

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA DE AYUDAS A LA EXTENSIÓN DE REDES DE BANDA ANCHA DE NUEVA GENERACIÓN EN POBLACIONES DE EUSKADI PARA LOS AÑOS 2020 Y 2021

INF/DTSA/087/19/AYUDAS NGA POBLACIONES EUSKADI 2020-2021

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 25 de julio 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), en relación con la propuesta de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 10 de junio de 2019, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) una solicitud de la SEAD del informe previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas), en relación con un proyecto de *“Orden (...) por la que se aprueba la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi para los años 2020-2021”*.

Segundo.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.a) del Estatuto

Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

II. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de Orden por la que se aprueba la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi para los años 2020-2021, remitido por la SEAD, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende esta Comisión que habrían de imponerse, en su caso, a los beneficiarios de las ayudas, especialmente en relación con los servicios mayoristas de acceso y sus precios, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de las telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

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.

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 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 (en adelante, Reglamento de exención por categorías)¹, se refiere a la labor de asesoramiento de las autoridades nacionales de reglamentación responsables de la regulación de mercados en el diseño y control

¹ Reglamento de exención por categorías: <http://www.boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf>

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 DEL PROYECTO

La SEAD adjunta a su solicitud de informe copia del proyecto de Orden por la que se aprueba la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi para los años 2020-2021, que incluye el Anexo I, titulado “*Bases reguladoras de la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de Euskadi*”, y el Anexo II, denominado “*Relación de núcleos de población*”, en el que no figura ninguna relación de núcleos de población.

El proyecto de Orden está concebido como una continuación de las convocatorias de ayudas anteriores² realizadas también para el País Vasco, con el fin de impulsar el despliegue de redes NGA en aquellos núcleos de población que se quedaron sin ayudas en dichas convocatorias.

En este sentido, se han convocado sucesivamente dichos programas de ayudas dirigidos a núcleos de población de Euskadi por las Órdenes de 27 de septiembre de 2017³ y 18 de diciembre de 2018⁴. Los dos proyectos fueron informados por esta Comisión en fechas 27 de julio de 2017⁵ y 21 de junio de 2018⁶.

El borrador de Orden remitido sigue, en materia de acceso mayorista y conectividad, la misma línea que los proyectos citados anteriormente y también ha incorporado parte de las sugerencias al borrador de bases y la convocatoria, para el ejercicio 2019, del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Euskadi (en adelante, Orden de polígonos de Euskadi) que fue informado por esta Sala en fecha 30 de abril de 2019⁷. Así, la gran mayoría del articulado del borrador de Orden de bases para poblaciones coincide con el establecido en el borrador de Orden de polígonos de Euskadi, con algunas diferencias relativas al ámbito

² Que se enmarcan en la “Agenda Digital de Euskadi 2020” aprobada en marzo de 2016 por el Gobierno vasco para el periodo 2016-2020.

³ Enlace: [Orden de 27 de septiembre de 2017](#). Ver infra, para los resultados de la adjudicación.

⁴ Enlace: [Orden de 18 de diciembre de 2018](#). Ver infra, para los resultados de la adjudicación.

⁵ Expte núm. INF/DTSA/140/17. <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa14017>

⁶ Expte núm. INF/DTSA/076/18. <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa07618>

⁷ Expte núm. INF/DTSA/076/18. <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa04419-2>

temporal del programa de ayudas (base 2), los recursos económicos a emplear (base 3), los proyectos y acciones objeto de ayuda (base 5), la presentación de solicitudes y demás documentación (base 9), los criterios de evaluación (base 12) y la resolución de concesión de subvención (base 13).

Se señalan a continuación las principales características del proyecto, respecto a las convocatorias anteriores:

