

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROGRAMA DE AYUDAS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE REDES DE BANDA ANCHA DE NUEVA GENERACIÓN (NGA) DE MUY ALTA VELOCIDAD EN EL MUNICIPIO DE ARRATZU

INF/DTSA/203/17/AYUDAS EXTENSIÓN REDES NGA ARRATZU

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 21 de diciembre de 2017

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, dependiente de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, en relación con la propuesta una ayuda para la extensión de la cobertura de redes de acceso de nueva generación de muy alta velocidad en el municipio de Arratzu, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 29 de septiembre de 2017, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, dependiente de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD), mediante el cual se solicitaba la emisión del informe previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (en adelante, Real Decreto de coordinación de ayudas), en relación con el proyecto de *“Bases para la extensión de la cobertura de las redes de acceso de nueva generación (NGA)”*

*de muy alta velocidad en el municipio de Arratzu*¹ (en adelante, proyecto de Bases).

Segundo.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

II. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de Bases citado, remitido por la SESIAD, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende esta Comisión que habrían de imponerse, en su caso, al beneficiario de la ayuda, especialmente en relación a los servicios mayoristas de acceso y precios teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de las telecomunicaciones en el municipio de Arratzu.

De forma adicional, esta Comisión formula otro tipo de observaciones al proyecto de orden remitido, en el ámbito de su competencia de asesoramiento general y sobre promoción de la competencia (véase el apartado siguiente).

III. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Este informe se emite en ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 6 de la LCNMC y 70.2.l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel) que faculta a la CNMC a asesorar al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (Minetad) en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo de los mercados de comunicaciones electrónicas.

Por otra parte, el artículo 70.2.n) de la LGTel dispone que la CNMC realizará las funciones que de manera expresa le atribuya la normativa comunitaria, el citado texto legal y su normativa de desarrollo. En este sentido, el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas prevé que la CNMC elaborará un informe sobre la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista a las infraestructuras que sean objeto de ayudas dirigidas a favorecer el impulso de la Sociedad de la Información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha, que será remitido a la SESIAD.

Asimismo, el Reglamento (UE) No 651/2014, de la Comisión Europea, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del

¹ Velocidad a partir de 100 Mbps en sentido red-usuario y de, al menos, 20 Mbps en sentido usuario-red.

Tratado (en adelante, Reglamento de exención por categorías)² se refieren a la labor de asesoramiento de las autoridades nacionales de reglamentación responsables de la regulación de mercados en el diseño y control de las ayudas públicas dirigidas al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.

Por todo ello, la Sala de Supervisión regulatoria es el órgano competente para la emisión del presente informe en virtud de lo previsto en el artículo 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, previo informe de la Sala de Competencia.

IV. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

La SESIAD acompaña a su solicitud de informe una copia del proyecto de Bases sometidas a revisión por el Ayuntamiento del municipio vasco que incluye una introducción en la que se sitúa y justifica la medida con base en las características de la zona y el desarrollo de los despliegues. Asimismo, se indica el régimen jurídico aplicable.

Toda la documentación remitida -introducción, articulado y anexo del proyecto- coincide: a) con el texto del proyecto de Bases de Zierbena -existen pequeñas diferencias en relación con la cuantía, zonas, etc., que se señalarán posteriormente si fuera necesario- y; b) en su mayor parte, con el texto de la convocatoria, para el ejercicio 2017, del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Euskadi.

Ambos proyectos fueron remitidos a esta Comisión por la SESIAD para su informe, de conformidad con el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas, y fueron informados por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en fecha 13 de julio de 2017³.

Por lo que respecta a Arratzu, la ayuda prevista en el proyecto de Bases establece que la concesión de la subvención se realizará durante el año 2018. La zona objetivo aglutina, según declara el Ayuntamiento, a unas 130 familias y está integrada por los siguientes núcleos diseminados con una población total de 253 habitantes:

² Reglamento de exención por categorías: <http://www.boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf>.

³ Informes aprobados en los expedientes con referencia INF/DTSA/111/17/AYUDAS EXTENSIÓN REDES NGA ZIERBENA e INF/DTSA/076/17/AYUDAS EXTENSIÓN REDES NGA POLÍGONOS EUSKADI, respectivamente.

Código INE	Municipio	Código Entidad Singular	Entidad Singular	Población censada
48914000199	Arratzu	48914000100	Barroeta/Diseminado	27
48914000399	Arratzu	48914000300	Eleizalde/Diseminado	23
48914000499	Arratzu	48914000400	Gorozika/Diseminado	45
48914000699	Arratzu	48914000600	Monte/Diseminado	1
48914000799	Arratzu	48914000700	Uarka/Diseminado	64
48914000899	Arratzu	48914000800	Zabala/Diseminado	55
48914000999	Arratzu	48914000900	Zubiarte/Diseminado	38

Las propuestas que se presenten deberán contemplar el despliegue de servicios de banda ancha para la totalidad de las unidades inmobiliarias incluidas en estas unidades de población (artículo 5.1 del proyecto de Bases).

