

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE CONVOCATORIA PARA EL PERIODO 2018-2020 DE SUBVENCIONES AL DESPLIEGUE DE REDES DE ACCESO DE BANDA ANCHA DE NUEVA GENERACIÓN EN POLÍGONOS EMPRESARIALES DE ARAGÓN**

**INF/DTSA/101/18/AYUDA REDES NGA POLÍGONOS EMPRESARIALES ARAGÓN**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. 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 27 de septiembre de 2018

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 (actualmente, la Secretaría de Estado para el Avance Digital<sup>1</sup>) relativo al proyecto de orden de convocatoria de subvenciones al despliegue de redes de acceso de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Aragón para el periodo 2018-2020, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES**

**Primero.-** El Gobierno de Aragón ha desarrollado, en los últimos años, dos programas de ayudas para promover el acceso a los servicios de banda ancha en núcleos de población desatendidos por los operadores de telecomunicaciones por su escaso interés comercial, baja densidad de población y dificultades de acceso:

---

<sup>1</sup> De conformidad con el Real Decreto 948/2018, de 24 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, se ha suprimido la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital y se ha creado la Secretaría de Estado para el Avance Digital, asignándole las funciones de la Secretaría extinguida.

- (i) El Programa de **Banda Ancha de Nueva Generación de Aragón (ConectAragón)** por el que se dota de banda ancha de, al menos, 30 Mbps a 348 núcleos de población y de banda ancha de, al menos, 50 Mbps a 351 centros educativos públicos de Aragón.

Este programa fue debidamente informado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en fecha 6 de febrero de 2014<sup>2</sup>.

El concurso fue adjudicado a Telefónica de España, S.A. Unipersonal (Telefónica), mediante Orden de 24 de febrero de 2015 del Consejero de Industria e Innovación del Gobierno de Aragón, por un importe total de 30.133.000 euros (IVA excluido)<sup>3</sup>.

- (ii) El Plan **“TODOS – Banda Ancha Aragón”** en colaboración con las Diputaciones provinciales de Huesca, Zaragoza y Teruel para promover el despliegue de redes de acceso de nueva generación y la prestación del servicio de conexión a Internet de banda ancha a 100 Mbps -y, en todo caso, nunca por debajo de 30 Mbps- en zonas blancas durante el periodo 2014-2020.

Con fecha 23 de noviembre de 2017, esta Sala informó individualmente a las tres Diputaciones provinciales (Huesca<sup>4</sup>, Zaragoza<sup>5</sup> y Teruel<sup>6</sup>) sobre los contratos que cada una de ellas querían licitar con el anterior objeto.

Únicamente la Diputación de Huesca ha convocado el 5 de marzo de 2018 el procedimiento de licitación pública por el procedimiento abierto del *«servicio consistente en el despliegue de una red de acceso que permita acometer el "Proyecto de extensión de banda ancha en la provincia de Huesca"»*, siendo el valor estimado del contrato de 5.822.335,73 euros<sup>7</sup>.

**Segundo.-** Con fecha 22 de mayo de 2018, 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), solicitó a la CNMC informe al amparo del 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

---

<sup>2</sup> MTZ 2013/2031.

<sup>3</sup> El total con IVA fue de 36.460.930 euros.

<sup>4</sup> Expte núm. INF/DTSA/166/17/AYUDAS BANDA ANCHA HUESCA.

<sup>5</sup> Expte núm. INF/DTSA/170/17/AYUDAS BANDA ANCHA ZARAGOZA.

<sup>6</sup> Expte núm. INF/DTSA/173/17/AYUDAS BANDA ANCHA TERUEL.

<sup>7</sup>[https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w\\_Wj9KMyU1zLcvQjM0LCLZ0ziryKcw0CvY1CXNMi3Cu1HW1t9Qtycx0Bn283tw!!!](https://contrataciondelestado.es/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjM0LCLZ0ziryKcw0CvY1CXNMi3Cu1HW1t9Qtycx0Bn283tw!!!)

mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas), en relación con la convocatoria de una ayuda destinada al despliegue de redes de banda ancha de alta velocidad en polígonos empresariales de Aragón para el periodo 2018-2020.

Esta convocatoria se enmarca dentro del nuevo programa de ayudas del Gobierno de Aragón denominado “**Banda Ancha NGA en Polígonos Empresariales de Aragón**”, dirigido a fomentar el despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) y la disponibilidad de los servicios de banda ancha en determinadas áreas de actividad económica, tales como polígonos empresariales o similares.

**Tercero.** - 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 Orden por la que se convocan subvenciones para el fin especificado en el Antecedente Segundo anterior para el periodo 2018-2020, remitido por la SESIAD, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende esta Sala que habrían de imponerse, en su caso, al beneficiario de la ayuda, especialmente en relación con los servicios mayoristas de acceso y sus precios, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de la banda ancha en el territorio afectado, para el fomento de la oferta y disponibilidad por los ciudadanos de redes de banda ancha.

De forma adicional, esta Comisión formula otro tipo de observaciones al proyecto de ayudas 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.I) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), que facultan, con carácter general, a la CNMC a asesorar al Ministerio de Economía y Empresa<sup>8</sup> (Ministerio) en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo de los mercados de comunicaciones electrónicas.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 7 de junio de 2018) y el Real Decreto 948/2018, de 24 de julio, que modifica el anterior, la Secretaría de Estado para el Avance Digital, que ejerce estas competencias –véase la nota al pie 1-, pasa a formar parte del Ministerio de Economía y Empresa.

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 artículo 52.6 del 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 Tratado (Reglamento de exención por categorías)<sup>9</sup>, se refiere 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 los artículos 21.2 de la LCNMC y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, previo informe de la Sala de Competencia.

#### IV. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL PROYECTO

La SESIAD adjunta a su solicitud de informe copia de la siguiente documentación:

- Proyecto de «*Orden IJU/XXXX/2018, de XXXXXX, por la que se convocan para el periodo 2018-2020 subvenciones para el desarrollo de infraestructuras y servicios de telecomunicaciones destinadas a dotar de servicios de internet de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Aragón, (“Banda Ancha NGA en Polígonos Empresariales de Aragón”)*» (proyecto de Orden de convocatoria) al que a su vez acompañan los siguientes anexos:

1. Anexo I: “*Polígonos empresariales objeto de actuación*” (sin contenido).

2. Anexo II: “*Contenido de la memoria del proyecto*”

El proyecto remitido tiene por objeto la convocatoria de una única ayuda destinada al despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) de muy alta velocidad (300 Mbps o superior) en **polígonos empresariales** de Aragón

---

<sup>9</sup> Reglamento de exención por categorías: <http://www.boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf>

que tengan a consideración de zonas blancas NGA para el periodo 2018-2020<sup>10</sup>. El proyecto se acoge al Reglamento de exención por categorías (apartado 2), por lo que su comunicación a la Comisión Europea se realizará con posterioridad a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.a) del Reglamento citado.

La ayuda adoptará la forma de subvención a fondo perdido y se otorgará a un **único beneficiario** en **régimen de concurrencia competitiva** de acuerdo con los principios de publicidad, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación (apartados 2, 4.1 y 4.4)<sup>11</sup>. Sólo se admitirá una única solicitud por operador. El despliegue estará sujeto al obligado cumplimiento de requisitos mínimos relacionados con (i) los niveles de prestación de servicios (apartado 6.2) y (ii) el nivel de cobertura de dicha red (apartados 6.1.b y 6.3).

