

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN 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 PARA EL PERIODO 2019-2021

IPN/CNMC/032/18/PEBA 2019-2021

PLENO

Presidente

D. José María Marín Quemada

Vicepresidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 13 de febrero de 2019

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información dependiente de la Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD), relativo al *“Proyecto de Orden 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 para el periodo 2019-2021”*, el Consejo aprueba el siguiente informe.

I. ANTECEDENTES

Primero.- El Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (PEBA), que lleva desarrollándose desde el año 2013 por la SEAD o sus antecesoras¹, está actualmente regulado por la Orden IET/1144/2013, de 18 de

¹ Secretarías de Estado anteriores.

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, modificada por la Orden IET/241/2014, de 13 de febrero, por la Orden IET/275/2015, de 17 de febrero y por la Orden ETU/275/2017, de 22 de marzo. Estas órdenes ministeriales han sido informadas por la CNMC en las siguientes fechas: 9 de mayo de 2013², 6 de noviembre de 2014³ y 17 de noviembre de 2016⁴.

Segundo.- Con fecha 8 de noviembre de 2018, la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, dependiente de la SEAD, 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 mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas), en relación con el *Proyecto de Orden 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 para el periodo 2019-2021*.

Tercero.- Con fecha 4 de diciembre de 2018, se recibió un nuevo escrito de la SEAD al que acompañaba tres documentos explicativos sobre el proyecto remitido.

Cuarto.- El Pleno ha acordado conocer sobre este informe al amparo del artículo 21.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y ha aprobado el informe en su sesión de 13 de febrero de 2019.

II. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de Orden sobre el PEBA especificado en el Antecedente Segundo, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende el Consejo que habrían de

² Informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de 9 de mayo de 2013, sobre el Anteproyecto de Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, por la que se regulan las bases para la concesión de ayudas con cargo al Programa de Extensión de la Banda ancha de Nueva Generación (RO 2013/584).

³ Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 6 de noviembre de 2014, sobre el proyecto de Orden por la que se modifica la 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 (IPN/D TSA/1717/14/ORDEN PLAN PEBA-NGA 2014).

⁴ Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, de 17 de noviembre de 2016, relativo a la propuesta de proyecto de Orden por la que se modifica la 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 (IPN/D TSA/015/16/ORDEN PLAN PEBA-NGA 2014).

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.l) 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 (Ministerio) en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo de los mercados de comunicaciones electrónicas. Adicionalmente, se hacen ciertas observaciones al amparo del artículo 5.1.e) de la LCNMC.

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 SEAD.

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), 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.

El Consejo es el órgano competente para la aprobación de este informe en virtud de lo previsto en los artículos 20 y 21 de la LCNMC.

IV. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

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

- Proyecto de Orden 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 (PEBA-NGA) para el periodo 2019-2021 (proyecto de Orden).

- Borrador de Memoria Abreviada de Análisis del Impacto Normativo del Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al PEBA-NGA para el periodo 2019-2021 (MAIN).
- Informe resumen de las respuestas a la consulta pública sobre el PEBA-NGA para el periodo 2019-2021⁵.

Posteriormente, la SEAD aportó los siguientes documentos en los que completa la información y explica los motivos que le llevaron a adoptar un nuevo diseño del proyecto –con respecto al PEBA en vigor hasta el momento-:

- Informe sobre los motivos de cambio del modelo de adjudicación de ayudas a la extensión de la banda ancha en el PEBA-NGA.
- Informe sobre las respuestas a la consulta pública sobre el PEBA-NGA 2019-2021 relativas a la introducción de zonas grises.
- Informe resumen de las respuestas a la consulta pública sobre el PEBA-NGA para el periodo 2019-2021 –con el que modifica el remitido anteriormente-.

El proyecto remitido regula las ayudas que van a ser gestionadas por la SEAD y que están destinadas al despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) de muy alta velocidad (al menos de **300 Mbps simétricos**)⁶ (i) en áreas que actualmente tengan la consideración de **zonas blancas NGA** –por no tener redes NGA desplegadas ni previsión de despliegues de este tipo de redes para los próximos tres años- y, (ii) en zonas que tengan cobertura o previsión de cobertura por parte de una sola infraestructura que no permita velocidades de 100 Mbps o superiores, en sentido descendente (**zonas grises NGA**).

Para las zonas blancas NGA, el proyecto se acoge al Reglamento de exención por categorías (apartado 1 de la disposición adicional segunda), por lo que su comunicación a la Comisión Europea (CE) puede realizarse con posterioridad a su entrada en vigor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.a) del citado Reglamento⁷. Sin embargo, por lo que respecta a las zonas grises, el proyecto se notifica a la CE, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento

⁵ [Consulta pública sobre el Programa PEBA-NGA.](#)

⁶ Artículo 2 del proyecto de Orden.

⁷ El artículo 11.a) del Reglamento de exención por categorías establece un plazo de 20 días laborables a partir de su entrada en vigor para la notificación de los programas que se sujeten a este reglamento a la CE.

(UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (disposición adicional segunda del proyecto de Orden). En cada convocatoria se determinará si se incluyen como elegibles solo las zonas blancas NGA o estas y las zonas grises NGA (artículo 7.3).

Las ayudas se otorgarán en **régimen de concurrencia competitiva** (artículo 1). Consistirán en una combinación de **subvención** con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y de otra con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que se anticipará al beneficiario mediante un **anticipo reembolsable** (artículo 11).

Cada proyecto que opte a ayudas deberá limitar su **ámbito geográfico** de actuación a una provincia española o una ciudad autónoma -Ceuta o Melilla-. Esta unidad administrativa es lo que el proyecto de Orden denomina “*ámbito de concurrencia*” (artículo 4). Los operadores solo pueden presentar una solicitud por ámbito de concurrencia, aunque pueden presentar varios proyectos correspondientes a distintas provincias/ciudad autónoma en las que se convoquen ayudas, en cada ejercicio.

Se podrán establecer **zonas de discriminación positiva** dentro de cada ámbito de concurrencia, en cada convocatoria, definidas como zonas de tamaño inferior al de la provincia, como islas, comarcas o municipios, que tengan la consideración de zonas más necesitadas. Para cada una de estas zonas se fijará en la Resolución de convocatoria un coeficiente de ponderación, superior a la unidad, para obtener las unidades inmobiliarias equivalentes a efectos de valoración según los criterios recogidos en las bases (artículo 7.2).