La ayuda, por un importe total de 71.390 euros con cargo al presupuesto del Ayuntamiento de Arratzu (artículo 3 del proyecto de Bases), adoptará la forma de subvención. Se concederá a un único beneficiario a través del procedimiento de concurrencia competitiva, siendo su intensidad del 90% de los gastos e inversiones subvencionables (artículo 8 del proyecto de Bases).

La red que se despliegue deberá ofrecer una tasa de transferencia nominal de datos por usuario final de, al menos, 100 Mbps en sentido red-usuario y de, al menos, 20 Mbps en sentido usuario-red (artículo 5.1 del proyecto de Bases) con una garantía de caudal del 80% para el 95% del tiempo. Asimismo se especifican ANS⁴ con respecto a la disponibilidad del servicio, calidad de servicio, tiempos de provisión y de resolución de incidencias.

No serán objeto de ayuda aquellos proyectos para los que se hubiera solicitado, propuesto y concedido ayuda, ingreso o recursos que se otorguen para la misma finalidad con cargo al Plan PEBA⁵ o por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales o cualesquiera Administraciones públicas o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de otros organismos internacionales (artículo 5.4 del proyecto de Bases).

En la parte expositiva del proyecto de Bases se señala que la subvención se acoge al Reglamento de exención por categorías, por lo que su notificación a la Comisión Europea se realizará con posterioridad a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.a) del Reglamento citado.

⁴ Acuerdos de Nivel de Servicio

⁵ Orden IET/1144/2013, de 18 de junio por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.

Explotación del proyecto y obligaciones mayoristas

Al igual que en el proyecto de Zierbena o polígonos empresariales de Euskadi, el proyecto de Bases de Arratzu incluye en su artículo 5.2 el principio de neutralidad tecnológica.

En cuanto a las condiciones de acceso, la redacción del artículo 6.1 del proyecto de Bases recoge la misma redacción que en los proyectos antes citados pero introduce algunos cambios en línea con los informes anteriores elaborados por esta Sala. Así, se ajusta el texto para entender que la exigencia de condiciones equitativas y no discriminatorias aplica a la totalidad de los servicios de acceso mayorista que se ofrezcan.

En cuanto a los precios, el quinto párrafo del artículo 6.1 de las Bases incluye la referencia a los principios e instrumentos de control de precios que utilice el regulador para los servicios incluidos en el proyecto. Esta redacción se corresponde con las propuestas incluidas por la Sala de Supervisión Regulatoria en informes anteriores.

Lo mismo ocurre en relación con la construcción de conducciones dentro de los proyectos subvencionados, también se exige en este nuevo proyecto que sean lo suficientemente grandes para dar cabida a varias redes de cable/fibra y diferentes topologías de red tal como se prevé en el artículo 52 del Reglamento de exención por categorías (artículo 6.1, sexto párrafo del proyecto de Bases), en línea con las consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria en informes anteriores.

El proyecto remitido exige que las infraestructuras –de red- y equipos permanezcan afectos a los objetivos del proyecto durante un plazo mínimo de diez años a partir de la finalización del mismo o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor (artículo 7.5, tercer párrafo del proyecto de Bases).

Por último, también se incluye una referencia a la facultad de asesoramiento y resolución de conflictos de la CNMC (artículo 6.2 del proyecto de Bases).

V. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN ARRATZU

El municipio de Arratzu, con una población de 409 habitantes⁶ asentados en una superficie de 10,34 km², pertenece a la provincia de Vizcaya, situada en el País Vasco. Esta comunidad autónoma cuenta con una población de 2.189.534 habitantes⁷ repartidos en 251 municipios -1.301 entidades de población- que a su vez se distribuyen en tres provincias (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya). La más poblada es Vizcaya con 1.148.576 habitantes.

⁶ [INE 2016](#).

⁷ Según últimas cifras oficiales de población residente (a 1 enero de 2016) del Instituto Nacional de Estadística.

La densidad de población media de la comunidad se sitúa en 300 habitantes por km², de las más altas del territorio nacional, aunque en el caso de Arratzu, su densidad poblacional es menor, 39,55 habitantes por km². El 100% de su superficie forma parte de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai declarada por la Unesco.

Comparando la cobertura de FTTH⁸ entre la media española, el País Vasco y Arratzu para el periodo de 2014 a 2016, puede señalarse que mientras el País Vasco ha tenido un crecimiento acelerado, superando a la media del resto de España, la cobertura de FTTH en Arratzu ha despegado algo más lentamente hasta alcanzar en 2016 el 52%.

