

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 2020-2022

INF/DTSA/015/20/AYUDAS NGA POBLACIONES EUSKADI 2020-2022

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 7 de mayo de 2020

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual, 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 poblaciones de Euskadi, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de febrero de 2020, la SETID solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informe 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 2020-2021-2022*”, 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).

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 2020-2022, remitido 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, al beneficiario 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 del País Vasco, 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)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 de las ayudas públicas dirigidas al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas (artículo 52.6).

Por todo ello, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC 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. PRECEDENTES: AYUDAS A LA BANDA ANCHA OTORGADAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

En los últimos años, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha publicado las siguientes convocatorias para programas de ayudas al despliegue de redes de banda ancha de nueva generación en poblaciones de dicha comunidad²:

- Orden de 27 de septiembre de 2017³, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se regula y convoca el programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en núcleos de población de Euskadi, concedidas mediante Orden del Consejero de Gobernanza Pública del Gobierno Vasco el 5 de diciembre de 2017. La convocatoria fue informada por la CNMC con fecha 27 de julio de 2017⁴.
- Orden de 18 de diciembre de 2018⁵, del Consejero de Gobernanza Pública y Autogobierno, por la que se aprueba la convocatoria del programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en núcleos de población de Euskadi para los años 2019-2020, adjudicada por Orden de 9 de abril de 2019. El borrador de la Orden fue informado por la CNMC con fecha de 21 de junio de 2018⁶.

Asimismo, la CNMC emitió un informe de 25 de julio de 2019⁷, 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, ayuda que todavía no ha sido convocada.

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

² Además de los que se citan, la Sala de Supervisión Regulatoria ha aprobado diversos informes a programas de ayudas en polígonos industriales o presentados por otras entidades territoriales del País Vasco como Diputaciones Forales o Ayuntamientos.

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

⁴ Expte. INF/DTSA/140/17 <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa14017>

⁵ Enlace: [Orden de 18 de diciembre de 2018](#). Ver infra, para los resultados de la adjudicación.

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

⁷ Expte. INF/DTSA/087/19 <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa08719>

El objetivo de las ayudas dirigidas a núcleos de población ha variado de una a otra convocatoria. A continuación, se recoge en un cuadro-resumen el resultado de las distintas convocatorias de las citadas ayudas⁸:

	Núcleos de población	Lotes	Ámbito	Importe ayudas
2017⁹	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)
2018¹⁰	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 Además de las recogidas en el cuadro, se ha publicado la convocatoria del PEBA 2020: Programa de ayudas a la extensión de redes de banda ancha de nueva generación en núcleos de población de Euskadi (plazo de presentación del 01/01/2020 al 30/01/2020) http://www.euskadi.eus/ayuda_subvencion/2020/peba2020/web01-tramite/es/

⁹ Convocatoria: Orden de 27 de septiembre de 2017 (ver enlace *ut supra*) y adjudicación: Orden del Consejero de Gobernanza Pública del Gobierno Vasco de 5 de diciembre de 2017 (no disponible el link, pues la adjudicación no se publicó en ningún diario oficial).

¹⁰ Convocatoria: Orden de 18 de diciembre de 2018 (ver enlace *ut supra*) y adjudicación: [Orden de 9 de abril de 2019](#),

V. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO ACTUAL

La SETID 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 2020-2022, 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*”,
- el Anexo II, denominado “*Relación de unidades de población*”, en el que solo figura que las zonas objeto de cobertura serán las establecidas por la SETID y las sometidas a consulta pública por el Gobierno Vasco “*bajo la supervisión de la SEAD [SETID]*”, pero sin que se incluya un listado con los nombres y datos de identificación de las concretas unidades de población a tener en cuenta, y,
- el Anexo III, denominado “*Solicitud y declaraciones responsables*”.