Aunque no se especifica la **cuantía** de las ayudas, la MAIN explica que el presupuesto del que se espera disponer es de 150 millones de euros para los ejercicios 2019 y 2020 y 100 millones de euros en 2021 –en total 400 millones de euros-. En todo caso, las dotaciones asignadas a cualquier ámbito de concurrencia no podrán superar los **diez millones de euros** (artículo 8).

La **intensidad de la ayuda** no podrá superar el 95 por ciento del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto. En las convocatorias se establecerán los importes máximos de intensidad de la ayuda⁸ (artículo 12.3) y el número mínimo de unidades inmobiliarias a las que se debe proporcionar cobertura (artículo 7.1). No se indica un plazo máximo para la puesta en servicio del proyecto.

Por último, las bases reguladoras establecen la **incompatibilidad** de las ayudas con otras ayudas, ingresos o recursos que se otorguen para la misma finalidad,

⁸ La intensidad máxima de la ayuda se fijará en cada ámbito de concurrencia en función de los objetivos mínimos fijados, de las mayores o menores necesidades de intensidad de ayuda y de la tasa de cofinanciación FEDER aplicable.

procedentes de cualesquiera Administraciones públicas o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de otros organismos internacionales (artículo 11.2).

V. NOVEDADES DEL PEBA 2019-2021

5.1 Novedades principales del PEBA

Como se ha señalado anteriormente, el objetivo general del PEBA-NGA para el periodo 2019 - 2021 es acelerar la extensión de la cobertura de las redes de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de muy alta velocidad. Con ello, se trata de contribuir al cumplimiento de los objetivos previstos en la Agenda Digital para Europa⁹ y en la Agenda Digital para España, a la vez que se progresa en la dirección de los fijados por la CE para 2025 en su Comunicación hacia una sociedad europea del Gigabit¹⁰.

Como se indica en la Exposición de Motivos del proyecto de Orden, estas actuaciones se enmarcan dentro del objetivo temático 2, sobre mejora del uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas, referido en el artículo 9 del Reglamento 1303/2013¹¹. Asimismo, han sido explícitamente incluidas en el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente FEDER 2014-2020, aprobado el 12 de febrero de 2015, e integrado a partir del 19 de diciembre de 2017 en el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2014-2020.

El proyecto remitido supone un salto cualitativo respecto del programa que lleva desarrollándose desde el año 2013. Hasta ahora, los proyectos debían ofrecer velocidades de acceso a banda ancha a partir de 30 Mbps o de 100 Mbps, mientras que en la nueva propuesta se plantea que las redes subvencionadas ofrezcan velocidades a partir de 300 Mbps (simétricos).

⁹ Agenda Digital para Europa: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Digital para Europa, COM(2010) 245 final. Agenda Digital para España: Agenda Digital para España aprobada con fecha 15 de febrero de 2013.

¹⁰ Fijados en el documento Comunicación 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 (COM/2016/0587) conocido como la Europa del Gigabit, en el que se propone alcanzar un acceso fijo a 1Gbps para los motores socioeconómicos, acceso fijo universal a 100 Mbps y acceso móvil 5G en todas las zonas urbanas y principales vías de comunicación europeas para el año 2025.

¹¹ Reglamento (UE) Nº 303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.

Por otro lado, también se modifica el modelo de adjudicación de las ayudas, definiendo la provincia como nuevo ámbito de concurrencia y la selección de una única solicitud de ayuda por provincia.

La SEAD justifica este cambio en que, con el modelo anterior, cuando una misma zona era incluida en las solicitudes de varios operadores -aun cuando el ámbito geográfico de los proyectos era diferente o incluso muy dispar en cuanto a extensión- se producía lo que se conoce como “solape” entre zonas –por la inclusión de determinadas entidades singulares de población (ESP)-, que se resolvía concediendo ayuda para la zona afectada a la solicitud mejor valorada y denegándola en las demás –o solicitando a los interesados la modificación de la zona del proyecto adjudicado, lo que podía dar lugar a renunciaciones a la ayuda-.

A medida que quedan menos zonas por cubrir, los solapes son más frecuentes. En opinión de la SEAD, esto perjudica a los proyectos más extensos o los referidos a una pluralidad de zonas con distintos grados de necesidad de ayuda -porque engloban zonas con mayor déficit y zonas con menor déficit-. De conformidad con la SEAD, este último tipo de proyectos, normalmente presentado por los operadores de mayor tamaño¹², compite en inferioridad de condiciones con proyectos que de manera exclusiva se refieren a una única zona, generalmente promovidos por operadores locales, que, a juicio de la SEAD, se benefician del menor déficit comercial para hacer una mejor oferta y así obtener la adjudicación para esa zona.

Para la SEAD las desventajas del modelo actual son, entre otras, (i) la creación de zonas, especialmente no rentables y más necesitadas de ayuda, donde no se van a producir despliegues de redes NGA como consecuencia de los denominados solapes y de renunciaciones de los proyectos de mayor extensión al producirse el descreme o la falta de rentabilidad económica de las zonas más extensas y, en consecuencia, (ii) la imposibilidad de ejecutar en toda su extensión el programa PEBA-NGA.

Con la vista puesta en eliminar o, al menos, minimizar las situaciones donde aparecen los problemas descritos, el proyecto de Orden incorpora como principales novedades –además de las zonas grises y la zona de concurrencia a nivel provincial, ya citadas- las siguientes:

- 1) Desaparición de las líneas de actuación relativas a las redes de acceso de banda ancha de alta velocidad (más de 30 Mbps) y la relativa a los enlaces de “backhaul”, que ya no fueron incluidas en las últimas convocatorias. Asimismo, la línea A, relativa a redes de acceso de banda ancha de muy alta velocidad (más de 100 Mbps), se convierte en la única línea de actuación, incrementándose el mínimo de velocidad hasta los 300 Mbps.

¹² Para la SEAD son operadores de mayor tamaño aquellos que disponen de, al menos, 100.000 unidades inmobiliarias (UI) con soluciones a más de 100 Mbps.