- a) En relación con los tipos de proyectos y acciones objeto de subvención (bases 3 y 5 del proyecto de Orden), se vuelven a convocar ayudas a despliegues de redes que ofrezcan **100 Mbps** tanto de subida como de bajada, velocidad que ya se exigía en la convocatoria para núcleos de población de 2018.
- b) Las zonas objetivo son los **núcleos de población** de Euskadi, sin limitación en cuanto al número de habitantes –por primera vez-, que tienen la consideración de zonas blancas NGA – que no se encuentran detallados en el proyecto de Orden-. En la convocatoria de 2018 se consideraban núcleos de población los conjuntos de, al menos, diez edificaciones que integrasen calles, plazas y otras vías urbanas, o incluso inferiores a diez edificaciones, siempre que su población superase los 50 habitantes. Asimismo, en la convocatoria del año 2017 las zonas elegibles eran principalmente los núcleos de población de 150 o más habitantes.
- c) En esta ocasión, se incluyen como zonas beneficiarias aquellas zonas “*consideradas como blancas por la SEAD*” y las que resulten así una vez sometidas a **consulta pública por el Gobierno Vasco**, bajo la supervisión de la SEAD (Anexo II), como medida para asegurar que los operadores de comunicaciones electrónicas han podido manifestar la presencia de sus servicios en las mismas o bien la existencia de un plan creíble para el despliegue de los mismos en los próximos tres años.
- d) A diferencia de la convocatoria anterior -en la que se agrupaban los núcleos de población en varios lotes y la documentación remitida no determinaba el número total de lotes- en la convocatoria actual las solicitudes de ayuda deberán contemplar el despliegue de los servicios de banda ancha ultrarrápida en **todas las unidades inmobiliarias** que se encuentren en todas las poblaciones que se incluirán en el Anexo II (base 5.1). La ayuda se otorgará a **un único operador** que será el que haya realizado la propuesta mejor valorada.
- e) La ayuda adoptará la forma de subvención y se concederá a **un único beneficiario** a través del procedimiento de concurrencia competitiva, siendo la intensidad de la ayuda del 90% de los gastos e inversiones subvencionables (base 8.1). En esta ocasión, el proyecto de convocatoria no concreta la cuantía máxima de ayudas ni los recursos económicos destinados a ellas.

- f) A diferencia del proyecto de Orden de polígonos de Euskadi en el que se contempló la posibilidad de que el beneficiario solicitara un 50% de la subvención como anticipo, el presente proyecto no contempla ningún tipo de anticipo.
- g) El beneficiario deberá asegurar que la **velocidad de acceso minorista** ofrecida coincida con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda y de ofrecer activamente dicho producto también a nivel minorista (base 5.2).
- h) En la misma línea que el proyecto de Orden de polígonos de Euskadi, se establecen valores de los **parámetros de calidad**, de acuerdo a la oferta mayorista de referencia NEBA que se encuentre vigente (base 5.2).
- i) Se incluye una referencia a los precios mayoristas fijados por la CNMC en caso de no existir referencia para zonas comparables más competitivas. Además, al igual que en el proyecto de Orden de polígonos de Euskadi, se introduce una previsión que establece que la oferta mayorista ha de garantizar la **replicabilidad técnica y económica** de los servicios minoristas ofrecidos por los operadores beneficiarios de las ayudas (bases 6.1 y 6.3).
- j) Se mantienen los mismos **criterios de valoración** del proyecto de Orden de polígonos de Euskadi (base 12).
- k) El proyecto remitido introduce un salto cualitativo en materia de **publicidad** de las adjudicaciones, al prever en su base 13.7 la publicación no solo de los datos más relevantes de los proyectos que se lleven a cabo, sino también un mapa para su consulta. Esta medida mejorará la información para terceros operadores que deseen prestar sus servicios en esas zonas.

Asimismo, se exige que el operador beneficiario de las ayudas publique, en su página web, información sobre la localización y extensión de los despliegues NGA, la fecha de inicio de explotación de la red, los servicios mayoristas y condiciones de acceso de forma efectiva para garantizar que aquellos operadores que deseen acceder a las obras en curso y/o redes desplegadas dispongan de información suficiente (base 19.10).

De nuevo, las ayudas se acogen al artículo 52 del Reglamento de exención por categorías (base 1).

El objetivo de las ayudas dirigidas a núcleos de población ha ido variando de una convocatoria a otra. A continuación, se recoge en un cuadro-resumen el resultado de las distintas convocatorias en las ayudas a despliegues en núcleos de población del País Vasco:

	Núcleos de población	Lotes	Ámbito	Importe ayudas
2017 ⁸	L1: 396	1 lote: >100 Mbps simétricos	Núcleos de población de 150 o más habitantes	Lote 1: 5.905.510 euros Adjudicado a Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica)
2018 ⁹	L1:1 L2:1 L3:1 L4: 4 L5: 1 L6: 1 L7: 1 L8: 7 L9: 65 Total: 82	9 lotes: >100 Mbps simétricos	Conjunto de, al menos, diez edificaciones que integrasen calles, plazas y otras vías urbanas, o incluso inferior a diez edificaciones, siempre que la población superase los 50 habitantes	Adjudicados todos a Telefónica Lote 1: 38.024, 12 euros Lote 2: 35.688,94 euros Lote 3: 84.011,88 euros Lote 4: 151.572,36 euros Lote 5: 33.235,55 euros Lote 6: 35.073,87 euros Lote 7: 14.889,45 euros Lote 8: 13.317,36 euros Lote 9: 307.577,11 euros TOTAL: 713.390,64 euros

⁸ La convocatoria de estas subvenciones se realizó mediante Orden de 27 de septiembre de 2017 (ver enlace *ut supra*). La adjudicación no se publicó en ningún diario oficial. La CNMC ha tenido conocimiento de que estas ayudas fueron concedidas únicamente a Telefónica por el importe total de 5.905.510 euros mediante Orden del Consejero de Gobernanza Pública del Gobierno Vasco el 5 de diciembre de 2017.

