

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LOS
PROYECTOS DE ORDEN DE BASES REGULADORAS Y ORDEN DE
CONVOCATORIA DE AYUDAS PARA EL DESPLIEGUE DE REDES DE
ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN EN ENTIDADES SINGULARES DE
POBLACIÓN DE MENOS DE 500 HABITANTES DE CASTILLA Y LEÓN**

INF/DTSA/004/20/AYUDA EXTENSIÓN REDES NGA CASTILLA Y LEÓN

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. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 24 de abril de 2020

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información¹, dependiente de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), en relación con la propuesta de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en entidades singulares de población de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de enero de 2020, la SETID solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informe de los proyectos de las órdenes de bases y de convocatoria de ayudas al despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) en entidades singulares de población de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, 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

¹ El Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, ha posteriormente creado la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los servicios de Comunicación Audiovisual y suprimido la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información.

información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas).

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 los proyectos de Orden de bases reguladoras y Orden de convocatoria anual de ayudas de la Junta de Castilla y León, remitidos por la SETID, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende esta Sala que habrían de imponerse, en su caso, a los beneficiarios de las ayudas, especialmente en relación a los servicios mayoristas de acceso y sus precios, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de la banda ancha en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, 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 Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD) 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 SETID.

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

Tratado (Reglamento de exención por categorías)², 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 (artículo 52.6).

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 Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, previo informe de la Sala de Competencia.

IV. PRECEDENTES: PROYECTOS DE AYUDAS A LA BANDA ANCHA CONVOCADOS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

En los últimos años, la Comunidad de Castilla y León ha llevado a cabo los siguientes programas de ayudas al despliegue de redes de banda ancha NGA en Castilla y León:

- Orden FYM/834/2014, de 30 de septiembre, de convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso NGA cofinanciados con fondos FEDER, concedidas mediante Orden FYM/304/2015, de 9 de abril. Este proyecto de ayudas fue informado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC con fecha 3 de julio de 2014³.
- Orden de 8 de junio de 2017, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes NGA, cofinanciados con fondos FEDER⁴, concedida por Orden FYM/956/2017⁵. El borrador de Orden fue informado por la CNMC con fecha 21 de junio de 2016⁶.
- Orden de 22 de agosto de 2018, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes NGA, cofinanciados con fondos

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

³ Vid. expediente [INF/DTSA/503/14](#).

⁴ Modificada posteriormente dos veces para ampliar (i) el plazo de ejecución de los proyectos subvencionables hasta el 15 de julio de 2018 y, (ii) el crédito inicial de 650.000 euros hasta la cuantía global máxima de 1.650.000 euros.

⁵ Orden FYM/956/2017, de 30 de octubre, por la que se resuelve la convocatoria de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER, efectuada mediante Orden de 8 de junio de 2017.

⁶ Vid. expediente [INF/DTSA/011/16](#). Con fecha 22 de junio de 2016, la CNMC recibió una segunda solicitud de informe sobre una versión revisada de la documentación aportada inicialmente, que fue contestada mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC, de fecha 25 de julio de 2016, remitiéndose a las observaciones del informe mencionado en el Antecedente anterior.

FEDER, adjudicadas mediante la Orden FYM/1281/2018 –proyecto que fue informado por la CNMC con fecha 14 de junio de 2018⁷-.

- Orden de 26 de abril de 2019, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes NGA, cofinanciados con fondos FEDER, en polígonos industriales y enclaves logísticos de Castilla y León, otorgada mediante Orden FYM/778/2019, de 22 de agosto. El proyecto fue informado por esta Sala con fecha 26 de julio de 2018⁸.