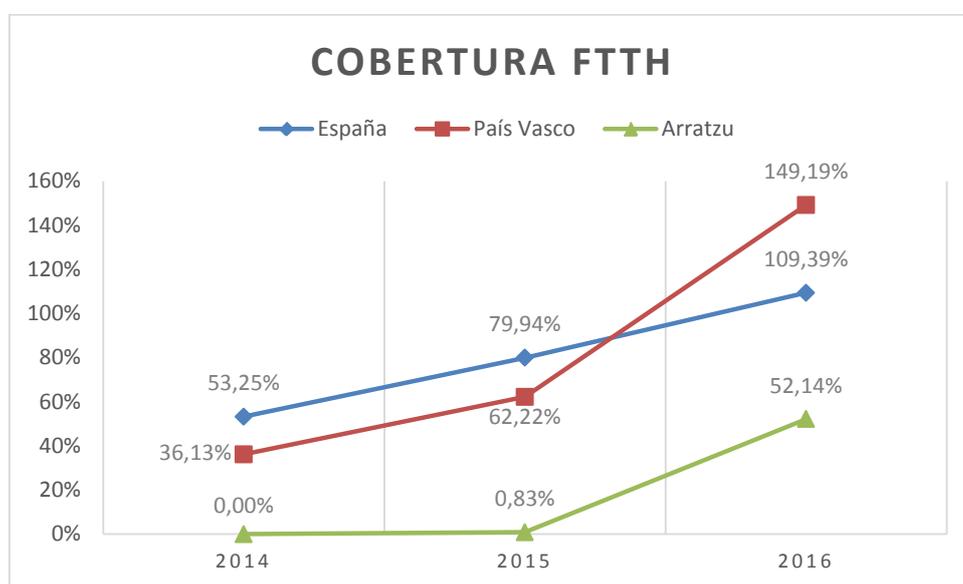


Ilustración 1 Evolución cobertura FTTH 2014-16 (FTTH instalados/ Unidades Inmobiliarias)⁹

Conforme a la información de la que dispone esta Comisión, la penetración de la banda ancha fija¹⁰, tanto básica como de alta velocidad, en Arratzu en diciembre de 2016 era de un 29,36% (líneas por cada 100 habitantes) ligeramente por debajo de la media del País Vasco -31,11%- y de la estatal -29,79%-. Sin embargo, prácticamente la totalidad se corresponde a tecnología

⁸ Se utilizan datos CNMC en los que la cobertura cuenta el conjunto de redes pasadas por unidades inmobiliarias, esto es, sumando las líneas de los diversos operadores. Este indicador refleja la intensidad del despliegue de FTTH. La extensión del despliegue (% de unidades inmobiliarias pasadas al menos por una red) lo publica la SESIAD, pero sólo llega al nivel de desagregación de provincia.

⁹ Fuente: CNMC.

¹⁰ Accesos contratados en relación con el total de la población, información geográfica CNMC, datos de 2016.

xDSL, con una penetración del 26,68%. El cable-módem (HFC¹¹) no tiene presencia en el municipio y el FTTH¹² es muy reducido (2,69% de penetración).

A continuación se muestra una tabla que resumen los datos anteriores y los compara con los del País Vasco y la media nacional:

Tabla 1 Penetración de banda ancha (BA)

Penetración a diciembre de 2016				
	Total de banda ancha fija	Tecnología xDSL	Tecnología HFC	Tecnología FTTH
España	29,79%	14,03%	5,39%	10,36%
País Vasco	31,11%	11,72%	10,13%	9,26%
Arratzu	29,36%	26,68%	-	2,69%

De los datos anteriores se concluye, en primer lugar, que a pesar de que en el conjunto de la Comunidad Autónoma del País Vasco la extensión de la banda ancha, medida tanto en términos de cobertura como de penetración, presenta niveles equiparables a los del promedio del resto de España, el municipio de Arratzu tiene una cobertura y una penetración de las redes FTTH de menos de la mitad que el de esta comunidad autónoma o que el del conjunto de España.

En segundo lugar, probablemente por su menor densidad de población o su dispersión geográfica, hasta principios de 2016 Arratzu no disponía de redes de acceso de nueva generación. Según los datos en poder de esta Comisión, en 2016 Telefónica realizó un despliegue de cobertura FTTH que alcanza el 52% de las unidades inmobiliarias –pero esta Comisión no dispone de los datos desagregados por entidades singulares de población-.

