda ancha), sino que, en aras de una mejor coordinación, ha optado por utilizar la información obtenida por el Ministerio de Industria para su programa de ayudas para 2010 del Plan Avanza (si bien, a partir de una consulta pública realizada con varios meses de antelación).

La definición de zonas blancas que se propone para la línea de ayudas a la banda ancha básica plantea varios problemas. Por un lado, no está claro, a juicio de esta Conejera, que dicha definición permita cumplir con las previsiones de la Adenda de 2008 del Convenio Marco firmado por el Ministerio de Industria y la GV, en la cual se estableció que “*Las actuaciones propuestas (por la Generalitat) no podrán realizarse en núcleos de población que ya tienen cobertura de los operadores en condiciones de mercado*”. Pues bien, según la definición de las zonas blancas de la GV (que coincidiría, aparentemente, con la planteada inicialmente por el Ministerio de Industria para su programa de ayudas de 2010, pero no con la definición del programa de ayudas del Ministerio autorizado por la CE en 2008), los operadores podrán realizar

proyectos en núcleos de población que cuenten con cobertura de redes, siempre que limiten sus despliegues a las áreas sin cobertura de dichas entidades de población.

Por otra parte, la definición de zonas blancas de la GV no identifica zonas geográficas. En efecto, las zonas blancas se definen como aquellas áreas de núcleos de población donde no existe cobertura de redes de banda ancha por encima de 1 Mbps, sin que se haya realizado ningún mapa geográfico que identifique dónde se ubican esas áreas (mapa, cuya realización, por otra parte, resultaría enormemente compleja). Las Directrices de la CE exigen la identificación de las áreas geográficas sin cobertura. Así, en el epígrafe dedicado al “Análisis de la cobertura” se dice textualmente: *Los Estados miembros deberán identificar claramente qué zonas geográficas estarán cubiertas por la medida de apoyo en cuestión*. Porque, si no se identifican las áreas geográficas ¿cómo podrán saber los operadores en qué áreas deben centrarse y plantear sus proyectos de cara al procedimiento de licitación, teniendo la seguridad de que esos proyectos de despliegue que propongan corresponden a zonas en que no existe cobertura de ningún operador?

En la citada Decisión de la CE que autoriza el Programa Avanza Nuevas Infraestructuras no queda claro en qué medida la CE autoriza al Ministerio de Industria esa definición de zonas blancas (áreas sin cobertura de núcleos de población identificados por el INE mediante 11 dígitos) puesto que en la notificación a la CE, el Ministerio (y, en consecuencia, la propia CE) considera que la información remitida a la CE es meramente preliminar (la documentación remitida por el Ministerio a la CE habla de una “*preliminary identification of areas of implementation*”). La CMT -tal y como propuse cuando el Consejo analizó por primera vez la propuesta de Informe de los Servicios el pasado mes de Diciembre- debería haber recabado información al Ministerio de Industria para aclarar, además de otros aspectos, esta importante cuestión.

### **Sobre las obligaciones impuestas**

El informe de la CMT contiene tres tipos de obligaciones:

a) Eliminar las condiciones impuestas por la Generalitat Valenciana a los servicios minoristas proporcionados por las redes financiadas mediante las ayudas públicas. Entre dichas condiciones (que figuran el artículo 2 Línea A punto 1.I y 1. II, y en el artículo 12.4.C.c de las bases de la convocatoria de la Orden 15/2010 de la GV) se encuentran las condiciones impuestas a los precios de los servicios de banda ancha de 3 Mbps, con el fin de garantizar que dichos servicios se prestan a un “precio asequible”, es decir, a precios equivalentes a los de servicios equivalentes prestados las zonas urbanas. La CMT considera en el informe que la imposición de dichas condiciones “*carece de base legal y deben dejarse a la evolución natural de la prestación competitiva de los servicios*”, por tanto, deben eliminarse. Ahora bien, la GV ha diseñado éste y otros aspectos de su programa de ayudas siguiendo las líneas del Plan Avanza del Ministerio, autorizado ya por la Comisión Europea. En dicho Plan (al igual que en los anteriores de 2004 y 2008, también autorizados por la CE), se establecen restricciones a los precios de los servicios minoristas financiados mediante las ayudas, con el fin de garantizar su asequibilidad, sin que la Comisión Europea haya puesto objeciones a ello en ninguno de esos tres programas de ayudas. En concreto, en el programa de 2010, se imponen techos a la cuota de alta y de abono de los servicios de 1 Mbps, de 39 euros y 29 euros, respectivamente. Antes de imponer a la GV la obligación de eliminar la citada restricción sobre los precios minoristas que ha venido autorizando la CE, la CMT, en mi opinión, debería haberse dirigido informalmente a dicha autoridad comunitaria para esclarecer esta cuestión, puesto que la autorización de las ayudas es competencia suya.

