

INFORME RELATIVO AL PROYECTO DE BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES PARA LA EXTENSIÓN DE REDES DE TELEFONÍA MÓVIL EN NÚCLEOS RURALES Y AISLADOS DE GALICIA PARA EL PERÍODO 2021-2023

INF/DTSA/007/21/AYUDAS TELEFONÍA MÓVIL GALICIA 2021-2023

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 20 de mayo de 2021

Vista la solicitud de informe de la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia (Xunta de Galicia), en relación con la propuesta de ayudas a la extensión de redes de telefonía móvil en Galicia, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de enero de 2021, la Xunta de Galicia solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informe sobre el proyecto de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la extensión de redes de telefonía móvil en núcleos rurales y aislados, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se procede a su convocatoria para el período 2021-2023.

SEGUNDO.- Con fecha 9 de febrero de 2021, se publicó en el Diario Oficial de Galicia la *“Resolución de 21 de enero de 2021 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la extensión de redes de telefonía móvil en núcleos rurales y aislados, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el marco del Programa de desarrollo rural (PDR) de Galicia 2014-2020, y se procede a su convocatoria para el período 2021-2023”*.

El texto publicado coincide con el remitido para informe a esta Comisión, salvo mínimos cambios, mayormente formales.

TERCERO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe.

II. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de bases reguladoras de la Xunta de Galicia para la concesión de ayudas a la extensión de redes móviles que permitan la comunicación de voz a través de terminales de usuario estándar (teléfonos móviles), 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 con los servicios mayoristas de acceso y sus precios, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de la telefonía móvil en el territorio afectado, para el fomento de la oferta y disponibilidad para los ciudadanos de redes de telefonía móvil.

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 a las comunidades autónomas en materia 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.

En este sentido, la Xunta de Galicia señala que, en el marco de la tramitación de la autorización del proyecto de ayudas al despliegue de redes móviles en su Comunidad Autónoma, la Comisión Europea (CE) les ha solicitado el análisis de esta medida por parte de la CNMC.

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. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

La Xunta de Galicia adjunta a su solicitud los siguientes documentos:

- Memoria de actuación del proyecto de las Ayudas al despliegue de redes de telefonía móvil en zonas rurales y aisladas
- Proyecto de *“Resolución de xx de xxxx de 2021 por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para la extensión de redes de telefonía móvil en núcleos rurales y aislados, cofinanciadas con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) en el marco del PDR de Galicia 2014-2020, y se procede a su convocatoria para el período 2021-2023 (procedimiento administrativo PR608A)”* (proyecto de bases reguladoras)¹, junto con su anexo III *“Lista de entidades de población objetivo”*.
- Documentos relativos a la consulta pública y los siguientes anexos: Lista de entidades de población con problemas de cobertura de telefonía móvil (Anexo I) y Descripción de la medida (anexo II).
- Memoria de análisis de respuestas a la consulta pública y las respuestas recibidas a la citada consulta pública de ocho interesados.

La Xunta de Galicia señala que la ejecución de los distintos programas de ayudas al despliegue de redes ha permitido *“que Galicia disponga actualmente de una cobertura de redes 4G superior al 98% de la población, pero a pesar de esto aún existen zonas en las que no es posible realizar comunicaciones de voz (poblaciones rurales aisladas y espacios naturales), suponiendo no solo una importante discriminación social, sino también un elevado riesgo para la seguridad de los ciudadanos por imposibilidad de acceso a los servicios de emergencia a través del 112”*.

La medida remitida busca dotar *“de cobertura de **telefonía móvil** en zonas rurales y aisladas que carecen de este servicio, es decir, zonas en las que no se pueden realizar actualmente llamadas de voz con redes de telefonía móvil con ningún operador”*.

Como se indicó en la consulta pública llevada a cabo por la Comunidad Autónoma, *“esta medida consistiría en la convocatoria de ayudas en régimen de concurrencia competitiva dirigida a operadores de telefonía móvil para la cobertura de las zonas objetivo, que se vería complementada con la construcción de infraestructuras de soporte públicas (torres y casetas) [directamente por la*

¹ La propuesta de Resolución consta de dos partes, la Resolución y las Bases reguladoras. Para diferenciar los artículos de ambas partes, se denominarán “artículos” a los apartados de la Resolución y “bases” a los de las Bases reguladoras.

Xunta de Galicia] *en aquellos casos en los que resultase necesario para la prestación de estos servicios*".

Con fecha 19 de noviembre de 2020, se inició un proceso de consulta pública en el que se solicitaba la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectadas por esta medida al respecto de:

- La existencia o no de planes de despliegue, por parte de los operadores de telefonía móvil, que pudieran mejorar la cobertura en las zonas identificadas, de cara a establecer las zonas objetivo de la propuesta de medida.
- Otras observaciones que se estimaran oportunas sobre la propuesta de medida.

La consulta pública, en la que se incluyó un listado con 387 entidades singulares de población, estuvo abierta hasta el pasado 10 de diciembre de 2020, habiéndose recibido ocho aportaciones que han llevado a reducir el número de zonas objetivo a las 290 que figuran en el proyecto remitido.