En el mapa de zonas blancas para redes de banda ancha publicado por la SESIAD¹³, únicamente Zubiate está considerado como zona blanca tanto en acceso como en backhaul, el resto de entidades figuran como zonas blancas únicamente para redes de acceso. Parece por tanto, que el mapa de este esquema de ayudas se ajusta a lo publicado por la SESIAD –entendiendo que las entidades singulares de población en las que Telefónica ha desplegado (o está desplegando) han quedado ya excluidas-. En todo caso, no corresponde a la CNMC su validación.

¹¹ Hybrid Fiber Coaxial.

¹² Fiber to the Home.

¹³ <http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/zonas-blancas-NGA/Paginas/2017.aspx>

VI. OBSERVACIONES AL PROYECTO EN RELACIÓN CON LA FIJACIÓN DE LOS PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTAS A LAS INFRAESTRUCTURAS

Al margen de las consideraciones efectuadas sobre el despliegue de banda ancha en Arratzu, el proyecto remitido parece contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España, al estar, en principio, diseñado para dar cobertura a zonas blancas NGA para redes de alta velocidad y, de ser así, estaría conforme en términos generales con el Reglamento de exención por categorías y las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha)¹⁴.

Ha de señalarse que la documentación remitida es prácticamente idéntica a la del proyecto de Bases del Ayuntamiento de Zierbena. Al igual que en aquel supuesto, no se incluye una memoria de competencia y ni una explicación más detallada de las razones que han motivado la adopción de distintos criterios establecidos en el proyecto. Todo ello dificulta su valoración con arreglo a parámetros de competencia y regulación económica eficiente. Sin embargo, el proyecto de Bases viene acompañado de un informe descriptivo de la medida de ayuda que aclara o justifica algunas de sus previsiones.

Por lo que se refiere al específico contenido del proyecto, la redacción del artículo 6 “*Servicios mayoristas*” del proyecto de Bases remitido es similar a la recogida en el proyecto de Bases de Zierbena con las dos modificaciones antes citadas que provienen de anteriores informes de esta Sala. Por este motivo, las cuestiones susceptibles de mejora o de reflexión realizadas por esta Sala en su informe al proyecto de Zierbena, se reproducen asimismo en el presente informe.

En particular, se recomienda:

- **Garantía de caudal/velocidad por usuario:** El artículo 5.2 del proyecto de Bases obliga al beneficiario de la ayuda a que (i) “*La garantía del caudal deberá ser del 80% para el 95% del tiempo*” y (ii) “*asegurar la disponibilidad del servicio en los términos indicados, al menos para el 98% del tiempo [...] por usuario final*”. Mientras que la disponibilidad define el tiempo durante el cual el servicio debe funcionar correctamente, y por tanto la calidad y fiabilidad de la red desplegada, la garantía del caudal en los términos señalados puede resultar ambigua.

Las tecnologías utilizadas en las redes actualmente desplegadas conllevan la compartición de los recursos y la capacidad total de los diversos enlaces entre los usuarios. La medición puntual de la capacidad disponible para un

¹⁴ Comunicación de la Comisión Europea núm. 2003/C 25/01 DOUE de 26 de enero de 2013.

usuario, o su percepción de que el ancho de banda que tiene disponible al utilizar el acceso sea la capacidad contratada, no implica que todos los usuarios de la red tengan disponible el 80% de la capacidad contratada si se conectaran a la vez, que es lo que puede desprenderse de la obligación de garantía de caudal incluida en el proyecto.

La obligación de garantizar un caudal disponible por usuario de forma continua tendría sentido en el marco de despliegues de redes de alta velocidad dirigidos al ámbito empresarial, pues en ese ámbito la prestación de un servicio con altos niveles de calidad y velocidad resulta muy necesaria para garantizar una oferta acorde con las necesidades de este tipo de usuarios, para que puedan llevar a cabo su actividad en condiciones adecuadas y así mejorar su competitividad.

Sin embargo, en un despliegue de redes de acceso NGA dirigido al ámbito rural la exigencia de este requisito técnico podría resultar excesiva puesto que exigiría inversiones cuantiosas por parte de los solicitantes de la ayuda, que podrían llegar a hacer inviable el proyecto teniendo en cuenta las características de las zonas objetivo.

Se sugiere que en el caso de que se desee mantener algún requisito relacionado con la garantía de caudal/velocidad por usuario, se haga referencia a los mismos niveles existentes para servicios equivalentes prestados en zonas más pobladas y competitivas.

Asimismo, el proyecto señala que los parámetros de calidad de servicio (jitter, retardo y tasa de pérdida de paquetes) deben garantizar el soporte de las comunicaciones multimedia en tiempo real e indica que se definen los valores de referencia de dichos parámetros. Sin embargo, el redactado actual no define ningún valor y solo establece un “Best Effort” –que no es un valor de esos parámetros- para el jitter y el retardo. Por tanto, se recomienda o bien que se elimine que se definen los citados parámetros o bien que se establezca su valor numérico.