En ejecución de los proyectos anteriores, se otorgaron las ayudas que se recogen en el siguiente cuadro:

Año	Proyecto	Lotes	Importe total ayudas	Beneficiarios
2014 ⁹	Municipios <20.000 habitantes	>100 Mbps/20 Mbps	361.288,85€	TELEFÓNICA: 337.288 € REDES ÓPTICAS: 24.000 €
2017 ¹⁰	Municipios <5.000 habitantes.	a) Línea A: acceso 100 Mbps o superior b) Línea B: backhaul de alta (30 Mbps o superior) y de muy alta velocidad (100Mbps o superior) c) Línea C: acceso 30 Mbps o superior	1.567.508,15€	TELEFÓNICA: 909.243 € REDYTEL: 68.142 € MERINO: 124.029 € SETEL: 83.512 € REDES ÓPTICAS: 96.747€
2018 ¹¹	Zonas <500 habitantes (Modificación de la anterior en cuanto a zonas objetivo y para ampliar (i) el plazo de	Idem a la anterior	2.837.008,24€	TELEFÓNICA: 2.437.611€ ADURIZ: 52.925 €

⁷ Vid. expediente [INF/DTSA/058/18](#).

⁸ Vid. expediente [INF/DTSA/107/18](#).

⁹ [Orden FYM/304/2015, de 9 de abril](#): de convocatoria y Orden FYM/304/2015, de 9 de abril, de concesión.

¹⁰ [Orden de 8 de junio de 2017](#), de convocatoria y Orden FYM/956/2017, de 30 de octubre de concesión.

¹¹ [Orden de 22 de agosto de 2018](#) de convocatoria y Orden FYM/1281/2018, de 23 de noviembre de concesión.

	ejecución de los proyectos subvencionables y, (ii) el crédito inicial)			FIBRA LINE: 90.000 € REDYTEL: 42.971€ GLOBE: 112.500 € SETEL, S.L: 101.000 €
2019 ¹²	Polígonos industriales y enclaves logísticos	Redes de acceso de 100 Mbps o superior.	189.922,20 €	TELEFÓNICA: 167.411 € IBERNET FIBRA: 22.511 €

V. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO ACTUAL

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

- Descripción de la medida.
- Proyecto de “Orden FYM/ /2020, de xx de xxxxx, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en entidades singulares de población de Castilla y León” (proyecto de Orden de bases reguladoras)¹³.
- Proyecto de “Orden de XX de XXXX de 2020, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en entidades singulares de población de Castilla y León” (proyecto de Orden de convocatoria). A este documento le acompañan los siguientes anexos:
 - o Anexo I: Instrucciones para la elaboración de la memoria del proyecto.
 - o Anexo II: Contenido de la cuenta justificativa.
 - o Anexo III: Procedimientos de comprobación y contenido del informe económico del auditor de cuentas.
 - o Anexo IV: Gastos subvencionables.

¹² [Orden de 26 de abril de 2019](#), de convocatoria, y Orden FYM/778/2019, de 22 de agosto, de concesión.

¹³ Con el término “base” se hará referencia en este informe al articulado del proyecto de Orden de bases reguladoras y con el de “artículo”, al del proyecto de Orden de convocatoria.

Características del proyecto: novedades

El proyecto remitido tiene por objeto aprobar las bases reguladoras que se aplicarán hasta, al menos, **el año 2022** –según se señala en la “*Descripción de la medida*”- para extender la cobertura de las redes de acceso de nueva generación (NGA) de **muy alta velocidad (igual o superior a 100 Mbps)** en entidades singulares de población que, teniendo la consideración de zonas blancas NGA, cuenten con una **población no superior a 500 habitantes** (base tercera.2). El programa de ayudas se acoge al Reglamento de exención por categorías, por lo que su comunicación a la Comisión Europea se realizará con posterioridad a su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.a) del Reglamento citado.

La gran mayoría del articulado del proyecto remitido coincide con el establecido en el proyecto de ayudas al despliegue de redes de acceso de nueva generación en poblaciones con menos de 500 habitantes de Castilla y León para el ejercicio de 2018 que, como se ha señalado anteriormente, fue informado por esta Sala en fecha 14 de junio de 2018.

Las principales diferencias existentes entre ambos proyectos se refieren a (i) las líneas de actuación, (ii) el importe de las ayudas, (iii) los criterios de valoración – de los que se hablará en los comentarios al proyecto-, y (iv) las zonas de actuación preferente.

