



JORGE SÁNCHEZ VICENTE, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

## CERTIFICA

Que en la Sesión número 01/11 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, celebrada el día 13 de enero de 2011, se ha adoptado el siguiente

## ACUERDO

Por el cual se aprueba el

**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).**

## I INTRODUCCIÓN.

La Generalitat Valenciana ha solicitado a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones un informe sobre la posible afectación a la competencia de su proyecto de ayudas a la banda ancha en el que se incluyen dos tipos de actuaciones, una para el despliegue de redes de banda ancha básica<sup>1</sup> y otra para el de redes de acceso de nueva generación, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana. Dicho proyecto está regulado por la *Orden 15/2010, de 18 de noviembre, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, por la que se convocan ayudas económicas para la extensión de la banda ancha en la Comunitat Valenciana*. Estas dos actuaciones supondrán el otorgamiento de subvenciones por un importe total de 15 millones de Euros a operadores privados seleccionados mediante un procedimiento de concurrencia competitiva.

La solicitud de informe viene a cumplir con lo previsto en la disposición adicional primera de la 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 (en adelante, Circular 1/2010).

## II ANTECEDENTES.

1. Con fecha 16 de septiembre de 2010, la Generalitat Valenciana publicó en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* la apertura de un periodo de consulta pública sobre la determinación de las zonas de actuación de las ayudas para el despliegue

---

<sup>1</sup> De al menos 3 Mbit/s.



de infraestructuras de banda ancha en la Comunidad Valenciana. De conformidad con el apartado 4 de la disposición adicional primera de la Circular 1/2010, la autoridad valenciana dio traslado de la consulta a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que dio referencia de la consulta en su página web.

2. La Generalitat Valenciana aprobó el día 12 de noviembre de 2010 el “Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha 2010-2013” en el que se analiza la situación de la banda ancha en esta Comunidad Autónoma y se proponen unas líneas de actuación y determinadas acciones dirigidas al fomento de este tipo de redes.
3. El 22 de noviembre de 2010, y de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera de la Circular 1/2010, se recibió en esta Comisión un escrito de la Dirección General de Modernización de la Generalitat Valenciana por el que remitía el proyecto de “Orden por la que se convocan ayudas para la extensión de la Banda Ancha en la Comunitat Valenciana”. La Orden, que viene a desarrollar el citado Plan de Acción, aprueba la convocatoria de ayudas al despliegue de redes de banda ancha básica y de nueva generación en esa Comunidad Autónoma.
4. Con fecha 26 de noviembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana la “Orden 15/2010, de 18 de noviembre, de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, por la que convocan ayudas económicas para la extensión de la banda ancha en la Comunitat Valenciana” en régimen de concurrencia competitiva (en adelante, Orden 15/2010).
5. Con fecha 28 de diciembre de 2010, se recibió un escrito de la Generalitat Valenciana en el que, junto con algunas aclaraciones, aporta copia de los escritos remitidos por los operadores que respondieron a la consulta pública citada en el antecedente 1.

### III OBJETO.

El objeto de la presente Resolución es la elaboración de un informe sobre el proyecto de concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, para la extensión de redes de acceso de banda ancha tradicional y redes de acceso de banda ancha de muy alta velocidad, siempre en zonas blancas de uno y otro tipo de redes de acceso: de banda ancha tradicional y NGA<sup>2</sup>. El informe tiene por finalidad valorar si las ayudas públicas previstas afectan a la competencia de los mercados de telecomunicaciones y si las condiciones previstas en la medida comunicada resultan adecuadas y proporcionadas para evitar los posibles impactos negativos. Y, en su caso, se analiza la conveniencia de imponer a los beneficiarios de las ayudas otras obligaciones para evitar que la competencia se vea distorsionada más allá de lo necesario.

---

<sup>2</sup> Las referencias a zonas blancas deberán entenderse en el sentido señalado en Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha.



## **IV HABILITACIÓN COMPETENCIAL.**

El presente Acuerdo se adopta al amparo de lo dispuesto en el artículo 48.3 h) de la Ley de 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), que asigna a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la función de asesorar a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales -a petición de las autoridades competentes- en relación con el ejercicio de sus competencias propias que entren en relación con la competencia estatal en materia de telecomunicaciones.

En este sentido, la disposición adicional primera de la Circular 1/2010 establece que las Administraciones Públicas que pretendan conceder Ayudas de Estado para la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, previamente a su notificación a la Comisión Europea, deberán recabar informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sobre cómo puede afectar dicha concesión a la libre competencia y qué condiciones habrían de imponerse en su caso al beneficiario de las mismas para evitar su eventual distorsión.

## **V CONTEXTO.**

### **V.1 LA BANDA ANCHA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA.**

Las autoridades valencianas indican que su Comunidad Autónoma es una región caracterizada por la existencia de un cierto desequilibrio entre las zonas urbanas y de costa en relación con las zonas rurales del interior. Éstas, que han sufrido una despoblación intensa y su demografía es baja y dispersa, presentan un mayor déficit de cobertura de los servicios de comunicaciones electrónicas respecto del resto de las poblaciones de la Comunidad. Son zonas poco atractivas para que los operadores privados desplieguen sus redes: el esfuerzo inversor es alto y la rentabilidad baja.