Objeto, características de la ayuda y obligaciones mayoristas impuestas

La medida tiene por objeto el otorgamiento de ayudas para la extensión de redes de cobertura de **telefonía móvil 2G/3G/4G** que permitan la comunicación de voz a través de terminales de usuario estándar (teléfonos móviles). No se incluye el servicio de banda ancha. Se considerará cobertura válida aquella que cumpla las siguientes condiciones (base 4):

- Garantice la prestación de un servicio de **voz en movilidad**.
- Nivel de señal mínimo outdoor superior a -90dBm, en la tecnología que preste el servicio de voz en movilidad.

Aunque formalmente no está configurada así por la Xunta de Galicia, la ayuda está integrada por dos elementos: (i) una subvención de 4 millones de euros para equipos de telefonía móvil, y (ii) las torres que la Xunta de Galicia pondrá a disposición o construirá a solicitud del beneficiario, por cuyo uso no se prevé una contraprestación económica a cambio. Esta última parte no está cuantificada en la documentación remitida, entre otras razones, porque el despliegue de la infraestructura pasiva por la Xunta de Galicia dependerá de las necesidades que señalen los beneficiarios en su documentación (artículo 7.3²).

² Artículo 7.3 *En caso de que los beneficiarios opten por solicitar la ejecución de alguna infraestructura, deberán especificarlo claramente en su propuesta con indicación de las localizaciones concretas que necesitarían.*

Se señalan a continuación las principales características del proyecto remitido:

- La medida va dirigida a financiar el despliegue de **redes de acceso**, pero permite incluir en el proyecto tramos de la **red de transporte** necesarios para dotar de conectividad a la red de acceso (base 4.5).
- Las ayudas, por un importe total de **4.000.000 euros** distribuidos a lo largo de los años 2021, 2022 y 2023, se financiarán en un 75% por el FEADER, en un 7,5 % por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y en un 17,50% por la Xunta de Galicia en el marco de la submedida 7.4 de creación, mejora y ampliación de servicios básicos locales del PDR de Galicia 2014-2020 (artículo 5 del proyecto). Adoptarán la forma de **subvenciones** y se concederán a **varios beneficiarios** mediante un **régimen de concurrencia competitiva**, siendo la **intensidad** de la ayuda del **90%** de los gastos e inversiones subvencionables en cada proyecto (artículo 6).
- Los **operadores** presentarán sus propuestas de cobertura de zonas objetivo, pudiendo **presentar uno o varios proyectos**, que se valorarán de manera independiente, no estableciéndose alcances mínimos por proyecto, más allá de la cobertura de alguna zona objetivo. En todo caso, no se concederán ayudas a más de un proyecto para cubrir la misma zona objetivo (base 3.3).
- El **plazo** para la puesta en servicio y la ejecución de las inversiones subvencionables finalizará el **31 de octubre de 2023** (artículos 8.1 y 9.1).
- Según señala la base 3.2, las zonas de actuación deberán restringirse a **entidades de población** en las que **no** sea posible realizar **comunicaciones de voz con ningún operador de telefonía móvil**. En la valoración de las propuestas en las convocatorias publicadas al amparo de las presentes bases, se considerará una entidad cubierta cuando se cubra por lo menos **el 90% de sus habitantes** (base 4.3).
- Las subvenciones que se concedan al amparo de este proyecto serán **incompatibles con otras subvenciones** o ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualquier otra administración o de entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales (base 8.4).
- Como se anticipaba, la Xunta de Galicia se hará cargo de la ejecución de **infraestructuras** de soporte para la instalación del equipamiento para dotar de cobertura a las zonas objetivo (artículo 7.1)³. El uso de estas infraestructuras será en todo caso opcional, y no irá en detrimento del uso de otras infraestructuras que los beneficiarios quieran emplear, ni será objeto de valoración. En caso de que los beneficiarios opten por solicitar la ejecución de alguna infraestructura, deberán especificarlo claramente en su

³ Según el artículo 8, no se podrá considerar disponible la infraestructura que construirá la Xunta de Galicia para el inicio de la instalación del equipamiento antes del 31 de marzo de 2022.

propuesta con indicación de las localizaciones concretas que necesitarían (artículo 7).

- En cuanto a las **condiciones de acceso** de los **servicios mayoristas**, la base 7.1 dispone que el beneficiario de las ayudas estará obligado a ofrecer **un paquete de servicios mayoristas en condiciones equitativas y no discriminatorias**. Asimismo, en la letra e) de la base 6.7 se establece que el beneficiario está obligado a facilitar a los demás operadores un **acceso completo y no discriminatorio a la información** sobre la red subvencionada y los servicios mayoristas ofertados sobre esta red.
- Los beneficiarios de la ayuda están obligados a **operar la red** durante un período mínimo de **diez años**, contado desde la fecha en que las tareas acometidas sean aprobadas íntegramente por la Xunta de Galicia (base 6.7.a).
- Por último, se indica que, en caso de surgir algún **conflicto** sobre las condiciones específicas del acceso mayorista, será la **CNMC** la autoridad competente que tendrá potestad para resolver los conflictos, estableciendo las condiciones para la prestación de estos servicios que estime oportunas (base 7.2).

V. DESARROLLO DE LA TELEFONÍA MÓVIL EN GALICIA

Galicia cuenta con una población de 2.701.819 habitantes⁴, siendo la quinta comunidad autónoma más poblada de España. Esta población está repartida en 315 municipios -30.347 entidades singulares de población⁵- que a su vez se distribuyen en cuatro provincias (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra).

Galicia cuenta con una superficie de 29.575 km² por lo que su densidad media de población se sitúa en 91,4 hab/km², valor que se encuentra un poco por debajo de la media española (93,8 hab/km²). Galicia se caracteriza por un elevado grado de dispersión en la distribución de su población, ya que cuenta con casi la mitad de las entidades singulares de población en España (30.347 sobre un total de 61.778), debido a su elevado número de entidades de población con muy pocos habitantes.

El número de líneas de telefonía móvil postpago en Galicia se sitúa en 2.428.929. La penetración de telefonía móvil postpago en Galicia es de 89,9 líneas/100 habitantes, siendo la media española de 95 líneas/100 habitantes⁶. La provincia con una penetración mayor es A Coruña (92,8 líneas/100 habitantes) mientras

⁴ Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística). Dato a 1 de enero de 2020.

⁵ Fuente: IGE (Instituto Galego de Estadística).

⁶ Fuente: CNMCdata (<http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/graph/intro.jsp>). Datos correspondientes a 2019

que Ourense es la que cuenta con una menor penetración (82,9 líneas/100 habitantes).

En cuanto a la cobertura de banda ancha y telefonía móvil en Galicia, la SETID (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales), dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, proporciona información sobre dos tecnologías⁷: UMTS con HSPA (3G)⁸ y LTE (4G)⁹.

La tecnología UMTS cubre el 99,9% de los hogares gallegos. Concretamente, todos los hogares que se encuentran en municipios con más de 5.000 habitantes y en entidades de población con más de 100 habitantes disponen de cobertura. En el siguiente mapa se observa como la mayoría de municipios en los que hay algún o algunos hogares sin cobertura UMTS con HSPA se encuentran en el interior de las provincias de Lugo y Ourense, las zonas más despobladas de Galicia.

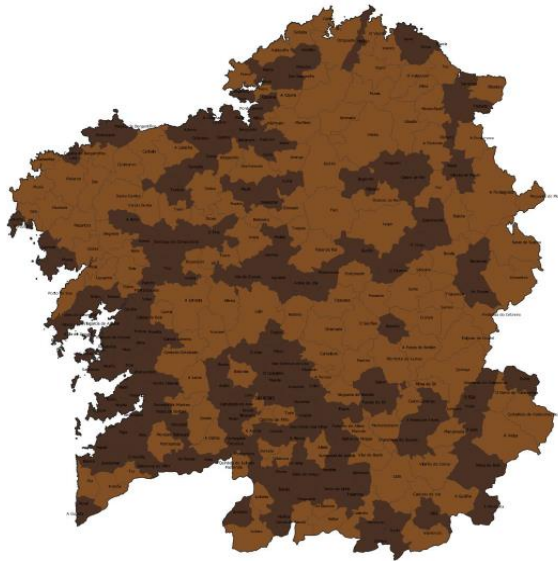
⁷ Informe de datos particularizados de cobertura de banda ancha en Galicia a 30 de junio de 2019.

(<https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/datos-cobertura-2019.aspx>)

⁸ Esta tecnología permite prestar servicios de voz y datos, con velocidades en media de descarga que pueden alcanzar los 19 Mbit/s, según el Informe sobre la velocidad de datos conseguida para el servicio de acceso a Internet del tercer trimestre de 2020. (<https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Servicios/CalidadServicio/informes/Paginas/Informes09.aspx>)

⁹ El LTE introduce importantes mejoras respecto a la tecnología UMTS con HSPA en cuanto a la gestión de las conexiones de datos y la eficiencia en la transmisión, ofreciendo velocidades en media de descarga que pueden alcanzar los 40 Mbit/s, según el Informe sobre la velocidad de datos conseguida para el servicio de acceso a Internet del tercer trimestre de 2020. (<https://avancedigital.mineco.gob.es/es-es/Servicios/CalidadServicio/informes/Paginas/Informes09.aspx>)

Cobertura UMTS con HSPA



Fuente: SETID (Informe de datos particularizados de cobertura de banda ancha en Galicia a 30 de junio de 2019)

En el caso de la tecnología LTE (4G), el 99,9% de los hogares del territorio gallego se encuentra cubierto por esta tecnología. Específicamente, todos los hogares que se encuentran en municipios con más de 10.000 habitantes y en entidades de población con más de 100 habitantes cuentan con cobertura. Al igual que en caso de la tecnología UMTS con HSPA, se observa que la mayoría de municipios en los que hay algún o algunos hogares sin cobertura LTE se encuentran en el interior de las provincias de Lugo y Ourense, si bien el número de municipios es algo mayor.

Cobertura LTE



Fuente: SETID (Informe de datos particularizados de cobertura de banda ancha en Galicia a 30 de junio de 2019)

Por lo tanto, se concluye que un elevadísimo porcentaje del territorio de Galicia dispone de una cobertura total de telefonía y banda ancha móvil, si bien es cierto que existen pequeños núcleos de población y otros lugares no habitados en los que no existe cobertura.

VI. OBSERVACIONES AL PROYECTO

La actuación notificada se enmarca en el PDR de Galicia 2014-2020, aprobado por Decisión de ejecución de la Comisión C (2015) 8144, de 18 de noviembre de 2015, y modificado mediante Decisión de Ejecución de la Comisión C (2020) 8432 final, de 25 de noviembre de 2020. Este programa prevé actuaciones de creación, mejora y despliegue de infraestructuras para comunicaciones de voz en movilidad dentro de la medida 7 de apoyo a los servicios básicos y renovación de la población rural, en la submedida 7.4, de creación, mejora y ampliación de servicios básicos locales.

La medida ha sido prenotificada a la CE¹⁰ para el análisis de su compatibilidad con el artículo 107 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea. En el marco de esta Decisión, según señala la Xunta de Galicia, se hace preciso disponer de informe por parte de la CNMC.

A juicio de esta Sala, el proyecto analizado contribuirá a dotar a las zonas beneficiarias de un acceso telefónico que resulta básico para garantizar las comunicaciones, especialmente en situaciones de riesgo, al permitir cursar

¹⁰ SA_57216 Mobile coverage in rural areas in Galicia.

llamadas a los servicios de emergencia, al estar diseñado para dar cobertura a áreas no cubiertas.

Se trata de un proyecto complementario de otros tipos de ayudas al despliegue de redes de banda ancha fijas que desarrolló la Xunta de Galicia en el marco del Plan de Banda Larga de Galicia 2020¹¹.

No obstante, se echa de menos una reflexión acerca del diseño del proyecto. Dado el tipo de despliegues y zonas objetivo y considerando el Plan de Banda Larga de Galicia 2020 y los planes tanto nacionales como comunitarios que se dirigen a la extensión de la banda ancha, hubiera sido conveniente que la Xunta de Galicia explicara con mayor profundidad las razones que le han llevado a optar por el modelo elegido. 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.

En cualquier caso, se recuerda a la Xunta que la medida debe ir dirigida a zonas objetivo del 2% del territorio sin cobertura de los operadores móviles¹², extremo que ha debido determinarse a través de la consulta pública realizada, y en zonas excluidas del ámbito de obligaciones establecidas por otras medidas, como por ejemplo las obligaciones de cobertura de los operadores móviles¹³.

Examinado el proyecto, se han identificado determinadas áreas de mejora que se señalan a continuación, en base al orden del articulado:

6.1 Habitantes cubiertos (artículo 4; bases 4 y 21)

La base 4.3 dispone lo siguiente:

¹¹ Plan de banda larga Galicia 2020: https://amtega.xunta.gal/sites/w_amtega/files/plan-de-banda-larga-de-galicia-2020.pdf. La Xunta de Galicia ha anunciado recientemente la Estratexia Galicia Dixital 2030, en la que se incluyen actuaciones en “Infraestructuras e servicios de telecomunicaciones” (punto 8.1).

https://amtega.xunta.gal/sites/w_amtega/files/201211_egd2030_final_v1.2.pdf

¹² En el documento “Ayudas al despliegue de redes de telefonía móvil en zonas rurales y aisladas.

Memoria de la actuación” que acompaña a la solicitud de informe, la Xunta de Galicia señala que la cobertura móvil de Galicia es de un 98%.

¹³ Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre, por la que se aprueba el Plan para proporcionar cobertura que permita el acceso a servicios de banda ancha a velocidad de 30 Mbps o superior, a ejecutar por los operadores titulares de concesiones demaniales en la banda de 800 MHz. Informado por la CNMC en el Acuerdo de 22 de febrero de 2018 por el que se emite informe sobre el proyecto de orden por la que aprueba el Plan para proporcionar cobertura que permita el acceso a servicios de banda ancha a velocidad de 30 Mbps o superior, a ejecutar por los operadores titulares de concesiones demaniales en la banda de 800 MHz (IPN/CNMC/050/17).

“A los efectos de valoración de las propuestas en las convocatorias dictadas al amparo de las presentes bases se considerará una entidad cubierta cuando se cubra por lo menos el 90% de sus habitantes”.

En la base 21.2, el criterio de valoración c), denominado *“Población objetivo a la que se dota de cobertura”*, tiene en cuenta la *“población objetivo a la que se dota de cobertura: la puntuación máxima se otorgará a los proyectos que ofrezcan cobertura a la mayor cantidad de población en el conjunto de todos los lotes, de entre todos los proyectos presentados”*. *“Se otorgará la puntuación cero a aquellos proyectos que ofrezcan atender a la población mínima obligatoria definida en la convocatoria”*. Este último inciso va en línea con la base 4.3.

Sin embargo, esto parece contradecir la previsión del artículo 4.3 que señala que *“no se establece un mínimo de población cubierta por proyecto, por lo que a los efectos de la valoración de la propuesta, según se establece en el artículo 21 de las bases reguladoras, este valor será cero (0)”*.

A efectos clarificadores, se recomienda revisar la concordancia entre las bases citadas y el artículo 4.3.

6.2 Requisitos de las personas solicitantes (base 5)

La base 5.1 establece que podrán ser beneficiarios de las subvenciones *“las personas que ostenten la condición de operador, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel, con licencia para operar redes de telefonía móvil y disponibilidad de frecuencias para su operación en las zonas objetivo, (...) las agrupaciones de personas físicas o jurídicas en las que por lo menos uno de los integrantes ostente la condición de operador”*.

El artículo 6 de la LGTel establece un régimen de autorización general para la realización de actividades de comunicaciones electrónicas y no de licencias. Por ello, se recomienda eliminar la referencia a la licencia como título habilitante para la actividad de comunicaciones electrónicas de telefonía móvil y referirse a la necesaria inscripción en el Registro de Operadores para el servicio correspondiente.

6.3 Infraestructuras y obra civil (artículo 7 y base 6.4)

El artículo 7 del proyecto de resolución señala que *“en caso de ser preciso, la Xunta de Galicia se hará cargo de la ejecución de infraestructuras de soporte para la instalación del equipamiento para dotar de cobertura a las zonas objetivo”*. En la memoria explicativa, se indica que *“los gastos de infraestructuras y obra civil no serían subvencionables”*. Asimismo, el artículo 7.2 del proyecto de resolución dispone que el uso de las infraestructuras proporcionadas por la Xunta de Galicia será en todo caso opcional, y no irá en detrimento del uso de otras infraestructuras que los beneficiarios quieran emplear.

Por su parte, la base 6.4 señala que “*los beneficiarios deberán mantener asociadas **las infraestructuras y equipos que sean objeto de subvención a los objetivos del proyecto durante un período mínimo de cinco (5) años a partir de la finalización del mismo o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor de cinco (5) años***”.

La redacción de las bases anteriores resulta ambigua por lo que respecta a la posible inclusión de la obra civil e infraestructuras dentro de las inversiones subvencionables. Así, el carácter opcional de la utilización de las infraestructuras proporcionadas por la Xunta y la inclusión del término “infraestructuras” en el artículo 6.4 como elemento objeto de subvención introduce cierto grado de indefinición, en cuanto a si las infraestructuras desplegadas por los adjudicatarios pueden ser subvencionadas por las ayudas o no.

Para dotar de mayor claridad al pliego deberían delimitarse claramente los elementos sujetos a subvención, y si, dentro de ellos, se incluye la adaptación de las infraestructuras en caso de que el operador opte por utilizar unas distintas a las que pone a su disposición la Xunta de Galicia.

Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, si la Xunta pone las infraestructuras a disposición del adjudicatario, de manera gratuita, este elemento ha de considerarse como parte de la ayuda. En cualquiera de las medidas recientes de ayudas al despliegue de redes, que contemplan también la subvención de la construcción de infraestructuras, el acceso mayorista a las infraestructuras disponibles es uno de los elementos necesarios para permitir el despliegue de redes y la competencia a nivel minorista. Esto se establece, por ejemplo, en el Reglamento de exención por categorías¹⁴, no aplicable a este proyecto de ayuda para el despliegue de redes de telefonía vocal, pero cuyos principios o conceptos se pueden extraer¹⁵.

En este sentido, tanto las infraestructuras que la Xunta de Galicia construya para ponerlas a disposición de los operadores como las infraestructuras que eventualmente se pudieran subvencionar, deberían contemplar la posibilidad de **albergar el máximo número de operadores posibles, debiéndose prever, al menos, los recursos necesarios para que tres operadores puedan coexistir en dichas infraestructuras**. A este respecto, cabe tener en cuenta que en la actualidad son tres los operadores disponen de recursos radioeléctricos en las

¹⁴ Reglamento (UE) no 651/2014 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.

¹⁵ Asimismo, puede recordarse como precedente la Decisión de la CE de 07 de abril de 2015 - ref. C(2015) 2191 final-, que considera compatible con el artículo 107.3.c) del TFUE una ayuda regional a redes de telefonía móvil en las áreas montañosas de Bolzano (Favogna, Mazia, Alpe Guazza y Passo Rombo), entre cuyos requisitos está el pleno acceso a la infraestructura subvencionada a todos los operadores de redes móviles activos en Italia: [State aids SA.39089 \(2014/N\) & SA.39090 \(2014/N\)](#).

bandas bajas (por debajo de 1 GHz), las cuales son especialmente indicadas para prestar servicio en el ámbito rural.