⁹ La convocatoria de estas subvenciones se realizó mediante Orden de 18 de diciembre de 2018 (ver enlace *ut supra*). Se concedió a Telefónica mediante “Orden de 9 de abril de 2019, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se conceden ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en núcleos de población de Euskadi, para los años 2019-2020.”, por un importe total de 713.370,64 euros por todos los Lotes (1 a 9).

Enlace: <http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/orden/orden-de-9-de-abril-de-2019-del-consejero-de-gobernanza-publica-y-autogobierno-por-la-que-se-conceden-ayudas-a-la-extension-de-redes-de-banda-ancha-de-nueva-generacion-en-nucleos-de-poblacion-de-euskadi-para-los-anos-2019-2020/>

Las ayudas se aprobarán mediante resolución, que será notificada a las entidades interesadas, y de la que se publicará -en la página web del Observatorio Vasco para la Banda Ancha Ultrarrápida¹⁰- la información asociada a las zonas objeto de despliegue a las que se han otorgado ayudas, incluyendo el nombre del beneficiario, la fecha límite prevista para la finalización del despliegue y las condiciones de servicio comprometidas por el beneficiario en su propuesta (base 13.7).

V. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN EL PAÍS VASCO

El País Vasco cuenta con una población de 2.199.008¹¹ habitantes repartidos en 251 municipios -1.301 entidades de población- que a su vez se distribuyen en tres provincias (Araba/Álava, Guipuzkoa y Bizkaia¹²). La más poblada es Bizkaia con 1.149.628 habitantes, mientras que la menos poblada, Araba/Álava, tiene un total de 328.868 habitantes. Guipuzkoa cuenta con una población de 720.592 habitantes. La densidad de población media de la comunidad se sitúa en 303,98 habitantes por km², de las más altas del territorio nacional.

En cuanto al desarrollo de las infraestructuras de banda ancha de muy alta velocidad, en relación con el número de unidades inmobiliarias, según la información disponible en la página web de la SEAD, sobre la situación de la cobertura de banda ancha en España, por tecnología y velocidad, referida a datos de mediados de 2018¹³, la cobertura de banda ancha fija en el País Vasco supera notablemente la media nacional.

La siguiente tabla compara los datos de cobertura de banda ancha por tecnología en el País Vasco con la media de cobertura estatal a fecha 30 de junio de 2018:

Tabla 1: Comparativa cobertura estatal y País Vasco

Tipo de cobertura	Cobertura Estatal	País Vasco	Diferencia
ADSL ≥ 2 Mbps	89,80%	92,34%	2,54%
ADSL ≥ 10 Mbps	71,70%	73,98%	2,28%
VDSL	11,77%	13,14%	1,37%
HFC	48,92%	88,70%	39,78%
FTTH	77,39%	89,25%	11,86%

¹⁰ www.euskadibandazabala.eus

¹¹ Los datos de población pertenecen al padrón municipal a 1 enero de 2018 del Instituto Nacional de Estadística.