En cualquier caso, si se definen dichos parámetros de calidad, se sugiere especificar si constituyen valores extremo-a-extremo o, en caso contrario, habría que definir entre qué puntos se garantizan estos indicadores y cómo se va a verificar su cumplimiento. También sería conveniente incluir alguna referencia a los mecanismos o método de prueba para verificar su cumplimiento.

- **Coordinación de obras civiles:** Se recuerda la posibilidad de que se incluyan medidas adicionales para garantizar la publicidad de las obras civiles que se realicen en el marco de la ayuda con el objeto de facilitar su adecuada coordinación.

- **Obligación de transparencia:** Se recuerda que existe una obligación de transparencia sobre el contenido de las ayudas para la Administración concedente de la ayuda y el beneficiario que contribuirán a una mayor utilización de las nuevas redes que se construyan. En este sentido, se sugiere introducir algunas previsiones en las bases de la convocatoria para (i) conminar al beneficiario de las ayudas a que incremente la transparencia de los proyectos que ejecute así como (ii) llevar a cabo una evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.

Asimismo, como se ha señalado en otras ocasiones¹⁵, esta Sala advierte de la posibilidad de que el operador beneficiario de la ayuda sea un operador con PSM que esté sometido asimismo a la obligación de transparencia en virtud de la regulación ex ante diseñada por la CNMC. A este respecto, se recuerda que el operador con PSM puede tener una oferta de servicios regulada -en virtud de la obligación de transparencia-¹⁶, y redes construidas al amparo de ayudas públicas con condiciones específicas que no necesariamente coincidan con las impuestas en el ámbito de la regulación ex ante, puesto que en materia de ayudas las obligaciones son más amplias.

- **Oferta de productos mayoristas:** En el apartado 6.3 del proyecto de Bases se indica que:

“El detalle de la oferta de productos mayoristas así como la realización de las actuaciones necesarias en la infraestructura, se concretará si se constata la existencia de una demanda razonable de un tercer operador. La demanda se considerará razonable si el demandante de acceso establece un plan de negocio coherente que justifique el desarrollo del producto en la red subvencionada y si en la misma zona geográfica ningún otro operador ofrece un producto de acceso comparable y a precios equivalentes a los de las zonas más densamente pobladas”.

Como ha señalado esta Sala en anteriores ocasiones¹⁷, la redacción del apartado transcrito resulta confusa en la medida en que parece condicionar

¹⁵ Acuerdo, de 17 de enero de 2017, por el que se emite informe relativo al borrador de resolución de convocatoria de ayudas para la realización de proyectos en el ámbito del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación en las Islas Baleares (INF/DTSA/153/16).

¹⁶ Telefónica de España, S.A. es operador con poder significativo en los mercados de banda ancha, en virtud de la regulación de los mercados 3a, 3b y 4, aprobada por la CNMC en fecha 24 de febrero de 2016.

¹⁷ Por todos: Acuerdo, de 27 de abril de 2017, por el que se emite informe relativo al borrador de proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a la extensión de la cobertura de redes de banda ancha de nueva generación en Andalucía, y se efectúa su convocatoria para 2017 (INF/DTSA/048/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN ANDALUCÍA).

la obligación de crear una oferta de cualquier servicio mayorista y su implementación a que se cumplan los siguientes requisitos: que exista una demanda razonable de un tercer operador, un plan de negocio coherente que justifique el desarrollo del producto y que ningún operador ofrezca un servicio de acceso comparable y a precios equivalentes a los de zonas más densamente pobladas.

A juicio de esta Sala, este apartado exime a los beneficiarios de prestar servicios mayoristas desde el principio del despliegue –podrán esperar a que se den todos los requisitos antes señalados- y pudiera suponer una barrera de entrada a los operadores que soliciten el acceso a las nuevas redes que se desplieguen. Esta regulación se opone a las reglas generales aplicables en el régimen de ayudas públicas, en el que las obligaciones mayoristas sólo se excepcionan en supuestos muy tasados.

Probablemente el Ayuntamiento de Arratzu esté pensando en incluir una previsión similar al apartado 80 a) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, dedicado a las redes de acceso de nueva generación. En él se prevé que en proyectos destinados a zonas rurales con baja densidad de población, donde los servicios de banda ancha son limitados, o para pequeñas empresas locales, donde la imposición de todos los tipos de productos de acceso mayorista puede aumentar de forma desproporcionada los costes de inversión y no ofrecer ventajas significativas en términos de mayor competencia, puede establecerse en la convocatoria de la ayuda que los productos de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura subvencionada no previstos (por ejemplo, instalación de puntos de distribución intermedios) sólo sean ofrecidos en caso de que exista una demanda razonable de un tercer operador.