El proyecto remitido no recoge la cuantía máxima de la ayuda (apartado 5). En todo caso, la concesión de las subvenciones estará supeditada a las disponibilidades presupuestarias existentes y es susceptible de ser cofinanciada con fondos procedentes del Programa Operativo FEDER 2014-2020 Aragón. La **intensidad de la ayuda** se situará entre el 50% y el 80% de los gastos e inversiones subvencionables (apartado 5 *in fine*). El plazo máximo para la puesta en servicio del proyecto finaliza el 30 de junio de 2020 (apartado 8).

Por último, las bases reguladoras mantienen la **incompatibilidad** de esta ayuda con otras ayudas, ingresos o recursos que se otorguen para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración pública o ente público o privado, nacional, de la Unión Europea o de otros organismos internacionales (apartado 30).

## V. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN ARAGÓN

Esta Sala analizó en el año 2017 el desarrollo de la banda ancha en las provincias de Huesca, Zaragoza y Teruel en las mencionadas resoluciones de la Sala de Supervisión Regulatoria de 23 de noviembre de 2017.

A continuación, se actualizan los datos allí recogidos.

---

<sup>10</sup> Las bases reguladoras de esta convocatoria fueron aprobadas mediante Orden IJU/777/2016, de 20 de julio, publicada en el “Boletín Oficial de Aragón” de 29 de julio de 2016, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de investigación, innovación, sociedad de la información y universidad, Orden modificada por la Orden IJU/478/2018, de 13 de marzo. Estas bases reguladoras no han sido informadas por esta Sala.

<sup>11</sup> En numerosos apartados del proyecto de Orden de convocatoria –incluido el título– se utilizan los términos “subvenciones” o “ayudas”, en plural, cuando de conformidad con lo previsto en los apartados 2 y 4 de la subvención se otorgará a un único beneficiario.

La Comunidad Autónoma de Aragón es la cuarta más extensa de España. Sin embargo, es la decimoprimeras Comunidad Autónoma en número de habitantes y la cuarta Comunidad Autónoma con menor densidad de población.

En concreto, Aragón cuenta con una población de 1.307.984<sup>12</sup> habitantes repartidos en 731 municipios -1.537 entidades de población<sup>13</sup>- y distribuidos en 3 provincias (Huesca, Teruel y Zaragoza). Desde el punto de vista territorial, la distribución de la población a lo largo del territorio no es homogénea. La provincia más poblada es Zaragoza con 954.402 habitantes (el 73%), mientras que, la provincia menos poblada es Teruel con 134.490 habitantes. Huesca cuenta con una población de 219.092 habitantes. La densidad de población media de la comunidad se sitúa en 27,42 habitantes por km<sup>2</sup> cifra muy por debajo de la media nacional<sup>14</sup>.

Según el último informe de cobertura a mediados de 2017 publicado por la SESIAD<sup>15</sup>, relativo al desarrollo de las infraestructuras de banda ancha fija de muy alta velocidad en relación con el número de unidades inmobiliarias, los accesos físicos de fibra óptica (FTTH) instalados ofrecen cobertura al 72,56% del total de unidades inmobiliarias de la Comunidad (ligeramente superior a la media nacional que es 71,4), mientras que los accesos basados en cable coaxial dan cobertura solo a un 47,18% y los accesos de par de cobre basados en tecnología VDSL a un 15,50%.

Tipo de Cobertura	Aragón	España	Diferencia
ADSL>2Mbps	90,34%	90,02%	0,32%
ADSL>10Mbps	77,58%	71,89%	5,69%
VDSL	15,50%	11,79%	3,71%
HFC	47,18%	48,82%	-1,64%
FTTH	72,56%	71,40%	1,16%

Tabla núm. 1 Cobertura de banda ancha<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Todas las cifras de población mencionadas en el informe están referenciadas a INE de 1 enero de 2018 (datos provisionales).

<sup>13</sup> Según datos del gobierno de Aragón, 63 entidades singulares de población (ESP) están deshabitadas: <http://datos.gob.es/es/catalogo/a02002834-informacion-general-de-entidades-singulares-de-aragon>

<sup>14</sup> La media nacional es de 92,05 habitantes/km<sup>2</sup>. INE 1 enero 2018.

<sup>15</sup> "Informe sobre cobertura de banda ancha en España en el año 2017" publicado en abril de 2018 a partir de datos facilitados por los operadores que se requirieron a 30 de junio de 2017: <http://www.mincotur.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2017.pdf>.

<sup>16</sup> Fuente: [Informe de datos particularizados de cobertura de banda ancha en Aragón en 2017](#).

El gráfico<sup>17</sup> siguiente muestra el grado de cobertura de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) por comunidad autónoma, observándose que Aragón ocupa la séptima posición en el conjunto del Estado.

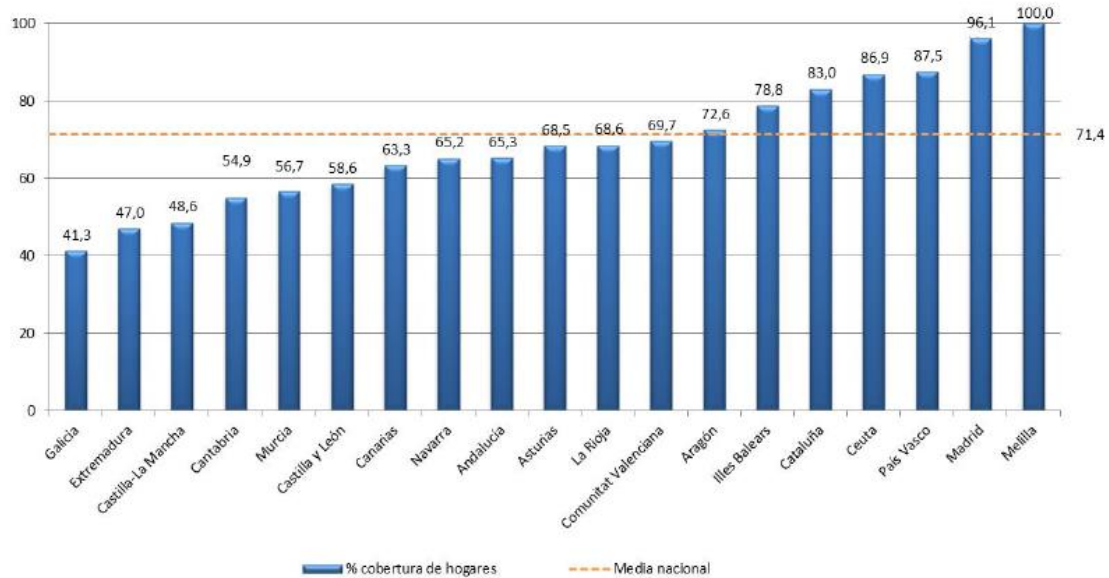


Ilustración núm. 2: Grado de cobertura FTTH por Comunidad Autónoma (30.06.2017)

Por otra parte, de acuerdo con la información de la que dispone esta Comisión<sup>18</sup>, la penetración de la banda ancha fija, tanto básica como de alta velocidad en Aragón, es del 31,69% (líneas por cada 100 habitantes), cifra casi cercana a la media estatal que se sitúa en un 30,07%. Este cómputo incluye (i) la tecnología xDSL con una penetración en Aragón del 13,91%, (la media española es del 12,68%); (ii) el cable-módem (HFC –Hybrid Fibre Coaxial-) con una penetración del 4,65% (porcentaje inferior a la media estatal que es del 5,37%) y (iii) el FTTH con una penetración igual al 13,14% por encima de la media estatal que se sitúa en el 12,02%.