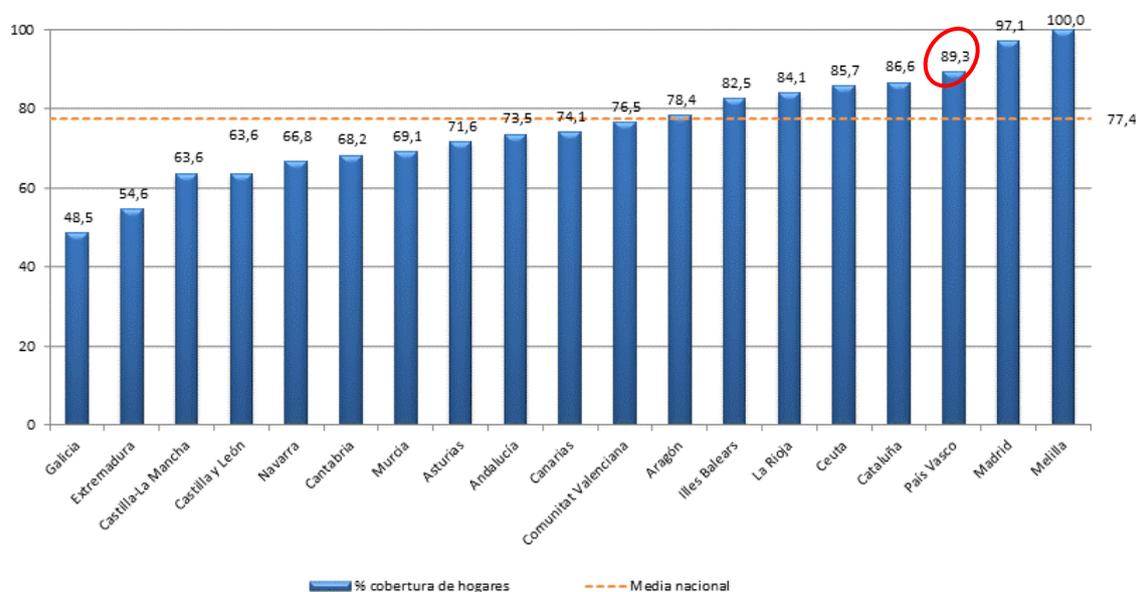
¹² Denominaciones establecidas en la Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente "Araba/Álava", "Gipuzkoa" y "Bizkaia" las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente "Álava", "Guipúzcoa" y "Vizcaya".

¹³ <https://advancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2018.pdf>

Como puede apreciarse en la tabla anterior, en el País Vasco la cobertura con tecnologías ADSL y VDSL es bastante similar a la del resto del país. En cambio, los accesos de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) instalados ofrecen cobertura a un 89,25% del total de unidades inmobiliarias (frente a un 77,4% a nivel estatal). Los accesos de cable HFC (Hybrid Fiber-Coaxial) dan cobertura a un 88,70% de las unidades inmobiliarias, en contraste con el 48,92% de la media estatal, siendo la comunidad autónoma con más accesos desplegados.

El gráfico¹⁴ siguiente muestra el grado de cobertura de fibra (FTTH) por comunidad autónoma, observándose que el País Vasco ocupa la tercera posición en el conjunto del Estado.

Gráfico 1: Cobertura FTTH por CCAA (30.06.2018)



Asimismo, conforme a la información de la que dispone esta Comisión, la penetración de la banda ancha fija¹⁵, tanto básica como de alta velocidad, en el País Vasco en junio de 2018 es de un 31,49% (líneas por cada 100 habitantes), por encima de la media estatal que se sitúa en un 30,76%. Se incluyen en este cómputo: la tecnología xDSL, con una penetración del 7,21%, situándose por debajo de la media de España (9,74%); el cable-módem (HFC¹⁶) con una penetración del 10,41% (este porcentaje es bastante superior a la media del resto del territorio español, que asciende al 5,03%, debido al dinamismo inversor

¹⁴ Informe de la SESIAD de la cobertura de banda ancha a mediados de 2018 (Tabla 1 y Gráfico 1).

¹⁵ Accesos contratados en relación con el total de la población: información geográfica de la CNMC, datos de junio 2018 (Tabla 2).

¹⁶ Hybrid Fiber Coaxial.

del operador Euskaltel en dicha comunidad) y el FTTH¹⁷ con una penetración igual al 13,86%, que en este caso es ligeramente inferior a la media estatal (15,98%).

La tabla siguiente resume los datos anteriores:

Tabla 2: Penetración de banda ancha (BA)

Penetración a junio de 2018				
	Total de BA fija	Tecnología xDSL	Tecnología HFC	Tecnología FTTH
España	30,76%	9,74%	5,03%	15,98%
País Vasco	31,49%	7,21%	10,41%	13,86%

En conclusión, en términos agregados el desarrollo de la banda ancha en el País Vasco es ligeramente superior que en el resto del territorio estatal. Ello no impide que existan ubicaciones concretas con un déficit en redes de banda ancha de nueva generación.

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 pretende contribuir a la consecución del objetivo de “lograr un territorio inteligente y cohesionado”, uno de los ejes de actuación de la Agenda Digital de Euskadi 2020, lo que también permitirá alcanzar los establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España y los retos para la European Gigabit Society en 2025¹⁸, al estar diseñado para dar cobertura de redes de banda ancha de, como mínimo 100 Mbps, a poblaciones del País Vasco consideradas zonas blancas NGA, de conformidad con la clasificación de la SEAD y la consulta pública adicional que llevará a cabo el País Vasco¹⁹, según indica el proyecto. Asimismo, este resulta conforme en términos generales con el Reglamento de exención por categorías y las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha²⁰.