b) Obligaciones sobre los servicios mayoristas que deben proporcionar los operadores de la red financiada mediante ayudas públicas. Para el caso de las redes de banda ancha básica, el informe de la CMT impone unos requisitos más estrictos que los establecidos por la Comisión Europea en su Directrices sobre ayudas a las redes de banda ancha, publicadas en Septiembre de 2009. En esas Directrices, la CE exige que el operador ponga a disposición de terceros un “servicio mayorista efectivo”, lo que viene entendiéndose como un servicio de acceso activo del tipo *bit stream*. La CMT va más lejos y propone adicionalmente que el operador beneficiario de la ayuda atienda “cualquier petición razonable de acceso a la infraestructura pasiva” (aunque no parece que la disponibilidad de ese acceso pueda resultar de utilidad para un tercer operador puesto que si en una zona blanca no resulta rentable económicamente el despliegue de una única red, menos aún lo será construir otra paralela a la misma, aún cuando se disponga del acceso a las infraestructuras pasivas). Por otra parte, según exige la CMT en este Informe “los servicios mayoristas propuestos deberán garantizar que los terceros operadores puedan replicar en condiciones económicas similares los servicios ofertados a nivel minorista por el operador seleccionado en caso de ser un operador verticalmente integrado.” En consecuencia, la exigencia de replicabilidad atañe también al servicio minorista de TV sobre IP (aunque el Informe no hace referencia explícita a este servicio), del tipo del comercializado como Imagenio por Telefónica.

Esto implicaría, por ejemplo, que en el caso de que TESAU resulte beneficiario de las ayudas de la GV, deberá cumplir este requisito en la red que despliegue financiada con las ayudas públicas de la GV, pero no en la red del resto del territorio español afectada por las ayudas del programa Avanza de 2010 (TESAU ha sido el operador que ha resultado beneficiario de la mayoría de los proyectos de dicho programa). Porque la CE no ha venido interpretando en el pasado que la exigencia de “ofrecer un servicio mayorista efectivo” requiera la replicabilidad del servicio minorista de TV sobre IP. De nuevo, antes de imponer esta obligación, la CMT debería haber consultado informalmente a la CE; y debería también haber evaluado las consecuencias sobre la unidad de mercado que puede suponer sentar el precedente -como se hace en este Informe- según el cual cabe imponer a los operadores obligaciones mayoristas distintas en zonas diferentes del territorio nacional (en distintas CCAA) con condiciones similares de competencia.

Para las redes de nueva generación, a diferencia de lo que ocurre con las redes de banda ancha básica, la CMT no impone condiciones más estrictas que la CE en sus Directrices, más bien, al contrario: la CMT no cuestiona en su informe la descripción de los servicios mayoristas exigidos en la Convocatoria de ayudas de la GV. El artículo 2.5 de la convocatoria (inspirado literalmente en la Orden del Ministerio de Industria sobre las ayudas del Plan Avanza 2010) señala que “los beneficiarios de las ayudas quedarán obligados a ofrecer a los demás operadores un acceso mayorista efectivo por un periodo mínimo de siete años”. “Para los proyectos de redes NGA se deberá incluir, además, la infraestructura pasiva como conducciones y distribuidores en la calle”.

Sin embargo, las Directrices de la CE van bastante más lejos que el mero requisito adicional sobre los servicios mayoristas de las redes NGAs de dar acceso a conductos y distribuidores, al exigir que las redes NGAs permitan una desagregación completa y efectiva: “The NGA Network architecture that will benefit from State aid will support effective and full unbundling and satisfy all different types of network access that operators may seek (including access to ducts, fiber and bit-stream”. (6) En coherencia con ello, la reciente autorización de las ayudas del Plan Avanza para NGAs por parte de la CE se ha realizado sobre la base de que las redes financiadas

---

6 En el informe a la Xunta de Galicia de 18/11/2010, en cambio, sí se hizo referencia a esta exigencia.

mediante dichas ayudas cumplan con el exigente requisito de su desagregación efectiva y completa. (7)

### c) Obligaciones sobre los precios de los servicios mayoristas

Respecto a los precios aplicables a los servicios mayoristas de la red financiada con las ayudas públicas, la convocatoria de ayudas de la GV, en línea con lo establecido en la citada Orden del Ministerio de Industria sobre *el Plan Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones*, establece la obligación de tomar como referencias los precios regulados por la CMT para servicios similares. La CE ha autorizado dicho programa sobre la base de que se cumpla dicha obligación. Ahora bien, la CMT, en su regulación de las redes de nueva generación (Mercados 4 y 5), no ha impuesto a Telefónica, el operador con PSM, ninguna obligación sobre los precios de los servicios mayoristas de acceso (incluido el *bit-stream*) por encima de 30 Mbps; por tanto, no existen precios regulados para estos servicios. Ni tampoco ha impuesto obligaciones sobre los precios del acceso a la fibra (de hecho, ni siquiera existe la obligación de desagregación de la fibra).