El proyecto de Orden está concebido como una continuación de las convocatorias de ayudas anteriores¹¹, con el fin de impulsar el despliegue de redes de acceso de nueva generación (NGA) en aquellos núcleos de población que no obtuvieron ayudas en dichas convocatorias. Y, al igual que en ocasiones anteriores, se acoge al artículo 52 del Reglamento de exención por categorías (base primera).

El borrador de Orden remitido sigue, en materia de acceso mayorista y conectividad, la misma línea que los proyectos anteriores, ya informados por esta Sala. Asimismo, el proyecto ha incorporado parte de las sugerencias al borrador de bases y 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 (proyecto de Orden de poblaciones 2020-2021), anteriormente citado.

Así, la gran mayoría del articulado del borrador de Orden de bases para poblaciones coincide con el establecido en el proyecto de Orden de poblaciones 2020-2021, con algunas diferencias relativas a: el ámbito temporal del programa de ayudas (base segunda); los recursos económicos a emplear (base tercera); el plazo máximo de ejecución de los proyectos (base quinta.3), y la justificación del proyecto y abono de las ayudas (base decimocuarta).

A diferencia del anterior proyecto, se ha eliminado la posibilidad de que el Director de Informática y Telecomunicaciones admita incrementos de hasta un 30% en los conceptos de inversión sin necesidad de modificar la resolución de concesión en supuestos debidamente justificados (base decimoquinta.1).

¹¹ Que se enmarcan en la “Agenda Digital de Euskadi 2020” aprobada en marzo de 2016 por el Gobierno vasco para el periodo 2016-2020.

Además, se exige a la persona o entidad beneficiaria que justifique la ejecución global del proyecto subvencionado antes del 28 de febrero de 2023 mediante un informe de auditoría (base decimocuarta.3).

Características de la ayuda y obligaciones mayoristas impuestas

Se señalan y recuerdan a continuación las principales características del proyecto, además de las citadas anteriormente en materia de acceso mayorista:

- En relación con los tipos de proyectos y acciones objeto de subvención (bases tercera y quinta del proyecto de Orden), se vuelven a convocar ayudas a despliegues de redes que ofrezcan como mínimo **100 Mbps** simétricos (tanto de subida como de bajada), velocidad que ya se exigía en la anterior convocatoria para núcleos de población de 2019.
- Las zonas objetivo son las **unidades de población** de Euskadi –antes denominadas “*núcleos de población*”-, sin limitación en cuanto al número de habitantes -al igual que en el borrador de convocatoria de 2019-, que tienen la consideración de zonas blancas NGA – que no se encuentran detallados en el proyecto de Orden-¹².
- Al igual que en la convocatoria anterior, 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 quinta.1).
- 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 octava.1). En esta ocasión, el proyecto de convocatoria no concreta la cuantía máxima de ayudas ni los recursos económicos destinados a ellas.
- El beneficiario deberá asegurar que los **requisitos técnicos mínimos exigidos** “*deberán ser cumplidos [tanto] en la oferta de servicios minoristas como en los mayoristas*” (base quinta.2).
- En la misma línea que el proyecto de Orden de poblaciones 2020-2021, se establecen valores de los **parámetros de calidad**, de acuerdo a la oferta mayorista de referencia NEBA que se encuentre vigente (base quinta.2).

¹² 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.

- 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 poblaciones 2020-2021, se introduce una previsión que establece que la oferta mayorista ha de garantizar la **replicabilidad técnica y económica** de los servicios minoristas ofrecidos por el operador beneficiario de las ayudas (base sexta, apartados 1 y 3).
- Se mantienen los mismos **criterios de valoración** del proyecto de Orden de poblaciones 2020-2021 (base decimosegunda).
- Se ha incorporado una remisión a la oferta NEBA¹³ en materia de penalizaciones por incumplimiento o sobre el plazo máximo para atender las solicitudes de alta, que pasa de 30 días a 10 días naturales (base quinta).
- Se incluye la obligación de disponer una oferta de acceso del servicio bitstream, y la obligación de informar sobre las condiciones específicas de las redes en el caso de que el operador beneficiario de la ayuda tenga poder significativo de mercado (ambas en la base sexta.3)
- Asimismo, se exige nuevamente 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 decimonovena.10).
- 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.