Como se ha indicado antes, el Anexo II del proyecto de Orden relativo a los núcleos de población elegibles no detalla los que podrán resultar beneficiados con estas ayudas, por lo que no han podido ser analizados. Se entiende que en

¹⁷ Fiber to the Home.

¹⁸ Entre los que se incluye que todos los hogares europeos, rurales o urbanos, deberán disponer de acceso a redes que ofrezcan una velocidad de descarga de, al menos, 100 Mbps, los cuales podrían ser aumentados a 1 Gbps.

¹⁹ Se desconoce si se ha llevado a cabo ya la consulta pública.

²⁰ Comunicación de la Comisión que aprueba las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (2013/C 25/01).

dicho anexo el Gobierno Vasco incluirá sólo los declarados como zona blanca NGA por el Ministerio en el mapa para el PEBA 2019²¹ y los que resulten de la consulta pública que realice el Gobierno Vasco (*“bajo la supervisión de la SEAD”*), puesto que así se indica en el proyecto de Orden y en el propio Anexo II.

Al igual que en las convocatorias de ayudas anteriores, se echa en falta la documentación justificativa del proyecto. En línea con lo señalado por esta Sala en otras ocasiones, sería deseable que este proyecto viniese acompañado 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.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC considera que la base 6 incorpora los elementos regulatorios más importantes previstos en el artículo 52 del Reglamento de exención por categorías y de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, así como gran parte de las recomendaciones realizadas en su informe de 21 de junio de 2018 al proyecto de ayudas anterior.

No obstante, esta Sala ha de realizar observaciones adicionales 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 Disponibilidad del acceso mayorista

Las características de la red a desplegar y las condiciones del acceso mayorista a ofrecer por el beneficiario de la ayuda aparecen detallados en las bases 5 y 6 respectivamente. La redacción se ajusta en su mayor parte a las indicaciones señaladas por esta Sala en anteriores informes.

En la base 6.3 del proyecto de Orden se señala lo siguiente:

“El detalle de la oferta de productos mayoristas, así como la realización de las actuaciones necesarias en la infraestructura, se concretará si se constata la existencia de una demanda razonable de un tercer operador. La demanda se considerará razonable si el demandante de acceso establece un plan de negocio coherente que justifique el desarrollo del producto en la red subvencionada”.

Como se indicó en anteriores informes²², esta redacción parece que excluye tanto la obligación de adaptar la infraestructura a los servicios mayoristas, como

²¹ Las zonas actualmente elegibles conforme al PEBA 2019 son estas: <http://www.mincotur.gob.es/PortalAyudas/banda-ancha/zonas-elegibles/Paginas/zonas-actuacion-2019.aspx>.

²² Por todos, Acuerdo de 30 de abril de 2019 por el que se emite informe relativo al proyecto de orden por el que se regula y convoca, para el ejercicio 2019, el Programa de ayudas a la

la de ofrecer cualquier servicio mayorista. Teniendo en cuenta que al tratarse de zonas poco competitivas –como demuestra el hecho de que todavía no se hayan desplegado redes de banda ancha de muy alta velocidad-, no cabe esperar que se desarrolle una competencia sobre infraestructuras. Por ello, 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, productos concretos de acceso que requieran intervenciones muy costosas no previstas en la infraestructura subvencionada, sólo sean ofrecidos en caso de que exista una **demanda razonable de otro operador**, tal y como prevé el apartado 80 a) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha. En cambio, el resto de los productos, o al menos los más empleados a nivel mayorista, como, por ejemplo, el bitstream, deberían estar incluidos en la oferta mayorista desde el primer momento.

Por ello, se debería **limitar** esta exención en relación con **determinados servicios de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura** subvencionada no previstas (por ejemplo, instalación de puntos de distribución intermedios) dado que se trata de zonas de 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 locales²³.

En todo caso, deberá garantizarse siempre la oferta de un servicio mayorista de acceso tipo bitstream y también otro de acceso a la infraestructura activa que garanticen la replicabilidad técnica y económica de sus servicios minoristas que ya se ha incluido en la propuesta analizada.

En definitiva, se sugiere que se modifiquen los términos de la base 6.3 del proyecto de Orden remitido, para alinearlos con las previsiones del apartado 80 de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha e incluir la obligación de que el beneficiario disponga siempre, al menos, de una oferta mayorista de acceso tipo bitstream y de acceso a la infraestructura activa.

extensión de redes de banda ancha de nueva generación en polígonos empresariales de Euskadi (INF/DTSA/044/19).

²³ 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”*.