Para abordar esta cuestión, la CMT, En el informe a la Xunta de Galicia estableció la siguiente obligación: “las condiciones económicas de los servicios mayoristas que se definan deberán ser comparables a los precios medios comerciales de las zonas competitivas del país”, sin aclarar cómo deberán definirse dichos “precios medios”. Pero en el Informe objeto de este voto dirigido la GV la CMT establece una obligación diferente: *“en aquellos servicios para los que no existan precios regulados, deberá obligarse a los operadores beneficiarios a que los precios que se establezcan no sean predatorios ni produzcan estrechamiento de márgenes. En todo caso, los referidos precios mayoristas habrán de fijarse a un nivel que permita que los precios minoristas sean equivalentes a los existentes en otras zonas que sí sean competitivas”*.

Queda por confirmar que la CE autorice las ayudas de la GV con una obligación semejante (y distinta a la impuesta a la Xunta de Galicia), dado que parece dudoso que en la actualidad, o en un futuro próximo, existan zonas “competitivas” en la prestación de servicios de banda ancha de nueva generación, en particular, en España. Queda pendiente de aclarar, también, cuál es la obligación sobre los precios mayoristas que deberá imponerse para los servicios mayoristas de las redes que reciban ayudas del Plan Avanza 2010, unas ayudas que han sido autorizadas ya por la CE sobre la base de la existencia de precios regulados para los servicios mayoristas de las redes NGAs de Telefónica.

De nuevo, en la imposición de esta obligación sobre los precios de los servicios mayoristas habría sido deseable que la CMT no hubiera actuado unilateralmente, sino en estrecha coordinación con el Ministerio de Industria y la CE.

## **Conclusión**

En conclusión, en un ámbito tan trascendental y de creciente importancia como el de las ayudas públicas a las redes de banda ancha, considero que la CMT no puede asumir que su papel en el futuro pueda consistir en lo que ha venido haciendo en los dos citados informes: relacionarse bilateralmente con cualquier Comunidad Autónoma o ente local del Estado que pueda plantearle un proyecto de ayuda pública, sin coordinarse adecuadamente con el Ministerio Industria y la CE; y sin disponer previamente de una visión global que permita asegurar la adecuada coherencia entre las actuaciones de las distintas CCAA y, la coherencia de estas con las que pueda plantear el Ministerio de Industria para el conjunto del país.

---

7 Véase la *Decisión N304/2010 de 17 de diciembre de 2010*, pág. 10.

La CMT debería, en mi opinión, abandonar el enfoque de estos dos primeros informes y seguir cuanto antes la recomendación de la Comisión Europea: ayudar a las autoridades españolas a definir esquemas de ayudas públicas para redes de banda ancha y nueva generación de ámbito nacional; unos esquemas, en cuya definición y ejecución la CMT debería participar en colaboración con la Comisión Europea, y en colaboración muy estrecha con el Ministerio Industria, órgano responsable de la política de telecomunicaciones del país, una competencia que la Constitución española atribuye en exclusiva al Estado.

En la actualidad, ese ejercicio de coordinación de las actuaciones de las distintas administraciones resulta, a mi juicio, especialmente necesario por dos razones:

- La disponibilidad de redes de banda ancha en las zonas menos densas del país en las que el despliegue de redes por parte de los operadores privados no resulta rentable, es un objetivo político cuyo cumplimiento requiere, necesariamente, asignar recursos públicos. Ahora bien, en el difícil contexto económico-financiero por el que atraviesa nuestro país, la sostenibilidad de las finanzas públicas (de la administración central del Estado, las CCAA y entes locales) debe constituir una prioridad irrenunciable. Por tanto, es preciso asegurar que los escasos recursos públicos disponibles se asignan con criterios suficientemente rigurosos y evitando duplicidades.
- Es necesario garantizar que el despliegue de redes de nueva generación que deberá producirse a lo largo de las dos próximas décadas para llegar a una gran parte del territorio español, se realice de manera eficiente, con la colaboración de las distintas administraciones implicadas, con el fin de establecer una regulación adecuada para fomentar la competencia y para no poner en riesgo la unidad de mercado en el ámbito de las redes y servicios de telecomunicaciones.