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 Ultrarrápida¹⁴- 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 decimotercera.7).

¹³ NEBA: [Nuevo Servicio Ethernet de Banda Ancha](#).

¹⁴ www.euskadibandazabala.eus

VI. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN EL PAÍS VASCO

El País Vasco cuenta con una población de 2.188.017¹⁵ habitantes repartidos en 251 municipios -1.301 entidades de población- que a su vez se distribuyen en tres provincias (Araba/Álava, Guipuzkoa y Bizkaia). La más poblada es Bizkaia con 1.142.651 habitantes, mientras que la menos poblada, Araba/Álava, tiene un total de 327.967 habitantes. Guipuzkoa cuenta con una población de 717.197 habitantes. La densidad de población media de la comunidad se sitúa en 302,4 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 SETID sobre la situación de la cobertura de banda ancha en España, por tecnología y velocidad, referida a datos de mediados de 2018¹⁶, 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:

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%

Tabla 1. Comparativa cobertura estatal y País Vasco

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 gráfico¹⁷ 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.

¹⁵ Los datos de población del País Vasco del año 2019 provienen del Instituto Vasco de Estadística.

¹⁶ <https://advancedigital.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2018.pdf>

¹⁷ Informe de cobertura de banda ancha a mediados de 2018, emitido por la Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD), actualmente la SETID, publicado con fecha 3 de abril de 2019 (Tabla 1 y Gráfico 1).

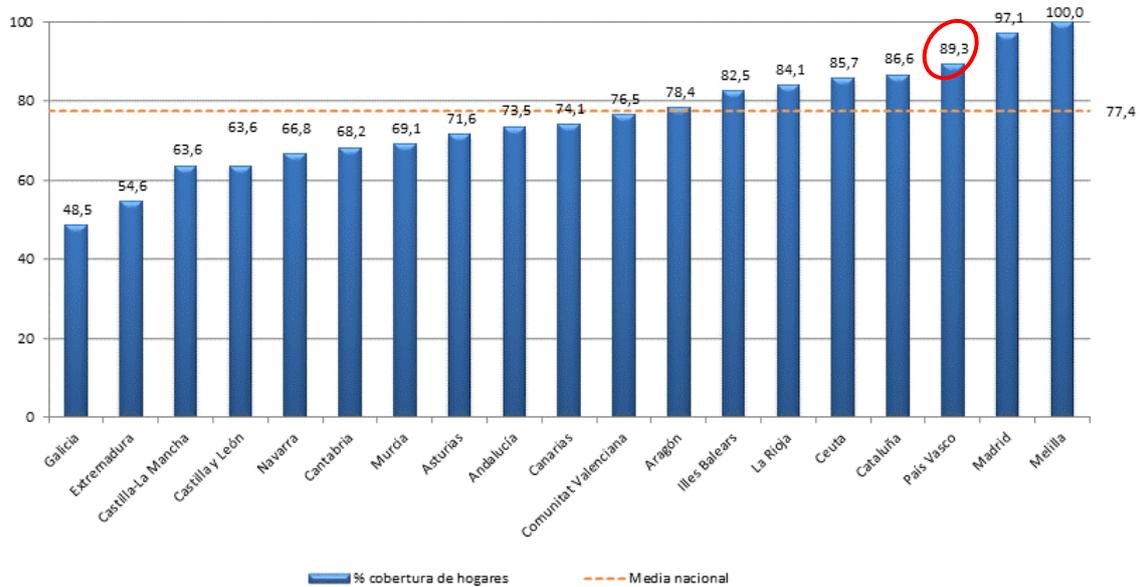


Gráfico 1: Cobertura FTTH por CCAA (30.06.2018)