Penetración Banda Ancha Fija	Aragón	España	Diferencia
Tecnología xDSL	13,91%	12,68%	1,23 %
HFC	4,65%	5,37%	-0,72 %
FTTH	13,14%	12,02%	1,12 %
Total	31,69%	30,07%	1,62 %

Tabla núm. 2 Penetración de banda ancha fija<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Informe de la SESIAD de la cobertura de banda ancha a mediados de 2017 (Tabla 1).

<sup>18</sup> Accesos contratados en relación con el total de la población, información geográfica CNMC, datos a junio 2017 correspondientes a 2016. <http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/graph/intro.jsp>

<sup>19</sup> Fuente: véase nota al pie anterior.

En conclusión, el desarrollo de la banda ancha de alta velocidad en Aragón es similar al promedio nacional, destacándose que: (i) es la cuarta Comunidad Autónoma con menor densidad poblacional y su población ha evolucionado de manera similar a la española; (ii) los datos de cobertura y penetración de banda ancha y de FTTH son ligeramente superiores a los del promedio nacional.

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

Con carácter general, el proyecto remitido contribuye a la consecución de los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España, al estar diseñado para dar cobertura de redes de banda ancha de nueva generación de muy alta velocidad (300 Mbps o superior) a polígonos empresariales considerados como zonas blancas NGA por el Ministerio, e incorpora los elementos regulatorios más importantes del Reglamento de exención por categorías y de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha<sup>20</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, el proyecto remitido complementa otros programas de ayudas al despliegue de redes de banda ancha en núcleos de población en la misma Comunidad Autónoma. Al estar dirigido específicamente a polígonos empresariales –áreas de actividad económica-, se evitará que surjan problemas de incompatibilidad con otros esquemas de ayudas enfocados a otras zonas.

El Anexo I que acompaña al proyecto de Orden de convocatoria no especifica los polígonos empresariales que podrán ser objeto de ayuda al no estar completado ese apartado y, por lo tanto, no ha podido ser analizado, si bien el apartado 1 señala que en dicho anexo se incluirán los polígonos empresariales declarados como zonas blancas NGA por la SESIAD para 2018<sup>21</sup>. Además, el proyecto tampoco justifica y detalla los criterios en base a los cuales se definen los polígonos empresariales como prioridad 1, prioridad 2 o prioridad 3 –prioridades que son relevantes para definir los requisitos mínimos de cobertura (apartado 6.3) o para valorar el criterio relativo a la cobertura geográfica (apartado 14), a medir por una fórmula lineal en la que cada entidad objetivo tendrá un peso en función de su prioridad-. A estos efectos, se sugiere al Gobierno de Aragón que establezca criterios objetivos en la clasificación de estos polígonos, en aras de los principios de confianza y seguridad jurídica que presiden la actuación de las Administraciones Públicas.

---

<sup>20</sup> Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (2003/C 25/01 DOUE de 26 de enero de 2013).

<sup>21</sup> Vid <http://www.mincotur.gob.es/telecomunicaciones/banda-ancha/zonas-blancas-NGA/Paginas/2018.aspx>



Asimismo, el proyecto remitido únicamente viene acompañado de una breve ficha de descripción de la medida, pero se echa en falta la documentación justificativa del proyecto. Como esta Sala ha señalado en informes anteriores<sup>22</sup>, sería deseable que estos proyectos viniesen acompañados de una memoria de competencia o memoria económica que justifique el diseño y alcance de la medida para facilitar su valoración, aunque en la exposición de motivos se explica alguna de las medidas incorporadas.

En sede ya de definición técnica del proyecto y obligaciones mayoristas establecidas, procede destacar las siguientes características esenciales:

- El apartado 6.1.e) acoge el principio de neutralidad tecnológica, al disponer que las subvenciones no estarán condicionadas a una solución tecnológica concreta, en línea con el artículo 52.4 del Reglamento de exención por categorías y las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha.
- El apartado 18.1, letras l) y m), establece con carácter general que el operador beneficiario de la ayuda debe *“proporcionar a los demás operadores que lo soliciten acceso mayorista efectivo a las infraestructuras subvencionadas”* y ha de *“operar la red durante un periodo mínimo de 7 años y responsabilizarse de la correcta explotación y mantenimiento de toda la infraestructura y equipamiento instalado”*.

En desarrollo de la mencionada obligación de acceso mayorista, el apartado 19 dispone lo siguiente:

- El operador beneficiario de la ayuda está obligado a ofrecer a los demás operadores que lo soliciten, acceso mayorista activo y pasivo, lo más amplio posible, en condiciones equitativas y no discriminatorias, con inclusión de acceso a: (i) la línea física durante siete años con posibilidad desagregación física y, si existiera una demanda efectiva, virtual; (ii) fibra oscura; (iii) conductos e infraestructuras por tiempo ilimitado y, (iv) el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, si hubiera tramos de red *backhaul* complementarios a la red de acceso.
- La velocidad de acceso ofrecida será igual o superior a 300 Mbps.
- Los precios mayoristas deberán basarse en los principios e instrumentos de control de precios utilizados por la CNMC (como la metodología o el test de replicabilidad económica dirigido a controlar estrechamientos de márgenes<sup>23</sup>, según corresponda) que serán considerados como precios máximos.

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, en el informe relativo a ayudas de Castilla y León de 21 de junio de 2016.

<sup>23</sup> Actualmente aplicable en virtud de la Resolución por la que se aprueba la metodología para la determinación del test de replicabilidad económica de los productos de banda ancha de Telefónica comercializados en el segmento empresarial (OFMIN/DTSA/004/17).

- El operador beneficiario de las ayudas está obligado a garantizar la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas.
- Las conducciones que se construyan dentro de los proyectos subvencionados deben ser 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.

Las anteriores previsiones son acertadas. De forma adicional, esta Sala ha de realizar observaciones en ejercicio de la función prevista en el artículo 3 del Real Decreto de coordinación de ayudas, que son fruto de la experiencia adquirida durante este último año en materia de despliegues realizados con ayudas:

### **6.1 Obligaciones de acceso mayorista**

Si bien el apartado 19 establece que el operador beneficiario de la ayuda deberá facilitar acceso mayorista efectivo, activo y pasivo, lo más amplio posible, en condiciones equitativas y no discriminatorias, esta Sala considera que, para mayor claridad y seguridad jurídica, debería también contemplarse el acceso indirecto o *bitstream* en el listado de los servicios de acceso mayorista previstos, de conformidad con lo establecido en el artículo 52.2 del Reglamento de exención por categorías, en relación con el artículo 2, punto 139, del mismo Reglamento.

El acceso indirecto suele ser uno de los servicios más demandados por los operadores solicitantes de acceso en este tipo de despliegues, pues les permite conectarse a distintos puntos de la red del operador beneficiario de la ayuda para ofrecer servicios de banda ancha en toda la zona beneficiaria, sin necesidad de acometer grandes inversiones, pues no requiere tender infraestructuras hasta cada una de las centrales en las que quiere prestar servicios, lo que permite sin mayores problemas la replicabilidad técnica de los servicios minoristas del operador beneficiario de la ayuda.

### **6.2 Disponibilidad del acceso mayorista vs. comercialización de servicios minoristas**

El proyecto de Orden de convocatoria no exige al operador beneficiario de la ayuda concretar el detalle de su oferta de acceso mayorista, ni tampoco la realización de las actuaciones necesarias en la infraestructura antes del inicio de la prestación de sus servicios minoristas de banda ancha a los usuarios finales.