6.2 Niveles mínimos de prestación de servicios

En la base 5.2 del proyecto de Orden, se fijan los parámetros de calidad de servicio para la transmisión de los datos y acuerdos de nivel de servicio (ANS) relacionados con los tiempos de provisión y resolución de incidencias.

En cuanto a la **provisión de solicitudes de alta** se fija un plazo máximo de 30 días naturales, siempre que no sean necesarios la obtención de licencias, derechos de ocupación o paso específicos o por otras causas no imputables al operador, mientras que para la resolución de incidencias se indica que se deben resolver el 95% de las mismas que generen corte de servicio en menos de 24 horas.

Debería valorarse la posibilidad de establecer una posible reducción del plazo máximo para atender las solicitudes de alta, en la medida en que, si se trata de redes de acceso NGA ya desplegadas hasta la acometida, es dudoso que se requiera un plazo tan amplio. 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 - bastante menores que los 30 días establecidos en la Orden analizada-.

Se sugiere también que se especifiquen las **consecuencias que concurrirían ante posibles incumplimientos** de estos umbrales -posibles penalizaciones, para servicios mayoristas en particular²⁴-. Se puede hacer referencia a las ofertas mayoristas definidas por la CNMC.

Considerando que dichos valores de ANS son requisitos mínimos para cumplir por el adjudicatario y que éste puede mejorarlos en su provisión de servicios minoristas, se sugiere incluir también una indicación en relación con los ANS, de que no debe existir discriminación entre el servicio minorista del adjudicatario y el servicio mayorista –esto es, debe garantizar la replicabilidad técnica de los servicios minoristas, representada en este caso por la provisión en los mismos plazos-.

6.3 Coordinación de obras civiles

En relación con la construcción de nuevas conducciones, ha de tenerse en cuenta 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 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

²⁴ Que tendría que pagar el operador beneficiario de la ayuda al operador demandante del acceso, en caso de incumplimiento de los niveles mínimos de calidad.

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 al Gobierno Vasco que valore el establecimiento de medidas para garantizar la publicidad de la coordinación de las obras civiles que lleven a cabo los beneficiarios, con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos.

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

A continuación, se formulan otras observaciones sobre algunas cuestiones, 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.

Ha de destacarse que el proyecto remitido de ayudas en polígonos empresariales solamente ha recogido una de las recomendaciones realizadas por esta Sala en sus Informes de 27 de julio de 2017 y 21 de junio de 2018 -el establecimiento del plazo de un mes para la presentación de solicitudes-. Por este motivo, se reproducen nuevamente las cuestiones susceptibles de mejora o de reflexión realizadas por esta Sala en los mencionados informes, que son igualmente aplicables al proyecto analizado en el presente informe:

7.1 Diseño de la convocatoria (bases 3 y 5)

Si bien el proyecto de Orden señala que se seguirá un procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de las ayudas y que cada operador sólo podrá presentar una solicitud –por lo tanto, habrá un único lote-, se exige que se cubran la totalidad de las unidades inmobiliarias que se encuentren en todas poblaciones que figuren en el Anexo II (base 5.1).

Sin perjuicio de que se desconoce el tamaño y contenido del lote único, se considera que esta limitación podría en algunos casos favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande con respecto a los pequeños, por lo que debería ser objeto de replanteamiento dependiendo del tamaño del lote.

7.2 Gastos e inversiones subvencionables (base 7)

La base 7 enumera, al igual que en el proyecto de Orden de 2018, los gastos e inversiones que se consideran subvencionables, que han de estar directamente relacionados con la realización del proyecto seleccionado y han de ser los

necesarios para la creación o adaptación de las infraestructuras de red susceptibles de ser utilizadas por los demás operadores.

Estos costes incluirán los siguientes conceptos: (i) las infraestructuras y obra civil, (ii) equipamiento y otros materiales, (iii) gastos de personal relativos al coste de las horas directamente dedicadas al proyecto por personal técnico propio del beneficiario, excluyéndose el coste del personal de administración, contabilidad, recursos humanos, marketing, gestión y dirección y similares –hasta un máximo de un 7%-, (iv) otros costes generales o indirectos imputables al proyecto con el límite máximo del 15% del gasto de personal subvencionable incluido en los costes directos, y (v) el 1% del informe de auditoría, con la introducción como novedad de un límite de gasto máximo por este concepto de 10.000 euros.

En la medida en que estas ayudas pretenden acogerse al Reglamento de exención por categorías, resulta fundamental que la Administración permita únicamente la imputación de gastos directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura (ver el artículo 52.2 - Costes subvencionables-).