Asimismo, conforme a la información de la que dispone esta Comisión, la penetración de la banda ancha fija¹⁸, tanto básica como de alta velocidad, en el País Vasco en junio de 2019 era de un 33,33% (líneas por cada 100 habitantes), por encima de la media estatal que se sitúa en un 31,56%. Se incluyen en este cómputo: la tecnología xDSL, con una penetración del 5,01%, situándose por debajo de la media de España (7,33%); el cable-módem (HFC¹⁹) con una penetración del 10,42% (este porcentaje es bastante superior a la media del resto del territorio español, que asciende al 4,59%, debido al dinamismo inversor del operador Euskaltel en dicha comunidad) y el FTTH²⁰ con una penetración igual al 17,90%, que en este caso es ligeramente inferior a la media estatal (19,64%).

La tabla siguiente resume los datos anteriores:

Penetración a junio de 2019				
	Total de BA fija	Tecnología xDSL	Tecnología HFC	Tecnología FTTH
España	31,56%	7,33%	4,59%	19,64%
País Vasco	33,33%	5,01%	10,42%	17,90%

Tabla 2: Penetración de banda ancha fija

En conclusión, en términos agregados el desarrollo de la banda ancha en el País Vasco es superior que en el resto del territorio estatal pudiéndose destacar que:

¹⁸ Accesos contratados en relación con el total de la población: información geográfica de la CNMC, datos de junio 2019 (Tabla 2).

¹⁹ Hybrid Fiber Coaxial.

²⁰ Fiber to the Home.

(i) la cobertura de todas las tecnologías es mayor que la media estatal, siendo especialmente elevada la diferencia para las tecnologías HFC y FTTH; y (ii) la penetración de la tecnología HFC es la mayor entre todas las comunidades autónomas²¹.

VII. 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 Sociedad Europea del Gigabit en 2025²², 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 SETID y con la consulta pública adicional que llevará a cabo el Gobierno Vasco²³, según indica el proyecto –Anexo II-. Asimismo, este resulta conforme en términos generales con el Reglamento de exención por categorías y las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha²⁴.

Como se ha indicado, el Anexo II del proyecto de Orden relativo a las unidades de población elegibles no detalla las que podrán resultar beneficiadas con estas ayudas, por lo que no han podido ser analizadas. Se entiende que en dicho anexo el Gobierno Vasco incluirá sólo las declaradas como zona blanca NGA por la SETID en el mapa configurado para el PEBA 2020²⁵ y las que resulten de la consulta pública del Gobierno Vasco (bajo la supervisión de la SETID), 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.

²¹ Ver nota al pie 18.

²² *European Gigabit Society*, 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.

²³ Se desconoce si se ha llevado a cabo ya la consulta pública.

²⁴ 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).

²⁵ Aún no se han publicado las zonas elegibles para el año 2020, las últimas determinadas son las correspondientes al PEBA 2019: <http://www.mincotur.gob.es/PortalAyudas/banda-ancha/zonas-elegibles/Paginas/zonas-actuacion-2019.aspx>.

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC considera que la base sexta 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 informes anteriores en relación con las condiciones de acceso y precios de los servicios mayoristas.

No obstante, se han identificado algunas áreas de mejora en materia de acceso mayorista, que se señalan a continuación:

- a) En la base quinta.2 se ha reducido el plazo máximo para atender las solicitudes de alta a 10 días naturales –en lugar de los 30 días naturales del proyecto anterior-. En el informe de fecha 25 de julio 2019 de esta Sala, se propuso una reducción de este plazo siguiendo la referencia del NEBA y NEBA Local.

En el caso de las dos ofertas mayoristas citadas, el plazo regulado es de 10 días laborables, en lugar de días naturales, como señala el proyecto. Se sugiere valorar si el plazo en días naturales resulta demasiado ajustado y si sería más proporcionado que fueran laborables, para su sustitución, dado que ha de contarse con días en los que se puedan llevar a cabo trabajos efectivos.