Esta circunstancia puede conllevar la creación de una barrera de entrada a los operadores solicitantes del acceso mayorista, ya que el beneficiario de la ayuda no tiene, en principio, incentivos económicos para fomentar la competencia a nivel minorista en las zonas de actuación.

El objeto de la ayuda es garantizar la **disponibilidad de infraestructuras** que permitan ofrecer servicios de acceso mayorista en condiciones que favorezcan el desarrollo de la competencia en el **mercado minorista**. De esta manera, las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha señalan que el acceso mayorista debe ser concedido “*lo antes posible*” al comienzo de la explotación de la red financiada con cargos a fondos públicos –apartado 78.g)-. Las citadas Directrices no fijan un plazo de forma taxativa, y ha de ser, en todo caso, la autoridad que concede la ayuda la que debe fijar el plazo que estime conveniente<sup>24</sup>. El objetivo es que los operadores que soliciten acceso mayorista a la red subvencionada tengan un margen de tiempo suficiente que les permita realizar las adaptaciones de red necesarias para completar el servicio mayorista contratado y, sobre todo, su correspondiente labor comercial de tal manera que los operadores que han recibido la ayuda no disfruten de una ventaja competitiva evidente o desproporcionada frente a los demás operadores, como ha señalado esta Sala en informes anteriores<sup>25</sup>.

Por ello, y en línea con la recomendación efectuada por esta Sala a las Diputaciones de Huesca, Zaragoza y Teruel en sus informes de 23 de noviembre de 2017 (antecedente primero), se recomienda al Gobierno de Aragón que valore la posibilidad de incluir en el proyecto que el detalle de la oferta mayorista debe estar disponible al resto de los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación minorista de la red NGA subvencionada para evitar un trato discriminatorio entre la rama minorista de los operadores beneficiarios de las ayudas y los operadores solicitantes del acceso mayorista –si los hubiere-.

Por otro lado, el apartado 19 establece que “*la velocidad de acceso ofrecida será, como mínimo, de 300 Mbps*” así como que el operador beneficiario de la ayuda está obligado a garantizar la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas. En línea con las recomendaciones realizadas por esta Sala en informes anteriores<sup>26</sup>, se sugiere incluir una previsión de que la velocidad de acceso ofrecida en los servicios minoristas comercializados por los beneficiarios ha de coincidir con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución

---

<sup>24</sup> A modo de orientación, en su nota al pie 108, las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha se remiten a la Recomendación 2010/572/UE de la Comisión Europea, de 20 de septiembre de 2010, relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) indicaba que “*las ANR deberían obligar al operador con PSM a que se pongan a disposición los nuevos productos de acceso de banda ancha al por mayor, en principio, al menos seis meses antes de que el operador con PSM o su filial minorista comercialicen sus correspondientes servicios NGA al por menor, a menos que existan otras salvaguardias eficaces que garanticen la no discriminación*”.

<sup>25</sup> Por todos, véase el Acuerdo de 3 de octubre de 2017 a las ayudas de Álava (expte. número INF/D TSA/162/17).

<sup>26</sup> A título de ejemplo, Acuerdo de 25 de abril de 2018 por el que finaliza el expediente núm. INF/D TSA/031/18 y Acuerdo de 21 de junio de 2018 por el que finaliza el expediente núm. INF/D TSA/076/18.

de concesión de la ayuda, y que el beneficiario estará obligado a ofrecer activamente dicho producto, también a nivel minorista.

### **6.3 Requisitos mínimos de cobertura y de prestación de servicios**

En el apartado 6.2 del proyecto se fijan los acuerdos de nivel de servicio (ANS) y los parámetros de calidad de servicio para la transmisión de los datos necesarios relacionados con los tiempos de provisión y resolución de incidencias.

De esta manera, se establece que los mencionados parámetros de calidad deben permitir servicios de comunicaciones multimedia en tiempo real, señalándose los siguientes valores de referencia: (i) jitter máximo: 30 ms, (ii) retardo inferior: 50 ms y (iii) tasa de pérdida de paquetes máxima: 0,8%.

A estos efectos, se recomienda especificar en el proyecto remitido si constituyen valores extremo-a-extremo o, en caso contrario, habría que definir entre qué puntos se garantizan estos indicadores. También sería conveniente incluir alguna referencia a los mecanismos o método de prueba para verificar su cumplimiento.

Por otro lado, en el apartado 6.2.g) del proyecto de Orden se indica que se deben resolver el 95% de las incidencias que generen corte de servicio en menos de 24 horas. A este respecto, se sugiere que se especifiquen las consecuencias ante el incumplimiento de estos umbrales. Cabe señalar también que los servicios de empresas pueden requerir unos ANS más estrictos que los establecidos en el proyecto remitido. A modo de ejemplo, en la oferta de referencia NEBA se definen incidencias de incomunicación de 6, 8 y 12 horas en los mantenimientos de tipo Premium que suelen ser los que se contratan para dar servicios a las empresas, porque estas requieren una mayor calidad en sus comunicaciones y una mayor velocidad de respuesta ante las posibles averías.

Por último, en relación con los requisitos mínimos de cobertura, el apartado 6.3.a) detalla que:

*“Se considerará que un polígono empresarial está con cobertura cuando estén cubiertas todas las unidades inmobiliarias del mismo.*

*A estos efectos se entenderá que una unidad inmobiliaria quedará cubierta por una red de acceso de portadores físicos, cuando puedan conectarse a dicha red sin necesidad de desplegar nueva infraestructura”.*

Con objeto de dotar de mayor seguridad jurídica al futuro beneficiario y clarificar el alcance del proyecto, sería preciso delimitar si la cobertura de una unidad inmobiliaria conlleva la instalación de la red de acceso hasta la acometida.

Ha de relacionarse este aspecto con el apartado 6.2.f) del proyecto de Orden, que especifica que se deberán atender las solicitudes de alta de servicio a los

usuarios en un plazo máximo de 30 días naturales, siempre que no sean necesarios la obtención de licencias, derechos de ocupación o de paso específicos o concurra cualquier otra causa no imputable al operador.

En función del alcance de la obligación de cobertura del proyecto, se sugiere valorar una posible reducción del plazo máximo para atender las solicitudes de alta, en la medida en que, si ya se ha desplegado la red de acceso hasta la acometida, es dudoso que se requiera un plazo tan dilatado. A modo de ejemplo, por si pudiera servir de referencia, las nuevas altas sobre vacante de las ofertas mayoristas (NEBA y NEBA Local) deben ejecutarse en un plazo máximo de 10 días laborables.

#### **6.4 Precios de servicios de acceso mayorista**

El proyecto remitido recoge en su apartado 19, párrafo séptimo, la siguiente redacción:

*“Los precios de acceso mayorista, que serán considerados precios máximos, deberán basarse en los precios o principios e instrumentos de control de precios utilizados por la CNMC”.*

Esta redacción, que es correcta en su referencia a los instrumentos disponibles de la CNMC, elimina, en cambio, la referencia a los valores existentes en otras zonas comparables que se sigue recogiendo en el artículo 52.6 del Reglamento de exención por categorías<sup>27</sup>. En orden a contemplar en el proyecto todas las posibilidades actualmente recogidas en la regulación se recomienda incluir la remisión a los valores de referencia prevalentes en otras zonas comparables, más competitivas, junto con la referencia a los precios mayoristas fijados por la CNMC y los principios del regulador.

#### **6.5 Coordinación de obras civiles**

Adicionalmente a lo que recoge el apartado 19, ha de recordarse que el artículo 6.2 del Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad<sup>28</sup>, prevé la necesidad de que en las obras civiles que se lleven a cabo para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas total o parcialmente financiadas con recursos públicos se atienda cualquier solicitud razonable de coordinación en condiciones transparentes y no discriminatorias.

---

<sup>27</sup> El artículo 52.6 del Reglamento de exención por categorías señala: *“El precio de acceso mayorista se basará en los principios de fijación de precios establecidos por las autoridades nacionales de reglamentación y en valores de referencia prevalentes en otras zonas comparables, más competitivas, del Estado miembro o de la Unión, teniendo en cuenta las ayudas recibidas por el operador de la red”.*

<sup>28</sup> Dicho Real Decreto transpone al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2014/61/UE de 15 de mayo de 2014 relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (DOUE 23 de mayo de 2014).

Dado que la coordinación de obras civiles es una de las obligaciones establecidas en la regulación citada, y es uno de los principales factores determinantes de la reducción de los costes de despliegue de las redes de banda ancha, se sugiere al Gobierno de Aragón que valore el establecimiento de medidas para garantizar la publicidad de las obras que lleve a cabo el beneficiario, con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos. Para ello, se podría hacer una mención específica en el apartado 20, al igual que se hace con otros aspectos a publicitar por el beneficiario.

## 6.6 Publicidad y transparencia

Estrechamente relacionada con las obligaciones de ofrecer un acceso mayorista a determinados precios, se encuentra la **obligación de publicidad y transparencia**.

A estos efectos, los apartados 18.1, letras o), p), q), t), 20 y 28 garantizan que se publicite el proyecto objeto de la ayuda tanto por el operador beneficiario de la ayuda como por el Gobierno de Aragón, a través del portal web de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Con estas medidas, se dota al proyecto de una mayor transparencia, que contribuirá a que la ayuda sea conocida por terceros operadores, que podrán beneficiarse de forma indirecta de los proyectos que se aprueben, con lo que se ampliaría el ámbito subjetivo de las ayudas.

Sin perjuicio de lo anterior, también se recomienda al Gobierno de Aragón que informe, a través de su página web, sobre la fecha de inicio de la explotación de la red, la extensión de los despliegues y se incluya un enlace directo al apartado de la página del adjudicatario en la que también se proporcione la mencionada información o se indique cómo acceder a ella<sup>29</sup>.

Asimismo, como se ha señalado en otras ocasiones<sup>30</sup>, esta Sala advierte de la posibilidad de que el operador beneficiario de la ayuda sea Telefónica que, como operador con poder significativo en el mercado (PSM), está sometido también a la obligación de transparencia, en virtud de la regulación *ex ante* diseñada por la CNMC. Con base en dicha obligación de transparencia, se recuerda que el operador indicado tiene una oferta de servicios regulada, y las condiciones específicas sobre las redes construidas al amparo de ayudas públicas no necesariamente coincidirán con las impuestas en el ámbito de la regulación *ex ante*, puesto que en materia de ayudas las obligaciones son más amplias, debiendo informar al sector sobre estas últimas también, en el marco de las ayudas otorgadas.

---

<sup>29</sup> Ello sin perjuicio de que la información deberá ser accesible en los términos establecidos por los principios generales de publicidad del artículo 5, los contenidos fijados en el artículo 8.1.c) y demás obligaciones recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al que hace referencia la base 18 p).

<sup>30</sup> Véase INF/DTSA/129/17 a las ayudas de Navarra de fecha 27 de julio de 2017.

Por otro lado, las bases reguladoras no prevén la reutilización de infraestructuras existentes. A este respecto, el apartado 78.f) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha establece:

*“(…) los Estados miembros fomentarán que los licitadores recurran a cualquier infraestructura existente disponible con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos y de reducir el importe de la financiación pública. Todo operador que posea o controle una infraestructura (con independencia de que sea o no sea realmente utilizada) en la zona objetivo y que desee participar en la licitación deberá cumplir las siguientes condiciones: i) informar al organismo que concede la ayuda y a la autoridad nacional reguladora sobre dicha infraestructura durante la consulta pública; iii) aportar toda la información pertinente a otros licitadores con tiempo suficiente para que estos puedan incluir en su oferta esta infraestructura. Los Estados Miembros deberán crear una base de datos nacional sobre la disponibilidad de las infraestructuras existentes, que podrían ser reutilizadas para el despliegue de la banda ancha”.*

La regulación comunitaria y nacional da mucha relevancia a la transparencia sobre las infraestructuras ya existentes. Esta previsión está siendo desarrollada a nivel nacional por el Ministerio, que convocó en 2017 una consulta pública sobre un proyecto de orden ministerial sobre el punto de información único al que dirigirse los operadores para consultar la información disponible sobre infraestructuras civiles existentes, y otros aspectos relacionados<sup>31</sup>, en desarrollo de los artículos 35 a 38 de la LGTel y el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, antes mencionado.

A día de hoy, esta orden no ha sido aprobada. En la medida en que dicho punto de información único no se ponga en marcha, se recomienda al Gobierno de Aragón que recabe esta información con anterioridad y publique con tiempo suficiente el listado de las infraestructuras públicas de su titularidad y de terceros operadores que puedan presentarse al concurso, que sean susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas, detallando su naturaleza, disponibilidad y emplazamiento geográfico, para que puedan ser incluidas por los solicitantes de las ayudas en las ofertas de sus proyectos<sup>32</sup>. La disponibilidad de esta información permitirá identificar bien qué infraestructuras están disponibles y reducir los costes de inversión reales de los beneficiarios, lo que dota al proyecto de una mayor coherencia desde el punto de vista económico.

---

<sup>31</sup>

<http://www.minetad.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Participacion/Paginas/Cerradas/acceso-infraestructura-redes-alta-velocidad-concesion-permisos.aspx>

<sup>32</sup> Ahora la reutilización de infraestructuras existentes está únicamente prevista en el borrador de Orden como un criterio de valoración de las ofertas, debiendo canalizar esta utilización el organismo concedente de la ayuda, junto con el Ministerio –en la medida en que los operadores pueden tener dificultades para obtener esta información de terceros, que además pueden ser competidores en la convocatoria-.

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

A continuación, se formulan otras observaciones sobre algunas cuestiones susceptibles de mejora o reflexión, 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:

### **7.1 Diseño de la medida**

De acuerdo con el proyecto de Orden, (i) sólo se concederá una única subvención por el procedimiento de concurrencia competitiva, (ii) los despliegues de redes NGA deberán cumplir unos elevados requisitos mínimos de cobertura al tener que cubrir, como mínimo, un 90% de los polígonos clasificados como prioridad 1 (apartado 6.3) y (iii) se desconocen los criterios a emplear para clasificar los polígonos empresariales como prioridad 1, prioridad 2 y prioridad 3. Todas estas circunstancias podrían favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande, por lo que se aconseja que el diseño de los criterios de clasificación de los polígonos empresariales en prioridades se haga teniendo en cuenta esta circunstancia y se facilite la concurrencia de operadores de distinto tamaño.