Esta previsión estaría en línea con las que aplica la CE para otros tipos de proyectos como por ejemplo lo dispuesto en las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha¹⁶ que establecen que en los programas de ayudas “*los operadores terceros deberán tener acceso a la infraestructura pasiva de la red y no solo a la activa*”¹⁷ y en la nota al pie 119 se explica que esto supone que tengan el tamaño adecuado para ello¹⁸.

6.4 Servicios mayoristas (bases 6.4 y 7.1)

La base 7.1 dispone lo siguiente:

“Artículo 7. Servicios mayoristas

- 1. En lo tocante al acceso de terceros operadores a la red subvencionada, el beneficiario de las ayudas estará obligado a ofrecer un paquete de servicios mayoristas, que se ofrecerán en condiciones equitativas y no discriminatorias.*
- 2. Las condiciones específicas bajo las cuáles se hará efectiva la prestación de estos servicios serán acordadas libremente entre los operadores. En caso de existir conflictos, será la autoridad competente (CNMC) la que tendrá potestad para resolver los conflictos, estableciendo las condiciones para la prestación de estos servicios que estime oportunas”.*

Esta Comisión observa de manera positiva y necesaria la imposición de obligaciones mayoristas de acceso a los sujetos beneficiarios de las ayudas, en la medida en que tales obligaciones van dirigidas a incrementar la competencia a nivel minorista y se imponen siempre en los proyectos de ayudas públicas dirigidos al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas que se otorgan al amparo del Reglamento de Exención por categorías o que son autorizadas por decisión de la CE.

¹⁶ 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). Estas Directrices no aplican directamente al supuesto examinado al tratarse de un despliegue de red para prestar el servicio telefónico móvil, pero sirven como guía de los criterios de análisis y las obligaciones que la CE impone a proyectos de despliegues de redes.

¹⁷ Apartado 78.a) y nota al pie 119.

¹⁸ Nota al pie 107 de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha: “*Si la ayuda estatal se otorga para financiar la construcción de conducciones, éstas deben ser suficientemente grandes para dar cabida a varias redes de cable y poder acoger soluciones de punto a multipunto y de punto a punto*”.

Acceso a las redes subvencionadas

Así, aunque no es de aplicación a la medida notificada, el artículo 52.5 del Reglamento de exención por categorías exige que los beneficiarios de una ayuda ofrezcan a terceros “*acceso mayorista activo y pasivo, lo más amplio posible*”. En el caso de las redes móviles, el citado Reglamento entiende que incluye el “*acceso indirecto, uso compartido de mástiles y acceso a las redes de retorno*”¹⁹.

Por lo que respecta a los equipos de red objeto de subvención, como se ha razonado en el punto anterior, existe cierto grado de ambigüedad en relación con las capacidades de los equipos que finalmente serán objeto de subvención, pudiendo ser éstos únicamente para el servicio telefónico (de voz) o incluir banda ancha (datos).

Esta ambigüedad será resuelta *a posteriori*, una vez los operadores presenten sus propuestas y se adjudiquen las ayudas. En función de los equipos objeto de subvención y sus capacidades, es cuando se podría definir el detalle de los servicios mayoristas que debería ofrecer el operador.

Por ello, en términos generales, se considera que la base 7.1 resulta adecuada en relación con los servicios mayoristas activos, al fijar una obligación general cuyas condiciones específicas bajo las cuáles se debería hacer efectiva la prestación de los servicios mayoristas pueden ser las acordadas libremente entre los operadores, siendo la CNMC la encargada de resolver los posibles conflictos que pudieran existir al respecto.

Sin embargo, en línea con lo indicado por la Comisión Europea²⁰, la Xunta debería obligar a que los operadores seleccionados ofrezcan acceso a las redes subvencionadas a los demás operadores en condiciones iguales y no discriminatorias, que permitan a éstos últimos **replicar sus ofertas minoristas**. Esto incluye la posibilidad de ofrecer servicio de **datos a los usuarios finales** si las redes financiadas con la ayuda lo permiten.

En cuanto al plazo de duración de la obligación de **servicios mayoristas**, parece deducirse de la lectura de la base 6.4 que se limitará a cinco años. La CE ha establecido un plazo de 7 años para que se ofrezcan servicios mayoristas en proyectos de ayudas al despliegue de redes de banda ancha. Dada la relevancia que puede tener un servicio de telefonía móvil con amplia cobertura, el hecho de que se financie con fondos públicos y que puede incluir servicios de banda ancha

¹⁹ Artículo 2, apartado 139, del Reglamento de exención por categorías: *El acceso más amplio posible que debe ofrecerse a través de la red de que se trate incluirá, sobre la base del estado actual de la técnica, al menos los siguientes productos de acceso: (...) para las redes móviles o inalámbricas: acceso indirecto, uso compartido de mástiles y acceso a las redes de retorno; para las plataformas vía satélite: acceso indirecto.*

²⁰ Ayuda de Estado nº N 73/2008 - España Ayuda pública a la banda ancha, la televisión digital, la telefonía móvil e infraestructuras en zonas rurales (17/06/2008).

en función de los elementos de red objeto de subvención, se considera adecuado que el acceso mayorista a las redes subvencionadas se ofrezca como mínimo durante un período de, al menos, **7 años**.

Acceso a las infraestructuras pasivas

En el caso de las infraestructuras pasivas (conducciones o postes), el Reglamento de exención por categorías dispone que el acceso debe ser ilimitado en el tiempo. Asimismo, el apartado 78.g) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha establece esta obligación de acceso.

Por ello, el acceso a las **infraestructuras**, ya sean estas puestas a disposición o construidas por la Xunta de Galicia en el marco de esta ayuda, o sean de los operadores beneficiarios y se subvencionen, deberá estar **disponible para terceros operadores** que deseen ofrecer servicios de telefonía móvil, extremo que tendría que señalarse en las bases. Esto es, la obligación de garantizar un acceso mayorista a las infraestructuras debería establecerse claramente, porque esta no depende de los equipos que se instalen. Como se ha señalado, este acceso debe ser ilimitado en el tiempo.

6.5 Inversiones y gastos subvencionables: equipos de red (base 9.2)

Puesto que el objeto de la subvención es dotar de un servicio de voz en movilidad, las ayudas se limitarán a los equipos de red estrictamente necesarios para prestar este servicio, según la base 9.2.

Ahora bien, en la actualidad las redes móviles no se limitan a ofrecer servicios de voz o datos de forma separada, sino que los despliegues actuales permiten la prestación de ambos servicios de forma conjunta. Esta circunstancia resulta más significativa cuando hacemos referencia a nuevas tecnologías como el 4G, tecnología en la que la voz se cursa como un servicio de transmisión de datos más²¹. Por otro lado, el coste de los equipos a subvencionar es uno de los criterios de valoración establecidos en el pliego.

Teniendo en cuenta lo anterior y la dificultad que conllevaría definir criterios de imputación de costes a servicios de estos elementos comunes, se estima adecuado que, en el caso de que un equipo de red sea utilizado para la prestación de servicios de **voz y de datos, se considere el importe total del equipo para calcular la subvención**.

Por lo tanto, cada operador podrá proponer las soluciones que considere más oportunas para prestar el servicio objeto de la ayuda al menor coste posible. De esta forma se garantiza que, si existieran alternativas económicamente más atractivas que permitieran prestar servicios de voz sin utilizar equipos

²¹ VoLTE (voice over LTE)

multiservicio, el operador que realizara dicha propuesta obtendría mayor puntuación y, por tanto, sería el adjudicatario de la subvención.

Ahora bien, la posibilidad de estar subvencionando equipos que permitan prestar servicios de voz y datos supone que los servicios mayoristas que deba ofrecer el operador beneficiario de las ayudas deban adecuarse a este escenario como se señaló en el apartado anterior.

Por último, se recuerda que el proyecto de Resolución establece la obligación de los beneficiarios de operar la red durante un periodo mínimo de diez años. Este requisito deberá tenerse en cuenta a la hora de valorar los proyectos presentados, de manera que se elijan y financien proyectos de despliegue de equipos con tecnologías que no corran el riesgo de quedar obsoletas en un plazo menor del estipulado en el proyecto. Así, los tres principales operadores móviles han mostrado su deseo de proceder al “apagado” del 2G y el 3G. Aunque la desconexión de las redes 2G puede llevar algo más de tiempo por diferentes complicaciones técnicas, la del 3G podría producirse en el corto-medio plazo -se habla de 2025-²².

6.6 Criterios de valoración de las ofertas (base 21)

La base 21 establece los **criterios de valoración** de las ofertas, que son seis con un valor total de 100 puntos:

- a) Ponderación entre la cobertura total propuesta y el importe de la subvención solicitada (20 puntos).
- b) Entidades objetivo cubiertas (30 puntos).
- c) Población objetivo a la que se dota de cobertura (25 puntos).
- d) Plan de despliegue (10 puntos).
- e) Solución tecnológica propuesta (10 puntos).
- f) Plan de seguimiento y control (5)

La valoración se realizará sobre el proyecto completo, con la información agrupada de todos los lotes. En caso de empate, se tendrá en cuenta la puntuación obtenida criterio a criterio, siguiendo la orden en el que figuran, empezando por el primero hasta que se produzca el desempate (base 21.5).

²² Vid. declaraciones al periódico digital El Economista (eleconomista.es), publicadas el día 10 de febrero de 2020, de Stéphane Richard (Orange): "El apagado de las conexiones de 2G podemos esperarlo para el año 2025" - elEconomista.es. También, [Apagado de cobertura móvil 2G y 3G](#): información actualizada a 2021 (adslzone.net) publicado el 4 de enero de 2021.

El proyecto establece fórmulas para el cálculo de los puntos que corresponden a los tres primeros criterios, que se consideran adecuadas porque permiten objetivar el cálculo y la asignación de los puntos correspondientes.

Tal como ha señalado esta Sala en anteriores ocasiones²³, el criterio más adecuado para valorar este tipo de ayudas es el de menor subvención por usuario beneficiado. En el proyecto que nos ocupa, el criterio de valoración que más se acercaría a éste sería el primero, “ponderación entre la **cobertura total propuesta** y el **importe de la subvención solicitada**”. Este criterio es el que mejor refleja el objeto de la ayuda, que es garantizar la disponibilidad de redes que permitan la prestación del servicio telefónico móvil al mismo tiempo que prima la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomenta la competencia entre los operadores. Por ello, se recomienda elevar su ponderación (ahora mismo establecida en 20 puntos sobre 100).

Por su parte, la referencia al **plan de seguimiento y control** que establece el proyecto es más bien una exigencia que todo proyecto empresarial mínimamente solvente debería contener. Por ello, se recomienda su inclusión como requisito obligatorio en la solicitud.

Este último criterio junto con el de la **solución tecnológica propuesta** tal y como figuran redactados en el proyecto, se constata una elevada falta de concreción de sus contenidos por lo que su evaluación puede resultar excesivamente discrecional sin que se proporcione una definición y objetivación adecuada al respecto²⁴.

Por ello, en el caso de que ambos se mantengan, sería aconsejable redefinir estos criterios de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas que otorguen seguridad jurídica a los interesados y garanticen los principios de no discriminación y transparencia, tal como indica el artículo 5.2.a) de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Ello debería venir acompañado de una reducción de peso al máximo de aquellos criterios que se considere imposible expresar en términos cuantificables y objetivos o, incluso debería valorarse su eliminación.

6.7 Evaluación ex post

Por último, se recuerda que es altamente aconsejable realizar una evaluación *ex post* de este tipo de esquemas de ayudas, tanto en lo relativo a la consecución

²³ Véanse los expedientes IPN/CNMC/015/16/MODIFICACIÓN ORDEN PLAN PEBA-NGA 2016, INF/D TSA/048/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN ANDALUCÍA y INF/D TSA/065/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN EXTREMADURA.

²⁴ A modo de ejemplo, ante una solución 3G y otra 4G, se desconoce que puntuación corresponde a cada una o como se van a calcular los puntos que se les atribuiría.

de los objetivos previstos, como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia.

A pesar del reducido importe del programa -muy inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación en otros supuestos, como, por ejemplo, las ayudas a la banda ancha²⁵-, 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.

VII. CONCLUSIONES

Con carácter general, el proyecto de concesión de subvenciones para la extensión de redes de telefonía móvil en núcleos rurales y aislados de Galicia contribuye a alcanzar los objetivos establecidos en la memoria remitida por la Xunta de Galicia. Analizado el proyecto, procede realizar las siguientes observaciones:

- Se recomienda revisar la concordancia entre el artículo 4.3 y la base 4.3 en relación de la valoración de los **habitantes cubiertos**.
- Se debería eliminar la referencia a la **licencia** como título habilitante para la actividad de comunicaciones electrónicas de telefonía móvil y referirse a la necesaria inscripción en el Registro de Operadores.
- Se deberá clarificar si las **infraestructuras** que soportarán las redes son subvencionables o no. En todo caso, las infraestructuras que la Xunta de Galicia ponga a disposición de los beneficiarios formarán parte de la ayuda.
- Tanto las infraestructuras que la Xunta de Galicia construya como las que eventualmente se pudieran subvencionar, deberían contemplar la posibilidad de **albergar el máximo número de operadores posibles**.
- Se deberá incluir una obligación para que los operadores seleccionados ofrezcan acceso a las redes subvencionadas a los demás operadores en condiciones iguales y no discriminatorias, que permitan a éstos últimos **replicar sus ofertas minoristas**, que incluirán la posibilidad de ofrecer servicio de **datos a los usuarios finales** si las redes financiadas con la ayuda lo permiten.

²⁵ 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.

- Se debería establecer la obligación de que los beneficiarios ofrezcan un acceso mayorista efectivo a las redes subvencionadas de, al menos, **7 años**.
- Se deberá obligar a garantizar un **acceso mayorista a las infraestructuras**, que debe ser ilimitado en el tiempo.
- Se considera adecuado que, en el caso de que un equipo de red sea utilizado para la prestación de servicios de voz y de datos, se considere el **importe total del equipo para calcular la subvención**.
- A la hora de valorar los proyectos presentados, deberá tenerse en cuenta que el despliegue se realice con equipos de **tecnologías** que **no** corran el riesgo de quedar **obsoletas** en un plazo menor del estipulado en el proyecto.
- Se recomienda que la **ponderación entre la cobertura total propuesta y el importe de la subvención solicitada** sea claramente el **criterio preponderante** y se aumente su puntuación.
- Se recomienda la inclusión del **plan de seguimiento y control** como requisito obligatorio en la solicitud, y no como criterio de valoración.
- 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.