Las ayudas pasan de aplicarse a tres líneas de actuación a una única línea. En concreto, las ayudas se circunscribirán a redes de acceso que ofrezcan velocidades a partir de 100 Mbps.

Las ayudas adoptarán la forma de subvención y se otorgarán en régimen de concurrencia competitiva (base primera). La cuantía global máxima de la convocatoria será de **10.000.000 de euros**, que podrá incrementarse hasta un importe máximo, todavía no determinado, adicional en función de las solicitudes presentadas (artículo 5)¹⁴.

Se establece como ámbito de concurrencia el de cada una de las **provincias** de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que actuarán como límite geográfico de los proyectos que se presenten¹⁵. Esto significa que no se podrán incluir en un mismo proyecto actuaciones que vayan a llevarse a cabo en más de una provincia de Castilla y León¹⁶.

¹⁴ En el proyecto remitido en 2018 la cuantía máxima prevista era de tres millones de euros, ampliable a 1,5 millón más.

¹⁵ El ámbito geográfico de los proyectos de la convocatoria de 2018 era “*la totalidad del territorio de la Comunidad de Castilla y León*” (base 2 de la Orden FYM/334/2017, de 2 de mayo). Un proyecto podía abarcar el territorio de distintas provincias.

¹⁶ La base 3.1 señala: “*las zonas elegibles se corresponderán con la totalidad o partes claramente delimitadas de entidades singulares de población de Castilla y León*”.

Junto con el requisito de que se trate de zonas blancas con una población no superior a 500 habitantes, se establecen las siguientes zonas que serán consideradas zonas de actuación preferente –lo que otorgará mayor puntuación a los proyectos que se presenten para esas zonas-:

- Entidades singulares de población incluidas en el Plan de Dinamización Económica de los Municipios Mineros para el periodo 2016-2020 (zonas degradadas por el cierre de las explotaciones mineras del carbón).
- Entidades singulares que puedan beneficiarse del Programa de Dinamización para las Zonas con Mayores Desafíos Demográficos de Castilla y León.
- Entidades singulares que se encuentren en los municipios de la provincia de Burgos del entorno de la central nuclear de Santa María de Garoña integrados en AMAC (Asociación de Municipios en Áreas de Centrales Nucleares).
- Entidades singulares incluidas en el Plan de Dinamización Económica y Demográfica de la provincia de Soria.

Por último, las bases reguladoras establecen la incompatibilidad de estas ayudas con otras ayudas, ingresos o recursos que se otorguen para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración pública o ente público o privado, nacional, de la Unión Europea o de otros organismos internacionales.

Características de la ayuda y obligaciones mayoristas

La finalidad de las ayudas propuestas es acelerar la extensión de la cobertura de las redes públicas de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de muy alta velocidad en entidades singulares de población de Castilla y León sin cobertura actual ni prevista en los próximos tres años.

A continuación, se detallan las características del proyecto que se describen en la base tercera de la Orden de bases reguladoras y en el artículo 6 del proyecto de Orden de convocatoria:

- El objetivo de los proyectos deberá ser el despliegue de redes de acceso de muy alta velocidad (como mínimo, de **100 Mbps**), pudiendo incluir los enlaces entre las centrales de conmutación y puntos de concentración intermedios anteriores a los puntos de entrega del servicio al cliente ("**backhaul**") con capacidad suficiente para proporcionar acceso mayorista a otros operadores que lo soliciten (base tercera.1).