Por si este fuera el caso y dado que se trata de un despliegue en una zona rural y con baja densidad de población, se sugiere que se aclaren los términos del apartado correspondiente del proyecto de Bases, por ejemplo limitando esta exigencia para productos mayoristas a los no previstos en la convocatoria u obligando en todo caso a ofrecer el servicio de bitstream del artículo 6.1 del proyecto de ayudas y el acceso a conductos –que deberán ofrecerse en todo caso-.

VII. OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE CONTRATACIÓN, AYUDAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE

En el ámbito de las facultades de asesoramiento general de la CNMC y de promoción de competencia entre operadores, recogidas en los artículos 70.2.l) de la LGTel y 5 de la LCNMC, se resumen a continuación otras observaciones que ha realizado esta Sala de Supervisión Regulatoria en su informe de 13 de julio de 2017 a las ayudas en el municipio de Zierbena:

- **Régimen de ayudas de la propuesta:** La exposición de motivos del proyecto de Bases declara que se acoge al régimen establecido en el Reglamento de exención por categorías. Sin embargo, no se incluye esta misma previsión en el cuerpo del proyecto de Bases. Con el objeto de dotar una mayor seguridad jurídica al texto, se aconseja incluir en el articulado del proyecto de Bases una referencia explícita al régimen jurídico de ayudas aplicable.
- **Zonas objetivo y neutralidad tecnológica:** En el artículo 5.1 del proyecto de Bases se establecen 7 unidades poblacionales objeto de ayuda, una de ellas con un único habitante, por lo que podría ser interesante valorar otras alternativas para mejorar el acceso a la banda ancha en zonas con muy pocos habitantes.

En este sentido, se recuerda la reciente aprobación del Real Decreto 898/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la contratación de servicios de acceso de banda ancha fija de alta velocidad¹⁸ a 30 megabits por segundo, que establece otra alternativa para mejorar el acceso a la banda ancha en estos municipios -la concesión directa de ayudas para que los usuarios puedan contratar servicios de acceso de banda ancha fija, independientemente de la tecnología utilizada, a una velocidad mínima de transmisión de datos en sentido descendente de 30 Mbps, sufragándose los gastos asociados al alta-. Las medidas de fomento del despliegue de redes favorecen en mayor medida la competencia en infraestructuras y servicios -dadas las obligaciones mayoristas que llevan aparejadas estas medidas-, pero ha de pensarse si es eficiente hacer una inversión de esta naturaleza para dar servicio a un único usuario.

En el segundo párrafo del artículo 5.2 del proyecto de Bases, al enumerar los requisitos mínimos de la solución tecnológica que se adopte, se incluye entre los elementos no subvencionables las redes troncales "*situadas en los polígonos objetivo*". Puesto que el proyecto remitido se refiere a zonas del municipio sin hacer ninguna distinción en relación con polígonos, se recomienda que se adapte la redacción al resto del proyecto¹⁹.

- **Incompatibilidad de las zonas que se hayan beneficiado de ayudas dirigidas a la promoción de la misma finalidad:** El artículo 5.4 del proyecto de Bases señala que no serán objeto de ayuda las zonas incluidas en proyectos para los que se hubiera solicitado, propuesto o concedido ayuda con distintos programas. Para evitar excluir alguna de las seis

¹⁸ Si bien es cierto que las ayudas del Real Decreto 898/2017 no cumplirían los requisitos de redes de muy alta velocidad, entendemos que podría ser una opción a valorar en algunos supuestos.

¹⁹ Este párrafo coincide en su redacción con el del artículo 5.2 del proyecto remitido para polígonos empresariales en la Comunidad Autónoma de Euskadi, lo que hace pensar que se puede tratar de un error de redacción.

entidades de población previstas en las Bases porque se haya solicitado una ayuda pero que al final no se haya concedido, se sugiere que en este artículo sólo se prevea excluir las zonas que ya hayan recibido una ayuda con la misma finalidad.

- **Gastos subvencionables:** El artículo 7.2.c del proyecto de Bases establece un máximo del 25% del presupuesto aceptado –con un límite de 16.500 euros- en concepto de gastos de personal; otros costes generales o indirectos imputables al proyecto, aceptándose únicamente los gastos mensuales recurrentes por un periodo máximo de 18 meses; y costes de auditoría hasta un máximo del 1% de la ayuda concedida.

Dado que estas ayudas pretenden acogerse al [Reglamento de Exención por Categorías](#), resulta fundamental una total adecuación a sus exigencias. Suscita algunas reservas, a estos efectos, la definición de costes subvencionables pues, en principio, sólo son subvencionables gastos directamente relacionados con la inversión asociada al despliegue de la infraestructura²⁰.

Se desconocen los criterios seguidos para fijar los costes de personal en hasta un 25% -que en ningún caso podrá superar la cifra máxima de 16.500 euros- o determinados costes generales o indirectos no especificados. Asimismo, se desconoce el porqué del umbral elegido del 1% del importe subvencionable del proyecto, bajo el cual el informe del auditor tiene la consideración de coste subvencionable. De cara a su adecuación con el RGEC se recomienda justificar en qué medida estas consideraciones han sido analizadas y, en caso contrario, valorar su replanteamiento, por si hubiera que justificar estos conceptos frente a las autoridades responsables.

- **Intensidad de la ayuda:** El artículo 8.1 del proyecto de bases establece una intensidad de la ayuda del 90% de los gastos e inversiones subvencionables. Se recomienda aclarar que este porcentaje será la intensidad **máxima** de la ayuda, pero que la intensidad podrá ser inferior.

Se recomienda evaluar la intensidad y el porcentaje máximo de subvención en atención a criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto, ya que la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención debe ser la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador, y, por ello, es fundamental una elección

²⁰ Véase el artículo 52.2 del RGEC, que sólo contempla los siguientes costes de inversión: “Serán subvencionables los costes siguientes: a) los costes de inversión para el despliegue de una infraestructura de banda ancha pasiva; b) los costes de inversión de obras de ingeniería civil relacionadas con la banda ancha; c) los costes de inversión para el despliegue de redes de banda ancha básica, y d) los costes de inversión para el despliegue de redes de acceso de nueva generación («NGA»).”

certera de este parámetro, en función de las características de la zona y el proyecto para evitar una posible sobrecompensación.

- **Criterios de valoración:** El artículo 15 del proyecto de Bases detalla los criterios de evaluación (valoración).
 - **Criterio de la eficiencia de la inversión**²¹ (51 puntos sobre 100): Si bien por un lado mostramos nuestra conformidad con este criterio²², por otro lado, siendo éste el criterio que trata de dar cabida a consideraciones de eficiencia, podría ser razonable **eleva su ponderación** pues es el que mejor refleja el objeto de la ayuda (aumentar la cobertura) a la par que prima la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomenta la competencia entre los operadores.
 - **Criterios no directamente relacionados con el objeto de la ayuda.** Se recomienda descartar criterios que no estén íntimamente relacionados con el objeto de la ayuda, tales como el impacto socioeconómico (que incluye el desarrollo económico, la creación de empleo y otros impactos socioeconómicos que no aparecen ni siquiera definidos). Para este fin hay otras posibilidades de intervención pública y este esquema está diseñado para incrementar el despliegue de infraestructuras de banda ancha. Aunque se refiera al ámbito de la contratación pública y no al ámbito de las subvenciones, la OCDE²³ alerta a los Gobiernos sobre los efectos que la introducción de objetivos secundarios puede tener sobre el objetivo primario, instándolos a sopesar adecuadamente la conveniencia de tal decisión, proporcionando una serie de recomendaciones al respecto.
 - **Excesiva discrecionalidad o falta de idoneidad de los criterios.** En buena parte de los criterios recogidos existe una falta de concreción que puede introducir elementos de excesiva discrecionalidad (creación de empleo, existencia de otros impactos económicos...). Por otro lado, en otros criterios se valoran circunstancias (identificación de las fases e hitos del proyecto, contingencias, plan de negocio...) que son más bien exigencias de todo proyecto empresarial mínimamente solvente. Por

²¹ A la propuesta que solicite “*el menor importe global de ayuda*” se le asignarán 51 puntos sobre 100. Para el resto de propuestas recibidas para ese mismo lote, se les asignarán los puntos de acuerdo a la siguiente fórmula: “*Importe global de ayuda solicitada por la entidad económicamente más barata, dividido entre el "importe global de ayuda" solicitada por la entidad en valoración, y el resultado se multiplica por 51 (IVA excluido).*”

²² El resto de criterios son: (i) impacto socioeconómico -20 puntos-; (ii) proyecto técnico de ejecución, grado de definición y adecuación del proyecto -15 puntos-; (iii) viabilidad económica y financiera -7 puntos-, y (iv) aprovechamiento de infraestructuras -7 puntos-) y no han sido definidos de manera objetivable por lo que deberían reducir su peso al máximo en la puntuación o, incluso preferiblemente, ser eliminados.

²³ Vid: [OECD 2015 Recommendation of the Council on Public Procurement](#).

ello, quizás sería conveniente trasladar al menos alguno de ellos a la parte de requisitos obligatorios.