- b) En la base sexta.3 del proyecto de Orden se señala lo siguiente:

“Dado que se pretende actuar sobre zonas poco competitivas, de acuerdo con el apartado 80 a) de las Directrices Comunitarias de Ayudas a la Banda Ancha, 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. En cualquier caso, independientemente de la existencia de la mencionada demanda razonable de un tercer operador, el beneficiario de las ayudas deberá disponer, al menos, de una oferta de acceso tipo bitstream y de acceso a la infraestructura activa.”

Como se indicó en anteriores informes²⁶, esta redacción parece partir del principio de la no necesidad con carácter general de concretar la oferta de productos mayoristas a ofrecer. El apartado 80.a) de las Directrices comunitarias de banda ancha prevé esta posibilidad para determinados productos mayoristas cuyo desarrollo sea más costoso y para zonas rurales de baja densidad. En esos casos, la imposición de todos los tipos de

²⁶ Por todos, Acuerdo de 25 de julio de 2019 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).

productos de acceso mayorista podría aumentar de forma desproporcionada los costes de inversión, sin ofrecer ventajas significativas en términos de mayor competencia²⁷.

Teniendo en cuenta que probablemente se tratará de zonas rurales –premisas de la que parte el apartado 80.a) de las Directrices de banda ancha–, parece razonable que la Orden establezca únicamente la obligación desde el principio de desarrollar las ofertas relativas a los productos más empleados a nivel mayorista, como, por ejemplo, el bitstream.

Sin embargo, se debería configurar la exención establecida de partida como excepcional y **limitar su posibilidad a determinados servicios de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura** subvencionada no previstas (por ejemplo, instalación de puntos de distribución intermedios) –teniendo en cuenta además que la ayuda puede ir dirigida a cubrir unidades de población todavía de diverso tamaño, no únicamente rurales–.

- c) El apartado 78.f) de las Directrices de ayudas a la banda ancha fomenta la utilización de infraestructuras existentes, previendo que “(...) *todo operador que posea o controle una infraestructura (con independencia de que sea o no sea realmente utilizada) en la zona objetivo y que desee participar en la licitación deberá cumplir las siguientes condiciones: i) informar al organismo que concede la ayuda y a la autoridad nacional reguladora sobre dicha infraestructura durante la consulta pública; iii) aportar toda la información pertinente a otros licitadores con tiempo suficiente para que estos puedan incluir en su oferta esta infraestructura*”²⁸.

Con el objeto de facilitar el despliegue, reduciendo sus costes y el aprovechamiento por terceros de las infraestructuras disponibles y de reducir

²⁷ El apartado 80.a) de las directrices mencionadas establece: “Puede darse el caso de que, en zonas rurales con baja densidad de población, donde los servicios de banda ancha son limitados, o para pequeñas empresas locales, la imposición de todos los tipos de productos de acceso aumente de forma desproporcionada los costes de inversión (123), sin ofrecer ventajas significativas en términos de mayor competencia (124). En tal situación, puede preverse que los productos de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura subvencionada no previstas (por ejemplo, instalación de puntos de distribución intermedios) solo sean ofrecidos en caso de que exista una demanda razonable de un tercer operador. (...) 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.”

²⁸ Apartado 78.f): “Dado que la reutilización de las infraestructuras existentes es uno de los principales factores determinantes de los costes de despliegue de la banda ancha, los Estados miembros fomentarán que los licitadores recurran a cualquier infraestructura existente disponible con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos y de reducir el importe de la financiación pública. Todo operador que posea o controle una infraestructura (con independencia de que sea o no sea realmente utilizada) en la zona objetivo y que desee participar en la licitación deberá cumplir las siguientes condiciones: i) informar al organismo que concede la ayuda y a la autoridad nacional reguladora sobre dicha infraestructura durante la consulta pública; iii) aportar toda la información pertinente a otros licitadores con tiempo suficiente para

el importe de la financiación pública, se recomienda incluir la previsión de que se pongan a disposición del resto de los licitadores las infraestructuras propias disponibles que posean cada uno de ellos -sin perjuicio de las infraestructuras de las Administraciones públicas o del resto de entidades obligadas según el 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 (Real Decreto 330/2016)-.