- Se respeta el principio de **neutralidad tecnológica**, al establecerse que las subvenciones no estarán condicionadas al despliegue de una solución tecnológica concreta.
- Los **precios de acceso mayorista** se basarán en último término en los principios e instrumentos de control de precios que utiliza la CNMC para los servicios incluidos en el proyecto de la ayuda (como la metodología o el test de replicabilidad económica dirigido a controlar estrechamientos de márgenes, en los servicios prestados sobre accesos de fibra óptica de Telefónica de España, S.A.¹⁷) (base tercera.4 y artículo 6.6 párrafo 3º).
- **Acceso mayorista**: se recoge un amplio conjunto de servicios de acceso mayorista que se tendrán que contemplar para los operadores alternativos que lo soliciten, incluyéndose todos los elementos señalados por esta Sala en anteriores informes, como, por ejemplo, los siguientes:
 - Los beneficiarios quedarán obligados a ofrecer a los demás operadores que lo soliciten, en condiciones equitativas y no discriminatorias, **acceso mayorista efectivo**, a todos los productos de acceso mayorista y a las infraestructuras subvencionadas durante un periodo mínimo de siete años (base tercera.5 y artículo 6.6 párrafo 1º).
 - En caso de que el proyecto contemple despliegues de **fibra óptica**, dicho acceso incluirá también la posibilidad de acceder a la fibra oscura, con una desagregación total y efectiva, así como el acceso ilimitado en el tiempo a los conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil; asimismo, en tramos de backhaul se deberá incluir el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, o incluso el alquiler de fibra oscura (base tercera.5 párrafo 2º y artículo 6.6 párrafo 1º).
 - Se deberá permitir la replicabilidad de los servicios minoristas ofrecidos por el operador beneficiario (base tercera.5 párrafo 3º y 6.6 párrafo 2º).
- Los operadores beneficiarios de las ayudas deberán atender solicitudes razonables de **coordinación de obras civiles** que se lleven a cabo para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas en condiciones transparentes y no discriminatorias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.2 del Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas

¹⁷ Resolución de 6 de marzo de 2018, por la que se aprueba la metodología para la determinación del test de replicabilidad económica de los productos de banda ancha de Telefónica comercializados en el segmento residencial (OFMIN/DTSA/004/16). La CNMC revisa semestralmente los parámetros utilizados en dicho test de replicabilidad, siendo la última revisión la contenida en la Resolución de 23 de enero de 2020 (expte. núm. OFMIN/DTSA/004/19).

para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (RDRC¹⁸) (3.5 párrafo 11º y 6.6 párrafo 10º).

- En línea con comentarios anteriores, el proyecto recoge, en materia de publicidad y transparencia, que se informará en la página web de la Junta de Castilla y León, sobre la fecha de inicio de la explotación de la red, la extensión de los despliegues y enlace de la página del adjudicatario. Asimismo, en la página web de la Consejería competente se incluirá la relación de las zonas elegibles.
- La CNMC podrá asesorar a la autoridad concedente de la ayuda en materia de precios y condiciones de acceso mayorista a las que se refiere el borrador y resolverá los conflictos entre operadores solicitantes de acceso y los operadores beneficiarios de las ayudas.

VI. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN CASTILLA Y LEÓN

Esta Sala analizó en el año 2018 el desarrollo de la banda ancha en Castilla y León -informe de 14 de junio de 2018-. A continuación, se actualizan los datos allí recogidos.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León es la más extensa de España. Sin embargo, es la sexta Comunidad Autónoma en número de habitantes y la segunda Comunidad Autónoma con menor densidad de población. Desde 2009, la tasa de crecimiento de población de Castilla y León es negativa, a diferencia de la tasa media de crecimiento española, que tiende a la estabilidad.

Castilla y León cuenta con 2.399.548 habitantes¹⁹, repartidos en 2.248 municipios y distribuidos en 9 provincias. Desde el punto de vista territorial, la distribución de la población a lo largo del territorio no es homogénea. La densidad de población de las provincias de Castilla y León tiene una media de 25,46 habitantes por km², cifra muy por debajo de la media nacional²⁰.

Según el último informe de cobertura publicado por el Gobierno²¹, relativo al desarrollo de las infraestructuras de banda ancha a mediados de 2018 en relación con el número de unidades inmobiliarias, en comparación con el correspondiente a 2017, los accesos físicos de fibra óptica (FTTH) instalados han pasado de ofrecer cobertura al 50% y 59% del total de unidades inmobiliarias de la Comunidad –en 2016 y 2017, respectivamente- al 63,57%²², mientras que

¹⁸ Dicho Real Decreto transpone al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2014/61/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (DOUE 23 de mayo de 2014).

¹⁹ Fuente: INE 2019 (<https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853>).