En el presente proyecto, esta cuestión resulta más apremiante puesto que al tratarse de un único beneficiario, una población pequeña y el importe de la ayuda ser relativamente bajo –comparado con otros proyectos de ayudas a la banda ancha examinados por esta Sala- es fácil que una gran mayoría de los operadores soliciten montantes muy similares y obtengan en este apartado puntuaciones parecidas, por lo que serán criterios ni predecibles ni objetivamente cuantificables sujetos, por tanto, a una apreciación del órgano de valoración, los que determinen el beneficiario.

- **Evaluación ex post del esquema de ayudas:** Sin perjuicio del control previsto en el artículo 23 del proyecto de Bases, como se ha señalado en otras ocasiones, es necesario realizar, asimismo, una evaluación *ex post* de este tipo de esquemas, tanto en lo relativo a la consecución de los objetivos previstos como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia.

Aunque en principio el esquema es de un importe inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación²⁴ y su vigencia se limita al ejercicio 2017, es clave extraer lecciones sobre el diseño del esquema para introducir eventuales correcciones en futuros regímenes. Además, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al consumidor final (sea particular o empresa) es una actividad muy concentrada, con lo que es pertinente evaluar el impacto sobre la competencia.

- **Publicidad:** El artículo 24 del Proyecto de Bases establece que (i) la subvención concedida se publicará en el «Boletín Oficial de Bizkaia» y (ii) el beneficiario de las ayudas estará obligado a colocar distintivos anunciadores sobre la ayuda concedida y la participación del Ayuntamiento de Arratzu en la misma. Sería conveniente recordar adicionalmente que, conforme al artículo 9 del Reglamento de Exención por Categorías el Estado miembro en cuestión deberá velar por que se publique en un sitio web exhaustivo sobre ayudas estatales, a nivel nacional o regional:
 - la información resumida a que se refiere el artículo 11 del Reglamento de Exención por Categorías en el formato normalizado establecido en el anexo II o un enlace que permita acceder a esta información.

²⁴ De acuerdo con el artículo 1.2 del Reglamento de exención por categorías, existe la obligación de diseñar un plan de evaluación para los esquemas de importe superior a 150 millones de euros anuales.

- el texto completo de cada medida de ayuda, a que se refiere el artículo 11 del Reglamento de Exención por Categorías, o un enlace que permita acceder al texto completo

VIII. CONCLUSIONES

Si se clarifica el mapa de despliegue en línea con lo señalado en las observaciones, el proyecto del Ayuntamiento de Arratzu contribuirá a la efectiva realización de algunos de los objetivos señalados en la Agenda Digital para España y en la Agenda Digital Europea. Se destacan las siguientes observaciones contenidas en el presente informe:

- En relación con la obligación garantizar un caudal del 80% el 95% del tiempo a los usuarios finales, se sugiere que se valore la conveniencia de mantener este requisito y, de no modificarse, sería necesario definir los puntos entre los que se debe garantizar un determinado porcentaje de la velocidad nominal.
- Se recuerda la posibilidad de que se incluyan medidas adicionales para garantizar la publicidad de las obras civiles que se realicen en el marco de la ayuda con el objeto de facilitar su adecuada **coordinación**.
- Se recuerda que existe una **obligación de transparencia** sobre el contenido de las ayudas para la administración concedente de la ayuda y el beneficiario que contribuirán a una mayor utilización de las nuevas redes que se construyan. En este sentido, se sugiere introducir algunas previsiones en las bases para conminar al beneficiario de las ayudas a que incremente la transparencia de los proyectos que ejecute.
- En relación con la obligación de ofrecer determinados productos mayoristas, se sugiere que se aclaren los términos del proyecto de Bases, por ejemplo limitando esta exigencia para productos mayoristas no previstos en la convocatoria o incluyendo en todo caso el servicio de bitstream del artículo 6.1 del proyecto de ayudas y el acceso a conductos –que deberán ofrecerse en todo caso-
- En el ejercicio de otras competencias de asesoramiento general de la CNMC, se realizan, entre otras, las siguientes observaciones:
 - i. Se sugiere que el artículo 5.4 sólo prevea excluir las zonas que ya hayan recibido una ayuda con la misma finalidad.
 - ii. Se recomienda aclarar que el porcentaje calculado sobre los gastos subvencionables será el máximo de intensidad de la ayuda. Asimismo, se recomienda replantear la fijación de la intensidad máxima de la ayuda ya que la idea que debe presidir su

determinación es la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador y evitar la sobrecompensación.

- iii. Se recomienda elevar la ponderación del criterio de la eficiencia de la inversión. Para el resto de los criterios, se sugiere redefinirlos de manera objetiva mediante fórmulas o indicadores numéricos, ello con el fin de mejorar la seguridad jurídica de los solicitantes y restar discrecionalidad a los evaluadores de los proyectos.
- iv. Se sugiere reflejar en la convocatoria y llevar a cabo una evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.