Como se ha señalado, las ayudas están dirigidas a polígonos empresariales situados en zonas blancas NGA declaradas por la SESIAD (PEBA 2018)<sup>33</sup> – aquéllas en las que no existe infraestructura de banda ancha de la misma naturaleza y es poco probable que se desarrolle en un futuro próximo (entendido como tres años<sup>34</sup>). A este respecto y en línea con lo señalado por esta Sala en informes anteriores<sup>35</sup>, se sugiere al Gobierno de Aragón que contraste la información sobre los planes de despliegue de los operadores si en algún momento posterior a la elaboración de los mapas observa que hay información que puede afectar a dichos mapas<sup>36</sup>, recordándose que la calificación de la zona

---

<sup>33</sup> El mapa se ha ultimado tras una consulta pública realizada en dos fases, llevada a cabo entre los meses de noviembre de 2017 y abril de 2018, y en la que los operadores han comunicado sus planes de despliegue.

<sup>34</sup> Que no haya inversores privados que tengan planes concretos para desplegar su propia infraestructura en un futuro próximo (tres años).

<sup>35</sup> Véase por ejemplo el informe dictado en el expediente INF/DTSA/107/18/AYUDA REDES NGA POLÍGONOS INDUSTRIALES Y ENCLAVES LOGÍSTICOS CASTILLA LEÓN.

<sup>36</sup> Por ejemplo, recientemente, el diario cinco días informó en junio de 2018 sobre el plan estratégico puesto en marcha por Telefónica para alcanzar la cobertura total de fibra en España en 2022:

[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/04/companias/1528138045\\_745221.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/04/companias/1528138045_745221.html)

Esta noticia va en línea con lo publicado por el diario Expansión días más tarde, el 7 de junio de 2018:

<http://www.expansion.com/empresas/tecnologia/2018/06/07/5b19233046163fc06b8b45ab.html>



como blanca NGA –por la ausencia de despliegues- es un requisito para que la convocatoria de las ayudas pueda acogerse al Reglamento de exención por categorías.

## 7.2 Beneficiarios

El apartado 3 *in fine* del proyecto exige al operador beneficiario de la ayuda “*en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento (UE) N° 651/2014 (...) el requisito de **disponer de un establecimiento o de una sucursal en la Comunidad Autónoma de Aragón en el momento en que se haga efectiva la ayuda**, considerando que dicho momento es el correspondiente al pago de la misma*”.

El artículo 1.5.a) del Reglamento de exención por categorías establece lo siguiente:

*“El presente Reglamento no se aplicará a las ayudas estatales que entrañen, por sí mismas, por las condiciones inherentes a ellas o por su método de financiación, una infracción indisoluble del Derecho de la Unión, en particular:*

*a) las medidas de ayuda cuya concesión esté supeditada a la obligación de que el beneficiario tenga su sede en el Estado miembro pertinente o de que esté establecido predominantemente en ese Estado miembro; sin embargo, se autoriza el requisito de disponer de un establecimiento o de una sucursal en el Estado miembro que concede las ayudas en el momento en que se hagan efectivas; (...)*”

De la redacción del apartado 3 del proyecto parece que la obligación de tener un establecimiento o sucursal en la Comunidad de Aragón se establece por imposición derivada del Reglamento de exención por categorías. Sin embargo, este Reglamento considera la posibilidad de exigir una sucursal o establecimiento como facultativa o potestativa para la autoridad que otorga la ayuda y en relación con el Estado miembro, no con una Comunidad Autónoma. Esto es, es el Gobierno de Aragón el que decide imponer ese requisito.

En otro orden de cosas, esta exigencia resultaría contraria al principio de no discriminación establecido en los artículos 3 y 18.2.a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). Podría ser considerada, por tanto, como una previsión que limita el libre establecimiento y/o circulación<sup>37</sup>.

---

Una nota de prensa publicada por Telefónica el 7 de junio de 2018 hace alusión por otra parte al proceso de transformación de su red y a su objetivo de completar la cobertura de fibra con una red totalmente digital: <https://www.telefonica.com/es/web/sala-de-prensa/-/telefonica-apagara-una-central-de-cobre-al-dia-hasta-2020>.

<sup>37</sup> Artículo 18.2 de la LGUM.

En este mismo sentido se ha manifestado la Sala de Competencia de la CNMC en informes anteriores<sup>38</sup> al señalar que *“la exigencia de instalaciones en el territorio de la administración convocante infringen el principio de no discriminación. Al condicionar la obtención de una ventaja económica a contar con un establecimiento físico dentro del territorio, se está discriminando a los operadores que no lo tienen en el momento de convocar las subvenciones”*. Por ello, tendría que valorarse su replanteamiento.

La conexión con el ámbito territorial, en caso de optar por mantenerse, no tiene por qué establecerse exclusivamente en relación a la existencia de un domicilio social o un establecimiento físico sino, por ejemplo, por la generación de actividad económica en el mismo con base en posibles diferentes indicadores (ventas, empleo generado, prestación de servicios) que podrían ejercer de alternativa.

### 7.3 Gastos subvencionables

El apartado 7 únicamente permite la imputación de gastos directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura, detallándose los siguientes gastos que se consideran subvencionables: (i) infraestructuras y obra civil, (ii) equipamiento, (iii) planificación, ingeniería y dirección facultativa siempre que sea externa hasta un máximo del 10% de la cantidad subvencionable, (iv) costes de comercialización siempre que sean mediante contratación externa y dedicada exclusivamente al objeto de la convocatoria, hasta un máximo del 5% de la cantidad subvencionable y, (v) otros costes imputables al proyecto como por ejemplo, los costes recurrentes de acceso y utilización de las infraestructuras de telecomunicaciones de otros operadores. Dicho artículo también lista los conceptos de gastos e inversiones que no se consideran subvencionables.

Con carácter general, se valora positivamente la redacción del apartado 7. Se recuerda que solo deberán ser subvencionables los gastos directamente relacionados con la inversión asociada al despliegue de la infraestructura dado que estas ayudas pretenden acogerse al Reglamento de exención por categorías<sup>39</sup>. En ese sentido, se le recuerda que en caso necesario tendrá que justificar en qué medida estos conceptos se consideran como gastos subvencionables.

---

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, los expedientes núm. UM/124/16 Centros formación empleo Extremadura de 23 de febrero de 2017 y UM/100/15 Reclamación contra Orden HAC/43/2015 de Cantabria en materia de formación laboral.

<sup>39</sup> Debiendo todas las ayudas –también las acogidas al Reglamento FEDER- cumplir la normativa sobre ayudas de Estado.

#### 7.4 Intensidad de la ayuda

El apartado 5 *in fine* establece que la intensidad de la ayuda estará comprendida entre el 50 y el 80% de los gastos e inversiones subvencionables. Aunque el límite fijado como máximo por el Reglamento de exención por categorías es del 90%, la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la ayuda en una subvención debe ser la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador, para evitar una sobrecompensación.

A este respecto, se recomienda reevaluar la intensidad desde esa perspectiva y, en cualquier caso, una mayor fundamentación de la opción elegida en atención a criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto, estableciéndose un porcentaje **máximo**, que permita acoger proyectos en los que la intensidad de la ayuda pueda ser inferior. Si se tomase como referencia el [PEBA](#), en el artículo 5.2 de la resolución de la convocatoria para este año 2018<sup>40</sup> se establece que para Aragón la intensidad máxima de la ayuda será del 50%.

Por último, interesa señalar que el porcentaje finalmente elegido será la intensidad **máxima** de la ayuda, pero es susceptible de ser inferior. Por ello, se recomienda la eliminación de un límite mínimo de ayuda, salvo justificación previa, ya que impide que un operador más eficiente pueda obtener una mayor puntuación con el consecuente perjuicio para el objetivo de la medida y, probablemente, un mayor desembolso de fondos públicos.

#### 7.5 Criterios de valoración

El apartado 14 establece los siguientes criterios y sub-criterios de valoración:

- A. Repercusión y alcance de la solución propuesta (43 sobre 100 puntos).
  - 1. Cobertura geográfica (20 puntos).
  - 2. Mayor cobertura de unidades inmobiliarias (12 puntos).
  - 3. Impacto socioeconómico (5 puntos).
  - 4. Características de los servicios de acceso mayorista (6 puntos).
  
- B. Aportación tecnológica y carácter innovador del proyecto o actuación (14 sobre 100 puntos).
  - 1. Proyecto técnico (10 puntos).
  - 2. Adaptabilidad de las ofertas a las necesidades del usuario final (4 puntos).

---

<sup>40</sup> Resolución de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, de 16 de abril, por la que se convocan ayudas para la realización de proyectos en el marco del Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (convocatoria 1/2018). Fecha publicación B.O.E 20/04/2018.

C. Viabilidad de la actuación propuesta (35 sobre 100 puntos).

1. Ponderación entre la cobertura y el importe de la subvención solicitada (20 puntos).
2. Viabilidad económica y financiera (5 puntos).
3. Plan de explotación comercial y difusión de los nuevos servicios (6 puntos).
4. Seguimiento y control de la actuación (4 puntos).

D. Interés social (8 puntos).

1. Extensión de la red a una localidad cercana al polígono empresarial.

A este respecto, se estima conveniente realizar las siguientes observaciones:

- Como ha señalado esta Sala en informes anteriores<sup>41</sup>, el criterio que mejor se ajusta para valorar este tipo de ayudas es el de **menor subvención por usuario beneficiado**, en relación con el de **mayor cobertura**, pues son estos parámetros los que mejor reflejan el objeto de la ayuda que es garantizar la disponibilidad de redes NGA a un mayor número de destinatarios con la menor inversión de dinero público posible (aumentar la cobertura para contribuir así a tener un alcance universal) al mismo tiempo que prima la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomenta la competencia entre los operadores.

En el proyecto analizado, estos parámetros encuentran su reflejo principalmente en el sub-criterio de “ponderación entre la cobertura y el importe de la subvención solicitada”, en virtud del cual “se otorgará mayor puntuación a aquellos proyectos que soliciten un menor importe de subvención por polígono empresarial cubierto”, con una ponderación máxima de sólo 20 puntos. Para su valoración se empleará una fórmula objetiva lineal, siendo la puntuación cero la obtenida en el caso de solicitarse la máxima subvención proponiendo la cobertura mínima obligatoria. El hecho de cuantificarse de forma objetiva se valora positivamente porque reduce al máximo el grado de discrecionalidad del órgano concedente. Sin embargo, debido a su relevancia, por los aspectos señalados, se sugiere elevar su ponderación para que sea el principal criterio de valoración.

- Sin perjuicio de lo anterior, existen otros tres sub-criterios independientes que también valoran el **grado de cobertura de la red NGA** que suman en total 40 puntos: (i) “cobertura geográfica” -número total de polígonos empresariales cubiertos- (20 puntos, criterio A.1); (ii) “mayor cobertura de unidades inmobiliarias” -número de unidades inmobiliarias cubiertas por cada polígono empresarial- (12 puntos, criterio A.2) y (iii) “extensión de la red NGA a una localidad cercana al polígono empresarial” (8 puntos, criterio D.1); mediante la aplicación de sendas fórmulas objetivas lineales.

---

<sup>41</sup> Por ejemplo, INF/DTSA/031/18/AYUDAS EXTENSIÓN REDES NGA CASTILLA-LA MANCHA.

Dada su estrecha relación con el objetivo de eficiencia de la ayuda –al valorarse directamente el número de empresas o entidades objetivo cubiertas por la red-, se propone elevar la ponderación del sub-criterio “*mayor cobertura de unidades inmobiliarias*”.

Con respecto al último criterio mencionado, se debería asegurar que la extensión se lleva a cabo en localidades situadas en zonas blancas –para garantizar la compatibilidad con el Reglamento de exención por categorías-.

- Se recomienda eliminar el sub-criterio de **adaptabilidad de las ofertas a las necesidades del usuario final** en virtud del cual “*se valorará que, aunque la red propuesta garantice una gran velocidad de conexión (al menos 300 Mbps), exista la posibilidad de contratar por parte de los usuarios finales, capacidades de red inferiores, siempre y cuando superen los 30 Mbps. Para ello se detallará el catálogo de ofertas disponibles con sus características técnicas y precios asociados, tanto de alta como coste del servicio*”, por ser contrario al objeto/finalidad del proyecto remitido.

De acuerdo con el apartado 6.1, las ayudas del proyecto remitido están destinadas al despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) de muy alta velocidad (300 Mbps o superior), incluyendo los tramos de red estrictamente necesarios para dotar de conectividad a dichas redes de acceso. Estas redes deben cumplir unos requisitos mínimos de velocidades de bajada y subida, parámetros de calidad de servicios para la transmisión de datos en tiempo real y ANS relacionados con los tiempos de provisión y resolución de incidencias.

Es del todo evidente, pero -a la vista del apartado 14.2 del proyecto- debe recordarse que la finalidad última de las ayudas es garantizar la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de muy alta velocidad a los usuarios finales de las zonas elegibles, y para poder disfrutar de estos servicios, los usuarios han de estar correctamente informados de sus posibilidades de contratación.

Igualmente, ha de recordarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2 del Real Decreto 458/2011, de 1 de abril, sobre actuaciones en materia de espectro radioeléctrico para el desarrollo de la sociedad digital, Vodafone España, S.A.U. (Vodafone), Telefónica Móviles España, S.A.U. (Telefónica Móviles) y Orange Espagne, S.A.U. (Orange), como titulares de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico de determinados rangos de frecuencias en la banda de 800 MHz desde el año 2011<sup>42</sup>, están obligados a alcanzar una cobertura que permita el acceso a

---

<sup>42</sup> Mediante Orden ITC/1074/2011, de 28 de abril, se convocaron sendas subastas económicas públicas para el otorgamiento de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6 GHz. En la banda de 800 MHz resultaron adjudicatarios Vodafone, Telefónica Móviles y Orange (entonces France Telecom España, S.A.U.). La adjudicación de las frecuencias se produjo en 2011 y la puesta a disposición de la

una velocidad de 30 Mbps o superior, al menos, para el 90% de los ciudadanos de las unidades poblacionales de menos de 5.000 habitantes de todo el territorio nacional antes del 1 de enero de 2020.

Más aún, la previsión de este sub-criterio supone un paso atrás en la consecución de los objetivos de cobertura de banda ancha establecidos por las autoridades comunitarias, por ejemplo, en el documento de la CE sobre la sociedad europea del Gigabit<sup>43</sup>. Por ello, no se entiende que se incentive – mediante su valoración positiva- ofrecer velocidades por debajo de las establecidas como objetivo de las ayudas.