²⁰ La media nacional es de 92,93 habitantes/km². INE 1 enero 2019.

²¹ [Informe sobre cobertura de banda ancha en España en el año 2018](#), emitido por la Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD), actualmente la SETID, publicado con fecha 3 de abril de 2019.

²² Y en 2016 era del 35,01%.

los accesos de cable se han mantenido en torno a un 52,9% y los accesos de par de cobre basados en tecnología VDSL dan cobertura a un 13,32%.

Tipo de Cobertura	Castilla y León	España	Diferencia
ADSL>2Mbps	86,9%	89,8%	2,90%
ADSL>10Mbps	72,2%	71,7%	-0,5%
VDSL	13,32%	11,77%	-1,55%
HFC	52,99%	48,9%	-4,09%
FTTH	63,57%	77,39%	13,82%

Tabla 2 Cobertura de banda ancha²³

Por otra parte, de acuerdo con la información de la que dispone esta Comisión²⁴, la penetración de la banda ancha fija, tanto básica como de alta velocidad en Castilla y León, es del 32,62% (líneas por cada 100 habitantes), cifra ligeramente superior a la media estatal que se sitúa en un 31,56%. Este cómputo incluye (i) la tecnología xDSL, con una penetración en Castilla y León del 10,74%, (la media española es del 7,33%); (ii) el cable-módem (HFC –Hybrid Fibre Coaxial-), con una penetración del 5,11% (porcentaje similar a la media estatal que es del 4,59%) y (iii) el FTTH, con una penetración igual al 16,77%, por debajo de la media estatal que se sitúa en el 19,64% (tecnología en la que más se nota la baja penetración en esta Comunidad).

Penetración Banda Ancha Fija	Castilla y León	España	Diferencia
Tecnología xDSL	10,74%	7,33%	3,41%
HFC	5,11%	4,59%	0,52%
FTTH	16,77%	19,64%	-2,87%
Total	32,62%	31,56%	1,06%

Tabla 3 - Penetración de banda ancha fija²⁵

En conclusión, los datos de cobertura de redes de banda ancha publicados por la SEAD, y los de penetración de que dispone esta Comisión sobre Castilla y León, ponen de manifiesto que: (i) la penetración de la banda ancha fija en el conjunto de las tecnologías está ligeramente por encima de la media española y (ii) está debajo de la media nacional en cuanto a cobertura y penetración de FTTH.

²³ Fuente: [Informe de datos particularizados de cobertura de banda ancha en Castilla y León a mediados de 2018](#).

²⁴ Accesos contratados en relación con el total de la población, información geográfica CNMC, datos junio 2019.

²⁵ Fuente: véase nota al pie anterior.

VII. OBSERVACIONES AL PROYECTO EN RELACIÓN CON LA FIJACIÓN DE PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS INFRAESTRUCTURAS

Como ya se señaló en el informe anterior, con carácter general, la CNMC valora positivamente que esta nueva convocatoria de ayudas pretenda contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España, al estar diseñado para dar cobertura a zonas blancas NGA con población no superior a 500 habitantes para redes de muy alta velocidad.

Al igual que en ocasiones anteriores, el proyecto remitido únicamente viene acompañado de una breve ficha de descripción de la medida y no se adjunta ningún mapa de cobertura –se remite al elaborado por el MAETD- ni tampoco una memoria de competencia u otra documentación adicional que ayude a comprender el alcance y valoración realizada por la Junta de Castilla y León sobre la medida que se propone. A este respecto, se tienen por reproducidas las observaciones realizadas por esta Sala en su Informe de 14 de junio de 2018 puesto que los comentarios realizados en él son de aplicación en este punto al proyecto remitido.

Esta Sala considera que la base tercera.5 del proyecto de Orden de bases reguladoras y el artículo 6 del proyecto de Orden de convocatoria, anteriormente analizados, incorporan los elementos regulatorios más importantes del Reglamento de exención por categorías y de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, así como las recomendaciones realizadas en su informe de 14 de junio de 2018.