Se recuerda que existe un Punto de Información Único en relación con las infraestructuras disponibles para el despliegue de redes de banda ancha de alta velocidad desarrollado por la Orden ECE/529/2019, de 26 de abril por la que se pone en funcionamiento el Punto de Información Único establecido en el Real Decreto 330/2016²⁹.

- d) Se recuerda que, en relación con la construcción de nuevas conducciones, ha de tenerse en cuenta que el artículo 6.2 del Real Decreto 330/2016 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.

Así, el propio Gobierno Vasco recuerda la necesidad de que las conducciones que se instalen sean lo suficientemente grandes para dar cabida a varias redes, tal como exige el artículo 52 del Reglamento de exención por categorías (base sexta, apartado 1, último párrafo).

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 lleve a cabo el beneficiario, con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos.

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

A continuación, se formulan otras observaciones 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.

que estos puedan incluir en su oferta esta infraestructura. Los Estados miembros deberán crear una base de datos nacional sobre la disponibilidad de las infraestructuras existentes que podrían ser reutilizadas para el despliegue de la banda ancha.”

²⁹ <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/piu/Infraestructuras.aspx>.

Se trata de recomendaciones a cuestiones susceptibles de mejora o de reflexión, realizadas por esta Sala en sus informes anteriores –y que no se han incorporado-, que son igualmente aplicables al proyecto analizado en el presente informe.

8.1 Diseño de la convocatoria (bases tercera y quinta)

El proyecto de Orden señala que se seguirá un procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de las ayudas (base octava) y que cada operador sólo podrá presentar una solicitud y habrá un único beneficiario de la ayuda (bases tercera y quinta.1). Asimismo, se exige que se cubran la totalidad de las unidades inmobiliarias que se encuentren en todas poblaciones que figuren en el Anexo II (base quinta.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.

8.2 Agrupaciones como beneficiarios de la ayuda (base cuarta)

La base cuarta establece que podrán ser beneficiarios de las subvenciones, además de las personas físicas o jurídicas que ostenten la condición de operador debidamente habilitado, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel, *“las agrupaciones de dichas personas físicas o jurídicas, admitiéndose, en dicho caso, la acumulación como forma para el cumplimiento de los requisitos exigidos en cuanto a la condición de operador de comunicaciones electrónicas debidamente habilitado”*.

La explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas exige, en todo caso, la notificación al Registro de operadores prevista en el artículo 6 de la LGTel por lo que, en caso de que se presente una agrupación en la que no todos sean operadores inscritos, únicamente podrán realizar las actividades de comunicaciones electrónicas los miembros de la agrupación que hayan cumplido los requisitos establecidos en la normativa de telecomunicaciones³⁰.

³⁰ A estos efectos, ver la contestación a una consulta sobre un supuesto similar referido a una Unión Temporal de Empresas, en la Resolución de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones de 26 de febrero de 2004, relativa a la consulta del Ayuntamiento de Barcelona sobre la condición de operador habilitado de las empresas presentadas al concurso para la adjudicación del contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones ([RO 2004/196](#)).

8.3 Gastos e inversiones subvencionables (base séptima)

La base séptima enumera, al igual que en el proyecto de Orden de poblaciones 2020-2021, 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 operadores³¹.

En principio, de conformidad con el artículo 52.2³² del Reglamento de exención por categorías, al cual pretende acogerse este texto normativo, únicamente son costes subvencionables los costes de inversión relativos a las obras de ingeniería civil, del despliegue de la infraestructura pasiva, redes de banda ancha básica y redes de acceso de nueva generación, según corresponda.

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.

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. Asimismo, se desconoce el porqué del umbral elegido del 1% del importe subvencionable del proyecto, para la posible imputación de los costes de auditoría. Por tanto, se recomienda justificar en qué medida estas consideraciones han sido analizadas y, en caso contrario, valorar el replanteamiento o modificación de los citados costes.