- Se recomienda también eliminar como sub-criterio la **viabilidad económica y financiera** (5 puntos) y trasladar su puntuación al principal criterio de valoración por estar estrechamente relacionado con la eficiencia económica y presupuestaria del proyecto. Esta circunstancia permitiría subir la ponderación del sub-criterio de ponderación entre la cobertura y el importe de la subvención solicitada. Asimismo, debería valorarse si dicho factor debería tenerse como documentación complementaria que pueda presentarse junto con la solicitud de la ayuda para acreditar la solvencia técnica y económica.
- Del mismo modo, los sub-criterios de valoración relativos a las **características de los servicios de acceso mayorista** y el **seguimiento y control de la actuación** deberían excluirse como criterio de valoración, o reducirse su ponderación al mínimo, pues son condiciones previstas en los apartados 78, letras g) e i), de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha que debe imponerse a todos los solicitantes. Concretamente, corresponde al órgano concedente de la ayuda la facultad de supervisión durante toda la duración de la ejecución del proyecto.
- En términos generales, se valora positivamente que el Anexo II defina claramente el contenido y la estructura de la memoria que debe acompañar a las solicitudes de ayuda, pues no todos los proyectos remitidos a este organismo definen de una forma tan explícita este contenido mínimo. Sin embargo, se estima innecesario que se valore y puntúe el **proyecto técnico** –grado de definición y adecuación de la memoria del proyecto adjunta a la solicitud de ayuda al Anexo II-.

---

banda de 800 MHz para los licenciarios se produjo en el primer semestre del año 2015, de conformidad con el apartado 2 de la Disposición adicional decimocuarta del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

<sup>43</sup> Comunicación de 14 de septiembre de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La conectividad para un mercado único digital competitivo- hacia una sociedad europea del Gigabit-. Uno de los objetivos estratégicos de cobertura que se establecen para 2025 es que “*todos los hogares europeos, rurales o urbanos, tendrán acceso a una conexión a Internet que ofrezca velocidades de bajada de al menos 100 Mbps, actualizables a alta velocidad*”.

- En general, la mayoría de los criterios y sub-criterios de valoración contienen algún tipo de descripción de los elementos que se van a tomar en consideración y destaca, como se ha señalado, el uso de fórmulas objetivas para su evaluación en algunos de ellos<sup>44</sup>. Aquellos criterios que resulten imposibles de expresar en términos cuantificables y objetivos deberían reducir su peso al máximo o ser eliminados. En este sentido, se propone replantarse criterios con un amplio margen de discrecionalidad –como el criterio quinto relativo al “*Plan de ejecución, explotación y comunicación del proyecto*” o descartar aquellos sub-criterios que no están directamente relacionados con el objeto de la ayuda, tales como el **impacto socioeconómico**.

## 7.6 Evaluación ex -post

Por último, se recuerda que es altamente aconsejable realizar una evaluación *ex post* de este tipo de esquemas de ayudas, 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 evaluación<sup>45</sup>, 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.

## VIII. CONCLUSIONES

El proyecto de Orden contribuye a alcanzar los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España e incorporan los elementos regulatorios más importantes del artículo 52 del Reglamento de exención por categorías y de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha.

Procede realizar las siguientes observaciones en ejercicio de la función prevista en el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas:

- Para mayor claridad y seguridad jurídica, debería contemplarse en el listado de los servicios de acceso mayorista previstos, el **acceso mayorista indirecto** o *bitstream*.

---

<sup>44</sup> No tienen fórmulas para su cálculo los siguientes: A.3 (impacto socioeconómico), A.4 (características de los servicios de acceso mayorista), B.1 (proyecto técnico), B.2 (adaptabilidad de las ofertas a las necesidades del usuario final), C.2 (Viabilidad económica y financiera), C.3 (Plan de explotación comercial y difusión de los nuevos servicios) y C.4 (Seguimiento y control de la actuación).

<sup>45</sup> 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.

- La **oferta mayorista** debe estar disponible al resto de los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación minorista de la red NGA y ha de garantizar la replicabilidad técnica y económica de los servicios minoristas ofrecidos por los operadores beneficiarios de las ayudas.
- La **velocidad de acceso minorista** ofrecida por el adjudicatario deberá coincidir, al menos, con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda. El beneficiario debería ofrecer activamente dicho producto también a nivel minorista.
- Indicar si los parámetros de calidad constituyen valores extremo-a-extremo y, en caso contrario, definir entre qué puntos se garantizan estos indicadores y cómo se va a verificar su cumplimiento. También debería incluirse alguna referencia a los mecanismos o método de prueba para verificar su cumplimiento.
- En relación con los **requisitos mínimos de cobertura**, sería preciso delimitar si la cobertura de una unidad inmobiliaria conlleva la instalación de la red de acceso hasta la acometida. En función del alcance de esta obligación de cobertura del proyecto, se sugiere valorar una posible reducción del plazo máximo para atender las solicitudes de alta –definido en 30 días naturales-.
- Se recomienda incluir, junto con la referencia a los **precios mayoristas** fijados por la CNMC y los principios e instrumentos de control del regulador, la remisión a los valores de referencia prevalentes en otras zonas comparables, más competitivas.
- Se debe garantizar la publicidad de la **coordinación de las obras civiles** que lleven a cabo los beneficiarios para evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos.
- La **publicidad** debe realizarse también en el espacio web del Gobierno de Aragón con suficiente información sobre la localización y extensión de los despliegues NGA y un enlace directo al apartado de la página del adjudicatario. Si el operador beneficiario de la ayuda tiene la consideración de operador con PSM en los mercados sujetos a regulación ex ante, debe informar, de forma clara, al sector y a los usuarios finales sobre las condiciones específicas de las redes construidas al amparo de ayudas públicas, que no necesariamente coinciden con la regulación ex ante.
- Publicar con tiempo suficiente el **listado de las infraestructuras públicas existentes** de titularidad autonómica y de terceros operadores susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas para ser incluidas en los proyectos.



Por otra parte, respecto a las recomendaciones realizadas desde la perspectiva de contratación, regulación económica eficiente y ayudas públicas se incluyen las siguientes consideraciones:

- El Gobierno de Aragón debería clarificar los **niveles de prioridad de los polígonos** empresariales de conformidad con principios de confianza y seguridad jurídica que presiden la actuación de las Administraciones Públicas y facilitando la concurrencia de operadores de distinto tamaño.
- Se debería tener en cuenta la **evolución de los planes** de despliegues de redes NGA de los operadores en el diseño de las ayudas.
- Se recomienda valorar la necesidad de mantener la exigencia de que el operador beneficiario de la ayuda deba disponer de un establecimiento o de una sucursal en Aragón en el momento en que se haga efectiva la ayuda, por ser contrario al principio de no discriminación en materia de garantía de unidad de mercado.
- Se debe tener en cuenta que sólo son **subvencionables los gastos** directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura, en base al Reglamento de exención por categorías, para justificarlos en caso necesario.
- Reevaluar 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 y no establecer un límite mínimo.
- Aumentar la puntuación del sub-criterio de “ponderación entre la cobertura y el importe de la subvención solicitada” y del sub-criterio “mayor cobertura de unidades inmobiliarias”, por ser los que mejor reflejan la eficiencia de la ayuda.
- El sub-criterio de adaptabilidad de las ofertas a las necesidades del usuario final resulta contrario al objeto/finalidad del proyecto remitido, por lo que debería valorarse su eliminación.
- Las características de los servicios de acceso mayorista y el seguimiento y control de la actuación deberían excluirse como criterio de valoración pues son condiciones previstas en las Directrices comunitarias de ayudas. También se estima innecesario que se valore y puntúe el proyecto técnico.
- Es imprescindible establecer **fórmulas objetivas** que permitan evaluar los criterios de valoración con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente.
- Valorar la conveniencia de **no incluir criterios que no están directamente relacionados con el objeto de la ayuda** (impacto socioeconómico).

- Realizar una **evaluación ex post** de este tipo de esquemas.