Únicamente se considera necesario formular los dos comentarios siguientes:

a) En relación con los **criterios para la fijación de precios**

Tanto la base tercera.5 como el artículo 6.6 establecen como criterio para la fijación de precios el siguiente:

“Los precios de acceso mayorista efectivo se basarán en último término en los principios e instrumentos de control de precios que utiliza la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para los servicios incluidos en el proyecto de la ayuda (como la metodología o el test de replicabilidad económica dirigido a controlar estrechamientos de márgenes, según corresponda)”.

Esta previsión es correcta, pero debe ser completada con el otro criterio previsto en el artículo 52.6 del Reglamento de exención por categorías. Se trata de los *“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”.*

b) En relación con las **velocidades de acceso a garantizar por el beneficiario**

La base tercera.5 establece que:

“La velocidad de acceso minorista ofrecida ha de coincidir con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda, estando el operador beneficiario de la ayuda obligado a ofrecer activamente dicho producto, también a nivel minorista”.

Siendo el propósito último de esta previsión totalmente acertado, se recomienda modificarlo para que no parezca que se está limitando la velocidad de acceso minorista ofrecida. La filosofía de la política de ayudas es que los beneficiarios garanticen como mínimo la velocidad de acceso para el que se otorga la ayuda y ofrezcan como mínimo la misma velocidad a nivel mayorista, o más, si mejoran la calidad de los servicios minoristas comercializados.

Por ello, se sugiere introducir los siguientes cambios en la redacción del citado apartado:

“El beneficiario debe incluir ~~La velocidad de acceso en la oferta~~ minorista ofrecida ha de coincidir, al menos, un producto con la velocidad de acceso mayorista indicada en la resolución de concesión de la ayuda, estando el operador beneficiario de la ayuda obligado a ofrecer activamente dicho producto, también a nivel minorista”.

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

A continuación, se formulan otras observaciones sobre algunas cuestiones que se han comentado a proyectos anteriores, 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.I) de la LGTel y 5 de la LCNMC.

VIII.1. Intensidad de la ayuda (artículo 3)

De acuerdo con el artículo 3 del proyecto de Orden de convocatoria, la cuantía de cada subvención no podrá superar el 90 por ciento del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda.

Si bien tal intensidad de ayuda está dentro de los límites establecidos por la normativa comunitaria, procede remitirse a los comentarios realizados por esta Sala a la Junta de Castilla y León en anteriores informes²⁶ en los que se recomienda reevaluar la intensidad y fundamentar mejor la opción elegida en

²⁶ Informes de 21 de junio de 2016 y de 14 de junio de 2018.

atención a criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto. Como ya se ha comentado en otras ocasiones, si se tomase como referencia el PEBA 2019, en el artículo 5.2 de la Resolución de la convocatoria para este año 2019²⁷ se establece que para Castilla y León la intensidad máxima de la ayuda será del 70%.

Por último, se podría señalar que el porcentaje finalmente elegido será la intensidad máxima de la ayuda y como tal límite máximo, es susceptible de ser inferior.

VIII.2. Solvencia técnica y económica (base decimocuarta)

El proyecto modifica la solvencia técnica y económica respecto al último informado por esta Sala. A continuación, se realizan las siguientes consideraciones sobre estos requisitos:

- **Solvencia técnica:** para acreditar la solvencia técnica se tendrá en cuenta haber realizado proyectos de similares o superiores características en los últimos cinco años o contar con personal suficiente, en capacitación y número, para la realización del proyecto. Como ya se ha expuesto en informes anteriores, se valora positivamente que se incluya una alternativa a la experiencia como medio para probar la solvencia técnica, si bien se recomienda introducir ciertos criterios para que la valoración por esta vía no esté sujeta a una excesiva discrecionalidad del órgano concedente (se desconoce que se entiende por “personal suficiente”).
- **Solvencia económica:** se considera acreditada la solvencia económica cuando la suma de los importes de todos los proyectos presentados no supere el doble del volumen medio de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios fiscales. Se valora positivamente (i) que se tome un valor medio en lugar de exigir la superación del umbral en todos y cada uno de los años y (ii) la posibilidad de que empresas de menos de tres años de operaciones puedan participar en las licitaciones.