- 2) Selección de un solo proyecto por ámbito de concurrencia, a fin de solventar el efecto negativo producido por la resolución de los solapes durante el proceso de evaluación-propuesta de ayuda.
- 3) Reestructuración de los criterios de valoración, que pasan de 8 a 6, incrementando sustancialmente el peso de los objetivos de extensión de cobertura (70%¹³, frente al 20% anterior), desaparece el criterio de menor ayuda por usuario beneficiario y, según la SEAD, en la nueva propuesta se detalla como se valorarán los distintos criterios, lo que *“reduce al mínimo la subjetividad del proceso de evaluación”*.

Según la SEAD, con los cambios introducidos, se persiguen los siguientes **objetivos**:

- Garantizar la extensión de las redes NGA en aquellos lugares con rentabilidad limitada o nula para la inversión privada dando así cumplimiento al objetivo marco del programa de ayudas y garantizando el interés público.
- Garantizar un despliegue de las redes NGA de manera real y efectiva en el mayor número posible de zonas, evitando el descreme de zonas a que llevan los solapes y posterior renuncia de proyectos, y que este despliegue de redes NGA se efectúe con la mayor cohesión posible. Se pretende fomentar una extensión de la cobertura de forma uniforme que garantice la cobertura de los puntos con menos rentabilidad y la equidad en el acceso a la red por parte de los ciudadanos, a la vez que la rentabilidad para los inversores, que podrán equilibrar económicamente sus proyectos al incluir zonas menos rentables con zonas más rentables.
- Garantizar una competencia sostenible entre operadores mediante, entre otros mecanismos: modificación del ámbito de concurrencia, adjudicación a único operador de un ámbito más extenso, reducción de los requisitos sobre la trayectoria inversora o la alternativa para acreditar la solvencia económica mediante aval.

5.2 Observaciones

En el informe de justificación del nuevo modelo se señala que, en aras a eliminar las restricciones que pueda suponer para la concurrencia que haya un único adjudicatario, se reduce el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma a la provincia. No obstante, en la práctica, puesto que con el modelo anterior podían existir varios adjudicatarios en una misma Comunidad Autónoma, la concurrencia entre operadores se daba a nivel de ESP, mientras que con las nuevas bases existirá un único adjudicatario a nivel de toda la provincia.

¹³ 50 puntos para la cobertura de zonas blancas, 10 para la cobertura de zonas grises y 10 para el grado de acercamiento de la extensión de cobertura prevista al 100% de la población de su ámbito geográfico.

Esta Comisión ve novedades positivas en el modelo presentado, siendo el principal que con la reducción del ámbito de cobertura al provincial podrán elegirse con mayor grado de precisión los proyectos acotados a las zonas blancas de cada ámbito que necesiten ser cubiertas. Asimismo, parece positivo que se produzca una evolución en el sistema de selección de proyectos, sin que sea posible en el nuevo modelo modificar las áreas cubiertas por determinados proyectos en la fase de valoración de las ofertas presentadas, por lo que en este sistema no deberían producirse renunciaciones de los operadores. Esto es positivo en la medida en que estas renunciaciones, efectivamente, condicionaban en gran medida el resultado del PEBA.

Sin embargo, la modificación propuesta en las bases actuales favorece la situación del operador que tenga una situación predominante en todo el ámbito provincial renunciando a valorar la mayor presencia y eficiencia que, en el ámbito de determinadas localidades de dicha provincia, pudieran tener otros operadores.

Por ello, se recomienda el análisis de un posible procedimiento alternativo para otorgar las ayudas, para intentar sacar provecho de la presencia de varios operadores en la misma localidad o localidades cercanas a las ESP susceptibles de recibir ayuda, para que dicha mayor competencia que puede existir redunde en asegurar que se otorga la mínima ayuda necesaria para cubrirlos. Asegurando que los operadores soliciten la menor ayuda que puedan requerir para los despliegues que pretenden realizar, se permitiría que el montante total de las ayudas pueda ser asignado a un mayor número de proyectos y con ello cubrir un mayor número de unidades inmobiliarias, maximizando por tanto el alcance del plan.

El informe de justificación del nuevo modelo pone de manifiesto, como antes se detallaba, el problema de la renuncia por parte de los operadores a las ayudas otorgadas a determinados proyectos (que son modificados respecto a la configuración inicial presentada por el operador), con la consiguiente no utilización y pérdida de eficiencia de parte del montante de ayudas. Así, el citado informe hace referencia a la dificultad en comparar la ayuda necesaria por usuario entre proyectos que, proponiendo distintas zonas de cobertura totales, tienen algunas zonas de despliegue comunes. El problema, según la SEAD, reside en determinar si para el proyecto con mayor cobertura, el incremento en la ayuda media por usuario se produce precisamente por extender la cobertura a zonas más aisladas y con menor rentabilidad.

Se propone que se analicen otras medidas para solucionar los problemas descritos en el informe pero que no restrinjan la competencia y la concurrencia de todos los operadores, como, por ejemplo:

- Que el área mínima de actuación para el otorgamiento de las ayudas sean los municipios, aunque se presenten y adjudiquen proyectos para cada provincia. En un mismo municipio en el que existan varias ESP es muy

probable que concurren significativas sinergias cuando se hagan despliegues en la cobertura de dichas zonas, al poder reutilizarse las infraestructuras construidas para varios despliegues. Por consiguiente, en cada municipio se podría seleccionar un único proyecto.

- Ello posibilitaría el establecimiento, a nivel de municipio, de un porcentaje elevado de cobertura de las unidades inmobiliarias susceptibles de recibir ayuda y que represente un compromiso para el operador cuando incluya y seleccione la localidad en su proyecto.
- Para poderse implementar este modelo, en sus respectivos proyectos, los operadores deberían desglosar para cada municipio de forma independiente la inversión y la ayuda necesaria para cumplir con el compromiso de cobertura.
- En este caso, la evaluación y adjudicación de la ayuda dependerá principalmente del porcentaje de ayuda por cliente medido respecto a las unidades inmobiliarias cubiertas en cada municipio, sin perjuicio de otros criterios adicionales.