Incluso en algunas zonas costeras se presentan problemas de cobertura de servicios de banda ancha pues suelen tener un gran número de urbanizaciones o colonias formadas por viviendas unifamiliares, con una alta dispersión geográfica de la población que dificulta la extensión de este tipo de redes.

La penetración de la banda ancha en la Comunidad Valenciana es de un 18,9% (líneas xDSL y de cable (HFC) por cada 100 habitantes) a finales de 2009<sup>3</sup>, frente al 20,7% de la media de España. La tecnología mayoritaria es el xDSL, con una penetración del 12,5%, seguida por el acceso mediante redes de cable (HFC) con un 6,4%. No se aprecian diferencias significativas en el nivel de penetración de este tipo de redes entre las tres provincias de la Comunidad Autónoma.

La importancia relativa del acceso de banda ancha mediante cable en esta Comunidad Autónoma es mayor que en el resto de España. La cobertura de cable se centra en municipios con alta densidad de población ubicados a lo largo de la costa, el área

---

<sup>3</sup> Fuente: Los datos de relativos a la banda ancha fija se han obtenido del "Informe sobre penetración de servicios finales y de infraestructuras de telecomunicación (diciembre 2009)" realizado por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Los datos relativos a los servicios de banda ancha móvil son los que figuran en el "Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha 2010-2013" de la Generalitat Valenciana.



metropolitana de Valencia y las mayores ciudades de la provincia. En concreto, el operador de cable Cableuropa, S.A. Unipersonal (en adelante, ONO) está presente en 101 municipios cuya población conjunta asciende a 3.667.607 habitantes (un 72% del total de la comunidad).

Los accesos de banda ancha móvil mediante UMTS cuentan con una penetración del 4,2%. En cuanto a las redes UMTS-HSDPA, el 37,8% de las estaciones de telefonía móvil son 3G (UMTS) dando cobertura aproximada del 65% de la población, localizada en su mayoría en zonas urbanas. En cuanto a la distribución territorial de la cobertura, ésta se concentra en las zonas de costa y en las áreas metropolitanas de las ciudades de más de 20.000 habitantes. En general, existe una correlación entre las zonas sin cobertura de redes fijas de banda ancha y las zonas sin cobertura de banda ancha móvil. Esto es, la dispersión de los núcleos de población y la baja densidad de población constituyen una barrera común para el despliegue de redes móviles (UMTS) y de redes fijas (xDSL o HFC).

## V.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA.

El proyecto de medida notificado se encuadra en el *“Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha en la Comunitat Valenciana 2010-2013”*, aprobado por el Gobierno Valenciano el día 12 de noviembre de 2010, que recoge la voluntad de diseñar y ejecutar las políticas y actuaciones necesarias en materia de infraestructuras y de redes de telecomunicaciones de banda ancha que garanticen la cohesión social y la vertebración territorial, la integración de todos los ciudadanos en la sociedad de la información y la consecución de un modelo de desarrollo económico que garantice un empleo estable y de calidad<sup>4</sup>.

Las actuaciones propuestas se inscriben en el Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana (Gobernanza 2013), aprobado el 5 de febrero de 2010, que garantiza que todos los ciudadanos puedan relacionarse y comunicarse con la Administración Autonómica con la máxima calidad, inmediatez y seguridad. Asimismo, los objetivos perseguidos se integran en los señalados por el Programa Operativo de la Comunitat Valenciana (FEDER 2007-2013). Por último, con la Orden 15/2010 se cumplen las previsiones contenidas en la Adenda al Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Generalitat Valenciana para el desarrollo del Programa de Infraestructuras de Telecomunicaciones en el ámbito del Plan Avanza<sup>5</sup>.

Las autoridades valencianas justifican la medida propuesta en la falta de servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha en zonas rurales y aisladas de su territorio, en las que tampoco existen perspectivas de que se ofrezcan en un futuro próximo. Con este proyecto se pretende apoyar el despliegue de redes de banda ancha en dichas zonas, redes que facilitarán la oferta de servicios finales en competencia. El Gobierno Valenciano llevó a cabo una consulta pública que le permitió, en colaboración con los operadores y junto con los datos de cobertura del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, realizar un mapeo de las zonas con insuficiente cobertura de banda ancha en la Comunidad Valenciana. Este mapeo fue doble: uno para la cobertura de banda ancha tradicional y otro para las NGAs. Los operadores que desplieguen redes de banda ancha en dichas zonas podrán ser beneficiarios de la ayuda pública objeto de la convocatoria.

---

<sup>4</sup> Exposición de motivos de la Orden 15/2010.

<sup>5</sup> Resolución de 18 de diciembre de 2008, del director general de Relaciones con Les Corts y Secretariado del Consell, de la Conselleria de Presidencia, por la que se dispone la publicación de la primera adenda al convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Generalitat para el desarrollo del Programa de Infraestructuras de Telecomunicaciones en el ámbito del Plan Avanza (DOCV de 22.12.2008)



## VI DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.

El Proyecto contempla dos líneas distintas de actuación:

- **Línea A**, denominada “*Extensión de los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha*”, para extender los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha básica en las zonas rurales y aisladas en las que actualmente no existen infraestructuras suficientes ni planes para su despliegue en los próximos tres años por parte de ningún operador, es decir, zonas blancas de banda ancha tradicional<sup>6</sup>, de conformidad con la definición recogida en las Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (en adelante, Directrices comunitarias).