Esta consideración se realiza, sobre todo, en relación con los conceptos imputables bajo los gastos de personal respecto de los cuales, aunque están muy delimitados en el proyecto de Orden, no se justifica el umbral elegido para dichos costes (hasta un 7%) o determinados costes generales o indirectos no especificados, que podrían entrar en conflicto con el Reglamento de exención por categorías. Asimismo, se desconoce el porqué del umbral elegido del 1% del importe subvencionable del proyecto, bajo el cual el informe del auditor tiene la consideración de coste subvencionable.

Con el objeto de cumplir con las previsiones del Reglamento de Exención por Categorías se recomienda valorar en qué medida estas consideraciones han sido analizadas y, en caso contrario, sopesar su replanteamiento.

7.3 Intensidad de la ayuda (base 8)

La regulación de la intensidad de las ayudas del proyecto remitido, al igual que en el proyecto de 2018, establece que la subvención “*supondrá, como máximo, el 90% de los gastos e inversiones subvencionables*” (base 8).

Si se toma como referencia el PEBA de 2019, el artículo 5.2 de la Resolución de su convocatoria establece que en el País Vasco la intensidad máxima de la ayuda será del 50%. Como se ha señalado en anteriores ocasiones, es fundamental una elección correcta de este parámetro, en función de las características de la zona y del proyecto, para evitar una posible sobrecompensación.

Por tanto, 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, ya que la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención debe ser la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador. Por último, se recuerda que el porcentaje finalmente elegido será la intensidad máxima de la ayuda y como tal límite máximo, es susceptible de ser inferior.

7.4 Criterios de evaluación (base 12)

La base 12 mantiene los mismos criterios de valoración que los del proyecto de 2018. El criterio preponderante es el denominado “*eficiencia de la inversión necesaria para facilitar el acceso a Internet de nueva generación en todos los núcleos de población del lote*”. De tal manera que al proyecto que solicite “*el menor importe global de ayuda*” se le asignarán 51 puntos sobre 100 y al resto se les atribuirán los puntos de acuerdo con una determinada fórmula²⁵. Respecto del resto de los criterios, se ha hecho un esfuerzo para determinar la puntuación máxima de cada uno de ellos. No obstante, a juicio de esta Sala debería reflexionarse sobre las siguientes cuestiones:

- Se valora positivamente que el criterio de **eficiencia de la inversión** (51 puntos sobre 100) sea el principal criterio de valoración, ya que es en principio el que prima la eficiencia económica -y presupuestaria- y fomenta la competencia entre los operadores²⁶. Se sugiere **eleva su ponderación** (por ejemplo, hasta 60/70 puntos) pues, además de los motivos anteriores, es el que mejor refleja el objeto de la ayuda (aumentar la cobertura).

En este caso, se añade que el operador ganador de la licitación lo será para un único lote que debe dar cobertura a todas las unidades inmobiliarias pertenecientes a todas las poblaciones y con una calidad y requisitos mínimos bastante exigentes. Por ello, sería conveniente dotar de mayor peso al criterio de eficiencia de la inversión, e incluso, dado el alcance y diseño de la medida, otorgarle un valor que se aproxime al total.

²⁵ Al resto de los proyectos, se le asignarán los puntos de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$Po = 51 * \{Im / Io\}$$

Po = Puntos asignados a la propuesta cuya propuesta se está evaluando.

Im = Importe global de ayuda mínimo de entre todas las propuestas presentadas al lote.

Io = Importe global de ayuda solicitado por la empresa cuya propuesta se está evaluando.

Se entiende por «importe global de ayuda» el producto entre la suma de todos los conceptos subvencionables, presentados por el solicitante, por el porcentaje de ayuda solicitado (intensidad de la ayuda).

²⁶ La cobertura de los proyectos, en cualquier caso, será la misma, porque las propuestas deben contemplar el despliegue de los servicios de banda ancha ultrarrápida en todas las unidades inmobiliarias que se encuentren en todos los núcleos de población y en todos los polígonos, que conformen cada lote.

- **Criterios no directamente relacionados con el objeto de la ayuda²⁷.** Se recomienda nuevamente valorar la conveniencia de no incluir criterios que no están directamente relacionados con el objeto de la ayuda, tales como el impacto socioeconómico (que incluye el desarrollo económico, la creación de empleo, el impacto en facilitar los despliegues de redes en ámbito de núcleos de población y otros impactos socioeconómicos que no aparecen ni siquiera definidos y que se evalúan con 5 puntos).
- **Excesiva discrecionalidad o falta de idoneidad de los criterios.** En buena parte de los criterios recogidos existe una falta de concreción y puntuación (creación de empleo, existencia de otros impactos económicos...) que puede introducir elementos de excesiva discrecionalidad. Por otro lado, en otros criterios se valoran **circunstancias** (identificación de las fases e hitos del proyecto, contingencias, plan de negocio...) que son más bien exigencias de todo proyecto empresarial mínimamente solvente. Por ello, quizás sería conveniente trasladar, al menos, alguno de ellos a la parte de requisitos obligatorios.