Por otra parte, según el proyecto de Orden, en cada convocatoria se fijará la asignación presupuestaria disponible para cada ámbito de concurrencia - provincia o ciudad autónoma-. Teniendo en cuenta que en cada ámbito de concurrencia se otorgará ayuda a un único adjudicatario, y siendo el principal criterio de valoración el número de unidades inmobiliarias cubiertas, sin valorar directamente la cantidad de ayuda requerida, es esperable que los operadores soliciten por defecto la cantidad máxima establecida.

Para cumplir con el objetivo de maximizar el número de potenciales usuarios que se beneficien de las ayudas, y por tanto maximizar la cobertura, debería también garantizarse que la ayuda otorgada por usuario cubierto sea la mínima necesaria. A este respecto, ha de recordarse que las ayudas públicas han de tener un efecto incentivador de la inversión privada e ir destinadas exclusivamente a subvencionar el incremento de inversión necesaria para que al operador privado le resulte rentable ir a determinadas zonas, y pueda en dichas zonas financiar la prestación de su servicio con precios similares a los de zonas más competitivas.

Puesto que las bases permiten a los operadores seleccionar, de entre el conjunto de zonas elegibles, las que más se ajustan a sus planes de extensión de cobertura, a esta Comisión le parece imprescindible que se fijen unos objetivos mínimos de cobertura en cada provincia suficientemente ambiciosos para asegurar que la cantidad asignada en dicha provincia sea utilizada de forma eficiente.

Esto parece aún más necesario porque, dada la situación ventajosa que Telefónica de España, S.A. (Telefónica) dispone en relación con la presencia y

disponibilidad de “backhaul” para llegar a todas las poblaciones en el ámbito provincial y la dificultad en disponer de backhaul para cualquier otro actor a nivel de todas las poblaciones de una provincia, en el supuesto en que únicamente se presente Telefónica o haya poca concurrencia entre los proyectos presentados, el modelo previsto y la ausencia de competencia suficiente en el ámbito provincial pudieran ser aprovechados para solicitar más ayuda de la estrictamente necesaria.

El proyecto de Orden efectivamente señala que cada convocatoria puede fijar objetivos mínimos de cobertura para cada ámbito de concurrencia, pero no quedan reflejados de forma detallada los criterios para su definición. En definitiva, se sugiere que, de mantenerse el modelo previsto, se analicen bien los objetivos mínimos de cobertura que han de establecerse en cada convocatoria, a fin de garantizar la eficiencia en el uso de las ayudas públicas.

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 de Orden se valora positivamente por cuanto constituye una herramienta para el cumplimiento de la Agenda Digital tanto española como europea y se dirige a la cobertura de zonas deficitarias lo que contribuirá a la reducción de la brecha digital en España.

Por lo que se refiere a las condiciones de acceso mayorista y precios, la MAIN señala que en la propuesta de Orden remitida *“se mantienen las condiciones y requisitos en materia de servicios mayoristas que han sido informados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con fecha 17 de noviembre de 2016”*.

La MAIN señala que en el proyecto de Orden se incluyen las condiciones y requisitos en materia de servicios mayoristas que han sido informados por la CNMC en el acuerdo de 17 de noviembre de 2016¹⁴. Respecto de las sugerencias recogidas en dicho informe relativas a otros ámbitos distintos a los servicios mayoristas, se indica que fueron analizadas y, en su mayor parte, incorporadas al texto de las bases reguladoras vigentes y a este proyecto de Orden.

En este sentido, se comprueba que efectivamente el artículo 6 del proyecto de Orden incorpora las propuestas de anteriores informes de esta Comisión en materia de condiciones de acceso mayorista y precios.

No obstante, dado los cambios introducidos en el texto propuesto, especialmente en relación con las zonas grises, y el plazo transcurrido desde el anterior informe, que ha permitido incorporar nuevas consideraciones sobre distintos aspectos en

¹⁴ IPN/CNMC/015/16

materia de acceso y precios mayoristas, este Consejo considera necesario recoger en este informe las siguientes observaciones en estos ámbitos, en línea con las que se han realizado en los últimos análisis a proyectos de ayudas por la CNMC y en ejercicio de la función prevista en el artículo 3 del Real Decreto de coordinación de ayudas:

6.1 Precios mayoristas

El artículo 6.4 del proyecto de Orden regula los criterios de determinación de precios mayoristas. En él se incluyen las modificaciones propuestas por la Sala de Supervisión Regulatoria en el Informe de 17 de noviembre de 2016. El precepto se ajusta al apartado 78.h) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha. Posteriormente, se aprobó el Reglamento de exención por categorías cuyo artículo 52.6 se refiere, con carácter más general, a la necesidad de que los precios de acceso mayorista se basen 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.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la fijación de precios de acceso a redes financiadas con ayudas públicas debe tener en consideración otros factores –p. ej., la intensidad de las ayudas percibidas, la competencia habida para ser beneficiario de la ayuda-, y que actualmente la regulación de mercados de infraestructuras de banda ancha utiliza en ocasiones distintos métodos para garantizar la replicabilidad económica de las ofertas minoristas¹⁵, por lo que se recomienda hacer en primer término una referencia general a que los precios de acceso mayorista se basen en los principios de fijación de precios que utiliza la CNMC, sin perder de vista que los precios regulados han de tener el carácter de máximos pero no necesariamente han de establecerse los mismos –podrían ser menores, en virtud de los factores mencionados¹⁶-.

6.2 Obligación de concreción de la oferta de productos mayoristas

En el artículo 6.6 del proyecto de Orden se condiciona la obligación de detallar la oferta de productos mayoristas, así como la realización de las actuaciones necesarias en la infraestructura, a que exista una demanda razonable de un tercer operador. Se considerará que esta es razonable si existe un plan de negocio coherente que justifique el desarrollo del producto y si ningún operador ofrece –en esa zona- un servicio de acceso comparable y a precios equivalentes a los de zonas más densamente pobladas.

¹⁵ Véase la Resolución de 24 de febrero de 2016, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (ANME/D TSA/2154/14/Mercados 3a 3b 4).

¹⁶ El propio artículo 52 del Reglamento de exención por categorías hace alusión a la necesidad de tener en cuenta las ayudas recibidas, a la hora de fijar los precios.

Al respecto no se considera adecuado supeditar la obligación de detallar las ofertas de los servicios mayoristas a la existencia de una demanda razonable. Las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha señalan que dicho acceso mayorista a las infraestructuras subvencionadas es una componente indispensable de toda medida estatal de apoyo (apartado 78 g). Si bien en el artículo 6.6 del proyecto de Orden se exime al beneficiario de detallar la oferta, pero no de ofrecer acceso mayorista, indirectamente se está condicionando la obligación de prestar el acceso mayorista a terceros a que exista una demanda razonable (definida en el proyecto de Orden).

Por otro lado, esta Comisión comparte que la realización de actuaciones en la infraestructura para permitir todos los tipos de productos de acceso puede resultar excesiva si no existe demanda por parte de terceros operadores.

Teniendo en cuenta que los proyectos susceptibles de ser subvencionados pueden ir dirigidos a zonas rurales con baja o muy baja densidad de población donde el número de servicios de banda ancha probablemente sean limitados y donde no cabe esperar que se desarrolle una competencia sobre infraestructuras, la imposición de todos los tipos de productos de acceso mayorista pudiera aumentar de forma desproporcionada los costes de inversión, sin ofrecer ventajas significativas en términos de mayor competencia. Por este motivo, parece razonable que la Orden prevea que los productos de acceso a las infraestructuras pasivas que requieran intervenciones caras en la infraestructura subvencionada sólo sean ofrecidos en caso de que exista una demanda razonable de un tercer operador, tal y como prevé el apartado 80 a) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha.

Por lo tanto, si la SEAD lo que quiere es implementar una previsión similar a la recogida en el apartado 80 a) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha –que condiciona la obligación de disponibilidad de todos los tipos de productos de acceso a la existencia de una demanda razonable-, debería limitarlo a los supuestos previstos en ese apartado de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, es decir, principalmente para determinados servicios de acceso, en zonas rurales con baja densidad de población, donde los servicios de banda ancha son limitados y por tanto no cabe esperar competencia en infraestructuras, o para pequeñas empresas locales¹⁷.

En definitiva, se sugiere que se modifiquen los términos del artículo 6.6 del proyecto de Orden remitido, para incluir la obligación de que el beneficiario disponga siempre al menos de una oferta mayorista de acceso tipo bitstream y a la infraestructura activa que garantice la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas.

¹⁷ El apartado 80.b) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha especifica que *“no se podrá invocar el apartado anterior en zonas más densamente pobladas en las que quepa esperar que se desarrolle una competencia sobre infraestructuras. Por ello, en dichas zonas, la red subvencionada deberá satisfacer todos los tipos de productos de acceso a la red que puedan buscar los operadores”*.

6.3 Comercialización de servicios minoristas

Con la redacción actual del proyecto de Orden y en el ámbito minorista, el operador beneficiario podría comercializar activamente sus ofertas estándar para todo el territorio nacional -que en ocasiones no se ajustan a la velocidad del proyecto, sino que están por debajo- para la zona de la ayuda, y sólo prestar el acceso a banda ancha al usuario final a la velocidad establecida en el proyecto si este lo demanda de forma expresa –para lo que tendrá que estar en la mayoría de los casos muy bien informado-.

Las ayudas a la banda ancha previstas en el Reglamento de exención por categorías obligan a ofrecer servicios de acceso de carácter mayorista pues es a ese nivel donde se considera más óptimo para favorecer la competencia. Sin embargo, parte del objetivo de las ayudas se diluye si el usuario final desconoce el alcance del servicio que puede contratar.

Aunque el proyecto de Orden obliga en el artículo 6 a que a nivel mayorista se garantice por el beneficiario la replicabilidad técnica y cuando se trate de un operador integrado verticalmente, también, la económica para cualquier operador que acceda a la red, no se contiene claramente una **obligación de comercialización a nivel minorista de servicios con la velocidad y características establecidas en el proyecto de Orden**.

Para evitar que a nivel minorista el beneficiario de la ayuda pueda configurar de tal manera su oferta que comercialice principalmente servicios a velocidades inferiores a 300 Mbps a partir de la red subvencionada y en línea con las recomendaciones realizadas por esta Comisión en informes anteriores¹⁸, se sugiere incluir una previsión de que las ofertas de servicios a los usuarios finales sobre la red subvencionada deberán expresar de forma clara para los usuarios finales que incluyen servicios de banda ancha con una velocidad de 300 Mbps, esto es, que el beneficiario estará obligado a ofrecer activamente dicho producto, también a nivel minorista.

6.4 Disponibilidad del acceso mayorista

Uno de los requisitos impuestos al operador beneficiario de la ayuda es que garantice la **disponibilidad de servicios e infraestructuras** 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

¹⁸ A título de ejemplo, Acuerdo de 25 de abril de 2018 por el que finaliza el expediente núm. INF/DTSA/031/18 y Acuerdo de 21 de junio de 2018 por el que finaliza el expediente núm. INF/DTSA/076/18.

caso la autoridad que concede la ayuda la que debe fijar el plazo que estime conveniente¹⁹.

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 Comisión en informes anteriores²⁰.

Por ello, y en línea con la recomendación efectuada por esta Comisión en anteriores ocasiones, se recomienda a la SEAD que valore la posibilidad de incluir en el proyecto que, si hubiera solicitudes de acceso mayorista antes de finalizar el despliegue el detalle de la oferta mayorista deberá estar disponible al resto de los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación minorista de la red NGA por el beneficiario para evitar un trato discriminatorio entre la rama minorista del operador beneficiario de la ayuda y los operadores solicitantes del acceso mayorista –si los hubiere-.

Si no se diera esta circunstancia, se sugiere que se establezca un plazo para tener disponible la oferta mayorista, al menos de los productos que con más probabilidad se demandarán por terceros solicitantes de acceso, desde la finalización del despliegue.

6.5 Sobre la velocidad de 300 Mbps y parámetros de QoS

El proyecto establece que las redes de acceso NGA de muy alta velocidad que se desplieguen deberán permitir una tasa de transferencia nominal por usuario final en ambos sentidos de al menos 300 Mbps.