8.4 Intensidad de la ayuda (base octava)

La regulación de la intensidad de las ayudas del proyecto remitido, al igual que en el proyecto de 2019, establece que la subvención “*supondrá, como máximo, el 90% de los gastos e inversiones subvencionables*”.

³¹ Entre estos costes, se incluyen los siguientes conceptos: (i) los 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%-; (ii) 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 (iii) el 1% del informe de auditoría, con la introducción como novedad de un límite de gasto máximo por este concepto de 10.000 euros.

³² 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.

Si bien tal intensidad de ayuda está dentro de los límites establecidos por la normativa comunitaria, si se toma como referencia el PEBA de 2019³³, 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, ya que la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención debe ser la de minimizar el importe (evitando la sobrecompensación), manteniendo el efecto incentivador. 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.

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.

8.5 Criterios de evaluación (base decimosegunda)

La base decimosegunda mantiene los mismos criterios de valoración que los del proyecto de 2019 por lo que se reiteran los comentarios recogidos en el anterior informe.

Así, se mantiene como criterio preponderante la “*eficiencia de la inversión necesaria para facilitar el acceso a Internet de nueva generación en todas las unidades 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 fórmula³⁴.

Respecto del resto de los criterios, se ha hecho un esfuerzo para determinar la puntuación máxima de cada uno de ellos. Sin perjuicio de señalar que como principio general todos aquellos criterios que no se puedan expresar en términos cuantificables y objetivos deberían reducir su peso al máximo o, incluso ser eliminados, 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

³³ <http://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/449831>

³⁴ Al resto de los proyectos, se le asignarán los puntos de acuerdo a la siguiente fórmula:

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

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.

lo = 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).

la competencia entre los operadores³⁵. Se sugiere **elevar 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.

- **Criterios no directamente relacionados con el objeto de la ayuda**³⁶. 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 otras unidades de población próximas y otros impactos socioeconómicos que no aparecen ni siquiera definidos y que se evalúan con cinco puntos.
- **Excesiva discrecionalidad o falta de idoneidad de algunos 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, el criterio **“Impacto socioeconómico”**, se distribuye entre diversos sub-criterios. En particular, el sub-criterio **“Desarrollo económico”** hace referencia a la valoración de 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.

³⁵ En cualquier caso, la cobertura de los proyectos que se presenten 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 todas las unidades de población que conformen el lote (base quinta.1).

³⁶ 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%

Respecto del **criterio de viabilidad económica y financiera** (siete 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, se elevaría la ponderación del criterio de menor subvención por usuario beneficiado.

Asimismo, en relación con el criterio de **aprovechamiento de infraestructuras** (siete puntos) se trata de un requerimiento de eficiencia del proyecto que exige el apartado 78.f) de la Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, 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 –ver asimismo el comentario que sobre este criterio se ha realizado en el apartado séptimo del presente informe-.

8.6 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 este esquema es de un importe inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación³⁷, 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 particularmente en estas zonas, con lo que es pertinente evaluar el impacto sobre la competencia.

IX. 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.

³⁷ 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.

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 valorar si el plazo máximo para atender las solicitudes de alta debe ser de **10 días laborables**, en lugar de los 10 días naturales del proyecto.
- Se debería **limitar** la exención de elaborar ofertas de servicios mayoristas a **determinados servicios de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura** subvencionada no previstas.
- Se recomienda la inclusión de la previsión de que **se ponga a disposición** del resto de los licitadores las **infraestructuras** propias disponibles que posean cada uno de ellos.
- Se sugiere que se valore el establecimiento de medidas para garantizar la **coordinación de las obras civiles** que lleve a cabo el beneficiario para evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos.

Por otra parte, respecto a las recomendaciones realizadas desde la perspectiva de asesoramiento general, 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, dependiendo del tamaño del lote, 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.