La Generalitat señala que “*las zonas de actuación de cada proyecto se corresponderán con una, varias o todas las entidades de población de las antedichas zonas blancas pertenecientes a una misma provincia de la Comunitat Valenciana que no tengan una población censada superior a los 20.000 hab. y, dentro de dichas entidades, a la parte sin cobertura, hasta alcanzar a la práctica totalidad de las viviendas y locales comerciales o industriales de la zona*”.

La red que despliegue el operador beneficiario de la ayuda deberá reunir las condiciones técnicas suficientes para que los proveedores de servicios finales puedan ofrecer a los usuarios finales una velocidad nominal red-usuario igual o superior a 3 Mbit/s (preferiblemente 6 Mbit/s).

- **Línea B**, “*Impulso al desarrollo de banda ancha de muy alta velocidad*”, a través de esta actuación se pretende el desarrollo de nuevas infraestructuras de redes de nueva generación (NGA) con unas condiciones técnicas que permitan la oferta de servicios finales al usuario que una velocidad igual o mayor a 50 Mbit/s, en el sentido red-usuario. El ámbito territorial que podrá beneficiarse de la ayuda deberá ser elegido por los operadores entre las zonas que cumplan los siguientes criterios:

1. Que no cuenten con infraestructuras de redes NGA, ni se prevea su despliegue por parte de ningún operador en los próximos tres años, es decir, zonas blancas NGA.
2. Que no exista competencia en infraestructuras de redes xDSL o de redes de cable.
3. Que se constate la insuficiencia de los servicios existentes para satisfacer las necesidades de los usuarios empresariales o privados.

Los proyectos se dirigirán preferentemente a entornos empresariales (polígonos o parques empresariales) aunque también podrán incluir las zonas residenciales que puedan estar en el entorno del parque o polígono industrial.

El plazo máximo de ejecución de las actuaciones en ambas líneas finaliza el 31 de diciembre de 2013. Los beneficiarios de las ayudas quedarán obligados a ofrecer a los demás operadores un acceso mayorista efectivo a las infraestructuras subvencionadas por un periodo mínimo de siete años. Los precios de dicho acceso deberán tener como

---

<sup>6</sup> Se ha considerado como velocidad límite para la delimitación de estas zonas la de 1 Mbit/s (en el sentido red-usuario).



referencia los precios mayoristas fijados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones al operador con peso significativo de mercado para servicios similares.

Las ayudas consistirán en una subvención a fondo perdido por un importe máximo de 13 M € para la Línea A y 2 M €<sup>7</sup> para la Línea B, no pudiendo superar el 50 % del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo.

La Generalitat Valenciana no ha notificado todavía a la Comisión Europea esta medida para su autorización en el marco de las Ayudas de Estado, aunque prevé hacerlo una vez reciba el informe de esta Comisión.

## VII EVALUACIÓN DE LA MEDIDA.

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”*. A tal fin, para analizar el efecto de la medida sobre la realidad competitiva de los mercados afectados y para asegurar la observancia de los principios de transparencia y no discriminación en la adjudicación, en la Circular 1/2010 se disponen un conjunto de obligaciones formales de la autoridad que convoca la ayuda. Todo ello, sin perjuicio de la competencia que corresponde a la Comisión Europea en el ámbito de las ayudas públicas.

### 1 Naturaleza de la intervención.

La medida notificada pudiera ser calificada como Ayuda de Estado en el sentido señalado en el artículo 107 del TFUE. Por este motivo, la Generalitat Valenciana ha previsto en la Exposición de Motivos de la Orden 15/2010 el envío de la medida a la Comisión del Europea para su aprobación, una vez recibido el informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

### 2 Valoración.

#### 2.1 Cumplimiento de la Circular 1/2010.

La Generalitat Valenciana ha aportado la documentación que se requiere en la Disposición Adicional primera de la Circular 1/2010:

**Ámbito territorial afectado por la red o los servicios para cuya construcción o prestación se pretende conceder la ayuda, indicando si hay otros operadores que prestan servicios análogos en las zonas afectadas, y aportando un mapa detallado de todo ello.**

La Generalitat Valenciana identifica el ámbito territorial en el que se podrán establecer las infraestructuras previstas en cada una de las dos líneas de actuación.

---

<sup>7</sup> Las ayudas recogidas en el texto serán susceptibles de ser cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).



En la Línea A, para el despliegue de redes de banda ancha tradicional se trata de poblaciones de menos de 20.000 habitantes. La medida incluye una relación de entidades de población en las que podrán llevarse a cabo los proyectos que aparecen identificadas por su código INE.

Por lo que se refiere a la Línea B, para el despliegue de redes NGA en las que no se prestan servicios de banda ancha de muy alta velocidad, la medida va destinada a las zonas en las que no existen ni están previstas redes de fibra óptica (FTTH) o de cable (HFC) y en las que, habiendo redes de banda ancha tradicional, se constata la insuficiencia de los servicios de banda ancha existentes para satisfacer las necesidades de los usuarios residenciales y no residenciales. En la configuración de estas zonas, la Generalitat Valenciana identificó aquellas en las que existen infraestructuras capaces de ofrecer servicios de más de 50 Mbit/s en sentido red-usuario o competencia en infraestructuras no sólo a través de redes de fibra, sino también a través de redes xDSL o cable.