Por ejemplo, en el criterio “*Impacto socioeconómico*”, se distribuye entre diversos sub-criterios. Así, el sub-criterio “*Desarrollo económico*” hace referencia a valorar que los despliegues eviten la disminución del número de habitantes que se encuentran en estas zonas. Si las propuestas presentadas deben contemplar el despliegue en todas las unidades inmobiliarias que se encuentren en todas las poblaciones que se incluyan por el Gobierno Vasco en la convocatoria, todos los solicitantes recibirán la misma puntuación en consideración a este criterio.

Respecto del **criterio de viabilidad económica y financiera** (7 puntos) se recomienda su inclusión en el requisito de menor subvención por usuario beneficiado, ya que, con él se pretende evaluar la eficiencia del proyecto. De este modo, subiríamos la ponderación del criterio de menor subvención por usuario beneficiado.

Asimismo, en relación con el criterio de **aprovechamiento de infraestructuras** (7 puntos) se trata de una obligación normativa de eficiencia del proyecto, por lo que no debería evaluarse independientemente. Por tanto, al estar estrechamente relacionado con la eficiencia económica y presupuestaria del proyecto, igualmente se propondría su eliminación y trasladar dicha puntuación al criterio de menor subvención por usuario beneficiado.

²⁷ Para estos criterios evaluables mediante valoración subjetiva, ésta se realizará otorgando la puntuación atendiendo a la siguiente baremación de la puntuación máxima:

Excelente: 100%, Bien: 75%, Suficiente: 50%, Insuficiente: 25% y Muy insuficiente: 0%

Finalmente, señalar que en la medida de lo posible los criterios deben expresarse de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas. En este sentido, se propone el replanteamiento de los criterios.

7.5 Evaluación ex -post

Por último, nuevamente 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 evaluación²⁸, 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, para España y para Euskadi 2020 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 y de la mayoría de las recomendaciones realizadas por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en sus anteriores informes.

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

- Se sugiere que se limite la exención de elaborar una oferta mayorista y de realizar las actuaciones necesarias en la infraestructura para determinados servicios de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura subvencionada no previstas y que se incluya la obligación de que el beneficiario disponga siempre al menos de una **oferta mayorista de acceso** tipo bitstream y de acceso a la infraestructura activa.
- Reducir el plazo máximo de atención de solicitudes de alta a **10 días laborales**.

²⁸ 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.

- Deberían concretarse las **consecuencias en caso de incumplimiento** de la obligación de resolver el 95% de las incidencias que generen corte del servicio en menos de 24 horas.
- Si el adjudicatario mejora los ANS en su provisión de servicios minoristas, se sugiere incluir también una indicación, en relación a los ANS, de que **no debe existir discriminación** entre su servicio minorista y el servicio mayorista que presta a terceros operadores.
- 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.
- 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.

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 sugiere que sea objeto de valoración el **diseño de la convocatoria** respecto a que se exija que se cubra la totalidad de las unidades inmobiliarias que se encuentren en todas poblaciones que figuren en el Anexo II, pues podría favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande con respecto a los pequeños.
- **Reevaluar los costes subvencionables** con el objeto de que solo lo sean los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura, en línea con el Reglamento de exención de categorías de la UE ya citado.
- **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. La intensidad máxima de las ayudas para el País Vasco en el PEBA 2019 es del 50%.
- Se recomienda que la **eficiencia de la ayuda** sea claramente el **criterio preponderante** y se aumente la puntuación del criterio de la eficiencia de la inversión (por ejemplo, 60/70 puntos). Asimismo, deberían eliminarse los criterios de valoración relativos a la “viabilidad económica y financiera” y al “aprovechamiento de infraestructuras ya existentes” y trasladar su puntuación al criterio de eficiencia de la inversión por estar íntimamente relacionados.

- Asimismo, se recomienda valorar la conveniencia de no incluir criterios que no están directamente relacionados con el objeto de la ayuda o circunstancias que son más bien exigencias de todo proyecto empresarial mínimamente solvente (que se pueden trasladar a la parte de requisitos).
- Es imprescindible establecer **pautas objetivables, cuantificables y evaluables** mediante fórmulas que permitan evaluar los criterios de valoración con la finalidad de mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente.
- Realizar una **evaluación ex post** de este tipo de esquemas.