En este último supuesto se tendrá en cuenta *“el volumen medio de las inversiones anuales de los ejercicios fiscales que hayan tenido lugar desde su constitución, siendo necesario haber aprobado y depositado en el registro mercantil al menos las cuentas de un ejercicio”*. No obstante, es una barrera para empresas de nueva o reciente creación, por lo que se recomienda la modificación de este criterio para que puedan participar empresas con menos de un año desde su creación²⁸.

²⁷<http://www.mincotur.gob.es/PortalAyudas/banda-ancha/Normativa/Documents/PEBA-convocatoria-2919.pdf>

²⁸ Por ejemplo, se podría solicitar algún tipo de garantía que asegure la solvencia económica del licitante para desarrollar el proyecto ganado.

VIII.3. Gastos subvencionables (base octava, artículo 7 y anexo IV)

El Anexo IV de la orden de convocatoria declara, con carácter general, como posibles gastos subvencionables, los siguientes conceptos asociados al proyecto: a) infraestructuras y obra civil, b) equipamiento y otros materiales, y c) gastos de personal²⁹. De conformidad con el Reglamento de exención por categorías, al cual pretende acogerse este texto normativo, solo deberían ser subvencionables los gastos directamente relacionados con la inversión asociada a las obras de ingeniería civil y al despliegue de la infraestructura –ver el artículo 52.2³⁰–.

El borrador sometido a informe acota en gran medida los costes imputables, refiriéndose a los costes de personal directamente relacionados con la ejecución del proyecto, y señalándose:

“Se incluyen en este concepto el coste de las horas directamente dedicadas al proyecto por personal técnico propio del beneficiario. Queda excluido de este concepto el coste de personal de administración, contabilidad, recursos humanos, gestión, marketing, dirección y similares.”

Más aun, los gastos imputables deberán realizarse siempre dentro del período especificado de realización del proyecto. Por ello, el proyecto parece excluir como imputables aquellos costes en los que pueda incurrirse una vez desplegada la red y ejecutado el proyecto, por ejemplo, durante la prestación posterior de los servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, debemos remitirnos a lo recogido por el Reglamento de exención ya citado. Se recomienda valorar en qué medida estas consideraciones han sido analizadas y, en caso de que no sea así, plantearse la modificación del apartado.

VIII.4. Criterios de adjudicación (base decimoquinta y artículo 12)

Los criterios de valoración recogidos en los proyectos remitidos son los que se señalan a continuación:

²⁹ En los términos previstos en el artículo 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en el artículo 83 del Reglamento de dicha Ley, en el capítulo III del Reglamento (UE) 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (de disposiciones comunes relativas a los fondos europeos), y en la Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020.

³⁰ Serán subvencionables los costes siguientes:

- a) los costes de inversión para el despliegue de una infraestructura de banda ancha pasiva;
- b) los costes de inversión de obras de ingeniería civil relacionadas con la banda ancha;
- c) los costes de inversión para el despliegue de redes de banda ancha básica, y
- d) los costes de inversión para el despliegue de redes de acceso de nueva generación («NGA»).

Criterios de valoración de proyectos	Puntuación	Apartados Anexo I
1. Eficiencia objetiva de la subvención.	70	A
2. Grado de definición del proyecto.	6	B,C,D
3. Mejora de la oferta comercial de banda ancha.	10	E
4. Zonas prioritarias	10	F
5. Integración laboral de las personas con discapacidad.	4	G
TOTAL	100	

El proyecto ha modificado los criterios de valoración respecto de las convocatorias anteriores.

En primer lugar, el primer criterio ha pasado de denominarse “*menor subvención por usuario beneficiado*” a “*eficiencia objetiva de la subvención*”. En línea con las recomendaciones de esta Sala³¹ se le ha dotado de un carácter claramente preponderante, otorgándole una valoración de hasta 70 puntos. Para ello, se han suprimido los criterios de “*viabilidad económica y financiera*”, “*mejora de la disponibilidad de la banda ancha*”, “*plan de ejecución, explotación y comunicación del proyecto*”, “*impacto socioeconómico*”, “*características de los servicios de acceso mayorista*” y “*aprovechamiento de las infraestructuras existentes*”, estrechamente relacionados con el cumplimiento de los requisitos del proyecto.