### **Las condiciones que se pretenden imponer al beneficiario de las ayudas.**

La Generalitat destaca que la convocatoria recoge dos condiciones:

a) Ser operador habilitado para la prestación de servicios de acceso a la red, telefonía y acceso a Internet en España, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel, o al menos que los beneficiarios se comprometan a adquirir la condición de operador habilitado en el momento que deban prestar los servicios de comunicaciones electrónicas en los proyectos de los que hayan resultado beneficiarios.

b) Ofrecer a terceros operadores un servicio mayorista efectivo a las infraestructuras subvencionadas por un periodo mínimo de siete años en precios y condiciones transparentes y no discriminatorias. En el caso de las redes NGA, el acceso incluye infraestructuras pasivas tales como conducciones y distribuidores de calle.

Los precios de los servicios mayoristas deberán estar referenciados a los fijados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a los operadores con peso significativo en el mercado en las correspondientes ofertas de referencia.

### **Memoria de competencia.**

La Generalitat Valenciana ha aplicado el análisis propuesto por la Comisión Nacional de la Competencia en su *“Guía para la elaboración de memorias de competencia”*. Así, señala que el objetivo de la medida es reducir la brecha o fractura digital existente entre el mundo urbano y rural de la Comunidad Valenciana mediante actuaciones dirigidas a promover la oferta de servicios de banda ancha a los ciudadanos de las zonas rurales y aisladas, así como impulsar el desarrollo de la banda ancha de muy alta velocidad.

El área de actuación se circunscribe a zonas sin servicio suficiente de banda ancha tradicional en la Línea A y de banda ancha de muy alta velocidad en la Línea B. La medida está diseñada de forma que podrán ser subvencionados varios proyectos, de amplitud geográfica diversa y presentados por distintos operadores. Los solicitantes podrán presentar su proyecto indicando la zona en la que va a ser desplegada la red y, si las zonas de los proyectos no coinciden, se repartirá la ayuda entre las diversas iniciativas. De esta manera se trata de aumentar las posibilidades de que no sea un único operador el beneficiario. Por tanto, del examen de las condiciones de la ayuda se puede afirmar que a través de la misma no se otorgan derechos exclusivos a ningún operador.



Incluso en el supuesto de que sólo hubiera un único adjudicatario, la obligación de facilitar el acceso mayorista a las infraestructuras subvencionadas en condiciones transparentes y no discriminatorias permitirá que otros operadores sean indirectamente beneficiarios.

La Generalitat Valenciana considera que va a utilizar los fondos públicos para incentivar las inversiones privadas en áreas donde la oferta de servicios de banda ancha no es rentable. Esta actuación, en su opinión, no sustituye al mercado sino que lo complementa en las zonas donde las leyes del mercado privarían a la población de los beneficios que conlleva el acceso a la sociedad de la información. De esta manera se reducen los costes de inversión para los operadores y, por tanto, la repercusión de los mismos en su cuenta de resultados frente a los costes de mantenimiento facilitando así que se llegue al umbral de rentabilidad en las zonas de actuación.

### **Los resultados de la consulta pública sobre los servicios que se prestan en el ámbito territorial afectado.**

La Generalitat Valenciana comunicó a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones la apertura de un periodo de consulta pública relativo a la determinación de las zonas de actuación de las ayudas para el despliegue de infraestructuras de banda ancha previstas en el Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha en la Comunidad Valenciana que fue publicado en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y cuyo enlace figuró en la página web de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

La consulta se dirigió a los operadores y a las instituciones involucradas en el despliegue de infraestructuras para la provisión de servicios de banda ancha. A estas últimas se les requirió sobre la posible existencia de medidas *“dirigidas a alguna de las zonas inicialmente identificadas como elegibles para alguna de las dos líneas de actuación”*, que estuvieran destinadas a la consecución de los mismos objetivos y, en caso afirmativo, las propuestas que considerasen conveniente introducir en este programa para lograr una mayor eficiencia de ambas actuaciones.

A los operadores se les solicitó, en relación con la Línea A, la identificación de las zonas en las que disponen o tienen previsto disponer en el plazo de tres años de infraestructuras adicionales para proporcionar el servicio de banda ancha con las condiciones técnicas mencionadas anteriormente.

Por lo que atañe a la Línea B, se requirió que se identificasen los municipios adicionales a los incluidos por la propia Generalitat Valenciana en los que actualmente disponen, o tienen previsto disponer en el plazo de tres años, de infraestructuras capaces de soportar la provisión de servicios de banda ancha a usuarios residenciales y no residenciales, a velocidades de bajada de al menos 50 Mbit/s, o dotadas de infraestructuras de redes de cable (HFC).

La Generalitat Valenciana recibió respuesta de los siguientes operadores: Grupo Telefónica (Telefónica de España, S.A.U. y Telefónica Móviles España, S.A.U.), Vodafone España, S.A., Cableuropa, S.A.U. (ONO), Abertis y France Telecom España, S.A. Únicamente Telefónica, Vodafone y Ono han aportado una lista de entidades de población con los porcentajes de cobertura por estos operadores a efectos de su calificación como zonas blancas. La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ha recibido copia de las respuestas de los operadores.

Según la Generalitat Valenciana, estas respuestas han resultado difíciles de trasladar al listado de zonas de actuación por los siguientes motivos:



- a) El Grupo Telefónica se refiere a una cobertura ADSL de 3 Mbps. y los datos de cobertura móvil se refieren sólo a cobertura exterior.
- b) En cuanto a Vodafone, sólo ofrece dos niveles de cobertura 0 ó 90% sin especificar si es exterior o también interior (cobertura de banda ancha móvil).
- c) Asimismo, la lista inicial a partir de la que la Generalitat realizó la consulta pública incluía todas las entidades poblacionales de la Comunitat Valenciana registradas en el INE. Dado que, supuestamente, los operadores trabajan con otra división territorial, en sus respuestas no aportan datos sobre un gran número de entidades referenciadas por este Instituto, lo que introducía un factor adicional de indeterminación de la cobertura existente.

En consecuencia, las autoridades valencianas señalan que la consulta pública *“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”*.

Por ello, a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Generalitat Valenciana ha elaborado un mapa de cobertura de las redes existentes en la Comunidad Autónoma.

La autoridad valenciana ha procedido a identificar las zonas elegibles para recibir subvención en cada una de las dos líneas de actuación del proyecto de medida:

**Línea A:** “Extensión de los servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha”.

Esta línea afecta a 1.443 entidades de población (código INE) que pertenecen a 478 municipios diferentes. La población total de las entidades incluidas en el proyecto asciende a 720.944 habitantes (un 14,15% del total de la Comunidad Valenciana). La población promedio de las entidades afectadas es, por tanto, de 500 habitantes por entidad de población.

La Generalitat proporciona información del grado de cobertura de los servicios de banda ancha de cada una de estas entidades 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 que publicó estos datos para la elaboración de su propio mapa de cobertura para la adjudicación de las ayudas previstas en el Plan Avanza<sup>8</sup>. Esta medida fue notificada por el Ministerio a la Comisión Europea que, con fecha 17 de diciembre de 2010<sup>9</sup>, autorizó el Plan Avanza.

Por tanto, la Generalitat Valenciana ha empleado un listado de cobertura que ya ha sido notificado a la Comisión Europea para una ayuda sobre la que las autoridades comunitarias han decidido no formular objeciones. A mayor abundamiento, en la consulta pública previa a la Orden ITC/2148/2010<sup>10</sup> se indicaba que la delimitación era el resultado de *“un estudio detallado de la cobertura actual y prevista para los próximos tres años, a partir de los datos facilitados por los principales operadores en relación con las plataformas tecnológicas de:*

---

<sup>8</sup> En concreto en el programa Avanza Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones.

<sup>9</sup> Decisión N304/2010 de 17 de diciembre de 2010.

<sup>10</sup> Orden ITC/2148/2010, de 30 de julio, por la que se aprueban las bases para la concesión de ayudas con cargo al programa AVANZA Nuevas Infraestructuras de Telecomunicaciones, dentro de la acción estratégica de telecomunicaciones y sociedad de la información del plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, 2008-2011 y se efectúa la convocatoria correspondiente al ejercicio de 2010.



xDSL, HFC, FTTH, WIMAX y HSDPA”. Por tanto, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio ha tenido en cuenta esas tecnologías en la elaboración del mapa de cobertura.

El Gobierno valenciano señala que la ayuda se destinará únicamente a las zonas no cubiertas de estas entidades de población. Con el objeto de asegurar en la mayor medida de lo posible que la ayuda se emplee en las zonas no cubiertas, la Orden 15/2010 prevé, entre los criterios de valoración técnico-económica, la ayuda por usuario beneficiario en la que para su cálculo se ponderará el nivel de cobertura<sup>11</sup> de forma que los proyectos situados en zonas con menos cobertura recibirán mejor valoración en ese apartado.

Además, la Generalitat Valenciana señala en su escrito de 28 de diciembre de 2010 que *“en la fase de aprobación de proyectos que reciban la subvención, la Generalitat se compromete a realizar una actuación de inspección adicional para certificar que, en el momento de la concesión de la subvención, la zona de actuación sigue reuniendo las condiciones de elegibilidad y que los recursos públicos se destinan a las zonas que requieren de ellos”*.

En el mapa definitivo, la Generalitat ha tenido en cuenta y eliminado las entidades de población sobre las que ha tenido conocimiento de que han sido incluidas en alguno de los proyectos que han recibido ayudas del Plan Avanza (Orden ITC/2148/2010 de la SETSI), con el objeto de conseguir la necesaria coordinación entre las actuaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y de la Generalitat exigida por la Adenda Infraestructuras de Telecomunicaciones del Plan Avanza, en cuyo seno se plantea la Orden 15/2010 de la Generalitat. De este modo, se ha tratado de evitar que existan discrepancias entre las zonas previstas por ambas Administraciones para ésta y futuras actuaciones.

Se ha contrastado la información aportada por la Generalitat Valenciana con los datos de cobertura de ONO y se ha comprobado que en ninguna de las entidades de población afectadas está presente el operador de cable.

Por las razones anteriores, esta Comisión considera que el ámbito geográfico para la aplicación de las ayudas de la Línea A del Proyecto está compuesto por zonas blancas de banda ancha tradicional, en el sentido de lo previsto en las Directrices comunitarias.

Se incluye el listado de las 1.443 entidades de población como anexo 1 del presente Informe.

**Línea B:** “Impulso al desarrollo de banda ancha de muy alta velocidad”.

A efectos de determinar el área geográfica de aplicación de esta línea de actuación, la Generalitat Valenciana procede por exclusión: elimina aquéllas zonas en las que hay redes NGA o algún operador tiene previsto su despliegue en un plazo de tres años.

En el anexo 2 se listan los municipios excluidos por la autoridad valenciana de la aplicación de ayudas de esta línea de actuación del proyecto. Se trata de 101 municipios con una población total de 3.667.607 habitantes, que suponen el 72% del total de la Comunidad Valenciana.

---

<sup>11</sup> Puesto que los proyectos normalmente abarcarán varias poblaciones, para valorar cual es la oferta más ventajosa en el caso de que las zonas a cubrir no sean idénticas, se ponderará la ayuda solicitada con los porcentajes de cobertura. A menor porcentaje de cobertura existente en una determinada entidad de población el mismo importe de ayuda tendrá una valoración superior. Por ejemplo, ante dos proyectos de idéntico importe de subvención, uno que cubra zonas con una cobertura media del 60% frente a otro cuyas zonas tengan una cobertura del 80%, recibirá una mayor valoración el primero en el apartado *“ayuda por usuario beneficiario”*.



En estos 101 municipios está presente ONO y por tanto son zonas en las que este operador puede introducir la tecnología DOCSIS 3.0 en breve tiempo y con escasas inversiones. La información ha sido contrastada con los datos obrantes en esta Comisión.

Dentro de la lista están todas las zonas en que Telefónica o cualquier otro operador tiene desplegadas, o piensa desplegar en el plazo de tres años, redes NGA en la Comunidad Valenciana. Lo cual se ha contrastado con las respuestas dadas por los operadores a la consulta pública llevada a cabo por las autoridades valencianas para este proyecto.

Por tanto, esta Comisión considera que el ámbito geográfico para la aplicación de las ayudas de la Línea B del Proyecto está compuesto por zonas blancas de redes NGA, en el sentido de lo previsto en las Directrices comunitarias.

## **2.2 Medidas adoptadas por la Generalitat Valenciana para minimizar los efectos sobre la competencia.**

La Generalitat Valenciana ha incluido en la convocatoria de la ayuda un conjunto de previsiones que persiguen atemperar el eventual impacto de la medida sobre las condiciones de competencia del mercado. En concreto, la Generalitat Valenciana ha adoptado las siguientes medidas:

Procedimiento de adjudicación de la ayuda: La Orden 15/2010 por la que se hacen públicos los criterios que se van a seguir en la adjudicación de las ayudas se publicó en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma y contiene los criterios objetivos de valoración para la adjudicación de las ayudas, dando de esta forma cumplimiento a los principios de publicidad, transparencia y no discriminación. La concesión de las ayudas se tramitará en régimen de concurrencia competitiva de forma que se permite la participación de todos los operadores interesados en el despliegue que podrán presentar diferentes soluciones. El importe de las ayudas no está dirigido a un único operador, sino que tienen cabida varios proyectos de distintos operadores estableciéndose como límite que la entidad o conjunto de entidades de población afectadas no estén incluidas en más de un proyecto que resulte beneficiario. Por tanto, en el supuesto de que varias propuestas se dirijan a una zona común a varios proyectos sólo se financiará el mejor valorado de éstos<sup>12</sup>.

Oferta más ventajosa: El artículo 12 de las Bases de la convocatoria detalla los criterios de evaluación que se seguirán para el otorgamiento de las ayudas, entre los que se incluyen la ayuda solicitada por usuario final beneficiado, la viabilidad económico-financiera y las características del acceso mayorista ofertado. La aplicación de estos criterios permitirá, a juicio de esta Comisión, determinar la oferta más ventajosa económicamente.

Neutralidad tecnológica: La Generalitat Valenciana excluye una solución tecnológica concreta y deja en manos de los solicitantes de las ayudas su determinación en función de cada ámbito territorial<sup>13</sup>, lo que no impide que se valore la adecuación de la solución tecnológica y su escalabilidad o facilidad de ampliación para posibilitar su adaptación a las perspectivas de evolución de las necesidades de los usuarios.

Utilización de infraestructuras existentes: La Orden 15/2010 contiene previsiones sobre el uso de infraestructuras existentes que contribuirá a evitar la duplicación innecesaria y onerosa de las redes. Así, dentro del artículo 12 de las Bases de la convocatoria en el apartado relativo a la *“Calidad en la definición del proyecto y adecuación del mismo”*, se

---

<sup>12</sup> Artículo 12.7 del Anexo I “Base de la convocatoria” de la Orden 15/2010.

<sup>13</sup> Artículo 2.4 del Anexo I de la Orden 15/2010.



establece que se valorará el mayor grado de aprovechamiento de las infraestructuras existentes. Asimismo, en el Anexo III (modelo de memoria técnica y económica) de la convocatoria se considera la posibilidad de emplear otras infraestructuras cuando se señala en el apartado 3.1., titulado *Utilización de infraestructuras públicas existentes*, que “se incluirá un análisis de otras infraestructuras públicas existentes (carreteras, ferrocarriles, conductos de energía y agua, alcantarillado, instalaciones de cable, conductos industriales, etc.) cuya utilización aportaría mayores sinergias al proyecto, solicitando, en su caso, la colaboración del órgano gestor para facilitar su utilización en el proyecto, con la consiguiente reducción de la inversión necesaria”.

Imposición de acceso abierto mayorista: El artículo 2.5 de la convocatoria 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”. Los operadores interesados deberán incluir en la memoria técnica y económica el tipo de servicio mayorista ofertado, su composición, prestaciones, calidad, precio, plazo de vigencia (no inferior a siete años) y difusión del mismo. Para los proyectos de redes NGA se deberá incluir, además, la infraestructura pasiva como conducciones y distribuidores en la calle. Estas condiciones permitirán que un mayor número de operadores puedan beneficiarse de la ayuda a través del acceso a las infraestructuras que se construyan.

Análisis comparativo de precios: Con el objeto de evitar la aplicación de precios mayoristas excesivos o, por el contrario, predatorios, minimizando el potencial falseamiento de la competencia, en el artículo 2.5 de la convocatoria se prevé que los precios de acceso mayorista tengan “como referencia los precios mayoristas fijados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones al operador con peso significativo de mercado, para servicios similares”.

Asimismo, en el Anexo III de la convocatoria que describe el contenido mínimo que debe tener la memoria técnica y económica de cada proyecto, se exige que éstas incluyan una explicación de cómo se ha tenido en cuenta la referencia de los precios mayoristas fijados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones al operador con peso significativo de mercado para servicios similares.

A continuación indica que “La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a solicitud de terceros operadores interesados, podrá intervenir dictando instrucciones para el efectivo cumplimiento de dicha obligación, teniendo en cuenta las condiciones de mercado y la ayuda recibida”, previsión que se recoge, igualmente en el Anexo B. En este punto es preciso indicar que no es una Orden autonómica norma adecuada para la atribución y/o delimitación de competencias a la CMT, las cuales han sido definidas en la LGTel y sus normas de desarrollo en el marco de las competencias exclusivas del Estado, encontrándose entre ellas, precisamente, la de resolver los conflictos entre operadores en materia de acceso, definir los mercados pertinentes e imponer en ellos las obligaciones necesarias. En consecuencia, lo que procede en este ámbito es la remisión a las competencias que a la CMT corresponden en la materia en virtud de lo dispuesto en la LGTel y sus normas de desarrollo.

Cláusula de devolución: El Proyecto<sup>14</sup> exige que el importe de ayuda para cada proyecto sea “menor o igual al límite de intensidad de ayuda fijado (...). Para evitar una sobrecompensación posterior, las resoluciones de otorgamiento de las ayudas incluirán una cláusula de revisión del importe de la ayuda que contemple la devolución de la parte causante de dicha sobrecompensación, en función del tipo de proyecto y de las

---

<sup>14</sup> Artículo 4 del Anexo I de la Orden 15/2010.



*incertidumbres de previsión de la demanda*". La introducción de este mecanismo corrector evitará que se compense en exceso a los operadores beneficiarios en el caso de que se produzca un crecimiento de la demanda por encima de los niveles previstos.

Por último señalar que la Generalitat Valenciana ha incluido en la convocatoria de la ayuda algunas previsiones sobre la necesidad de respetar la normativa comunitaria. En concreto, en la disposición adicional segunda de la Orden 15/2010 se prevé que *"las ayudas que se concedan en esta convocatoria no serán abonadas hasta el momento que la Comisión Europea las autorice o de que puedan considerarse autorizadas por la ausencia de decisión de la Comisión"*.

### **3 Consideración sobre los servicios minoristas.**

En el artículo 2 Línea A punto 1.I y 1. II, junto con el artículo 12.4.C.c de las bases de la Convocatoria examinada, se contiene una pormenorizada descripción de los servicios minoristas que podrán ser prestados a través de las redes cuyo despliegue se subvenciona.

Esta descripción en ningún caso puede tomarse como una regulación de los servicios minoristas ya que ésta es una medida que sólo cabe bien cuando esta Comisión, previo el análisis de mercado pertinente, concluye en su necesidad y proporcionalidad previa comunicación a la CE, o bien, en el marco de la regulación del servicio universal, que compete en exclusiva al Estado.

Por ello, habida cuenta de que el objeto de la medida de ayuda examinada no es ni puede ser garantizar la prestación de servicios finales en condiciones reguladas, sino subvencionar la extensión de redes de banda ancha tradicional y redes NGAs, debe concluirse que las condiciones contenidas en el proyecto de medida referidas a la prestación de servicios a los clientes finales carecen de base legal y deben dejarse a la evolución natural de la prestación competitiva de los servicios.

En las Directrices comunitarias en la materia no se contempla la imposición de condición alguna relativa a los servicios finales a prestar sobre las redes subvencionadas pues lo que se trata de garantizar, a través de la ayuda pública, es la disponibilidad de infraestructuras que permitan, pero no que condicionen, el desarrollo de la competencia en el mercado final cuya regulación constituye el nivel más intenso de intervención en el desarrollo de la competencia.

### **4 Condiciones relativas a los servicios mayoristas.**

La Directrices comunitarias sobre ayudas al despliegue de banda ancha señalan el acceso mayorista como una de las condiciones a imponer para minimizar el falseamiento de la competencia. Junto a los requisitos generales aplicables a las ayudas para todo tipo de redes de banda ancha, las Directrices prevén también condiciones específicas para ayudas a la implantación de redes NGAs.

Si bien la convocatoria establece la obligación de los operadores que resulten seleccionados de prestar servicios de acceso mayoristas, no se detallan las características técnicas, limitándose únicamente a señalar que el acceso debe ser efectivo, y se indica que debe ser el propio operador que opta a la ayuda quien las defina y especifique en la memoria técnica.

Sin ánimo de determinar de antemano las características del servicio mayorista, que además serán en cierta medida dependientes de la opción tecnológica del operador u operadores seleccionados, sí es necesario establecer como condición el principio de



replicabilidad: si el operador beneficiario de la ayuda es un operador integrado verticalmente, los servicios mayoristas propuestos por el operador beneficiario de la ayuda deberán asegurar a terceros operadores que podrán replicar en condiciones económicas similares los servicios ofertados a nivel minorista por el operador beneficiario. Ello con el objeto de evitar, tal como se indica en las Directrices comunitarias, que las ayudas refuercen la creación de servicios regionales monopolísticos.

La medida recoge la obligación de ofrecer acceso a la infraestructura pasiva como canalizaciones y distribuidores en la calle únicamente en la Línea B (redes NGA).

Ciertamente, la imposición de la obligación de disponer de una oferta mayorista de acceso a las infraestructuras pasivas de banda ancha tradicional podría tener poca incidencia a efectos de la competencia: es poco probable que exista otro operador interesado en desplegar una segunda red alternativa a la del operador beneficiario de las ayudas en dichas zonas blancas. Con el añadido de poder conllevar un encarecimiento del proyecto y en consecuencia un incremento de la ayuda necesaria.

No obstante, en aras a dejar abierta dicha posibilidad cabe imponer al operador beneficiario de este tipo de zonas la obligación de atender cualquier petición razonable de acceso a la infraestructura pasiva, sin necesidad de disponer de una oferta de referencia pues dicha infraestructura pasiva dependerá de la solución tecnológica por la que haya optado el operador beneficiario, como se ha mencionado con anterioridad.

Respecto a los precios aplicables, la convocatoria recoge la obligación de tomar como referencias los precios regulados por esta Comisión para servicios similares<sup>15</sup>. No obstante, 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.

Esta segunda condición es especialmente relevante en las áreas objeto de los proyectos NGA, que siendo áreas blancas NGA no obstante pueden no ser blancas en el sentido de banda ancha básica. En estos casos, los precios de los servicios prestados por el licitador seleccionado no deben suponer precios predatorios para los operadores existentes. La coherencia de los precios de los servicios mayoristas que se establezcan para las redes NGA objeto de la ayuda, con los precios de las ofertas de referencia actualmente vigentes y aprobadas por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, es una medida orientada a disminuir los potenciales efectos sobre el mercado de banda ancha tradicional, objetivo que debe tenerse presente en el diseño final e implantación de la ayuda.

En cualquier caso, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones resolverá sobre los conflictos que puedan surgir entre los operadores en la aplicación de estas medidas.

## VIII CONCLUSIONES.

---

<sup>15</sup> Las ofertas de referencia disponibles para los servicios mayoristas contemplados son, la oferta de acceso a conductos, denominada MARCo, la oferta de líneas alquiladas recogida en la ORLA, así como la oferta de acceso indirecto recogida en la OBA (Las ofertas reguladas por la CMT son públicas y están disponibles en [http://www.cmt.es/cmt\\_ptl\\_ext/SelectOption.do?nav=doc\\_ofertas\\_mayoristas](http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=doc_ofertas_mayoristas)).



**Primera.**- La Orden 15/2010 junto con el resto de la documentación remitida se ajusta en términos generales a las previsiones recogidas en la disposición adicional primera de la Circular 1/2010. La Generalitat Valenciana ha llevado a cabo las actuaciones previstas en esta norma, tales como la delimitación del ámbito territorial en función de la inexistencia de operadores que prestan servicios análogos en la zona, la descripción de las condiciones técnicas de los proyectos, así como de las condiciones que se impondrán a los beneficiarios de las ayudas, una memoria de competencia y ha realizado una consulta pública para conocer los proyectos de inversión de los posibles operadores interesados.

**Segunda.**- Debe preverse que 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 el caso de servicios mayoristas sin precios regulados por la CMT, 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.

**Tercera.**-En cuanto a los precios minoristas para los servicios incluidos en la Línea A, tal y como ha quedado señalado, se trata de una regulación de mercado minorista fuera del procedimiento y la competencia establecidos para ello, por lo que deben suprimirse las previsiones contenidas al respecto.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y el artículo 23.2 del Texto Consolidado del Reglamento de Régimen Interior aprobado por la Resolución del Consejo de la Comisión de fecha 20 de diciembre de 2007 (B.O.E. de 31 de enero de 2008), con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

***El presente documento está firmado electrónicamente por el Secretario, Jorge Sánchez Vicente, con el Visto Bueno del Presidente, Reinaldo Rodríguez Illera.***