No obstante, de la descripción incluida, se desprende la duda de si son valores que deben garantizarse únicamente como tasas de acceso a la infraestructura de acceso desplegada, o también como velocidad nominal de los servicios de

¹⁹ A modo de orientación, en su nota al pie 108, las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha se remiten a la Recomendación de la Comisión Europea, de 20 de septiembre de 2010, relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA), que indica 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”*.

²⁰ Por todos, véase el Acuerdo de 3 de octubre de 2017 por el que se emite informe relativo al proyecto de subvenciones para la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en los núcleos de población de menos de 150 habitantes y zonas diseminadas del Territorio Histórico de Álava (INF/DTSA/162/17) y el informe 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).

comunicaciones electrónicas finales y que por tanto deben ser soportados más allá de la red de acceso. Se recomienda que se aclaren estos extremos.

6.6 Coordinación de obras civiles

El artículo 6.1 del proyecto de Orden señala que cuando se construyan conducciones, estas serán lo suficientemente grandes para dar cabida a varias redes y diferentes tecnologías. Por su parte, el artículo 5.7 prevé la puesta a disposición de las infraestructuras existentes por parte de todo operador que posea o controle una infraestructura y que desee presentarse a alguna convocatoria. Por último, el artículo 29.4 obliga a facilitar un acceso completo y no discriminatorio. Sin embargo, el texto remitido no establece nada acerca de la posibilidad de coordinar las obras dirigidas a construir estas conducciones.

A este respecto, 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 velocidad²¹, 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.

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 a la SEAD 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.

6.7 Publicidad y transparencia

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

Se valora muy positivamente el esfuerzo de la SEAD para dotar a estos programas de la mayor transparencia posible porque esto contribuye a que sean conocidos por otros operadores no beneficiarios que puedan solicitar el acceso mayorista a las redes e infraestructuras desplegadas en ejecución del PEBA²². De hecho, es una de las Administraciones públicas que más completa publicidad hace de las ayudas que concede.

²¹ Transposición al ordenamiento jurídico nacional de 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).

²² Las adjudicaciones del PEBA para el año 2018 pueden consultarse [aquí](#).

El proyecto de Orden mantiene las previsiones normativas sobre la publicidad de las subvenciones de conformidad con la regulación nacional y comunitaria. Asimismo, el artículo 29.4 del proyecto de Orden obliga al beneficiario de la ayuda a facilitar a los demás operadores un acceso completo y no discriminatorio a la información sobre la infraestructura desplegada.

Sin embargo, esta última obligación se ejecuta de distintas formas por los operadores adjudicatarios y se recomienda al Ministerio que configure una vía más sencilla de conocer en una primera aproximación las zonas beneficiadas. A este respecto, siguen sin detallarse las entidades de población identificadas por su código INE de forma similar al mapa de zonas blancas²³.

Por ello, se propone a la SEAD que **publique un mapa** con formato similar al que actualmente realiza para señalar las zonas blancas y grises en el que figuren concretamente las entidades de población que han sido beneficiadas con programas de ayudas. En ese listado, deberían incluirse dos nuevos campos, uno con el operador beneficiario y otro con la fecha desde la que se inicia el plazo de siete años que dura la obligación de acceso mayorista.

Se podría valorar que la SEAD, como coordinador de las ayudas que se otorgan en España, incluyese en el citado mapa no solo las zonas beneficiadas con ayudas gestionadas directamente por ella, sino también el resto de las que se han concedido por otras administraciones a lo largo de los últimos seis años.

Asimismo, como se ha señalado en otras ocasiones²⁴, el Consejo advierte de la posibilidad de que el operador beneficiario de la ayuda sea Telefónica que, como **operador con poder significativo de 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 –así en el presente caso debe ofrecer accesos de, al menos, 300 Mbps-, debiendo informar al sector sobre estas últimas también, en el marco de las ayudas otorgadas.

²³ A modo de ejemplo en el “*Listado de proyectos estimados por puntuación*” de la convocatoria del PEBA de 2018, una de las ayudas otorgadas a Telefónica de España, S.A.U. corresponde al despliegue en la “*Comunidad Valenciana 4. Extensión de Banda Ancha de nueva Generación. Convocatoria 1/2018*”. Esta redacción impide conocer de forma fácil y directa la localización de estos despliegues. En concreto, la zona 4 es una clasificación realizada por la SEAD que incluye 24 polígonos o barrios. El operador que desee desplegar en una de esas zonas deberá preguntar a la SEAD o a Telefónica como adjudicatario si ha recibido ayuda o no.

²⁴ Véase el informe emitido en el expediente INF/DTSA/129/17, a las ayudas de Navarra, de fecha 27 de julio de 2017.

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.

El proyecto remitido incorpora, en relación con estos otros comentarios, previsiones de anteriores informes de la CNMC que facilitarán la participación de nuevos operadores²⁵ y contribuirán a ajustar el importe de las ayudas²⁶.

7.1 Diseño de la medida: zonas grises

Al incluir el proyecto de Orden zonas grises, existe la posibilidad de que resulten beneficiadas zonas que hayan recibido recientemente –en los últimos tres años– ayudas para despliegues de redes NGA hasta 100 Mbps. Al ser el despliegue reciente estarán en bastante buen estado. A la hora de elegir a qué zonas otorgarle ayudas, sería preferible que el cambio comience por aquellas donde estén presentes las redes más antiguas –que probablemente serán las más obsoletas–.

Asimismo, podría considerarse en cierto modo discriminatorio que una zona se beneficie de forma consecutiva de ayudas y otra lleve tiempo sin mejoras en la red –ni las vaya a recibir ante la falta de inversión pública–.

Para evitar que se dupliquen las redes desplegadas recientemente con ayudas y como medida para incentivar que estas se dirijan a zonas donde haya redes de mayor antigüedad, se recomienda que se establezca alguna salvaguarda temporal respecto a proyectos que hayan recibido ayudas en los tres últimos años. En concreto, se sugiere excluir de la medida que se notifique a la CE aquellas zonas grises que hayan sido beneficiarias en los tres últimos años de despliegues financiados parcialmente con ayudas, ya sea del PEBA o de otros programas autonómicos o locales.

Finalmente, se ha de tener en cuenta lo establecido en las Directrices comunitarias de ayudas a banda ancha para este tipo de zonas. Se advierte de que la Comisión Europea requiere para decidir la compatibilidad en estos supuestos un estudio exhaustivo para demostrar que persiste una deficiencia en

²⁵ El artículo 21.2 del proyecto de Orden contempla la posibilidad de asegurar la solvencia económica aportando un aval bancario por el 50% de la ayuda total solicitada.

²⁶ El artículo 21.2 letra d) exige que el solicitante justifique la necesidad de la ayuda, teniendo en cuenta las previsiones de gasto e ingresos a largo plazo, lo que obligará a los solicitantes a realizar un estudio de la demanda y calcular mejor los importes necesarios para llevar a cabo los despliegues.

el mercado (en este caso, la zona gris que pudiera ser objeto de ayuda pública) dado que podría conllevar un alto riesgo de exclusión de los inversores existentes y de falseamiento de la competencia. Por ello, a la hora de incluir zonas grises en cada convocatoria se debería demostrar que en ellas: i) no se prestan servicios asequibles o adecuados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos o empresas y ii) no existen medidas menos falseadoras para alcanzar los mismos objetivos.

7.2 Gastos subvencionables

El artículo 14 del proyecto de Orden de bases establece como gastos subvencionables los asociados al proyecto y referidos a (i) infraestructuras y obra civil, (ii) equipamiento y otros materiales, (iii) gastos de personal y (iv) otros costes generales o indirectos imputables al proyecto.

En principio, de conformidad con el Reglamento de exención por categorías, al cual quiere acogerse este texto normativo, sólo deberían ser subvencionables los gastos directamente relacionados con la inversión asociada al despliegue de la infraestructura. El artículo 52.2 del citado Reglamento de exención por categorías establece únicamente como costes subvencionables los costes de inversión relativos a las obras de ingeniería civil y del despliegue de la infraestructura. Por ello, la literalidad de la normativa no contempla que se puedan incluir los costes generales o indirectos imputables al proyecto. La normativa solo permite incluir gastos de personal directos. En este sentido, de cara a una posible justificación de la adecuación al Reglamento de exención por categorías se recomienda que se analicen estas consideraciones y, en caso contrario, se valore el replanteamiento o eliminación de los citados costes.

7.3 Intensidad de la ayuda

Según el proyecto de Orden, la intensidad de la ayuda *“no podrá superar el 95 por ciento del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda”*. Asimismo indica que en las convocatorias se establecerán los importes máximos de intensidad de la ayuda²⁷ (artículo 12.3). De cara a las futuras convocatorias y dada la intensidad tan alta establecida en el proyecto de orden de bases se recomienda establecer la intensidad máxima indicando la fundamentación de la opción elegida 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 es la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador. Por ello, es fundamental una elección correcta de este parámetro para evitar una posible sobrecompensación.

²⁷ La intensidad máxima de la ayuda se fijará en cada ámbito de concurrencia en función de los objetivos mínimos fijados, de las mayores o menores necesidades de intensidad de ayuda y de la tasa de cofinanciación FEDER aplicable.

7.4 Criterios de valoración

El artículo 21.3 establece los siguientes criterios de valoración:

1. Objetivos de cobertura en zonas blancas (50 sobre 100 puntos)
2. Objetivos de cobertura en zonas grises (10 sobre 100 puntos).
3. Grado de extensión de la cobertura (10 sobre 100 puntos): se evaluará el grado de extensión de cobertura prevista al 100% de la población de su ámbito geográfico.
4. Plan de negocio (10 sobre 100 puntos). Se valorará la calidad y concreción del plan de negocio.
5. Grado de definición del proyecto: Descripción técnica, plan de ejecución, explotación y comunicación del proyecto (10 sobre 100 puntos).
6. Características de los servicios de acceso mayorista ofertados (10 sobre 100 puntos): *“Se valorarán los compromisos de oferta de servicios mayoristas, así como las características, condiciones y precios de las mismas, sin perjuicio de la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones recogidas en el artículo 6 de la presente orden”.*

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

- Como ha señalado esta Comisión en informes anteriores²⁸, 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, se recoge el parámetro de mayor cobertura en los tres primeros criterios, con una ponderación máxima de 50 puntos para zonas blancas, 10 puntos para zonas grises y 10 puntos si se cubre el 100% de la población del ámbito geográfico correspondiente. Sin embargo, a diferencia del anterior PEBA que otorgaba 20 puntos al proyecto que presentase menor ayuda por usuario beneficiario, no se tendrá en cuenta el importe de la ayuda que se solicite.

²⁸ Por ejemplo, INF/D TSA/101/18/AYUDA REDES NGA POLÍGONOS EMPRESARIALES ARAGÓN.

Este diseño provocará que dos proyectos muy similares en cobertura, pero diferenciados en importe de la ayuda, recibirán puntuación parecida o incluso idéntica en estos tres apartados. Para evitar esta situación, se recomienda añadir un criterio que valore las solicitudes de menor ayuda al ser uno de los parámetros que mejor representan la eficiencia de la inversión. Por ello, se sugiere que se incluya como criterio de valoración el de menor ayuda por unidad inmobiliaria cubierta o por beneficiario, lo que contribuirá a ajustar el importe de ayuda pública destinada a cada proyecto.

- Tampoco se señala qué ocurrirá si en la convocatoria se excluyen las zonas grises. Con la finalidad de contemplar distintas posibilidades, se sugiere que se incluya una previsión de que los 10 puntos para coberturas en zonas grises se añadirán al primer criterio –o al de menor subvención si se sigue la recomendación anterior- en el supuesto de que estas zonas no se incluyan en alguna convocatoria.
- Respecto a los **criterios “Plan de negocio”, “Grado de definición del proyecto” y “Características de los servicios de acceso mayorista ofertados”**, se valora positivamente el detalle de los elementos que se tomarán en cuenta, si bien no se establece una fórmula objetiva que permita evaluar cada uno de los criterios indicados. Se debe tener en cuenta que, como ha señalado esta Comisión en informes anteriores, 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 replantearse el peso de criterios con un amplio margen de discrecionalidad.

7.5 Plazo en que deben presentarse las solicitudes y puesta en marcha del proyecto

Aunque el artículo 19.1 del proyecto de Orden establece un plazo entre 20 y 45 días para la presentación de las solicitudes que se determinará en cada convocatoria, como ha señalado esta Comisión, la complejidad de este tipo de proyectos y la documentación que debe acompañar a la solicitud, aconsejan un plazo suficiente para la presentación de ésta. Se recomienda que, al menos, se establezca **un plazo mínimo de un mes** para la presentación de este tipo de proyectos.

Tampoco se ha incluido un plazo de realización del despliegue de la red y su puesta en marcha. Se recomienda establecer uno que permita llevar a cabo el despliegue pero que no se alargue en el tiempo.

7.6 Evaluación ex-post

Las ayudas previstas suman un importe –según indica la MAIN- que se sitúa cerca del límite establecido por la normativa comunitaria para exigir un plan de

evaluación²⁹. Por ello, 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.

El plan de evaluación es clave para 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 remitido contribuye a alcanzar los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España e incorpora 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. No obstante, procede realizar las siguientes observaciones de carácter general sobre el proyecto remitido:

- Se propone que se analicen otras medidas para solucionar los problemas descritos en el informe pero que no restrinjan la competencia y la concurrencia de todos los operadores como que el área mínima de actuación para el otorgamiento de las ayudas sea el municipio; que se establezca un porcentaje de cobertura elevado junto con un compromiso del operador; que se exija un desglose par cada municipio de la inversión y la ayuda necesaria, o que se evalúe y otorgue la ayuda a nivel de cada municipio de forma independiente.
- Se sugiere que, de mantenerse el modelo previsto, se analicen bien los objetivos mínimos de cobertura que han de establecerse en cada convocatoria, asegurar que la cantidad asignada en dicha provincia sea utilizada de forma eficiente.

Asimismo, en ejercicio de la función prevista en el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas, se emiten las siguientes consideraciones:

²⁹ De acuerdo con el artículo 1.2.a) 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 artículo 2.16 del Reglamento de exención por categorías define el «plan de evaluación» en los siguientes términos: *“documento que contenga al menos los siguientes elementos mínimos: los objetivos del régimen de ayudas que se va a evaluar, las preguntas de la evaluación, los indicadores de resultados, el método previsto para llevar a cabo la evaluación, los requisitos en materia de recogida de datos, el calendario propuesto de la evaluación, incluida la fecha de presentación del informe final de evaluación, la descripción del organismo independiente que llevará a cabo la evaluación o los criterios que se utilizarán para su selección, y las modalidades para garantizar la publicidad de la evaluación”*.

- Los **precios mayoristas** han de basarse en los principios de fijación de precios que utiliza la CNMC y en valores de referencia prevalentes en otras zonas comparables, más competitivas, teniendo en cuenta las ayudas recibidas por el operador de la red.
- La limitación de detallar la **oferta de productos mayoristas** del artículo 6.6 del proyecto de Orden deberá, como máximo, restringirse a determinados servicios de acceso, en zonas rurales con baja densidad de población, donde los servicios de banda ancha son limitados y por tanto no cabe esperar competencia en infraestructuras, o para pequeñas empresas locales.

En todo caso, deberá garantizarse que el beneficiario disponga siempre al menos de una oferta mayorista de acceso tipo *bitstream* y a la infraestructura activa que garantice la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas.

- Deberá obligarse a los beneficiarios a que **comercialicen a los usuarios finales** activamente servicios a velocidades superiores a 300 Mbps sobre la red subvencionada.
- Si hubiera solicitudes de acceso mayorista antes de finalizar el despliegue, el detalle de la oferta mayorista deberá estar disponible al resto de los operadores interesados con un **tiempo de antelación** suficiente al inicio de la explotación minorista de la red NGA por el beneficiario.
- Se recomienda que se aclare si los **valores de la tasa de transferencia nominal** deben garantizarse únicamente como tasas de acceso a la infraestructura de acceso desplegada o también deben ser soportados más allá de la red de acceso, garantizando así la velocidad nominal de los servicios de comunicaciones electrónicas finales.
- La SEAD deberá establecer 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.
- Se propone a la SEAD que publique un **mapa** con formato similar al que actualmente realiza para señalar las zonas blancas y grises en el que figuren todas y cada una de las **entidades de población que han sido beneficiadas con programas de ayudas**. En ese listado, deberían incluirse dos nuevos campos, uno con el operador beneficiario y otro con la fecha desde la que se inicia el plazo de siete años que dura la obligación de acceso mayorista.

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

- Se propone excluir de la medida que se notifique a la CE aquellas **zonas grises que hayan sido beneficiarias en los tres últimos años** de despliegues financiados parcialmente con ayudas, ya sea del PEBA o de otros programas autonómicos o locales.
- Se propone justificar en qué medida ha sido analizada la inclusión de los costes generales o indirectos imputables al proyecto y, en caso contrario, valorar su replanteamiento o eliminación.
- Se recomienda que, al establecer la intensidad máxima de la ayuda, se fundamente la opción elegida en atención a criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto para minimizar el importe de la ayuda, manteniendo el efecto incentivador.
- Se recomienda que se incluya como criterio de valoración el de **menor ayuda por unidad inmobiliaria cubierta o por beneficiario**.
- Se sugiere que se incluya una previsión de que los **10 puntos** para coberturas en **zonas grises** recogidos en los criterios de valoración se añadirán al primer criterio –o al de menor subvención si se sigue la recomendación anterior- en el supuesto de que estas zonas no se incluyan en alguna convocatoria.
- Respecto a los criterios **“Plan de negocio”, “Grado de definición del proyecto”** y **“Características de los servicios de acceso mayorista ofertados”**, se debe tener en cuenta que aquellos criterios que resulten imposibles de expresar en términos cuantificables y objetivos deberían reducir su peso al máximo o ser eliminados.
- Se recomienda que al menos se establezca un plazo mínimo de un mes para la presentación de este tipo de proyectos e incluir un plazo máximo para llevar a cabo el despliegue.
- Se recomienda realizar una **evaluación ex post** de este tipo de proyectos.