Para el cálculo de los puntos que correspondan al apartado “1. *Eficiencia objetiva de la subvención*”, la base decimoquinta.3 y el artículo 12 establecen que “*se considerarán en su cálculo el número de habitantes de la zona elegible beneficiada por un proyecto y la relación entre este número y los costes subvencionables del proyecto*”. El Anexo I del proyecto de Orden de convocatoria contiene instrucciones detalladas para la elaboración de la memoria del proyecto que incluye la fórmula para el cálculo de los puntos de los criterios.

Se mantiene con la misma puntuación que en el del año 2018 los criterios de zonas prioritarias (10), definición del proyecto (6 puntos) y de integración laboral de las personas con discapacidad (4 puntos).

Como ya expuso esta Sala en su informe de 14 de junio de 2018, en términos generales, se valora positivamente que el Anexo I del proyecto de Orden de convocatoria defina claramente el contenido y la estructura de la memoria que deben acompañar a las solicitudes de ayuda cuyo contenido sirve de base para entender cada criterio de valoración, pues no todos los proyectos remitidos

³¹ Esta recomendación ya fue realizada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC a la Junta de Castilla y León en su informe de 21 de junio de 2016 y en su informe de 14 de junio de 2018.

definen de una forma tan explícita el contenido mínimo de la memoria que debe acompañar a la solicitud de ayuda.

El nuevo diseño de los criterios de valoración contribuirá a reducir la subjetividad en la asignación de los puntos puesto que se ha tratado de objetivar aquellos parámetros más sujetos a valoración subjetiva explicando en el Anexo I los cálculos que se realizarán e incrementando el uso de fórmulas lo que contribuirá a mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente.

Se recuerda que criterios subjetivos -como el grado de definición del proyecto- es imprescindible expresarlos de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas. En este sentido, se propone su replanteamiento.

VIII.5. Evaluación ex post (base vigesimoprimer párrafo quinto y artículo 18 del proyecto de Orden de convocatoria)

Por último, se recuerda que es altamente aconsejable realizar una evaluación *ex post* de este tipo de esquemas, tanto en lo relativo a la consecución de los objetivos previstos, como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia.

Aunque este esquema es de un importe muy inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación, sí existen ciertos elementos que apoyan la conveniencia de la evaluación. Ya se han producido varias convocatorias sucesivas en los anteriores años y, por ello, es clave extraer lecciones sobre el diseño del esquema para introducir eventuales correcciones en futuros regímenes.

IX. CONCLUSIONES

Con carácter general, el proyecto remitido pretende contribuir a la consecución del primero de los dos objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España, y resulta conforme en términos generales con el Reglamento de exención por categorías y las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha.

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

- Añadir al redactado actual las previsiones del artículo 52.6 del Reglamento de exención por categorías, incorporando como criterio de fijación de precios el de los *“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”*.

- Se recomienda también modificar la mención a la velocidad de acceso a garantizar por el beneficiario, en el sentido anteriormente indicado.

Del mismo modo, procede realizar otras observaciones desde la perspectiva de contratación, regulación económica eficiente y de ayudas públicas:

- 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 Castilla y León en el PEBA 2019 es del 70%.
- En materia de **solvencia técnica**, debería valorarse la concreción de elementos sujetos a una excesiva discrecionalidad por parte del órgano concedente; y en cuanto a la **solvencia económica**, debería considerarse la incorporación de medidas que favorezcan la participación de empresas de nueva creación.
- Por lo que se refiere a los **criterios de valoración**, eliminar o limitar aquellos que no sean cuantificables, objetivables y medibles.
- Se recomienda valorar las consideraciones reflejadas anteriormente sobre los costes de personal como **gastos subvencionables** imputables.
- Es altamente aconsejable realizar una **evaluación ex post** de este tipo de esquemas, tanto en lo relativo a la consecución de los objetivos previstos como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia.