

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA LA PROVISIÓN DEL CONJUNTO DE LA INFRAESTRUCTURA PASIVA NECESARIA PARA LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES MÓVILES EN ZONAS DONDE NO EXISTE COBERTURA MÓVIL 4G CON SERVICIO MÍNIMO DE 10 MBPS Y SE PROCEDE A UNA PRIMERA CONVOCATORIA, EN EL MARCO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA – PROGRAMA “UNICO-5G REDES”

(IPN/CNMC/004/22)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de marzo de 2022

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el Pleno, emite el siguiente informe:

TABLA DE CONTENIDO

I. OBJETO DEL INFORME.....	3
II. HABILITACION COMPETENCIAL.....	3
III. ANTECEDENTES.....	4
IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN	6
V. VALORACIONES PREVIAS AL PROYECTO.....	10
VI. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO	12
VII. COMENTARIOS PARTICULARES AL PROYECTO DE ORDEN	14
Primero. Compromiso para solicitar ayuda	14
Segundo. Red de Backhaul subvencionable y obligaciones	15
Tercero. Alojamiento de cuatro operadores móviles.....	16
Cuarto. Acceso a elementos activos.....	17
Quinto. Obligación de transparencia	17
Sexto. Obligación de acceso a la información	18
Séptimo. Requisitos mínimos del servicio de banda ancha móvil	19
Octavo. Zonas de concurrencia	19
Noveno. Zonas elegibles.....	20
Décimo. Estudio de cobertura radioeléctrica	21
Undécimo. Estimación de la demanda y modelo de negocio.....	22
Duodécimo. Cláusula de sobrecompensación.....	23
Decimotercero. Conceptos susceptibles de ayuda.....	24
Decimocuarto. Solvencia económica y técnica y profesional.....	25
Decimoquinto. Criterios de valoración	25
Decimosexto. Plazo para la presentación de las solicitudes	27
Decimoséptimo. Soberanía digital	27
Decimoctavo. Evaluación ex -post.....	28
Decimonoveno. Comentarios adicionales	28
VIII. CONCLUSIONES.....	29

I. OBJETO DEL INFORME

1. Con fecha 13 de enero de 2022, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) solicitó informe a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre el Proyecto de Orden (PO) que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el despliegue de la infraestructura pasiva necesaria para la provisión de servicios de comunicaciones móviles en zonas donde no existe cobertura móvil 4G con servicio mínimo de 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido ascendente y procede a la primera convocatoria de ayudas, por un importe total de cuarenta (40) millones de euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Programa “*UNICO-5G Redes*”.
2. El presente informe tiene por objeto analizar el citado PO y manifestar el parecer de la CNMC sobre el mismo.

II. HABILITACION COMPETENCIAL

3. El artículo 5.2.a) de la LCNMC¹ establece que la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión.
4. El artículo 70.2.l) de la LGTel² establece que, entre otras funciones, la CNMC será consultada por el Gobierno y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Asimismo, se precisa que, en el ejercicio de esta función, la CNMC participará, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en materia de comunicaciones electrónicas y del sector audiovisual.
5. En aplicación de los anteriores preceptos, la CNMC es el organismo competente para elaborar el presente informe relativo al PO sobre las bases reguladoras de la concesión de ayudas para el despliegue de la infraestructura pasiva necesaria para la provisión de servicios de comunicaciones móviles en zonas y la primera convocatoria de ayudas, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Programa “*UNICO-5G Redes*”.

¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

² Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/eli/es/l/2014/05/09/9/con>

III. ANTECEDENTES

6. La Comisión Europea (CE) adoptó, en abril de 2016, el Plan de Acción 5G³ que establece una hoja de ruta común para incentivar el desarrollo de pilotos y alcanzar un despliegue temprano de redes con tecnología 5G en todos los países miembros de la Unión Europea. Este Plan estableció hitos de lanzamiento de servicios comerciales 5G en el período 2020-2025⁴, que han sido ampliados en la comunicación de la Brújula Digital -Digital Compass⁵-, de forma que para 2030 todas las áreas pobladas de Europa deberían disponer de cobertura 5G.
7. A nivel nacional, la estrategia “*España Digital 2025*”⁶ considera las infraestructuras de telecomunicaciones clave para la transformación digital. Así, entre los planes sectoriales contemplados en dicha agenda estratégica se incluye la “*Estrategia de Impulso de la tecnología 5G*”⁷ para promover el despliegue acelerado de redes y servicios 5G, que ha renovado el denominado “*Plan Nacional 5G (2018-2020)*”⁸.
8. En línea con la Estrategia de impulso de la tecnología 5G, y su despliegue, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) incluye, dentro de la componente 15, el “*Despliegue del 5G: redes, cambio tecnológico e innovación*” que incorpora como una de sus actuaciones “*la provisión de infraestructura pasiva para extensión de banda ancha en movilidad*” a ejecutar en un plazo que finaliza en el cuarto trimestre de 2023.
9. Como se señala en el PRTR, acelerar el despliegue de 5G en las áreas que los modelos tradicionales de despliegue de los operadores no alcanzarían de modo inmediato, refuerza la cohesión económica, social y territorial, cerrando las brechas digitales, dotando al país de la conectividad necesaria para aumentar su resiliencia ante futuras crisis⁹. A la consecución de estos fines contribuirá sin

³ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/ES/1-2016-588-ES-F1-1.PDF>

⁴ Primeros lanzamientos comerciales de servicios 5G en 2020 y cobertura 5G ininterrumpida en todas las áreas urbanas y corredores de transporte en 2025.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_983

⁶ https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Pagines/00_Espana_Digital_2025.aspx

⁷ https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2020/201201_np_impulso_5G.pdf

⁸ https://avancedigital.mineco.gob.es/5G/Documents/plan_nacional_5g.pdf

⁹ Componente 15 del PRTR: <https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/16062021-Componente15.pdf>

duda el despliegue de redes que permitan velocidades iguales o superiores a 30 Mbps, lo que supone el uso de las tecnologías 4G o 5G.

10. Las bandas más adecuadas para la prestación de servicios de banda ancha móvil de alta velocidad en las zonas objeto de la ayuda, de acuerdo con el PO sometido a informe, son las de 700 MHz y 800 MHz. Esta última fue adjudicada en 2011¹⁰. Por su parte, el año pasado se licitaron mediante subasta pública las concesiones de la banda de 700 MHz¹¹. En ambos casos, resultaron adjudicatarios los operadores móviles Orange Espagne S.A.U, Telefónica Móviles España S.A.U, y Vodafone España S.A.U.
11. Con el fin de planificar las ayudas a redes pasivas soporte de redes de banda ancha móvil y en el marco del PRTR, con fecha 30 de julio de 2021, la SETID lanzó una consulta pública sobre la relación preliminar de zonas en las que se había identificado que no existía cobertura de las redes de comunicaciones móviles 4G que proporcionen al menos 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido ascendente y la posibilidad de emitir consideraciones sobre las principales características de las bases reguladoras para la concesión de las ayudas del programa “UNICO-5G Redes”¹².
12. De los datos obtenidos en la consulta, se concluyó que, en la actualidad, el porcentaje promedio de cobertura de servicios de banda ancha móvil con una velocidad de descarga de 10 Mbps y subida de 3 Mbps es del 90,06%. El porcentaje de cobertura con velocidades de 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente es del 76,73%¹³. Asimismo, se identificó que, en los próximos tres años, la iniciativa privada y el cumplimiento de las obligaciones de cobertura de las licitaciones de la banda de 700 MHz no ofrecerán una cobertura superior de 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido

¹⁰ Orden ITC/2508/2011, de 15 de septiembre, por la que se resuelve la subasta económica pública convocada por Orden ITC/1074/2011, de 28 de abril, para el otorgamiento de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en las bandas de 800 MHz, 900 MHz y 2,6GHz.

¹¹ Orden ETD/1141/2021, de 8 de octubre, por la que se resuelve la subasta convocada por Orden ETD/534/2021, de 26 de mayo, para el otorgamiento de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 700 MHz.

¹² <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/identificacion-zonas-4g-10-mbps.aspx>

¹³ Datos recogidos en el apartado 6 de la Decisión SA.64394.

ascendente a 162.578 habitantes y 13.368 km de tramos de carreteras secundarias¹⁴.

13. Finalizada la consulta, el programa fue notificado a la CE el día 29 de noviembre de 2021 por un importe total de 150 millones de euros de ayuda. La Comisión Europea, mediante decisión de 15 de diciembre de 2021 (Decisión SA.64394), declaró el programa notificado compatible con el mercado interior, de conformidad con el artículo 107.3.c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹⁵.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN

14. El PO se estructura en una exposición de motivos, 55 artículos -agrupados en dos capítulos-, una disposición adicional, una disposición única y 10 anexos.
15. **El capítulo I (artículos 1 a 34 del PO)** establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, para la provisión del conjunto de infraestructuras pasivas necesarias que posibiliten la prestación de servicios de comunicaciones móviles de banda ancha de alta o muy alta¹⁶ velocidad, en las zonas geográficas en las que se ha identificado que no existe en la actualidad, y no está previsto que se proporcione en los próximos años, cobertura de las redes de comunicaciones móviles 4G que proporcionen al menos 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido ascendente.
16. Estas bases reguladoras se aplicarán a las convocatorias del programa “ÚNICO-5G Redes” desarrollando, entre otros aspectos, el objeto de las bases, los ámbitos temporal y geográfico, el objetivo de los proyectos, el acceso al uso de la infraestructura subvencionada mediante distintos servicios mayoristas y los requisitos y obligaciones de los beneficiarios.
17. La infraestructura física subvencionada podrá ser de nueva construcción o consistente en una actualización de infraestructuras existentes¹⁷. En el concepto de infraestructura física se incluye cualquier elemento necesario para albergar

¹⁴ Datos recogidos en el apartado 10 de la Decisión SA.64394.

¹⁵ Decisión [SA.64394](#) (2021/N) – RRF- España – Programa nacional de ayuda a las infraestructuras pasiva para redes móviles.

¹⁶ De la lectura del artículo 6.1 del PO, se entiende en este proyecto por alta velocidad la que ofrece como mínimo 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente, así como una latencia máxima de 100 ms.

¹⁷ El artículo 3 del PO incluye en el ámbito del proyecto “*la adecuación de infraestructuras existentes en sus elementos físicos pasivos y de acceso y backhaul, que precisen de adaptación o adición para dar cumplimiento a los objetivos de cobertura y servicio que se establecen para el otorgamiento de la ayuda*”. Ver también el artículo 6.5 del PO.

los elementos activos propios de una red de acceso a servicios de comunicaciones móviles (torres, conductos, sistemas de alimentación de energía eléctrica, etc), requiriéndose que pueda albergar un mínimo de cuatro operadores prestadores de servicios de comunicaciones móviles desde dicha infraestructura. El PO excluye la subvención de cualquier elemento activo de la red de acceso móvil.

18. El PO contempla, también, la subvención a la construcción o actualización de los elementos pasivos necesarios (principalmente, fibra oscura) para la red backhaul, esto es, para conectar los elementos activos de los emplazamientos (torres) con el resto de la red troncal del operador móvil.
19. Asimismo, el PO contempla, para aquellos emplazamientos en los que, por sus características, resulte inviable la conexión mediante fibra oscura, la subvención de los equipos necesarios para su conexión mediante radioenlace punto a punto de forma justificada.
20. Podrán ser beneficiarias las personas jurídicas que ostenten la condición de operador debidamente habilitado, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel. Asimismo, podrán obtener la condición de beneficiario de las ayudas las agrupaciones de empresas.
21. Tras la elaboración de un mapa detallado de cobertura y la realización de una consulta pública¹⁸, la SETID identificará y publicará las zonas elegibles para la convocatoria de ayudas, que se corresponderán con aquellas que no dispongan de cobertura de las redes en los términos indicados.
22. Las convocatorias se dividirán en dos fases:
 - a. Fase de preevaluación (artículo 22 del PO): en la que se acreditará la condición de operador de comunicaciones electrónicas debidamente habilitado del solicitante o agrupación de empresas, su solvencia técnica y económica y presentará las declaraciones responsables y la información y compromisos requeridos en el artículo 20 del PO.

En la solicitud se deberá incluir, entre otros, el objetivo de cobertura que el operador móvil alcanzaría utilizando los emplazamientos con infraestructura pasiva subvencionada. Para realizar este estudio el PO

¹⁸ Para la presente y primera convocatoria, el mapa de cobertura ya está publicado en la página web de la SETID:

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/identificacion-zonas-4g-10-mbps.aspx>

señala que el operador debe considerar que el despliegue lo realizará utilizando la banda de 700 MHz, debiendo identificar las zonas elegibles que se cubrirían con los requisitos mínimos de velocidad (artículo 6.3).

- b. Fase de evaluación (artículo 24): superada la fase anterior, se remitirán los proyectos, que estarán sujetos a una serie de criterios de valoración.
23. El artículo 7 del PO establece el acceso mayorista a las infraestructuras subvencionadas de manera que impone a los operadores que reciban subvención la obligación de ofrecer un servicio mayorista que permita la instalación de al menos cuatro operadores móviles en las infraestructuras subvencionadas. El acceso a estas infraestructuras está condicionado a la prestación por los operadores de un servicio de comunicaciones móviles que ofrezca, como mínimo, 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente, así como un máximo de 100 ms de latencia, características que deben proveerse para un 95% del tiempo y ubicaciones y tomando como referencia una carga mínima de celda del 30%¹⁹.
24. Los beneficiarios deberán proporcionar acceso completo y no discriminatorio a toda la infraestructura pasiva subvencionada, incluyendo el acceso a la red de agregación (“backhaul”), de forma ilimitada en el tiempo a partir de la fecha de finalización de la ejecución del proyecto. Los precios se establecerán siguiendo los criterios establecidos de las Directrices comunitarias de ayudas²⁰.
25. La obligación de acceso asociada a la infraestructura deberá recogerse en todo contrato de compraventa de la misma que se lleve a cabo en un futuro, de modo que su cumplimiento se garantice independientemente del propietario y/o gestor de la infraestructura.
26. En caso de que el beneficiario fuese un operador de servicios de comunicaciones electrónicas, o bien un consorcio del que forme parte uno o varios de estos operadores, se deberá proporcionar acceso al equipamiento activo instalado en la infraestructura pasiva subvencionada.
27. El solicitante de la ayuda deberá aportar el compromiso de, al menos, un operador de servicios de comunicaciones electrónicas que disponga de frecuencias en las bandas armonizadas en la Unión Europea para los sistemas

¹⁹ El criterio de carga determina con qué porcentaje de ocupación deben medirse los parámetros de calidad. En el proyecto remitido, el operador ha de garantizar los parámetros de calidad considerando una ocupación del 30% de la capacidad instalada para cada estación base.

²⁰ 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).

terrenales capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica, de utilización de la infraestructura pasiva objeto de ayuda bajo el programa UNICO 5G-REDES en el plazo máximo de 12 meses tras la finalización de la ejecución del proyecto y durante un periodo mínimo de siete años después de la fecha de finalización de ejecución del proyecto, para prestar el servicio requerido con las características mínimas de velocidad del proyecto, a las zonas elegibles a las que proporciona cobertura la infraestructura pasiva objeto del proyecto²¹.

28. Asimismo, si hubiera capacidad excedentaria, se podrá ofrecer acceso para otras modalidades de comunicación como servicios públicos de seguridad y emergencias o servicios de acceso fijo radio para unidades inmobiliarias de las zonas elegibles.
29. El artículo 7.10 prevé la intervención de la CNMC para asesorar a la autoridad concedente de la ayuda en materia de precios y condiciones de acceso a la infraestructura pasiva y resolver los conflictos que se planteen. La CNMC también podrá dictar directrices sobre utilización de las infraestructuras (artículo 23.1.b).
30. **El capítulo II (artículo 35 a 55 del PO)** establece la primera convocatoria de ayudas en los términos establecidos en las bases reguladoras del capítulo I del PO. Las ayudas consistirán en una subvención cuyo régimen de concesión será el de concurrencia competitiva.
31. Se incluyen en esta convocatoria cuatro zonas de concurrencia:
 - a. Zona 1: Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, y Castilla y León.
 - b. Zona 2: Aragón, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra y La Rioja.
 - c. Zona 3: Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias.
 - d. Zona 4: Andalucía, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Islas Baleares, Ciudad Autónoma de Ceuta y Ciudad Autónoma de Melilla.
32. Cada proyecto que opte a las ayudas deberá ajustar su ámbito geográfico de actuación a una de las cuatro zonas de concurrencia. Cada solicitante puede presentar un proyecto por cada una de las zonas de concurrencia.

²¹ Artículo 23.1.d) del PO.

33. Entre las solicitudes presentadas para cada zona de concurrencia, se otorgará la ayuda que corresponda al proyecto mejor valorado, dentro de los que cumplan los requisitos establecidos.
34. En las resoluciones de otorgamiento, se incluirá una cláusula de revisión del importe de la ayuda cuando esta supere los 10 millones de euros, en la que se establezca la devolución del importe correspondiente a la sobrecompensación o una obligación de inversión de todos los beneficios suplementarios en ampliaciones adicionales de infraestructura pasiva, en las mismas condiciones de la ayuda concedida.
35. La cuantía máxima disponible para la concesión de ayudas con cargo a esta convocatoria es de cuarenta millones de euros (40.000.000€). El pago de la ayuda tendrá el carácter de anticipado por importe del 100 por ciento de la ayuda concedida. La intensidad máxima de la ayuda será del 95%, aunque el PO prevé que se pueda alcanzar el 99% en futuras convocatorias.
36. Se dispondrá de 10 días hábiles a partir del día siguiente a la publicación del extracto de la Convocatoria en el Boletín Oficial del Estado para presentar la solicitud y la información sobre la infraestructura existente susceptible de poder ser utilizada o adecuada para prestar el servicio requerido a las zonas elegibles en una zona de concurrencia determinada, o bien la declaración de no disponer de infraestructura susceptible de poder ser utilizada o adecuada para prestar el servicio requerido.
37. Los diez anexos describen distintos documentos a presentar en las solicitudes, así como los criterios que se emplearán en su valoración.

V. VALORACIONES PREVIAS AL PROYECTO

38. El párrafo 80 de la Decisión SA.64394 indica que la CNMC fue informada del borrador de la medida, tuvo la posibilidad de comentarla y no realizó observaciones²². A esta Comisión no se le ha notificado la medida de ayudas que se presentó ante la CE ni se le han aportado los datos definitivos obtenidos, tras la consulta pública llevada a cabo por la SETID con fecha 30 de julio de 2021.
39. De hecho, como el objeto del PO es una medida destinada al fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha -móvil en este caso-, hubiera sido

²² Texto original en inglés: «*The CNMC has been informed of the planned measure and has been given the possibility to comment. The CNMC has not commented or objected to the measure*».

6,41%²⁷ de la población en los municipios de más de 10.000 habitantes sin cobertura 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente. La falta de continuidad entre obligaciones de cobertura y ayudas podría perpetuar la brecha digital en aquellas zonas que no alcancen la cobertura señalada en el presente PO (este aspecto se tratará en más profundidad en el apartado de comentarios al PO).

VI. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO

43. Esta Comisión valora positivamente las medidas que tengan por objeto mejorar la conectividad de banda ancha de alta o muy alta velocidad de forma que se reduzca o se elimine la brecha digital entre zonas rentables y no rentables.
44. Con carácter general la propuesta remitida respeta los criterios establecidos por la CE en materia de ayudas de Estado a la banda ancha al facilitar el despliegue de infraestructuras que contribuirán al cumplimiento de los objetivos comunitarios²⁸ y a la reducción de la brecha digital en las zonas elegibles.
45. En este sentido, el proyecto incluye medidas como la obligación de reservar espacio para la prestación de servicios de banda ancha móvil de alta velocidad (a partir de 30 Mbps), la exclusión de zonas sujetas a obligaciones de despliegue de redes móviles por los operadores adjudicatarios de espectro radioeléctrico, el establecimiento de obligaciones de acceso mayorista y criterios para la determinación del precio de estos servicios, que impulsarán el despliegue y la competencia y proporcionarán condiciones similares a las de zonas más competitivas a los operadores que accedan a las nuevas infraestructuras.
46. Asimismo, se valora positivamente que, la norma incluya no solo el despliegue de nuevas infraestructuras sino también la adecuación de las existentes como posibles receptoras de ayudas y se considera muy positivo que la norma establezca la obligación de un sistema de contabilidad separada.

²⁷ De acuerdo con el párrafo 6 de la Decisión SA.64394, en los municipios con más de 10.000 habitantes, el 93,59% de la población tiene una cobertura de 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente.

²⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 14 de septiembre de 2016 “La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea del Gigabit” ([COM/2016/0587 final](#)); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 19 de febrero de 2020, “Configurar el futuro digital de Europa” ([COM/2020/67 final](#)); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital ([COM/2021/118 final](#)) .

47. Sin embargo, el planteamiento de las ayudas del presente PO resulta complejo, en el sentido de que la infraestructura a subvencionar se circunscribe a los elementos pasivos necesarios para el despliegue de una red móvil, pero el objetivo de la ayuda es que se preste un servicio con una calidad de servicio concreta (30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente, latencia máxima de 100 ms medidos para el 95% del tiempo considerando una carga de celda de 30%). Las infraestructuras pasivas objeto de subvención son, sin duda, un habilitador para poder desplegar un servicio móvil con la calidad y cobertura requeridas; sin embargo, por sí mismas no resultan suficientes. La calidad del servicio depende exclusivamente de los equipos activos que se instalen en la infraestructura pasiva, los cuales no son objeto de subvención.
48. Esta aparente contradicción puede explicarse si se tiene en cuenta la práctica existente hasta la fecha en el ámbito europeo en materia de ayudas de estado²⁹, la cual ha supuesto únicamente la subvención de los elementos pasivos para los despliegues de las redes móviles.
49. Por otra parte, la cobertura con tecnología LTE³⁰ de ámbito nacional alcanza el 99,9% de los hogares españoles³¹. A pesar de esta amplia cobertura existen zonas de núcleos de población de menos de 10.000 habitantes con coberturas de banda ancha inferiores a 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido ascendente donde los operadores de comunicaciones móviles no han mostrado interés en desplegar sus redes ni esperan hacerlo en los próximos tres años, tal como pone de manifiesto la Decisión SA.64394. Esto se debe a que son zonas con baja densidad de población y remotas y, por consiguiente, son zonas de baja o nula rentabilidad.
50. Asimismo, la medida de ayudas va destinada a cubrir los costes de construcción e instalación pasivos, sin incluir los costes de los elementos activos ni el coste de operación y mantenimiento de las respectivas infraestructuras.
51. Dadas estas características, podría resultar que en algunas zonas la subvención de los elementos pasivos (especialmente aquellas que sean de nueva construcción) no resultara suficiente para el despliegue de una red con la calidad

²⁹ De hecho, aunque este PO no está sujeto al Reglamento de exención por categorías (Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014; ver nota al pie 38), su artículo 52bis, apartado 2, prevé solo la subvención de los costes de construcción, gestión y explotación de una red móvil pasiva.

³⁰ LTE: *Long Term Evolution*. Tecnología empleada en la 4ª generación del 3GPP.

³¹ Informe de cobertura de banda ancha a 30 de junio de 2020, elaborado por la SETID y publicado en mayo de 2021. (<https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Documents/Cobertura-BA-2020.pdf?csf=1&e=IVCXmu>)

de servicio requerida, siendo necesarias nuevas ayudas para elementos activos con el fin de dotar de un servicio móvil de calidad en dichas zonas.

52. Esta diferencia entre los elementos a subvencionar (elementos pasivos) y el objetivo de la ayuda (calidad de servicio móvil), también condiciona y dificulta el propio diseño de la ayuda, tal como se desarrollará en el presente informe. A priori, teniendo en cuenta los elementos a subvencionar, los operadores mejor posicionados para optar a este programa serían los operadores de infraestructuras, al ser precisamente la construcción y gestión de infraestructuras su negocio principal, pero estos, por medios propios, no pueden garantizar la prestación de un servicio móvil con la calidad requerida.
53. A la vista de la configuración de las bases reguladoras y la primera convocatoria de ayudas del PO, surgen una serie de comentarios que se detallan en el siguiente apartado.

VII. COMENTARIOS PARTICULARES AL PROYECTO DE ORDEN

Primero. Compromiso para solicitar ayuda

54. El artículo 7.7 del PO exige al solicitante de la ayuda aportar el compromiso con, al menos, un operador de servicios de comunicaciones electrónicas que disponga de frecuencias en las bandas armonizadas en la Unión Europea para los sistemas terrenales capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha inalámbrica, de utilización de la infraestructura pasiva objeto de la ayuda en el plazo máximo de 12 meses tras la finalización de la ejecución del proyecto y durante un periodo mínimo de siete años, para prestar el servicio requerido con las características mínimas de velocidad definidas en el PO.
55. La existencia de un compromiso como el contenido en el programa de ayudas limitaría la posibilidad de que se pudieran posteriormente impulsar programas de ayudas para los elementos activos en las infraestructuras pasivas subvencionadas. Ello es así porque si existe un compromiso de algún o algunos operadores móviles para prestar los servicios definidos en el PO, ya no concurriría el requisito exigido en ayudas de Estado para el otorgamiento de subvenciones -la ausencia de inversión en las infraestructuras de que se trate en la actualidad o en los próximos tres años-. En este contexto, sería más complicado justificar el efecto incentivador de las posibles ayudas a los elementos activos de las infraestructuras pasivas subvencionadas anteriormente.
56. Como se ha indicado con anterioridad, las zonas objeto de las presentes ayudas son zonas que hasta la fecha han tenido un interés comercial muy bajo o nulo y,

por lo tanto, podrían requerir de un nivel de ayuda superior que exclusivamente las infraestructuras pasivas para poder garantizar el acceso a servicios de comunicaciones móviles para satisfacer las necesidades de comunicación por parte de los usuarios y empresas de las zonas identificadas.

57. Asimismo, dada la configuración del mercado donde varios operadores móviles tienen sus propias empresas de infraestructura (conocidos como operadores de torres) mientras que al mismo tiempo hay operadores de infraestructuras independientes, la concurrencia a las ayudas podría generar incentivos a los operadores móviles a firmar únicamente con empresas de su grupo. A esto hay que añadir que, al ser empresas del mismo grupo, estas elegirían ubicaciones óptimas para el despliegue de la red móvil de su grupo mientras que la ubicación de esos emplazamientos no tendría por qué responder a necesidades de despliegue de otros operadores móviles.
58. Por consiguiente, este requisito podría resultar restrictivo y potencialmente discriminatorio dado que podría afectar a la posibilidad de que los operadores exclusivamente especializados en infraestructuras opten a las ayudas en solitario.
59. Por los motivos anteriores, se propone eliminar este requisito para poder solicitar la ayuda.

Segundo. Red de Backhaul subvencionable y obligaciones

60. Los artículos 3 y 7.3 del PO establecen que la red de backhaul forma parte de los elementos subvencionables. Sin embargo, sería oportuno precisar más claramente las actuaciones subvencionables en cuanto a la red de backhaul y el alcance de las obligaciones para los beneficiarios respecto de dicha infraestructura. De la lectura de la Decisión SA.64394 y por las zonas objetivo a las que se dirigen las ayudas, de baja o nula rentabilidad, se entiende que los beneficiarios deberían instalar los elementos de red de fibra oscura (elementos pasivos) o radioenlaces con el fin de facilitar el acceso a los operadores que vayan a desplegar sus elementos activos en las infraestructuras pasivas subvencionadas. Asimismo, las infraestructuras pasivas, en el momento que incluyen fibra oscura o, en caso justificado, radioenlaces, son más atractivas para los operadores móviles de forma que permiten alcanzar el objetivo de la medida de ayuda.
61. Es relevante que se indique claramente dicha obligación para acceder a las ayudas, puesto que la explotación de una fibra oscura es una actividad de comunicaciones electrónicas y como tal requiere la preceptiva notificación en el Registro de Operadores en virtud del artículo 6.2 de la LGTel, y tal requisito es consecuente con la exigencia de que los operadores sean operadores de

comunicaciones electrónicas en virtud del artículo 10 del PO. Esto es, si la instalación de fibra oscura no fuera exigida, no tendría que restringirse la presentación de solicitudes a los operadores de comunicaciones electrónicas.

62. Tal como se ha indicado anteriormente, la capacidad de backhaul es un factor clave teniendo en cuenta las zonas elegibles de la medida. Es por ello que esta capacidad debe ser suficiente para soportar al menos cuatro operadores con la calidad de servicio que se pretende alcanzar con las ayudas. En el artículo 41 del PO, en relación con los conceptos susceptibles de ayuda, se señala que *“cuando esté justificado, como por ejemplo, cuando debido a la orografía de la zona no sea posible una conexión mediante fibra, la conexión a la red de agregación mediante radioenlace punto a punto podría considerarse susceptible de ayuda”*. Esta redacción no define los criterios a tener en cuenta para identificar en qué escenario se aceptaría la instalación y subvención de radioenlaces en lugar de las infraestructuras pasivas que contempla de forma preeminente el programa de ayudas. Por ello, se considera que deberían detallarse los escenarios concretos, o bien, los criterios económicos que permiten justificar el empleo de una tecnología basada en radioenlaces punto a punto en lugar de establecer fibra oscura para la red de backhaul. En esta línea también se podría introducir un criterio de valoración en la medida de ayudas que tuviera en cuenta la capacidad instalada y potencial de la red de backhaul.
63. En este mismo artículo 41 del PO, se indica que *“tampoco es susceptible de ayuda la conexión entre la infraestructura pasiva subvencionada y la infraestructura perteneciente al operador que preste servicio a las zonas elegibles”*. Debería clarificarse a qué se refiere esta limitación.

Tercero. Alojamiento de cuatro operadores móviles

64. El artículo 7.3 del PO señala que los beneficiarios de la ayuda tendrán que diseñar las infraestructuras para albergar, al menos, cuatro operadores de comunicaciones electrónicas. Se considera que los cuatro operadores titulares de este derecho de acceso deben ofrecer un servicio equivalente al requerido para optar a la subvención, es decir, 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente con una latencia máxima de 100 ms. Ahora bien, pueden existir ubicaciones en las que no exista interés, al menos en el corto plazo, para que se ubiquen cuatro operadores de comunicaciones móviles.
65. Asimismo, debe destacarse que la rentabilidad de la instalación y la operación de estas infraestructuras y de las redes móviles correspondientes es muy baja o nula, de manera que el uso eficiente de la infraestructura desplegada puede resultar esencial para el éxito de la iniciativa. Con el fin de evitar la infrautilización de las infraestructuras pasivas, se considera que cuando haya espacio excedente en la infraestructura por falta de demanda por parte de operadores de

comunicaciones móviles o por la eficiencia de compartir elementos activos (siempre que dichos acuerdos de compartición respeten la normativa de competencia), el adjudicatario de la ayuda debería facilitar la instalación de operadores que presten servicios de banda ancha fija con velocidades de, al menos, 30 Mbps en sentido descendente (tal como se exige a los operadores móviles para acceder a la infraestructura pasiva) y con las limitaciones correspondientes para que no se presten servicios de banda ancha en aquellas zonas cubiertas por otros programas de ayudas. Por ello, se recomienda dejar claros estos aspectos en el PO.

66. Esta gestión del espacio, sin embargo, debería ir acompañada de un procedimiento para permitir la instalación posterior de un operador móvil, si éste cumpliera con los requisitos de velocidad y latencia y habiendo notificado su intención de acceder con la antelación necesaria para valorar la disponibilidad de espacio.

Cuarto. Acceso a elementos activos

67. El artículo 7.4 del PO indica que en el caso de que el beneficiario de la subvención sea un operador de comunicaciones electrónicas, a pesar de que los elementos activos no sean objeto de subvención, tendrá la obligación de ofrecer acceso de forma abierta y en condiciones equitativas y no discriminatorias al equipamiento activo instalado en la infraestructura pasiva subvencionada.
68. Esta obligación puede desincentivar que los operadores de comunicaciones móviles se presenten a la convocatoria, pues de ser beneficiarios se les impone la obligación de dar acceso activo, mientras que si se presentan solo los operadores con infraestructuras de su grupo -pero aportando un compromiso del operador móvil no solicitante de la ayuda-, no estarán sujetos a esta obligación.
69. A lo anterior hay que añadir que existen diferentes tipos de acceso al equipamiento activo por parte de terceros operadores para poder dar servicios móviles, por ejemplo, RAN sharing, roaming, etc., teniendo en cuenta que el pliego no determina el alcance de esta obligación. Se considera que debería incluirse en este apartado la previsión de que será la CNMC la que deba pronunciarse en caso de conflicto en cuanto a la viabilidad y condiciones del acceso a los elementos activos.

Quinto. Obligación de transparencia

70. En los apartados 3 y 6 del artículo 7 del PO se obliga a los beneficiarios a proporcionar acceso a la infraestructura subvencionada de forma *“abierta, equitativa y no discriminatoria”* ilimitada en el tiempo. Esta redacción recoge la terminología que figura en los primeros apartados de la Decisión comunitaria

(*fair, open and non-discriminatory*). Sin embargo, posteriormente, en el apartado 3 (“Asesoramiento de la medida”) de la Decisión SA.64394, cuando se establecen las obligaciones se utiliza el término transparente en lugar de abierto (ej. apartado 162 de la Decisión comunitaria)³². Esta terminología se alinea con la utilizada en el artículo 69 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas en el ámbito de la regulación de mercados. En este tipo de intervenciones es imprescindible que se facilite información a terceros que les permita acceder y utilizar las infraestructuras y competir entre ellos. Por ello, se recomienda indicar que el acceso debe ser transparente, en lugar de abierto, pues se ajusta más a esta necesidad y coincide con el término utilizado en la parte final de la Decisión comunitaria.

Sexto. Obligación de acceso a la información

71. Según se desprende de las bases reguladoras del PO (artículo 20, apartados 4, 5 y 6) y del párrafo 160 de la decisión SA.64394, los solicitantes de ayudas estarán obligados a informar a las autoridades y al resto de licitadores sobre las infraestructuras que poseen en las zonas elegibles y ofrecer al resto de licitadores acceso a las mismas.
72. El artículo 7.11 establece que el detalle de la oferta de acceso a la infraestructura deberá estar disponible para los operadores interesados con un tiempo de antelación suficiente al inicio de la explotación de la misma por el beneficiario. Sin embargo, no se establece cómo se debe ofrecer el detalle de la oferta de acceso.
73. Esta Comisión considera que, para garantizar el acceso a la infraestructura pasiva subvencionada en las bases reguladoras del PO de forma transparente y no discriminatorio, sería oportuno que el beneficiario publicase y mantuviese actualizada en su página web una oferta de referencia de acceso a las infraestructuras que hayan sido financiadas donde consten los emplazamientos, conductos, mástiles, capacidad disponible, precios y acceso a la fibra oscura (en su caso, radioenlaces). Asimismo, estas ofertas de referencia se deberán notificar junto con el enlace donde están publicadas a esta Comisión.
74. Por otra parte, debe contemplarse que el acceso a información de competidores se limite a la estrictamente necesaria para el objetivo perseguido de manera que no constituya un intercambio de información ilícito entre competidores. De manera general, cabe recalcar esas obligaciones de necesidad y

³² La Decisión SA.64394 dispone en su apartado 162, todos los interesados tendrán un acceso equitativo, transparente y no discriminatorio en los siguientes términos: “*Fair, transparent and non-discriminatory access*”. Vid. también el apartado 165.

proporcionalidad en las obligaciones de publicar cierta información (artículos 20.5 y 23.1.b), que deben limitarse a lo estrictamente necesario para los fines del PO.

Séptimo. Requisitos mínimos del servicio de banda ancha móvil

75. El programa de ayudas define unos requisitos mínimos de velocidad y máximos de latencia para poder acceder a las ayudas. El artículo 7.2 del PO detalla estos requerimientos de calidad de servicio señalando que debe ofrecerse un servicio de 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente, así como un máximo de 100 ms de latencia, características que deben proveerse para un 95% del tiempo y ubicaciones y tomando como referencia una carga mínima de celda del 30%³³.
76. Dada la importancia del cumplimiento de los requerimientos de calidad de servicio para optar a la subvención, sería oportuno incluir un anexo técnico en que se definan claramente los criterios técnicos que han de considerar los operadores para determinar el cumplimiento de los requisitos de calidad. A modo de ejemplo, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, en su anexo X (“Parámetros de calidad”), indica, para cada parámetro de calidad, su definición y el método de medida. Para la latencia se indica que su definición y método de medida han de realizarse según la norma UIT-T Y.2617. De igual forma, para el cumplimiento de las obligaciones de cobertura de la banda de 800 MHz³⁴ se detallaron de forma exhaustiva los parámetros técnicos, incluyendo el nivel de potencia³⁵, para considerar que se cumplía el requisito de velocidad.

Octavo. Zonas de concurrencia

77. Las bases reguladoras de la primera convocatoria de ayudas dividen el territorio español en cuatro zonas de concurrencia que se detallan en el artículo 36 del PO. La definición de estas zonas tan amplias dificulta la posibilidad de que operadores regionales o de tamaño no nacional puedan optar a ellas.

³³ El criterio de carga determina con qué porcentaje de ocupación deben medirse los parámetros de calidad.

³⁴ 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.

³⁵ ANEXO I Aplicación de los requisitos técnicos de cobertura a 30Mbps o superior establecidos en el artículo 3 para el caso de LTE-800.

78. A la vista del mapa publicado³⁶ en la consulta pública de 30 de julio de 2021, los puntos identificados por la SETID como zonas elegibles para las ayudas están muy dispersos y tienen un reducido ámbito geográfico. Por este motivo, se propone que las zonas de concurrencia se reduzcan a ámbitos geográficos inferiores (como por ejemplo al ámbito provincial o insular), manteniendo el requisito de presentar un proyecto por zona de concurrencia.

Noveno. Zonas elegibles

79. En el preámbulo del PO y en la Decisión SA.64394 se indica que las zonas elegibles para la ayuda son aquellas zonas geográficas que carecen de servicio de banda ancha de al menos 10 Mbps en sentido descendente y 3 Mbps en sentido ascendente, asimismo, se indica que estas zonas incluyen núcleos de población de municipios de hasta 10.000 habitantes y carreteras, cuyos tramos no estén cubiertos por obligaciones de cobertura de la Orden ETD/534/2021. Sin embargo, la referencia de los 10.000 habitantes no aparece en el resto del PO ni en sus anexos.

80. Por este motivo se recomienda que se incluya, como mínimo, en el artículo 6.2 del PO que las zonas geográficas además de los tramos de carreteras secundarias también serán los núcleos de población de municipios de hasta 10.000 habitantes con los requisitos de cobertura que ya se mencionan.

81. Tras revisar la relación preliminar de zonas de la consulta pública de fecha 30 de julio de 2021 de la SETID, en las que se había identificado la carencia de cobertura de banda ancha por encima de los 10 Mbps, se han identificado algunos núcleos poblacionales que no pertenecen a municipios de menos de 10.000 habitantes, ubicándose en municipios entre 20.000 y 10.000 habitantes (como, por ejemplo, Roses en la provincia de Girona o San Martín de la Vega en la provincia de Madrid). Se recomienda su exclusión para que las zonas elegibles se correspondan con las previstas en el PO y en la Decisión SA.64394, o bien, se valore si el objeto de la medida va destinada a núcleos de población de municipios de menos de 10.000 habitantes u otras unidades geográficas (como, por ejemplo, entidades singulares de población) que no alcancen el umbral de 10.000 habitantes.

82. En esta misma línea y en virtud de las recientes manifestaciones públicas realizadas por operadores³⁷ sobre su intención de realizar despliegues con tecnología 5G en municipios de menos de 1.000 habitantes, se recomienda

³⁶ <https://advancedigital.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=927e6064587b412d965ba48ce8777fdd>

³⁷ https://www.saladeprensa.vodafone.es/c/notas-prensa/np_5G_700MHz_1000municipios/

revisar las zonas elegibles con el fin de evitar solapamientos entre zonas subvencionadas y zonas que se vayan a cubrir con la iniciativa privada, para no desincentivarla.

Décimo. Estudio de cobertura radioeléctrica

83. El punto 3 del Anexo I, Descripción técnica del proyecto, indica que el estudio de cobertura radioeléctrica se ha de realizar considerando que el equipamiento activo que se instale en cada emplazamiento radiaría en la banda de 700 MHz.
84. Ahora bien, como se ha indicado con anterioridad, el objeto de la ayuda no es otro que las infraestructuras pasivas, y por tanto la construcción de unas infraestructuras que potencialmente permitan dar un servicio de 30 Mbps en sentido descendente y 10 Mbps en sentido ascendente con una latencia máxima de 100 ms, sin determinar en ningún momento la banda que debe utilizarse.
85. Teniendo en cuenta esta circunstancia, ha de entenderse que la previsión contenida en las bases reguladoras relativa al estudio de la cobertura radioeléctrica tiene el objetivo de evaluar la potencialidad de la infraestructura instalada y no conlleva la asunción por parte del operador de la obligación de realizar el despliegue mediante dicha banda.
86. En este sentido cabe tener en cuenta que, en la actualidad, de los cuatro operadores móviles de red únicamente tres disponen de derechos de uso en la banda de 700 MHz. Por tanto, de facto, se estarían limitando a tres los operadores que pueden optar a la ayuda, cuando los requisitos de acceso a las infraestructuras indican que hay que garantizar el acceso a, al menos, cuatro operadores, que presten los servicios objetivo de la ayuda.
87. Asimismo, en el caso de que el adjudicatario sea un operador que no dispone de los derechos de uso del dominio público radioeléctrico en dicha banda (por ejemplo, un operador de infraestructuras), ciertamente puede realizar un estudio como el que plantea las bases reguladoras de la ayuda, pero difícilmente podría comprometerse a realizar dicho despliegue.
88. Para evitar esta problemática se considera que debería indicarse con claridad que el objetivo del estudio de cobertura es exclusivamente evaluar y comparar la potencialidad de las propuestas de los distintos operadores que opten a la ayuda pero que no supone ningún compromiso de despliegue.

Undécimo. Estimación de la demanda y modelo de negocio

89. El anexo I del PO detalla el contenido de la memoria del proyecto. Los apartados 7 y 8 del citado anexo establecen cómo se debe presentar el plan de negocio y la justificación de la necesidad de la ayuda.
90. Para ello se indica que se realizará un análisis de sensibilidad con respecto a las estimaciones de demanda de acceso que contemple varios escenarios. Sin embargo, no se indican criterios de cómo deben ser esos escenarios o qué parámetros se deben tener en cuenta. Se recomienda que se presenten al menos tres escenarios de demanda de acceso distintos, siendo uno el pesimista (por ejemplo, solo accede un operador a la infraestructura financiada), un escenario realista y otro un escenario optimista (con tres o más operadores accediendo a la infraestructura pasiva).
91. Por otro lado, el apartado 8 del Anexo I señala que se tendrá que justificar la existencia de un déficit comercial o baja rentabilidad del proyecto mediante una serie de “*ratios como costes de oportunidad, coste medio de capital (WACC), tasa interna de retorno, valor actual neto y plazo de recuperación de la inversión*”. El valor neto actual (VAN) es muy relevante a la hora de analizar un modelo de negocio porque permite determinar el beneficio que puede obtener el operador, restando el coste de oportunidad y las rentabilidades resultantes que el operador podría haber conseguido dedicándose a otras actividades. Es por ello que se recomienda modificar las tablas relativas al plan de negocio del apartado 8 del citado anexo, donde únicamente se calcula el flujo de caja, para que se calcule también el VAN. Para ello será necesario añadir los siguientes parámetros: coste medio del capital (WACC), la depreciación y la amortización.
92. Asimismo, para las estimaciones del modelo de negocio, se recomienda usar el WACC más reciente que la CNMC aprobó para el operador del servicio portador de difusión de la señal de televisión, mediante la Resolución de 18 de noviembre de 2021³⁸. La razón de emplear este WACC y no el de los operadores integrados (mercados de telefonía y banda ancha móvil y fija) es que el grupo de empresas comparables utilizadas para el cálculo del WACC del primero tiene en la gestión de infraestructuras móviles pasivas su negocio principal, siendo esta actividad el objeto de las ayudas del PO. El valor del WACC aprobado por la CNMC para el

³⁸ Resolución de 18 de noviembre de 2021 de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC por la cual se aprueba la determinación de la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes del ejercicio 2021 de los operadores de comunicaciones electrónicas declarados con poder significativo de mercado y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores de Comunicaciones Electrónicas ([WACC/DTSA/009/21](#)).

ejercicio 2021 para el operador del servicio portador de difusión de la señal de televisión es de 5,69%.

Duodécimo. Cláusula de sobrecompensación

93. El PO establece medidas para evitar que exista una sobrecompensación de las actividades subvencionadas en distintos artículos (9, 31, 37 y 52). Asimismo, con el objeto de evitar una sobrecompensación posterior, las resoluciones de otorgamiento de las ayudas podrán incluir una cláusula de revisión del importe de la ayuda en la que se contemple la devolución de la parte causante de dicha sobrecompensación, en función del tipo de proyecto y de las incertidumbres de previsión de la demanda de acceso a la infraestructura, o una obligación de inversión de todos los beneficios suplementarios en ampliaciones adicionales de infraestructura pasiva, en las mismas condiciones de la ayuda concedida. Cuando el importe de la ayuda supere los 10 millones de euros, esta cláusula será preceptiva.
94. Asimismo, se indica que se entenderá que hay sobrecompensación cuando: *“el beneficiario logre una Tasa de Retorno ("TIR") superior a la que se ha establecido sobre la base del modelo financiero presentado en la fase de presentación de proyectos. Si el beneficiario supera la TIR de caso base más el 3%, se deberá reintegrar el exceso de TIR en función del nivel de inversión realizado por la administración en comparación con la inversión realizada por el beneficiario”*.
95. Se valora positivamente la indicación de estos parámetros en beneficio de la seguridad jurídica que puede otorgar a los operadores. Asimismo, únicamente se establece que esta cláusula sea preceptiva cuando el importe de la ayuda supere los 10 millones de euros. Según la información remitida solo uno de los proyectos de las zonas establecidas en el PO superaría esa cantidad. Sin embargo, el resto de los proyectos que no alcanzan los 10 millones de euros se sitúan alrededor de los 9 millones.
96. Dada la importancia de las ayudas que se van a licitar se recomienda ampliar la obligación a todos los proyectos para evitar efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y una sobrecompensación que irían en contra de la eficiencia y proporcionalidad de la medida de ayuda.
97. Por otra parte, y con el fin de dar mayor claridad a la forma de determinar el reintegro de la sobrecompensación (exceso del TIR) se recomienda añadir en los artículos 31.10 y 52.7 la explicación que se da en el párrafo 84 de la Decisión SA.64394 donde se detalla la forma de reintegrar la ayuda. A continuación, se propone una posible redacción: *“El exceso de la TIR a reintegrar, medida a partir del VAN de la rentabilidad del proyecto final, se determinará proporcionalmente*

a la intensidad de la ayuda. Por ejemplo, si la ayuda de la Administración asciende a X millones de euros y las inversiones en costes subvencionables no cubiertas por la ayuda sostenidas ascienden a Y millones de euros la Administración recuperará $X/(X+Y)$ de la TIR excesiva”.

Decimotercero. Conceptos susceptibles de ayuda

98. Esta Comisión no ha tenido acceso al proyecto de medida sometido a la CE, ni la Decisión SA.64394 establece con claridad qué costes son subvencionables. Aunque este proyecto de ayuda no se acoge al Reglamento UE de exención por categorías (RGEC)³⁹, dicha norma (artículo 52bis.2) establece como costes subvencionables todos los costes de construcción, gestión y explotación de una red móvil pasiva. Por ello, la literalidad de la normativa no contempla que se puedan incluir los costes generales o indirectos imputables al proyecto, ni se refiere a los costes de personal.
99. Por ello, resulta dudoso en qué medida se pueden incluir los costes generales o indirectos no especificados, como establece el punto segundo del artículo 14 del PO: *“se podrán incluir los gastos derivados de la elaboración del informe de auditor, mencionado en el artículo 29⁴⁰ de esta orden, y el de cualquier otro documento justificativo exigido, hasta el límite del uno por ciento del presupuesto financiable total, sin exceder los 10.000 euros”* [...] *“Adicionalmente se podrán incluir en el citado apartado los costes indirectos, que tendrán como límite el quince por ciento de los gastos financiables de personal”*. Así, no se conoce el motivo por el que se establece un umbral del 1% del importe subvencionable del proyecto, con un límite de 10.000 euros, bajo el cual el informe del auditor tiene la consideración de coste subvencionable.
100. En el anexo II del PO se contempla la posibilidad de imputar hasta el 20 por ciento de los demás costes directos del proyecto, sin justificación, así como en relación con los costes indirectos, se podrá imputar hasta un 15 por ciento de los costes directos de personal subvencionables también sin justificación.
101. Para el aprovechamiento y control de la ayuda se recomienda que se eliminen las opciones de presentar costes sin ningún tipo de justificación y que se consideren estos conceptos con el fin de adecuar el PO a la mejor adecuación

³⁹ Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión 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 modificado por los Reglamentos: Reglamento (UE) 2017/1084 de la Comisión de 14 de junio de 2017, Reglamento (UE) 2020/972 de la Comisión de 2 de julio de 2020, Reglamento (UE) 2021/452 de la Comisión de 15 de marzo de 2021 y Reglamento (UE) 2021/1237 de la Comisión de 23 de julio de 2021.

⁴⁰ Podría referirse al artículo 30 de la Orden y no al artículo 29.

con la normativa UE y con los principios de necesidad, proporcionalidad y eficiencia de la ayuda.

Decimocuarto. Solvencia económica y técnica y profesional

102. En los artículos 20, 22, 45 y 46 del PO, se establecen requisitos de solvencia económica, técnica y profesional para los solicitantes de las ayudas. En concreto, en el artículo 22 se indica que:

“Se considerará acreditada la solvencia económica del solicitante cuando el presupuesto financiable de los proyectos para los que se solicita la ayuda sea menor que el volumen de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios.

Como alternativa, un solicitante también podrá acreditar la solvencia económica en relación a cada proyecto presentado aportando el resguardo de una garantía depositada en la Caja General de Depósitos por el cien por cien (100%) de la ayuda total solicitada...

Se considerará acreditada la solvencia técnica cuando se hayan realizado previamente proyectos de similares o superiores características en los últimos cinco años, o se disponga de personal suficiente, en capacitación y número, para la realización del proyecto”.

103. En relación con la solvencia económica se viene recomendando que se tome un valor medio en los últimos tres años por ser menos restrictivo, en lugar de exigir la superación de dicho umbral en todos y cada uno de los años. Es una barrera de entrada para empresas de reciente creación, por lo que podría considerarse una suavización de este criterio (por ejemplo, utilizando un valor medio sólo para los años disponibles). Finalmente, cuando una empresa presente una solicitud a varios proyectos y no supere los umbrales exigidos, debería ser excluida sólo de los proyectos necesarios hasta cumplir el umbral y no de todos.
104. Si bien es cierto que añade la opción de que *“se disponga de personal suficiente, en capacitación y número, para la realización del proyecto”* no indica cual sería ese personal suficiente, por lo que deja al licitador excesiva discrecionalidad para su valoración.
105. En relación con las referencias realizadas en los artículos 20 y 45 a las cuentas depositadas en el Registro Mercantil se recomienda hacerla extensiva al Registro equivalente de cualquier país de la UE o de países con los que haya un acuerdo de reciprocidad.

Decimoquinto. Criterios de valoración

106. El artículo 24 y anexo III del PO establecen los criterios de evaluación de los proyectos presentados por los solicitantes de las ayudas.

107. En el caso de los criterios 1 y 2 relativos a cobertura de población y geográfica, no queda clara la forma en que se puntuará a los proyectos que no obtengan la máxima puntuación, señalándose al efecto que *“al resto de proyectos se le otorgará la puntuación intermedia que corresponda en función del menor porcentaje de cobertura de población estimada que provean”*. En aras de una mayor transparencia y claridad sería recomendable indicar en el PO cuál sería la fórmula a utilizar para calcular la puntuación de las diferentes ofertas.
108. Asimismo, el artículo 13 del PO establece que la intensidad máxima de las ayudas previstas en esta orden no podrá superar el 99% del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda. En esta primera convocatoria, el artículo 39 establece como límite máximo el 95% de los costes de todos los conceptos subvencionables.
109. No obstante, la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención debe ser la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador, por ello, es fundamental introducir un criterio de valoración que permita primar aquel proyecto que requiera una intensidad de ayuda inferior para proporcionar la misma cobertura que otros proyectos. De esta forma se podría incluir un criterio de eficiencia que relacione el objetivo de cobertura de población con el coste que supone en términos relativos. Tal como ha señalado esta Sala en anteriores ocasiones⁴¹, estos criterios reflejarían el objeto de la ayuda a la par que primarían la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomentaría la competencia entre los operadores en los despliegues de la red.
110. En buena parte de los objetivos del criterio 3 existe una falta de concreción que puede introducir elementos de excesiva discrecionalidad dada su descripción y puntuación (creación neta de empleo, participación de PYMES, micropymes, autónomos y startups, y de cohesión territorial). Se desconoce, por ejemplo, qué puntuación obtendría el oferente con mejor valoración pero que no obtuviese la consideración de excelente en todos los aspectos.
111. Por su parte, los criterios 4 y 5 recogen un margen de discrecionalidad muy amplio en la valoración sin fijar los criterios para realizar dicha valoración (se limita a señalar que se otorgará la máxima puntuación al que obtenga la consideración de excelente en todos los aspectos y al resto la puntuación que

⁴¹ Véanse los expedientes IPN/CNMC/015/16/MODIFICACIÓN ORDEN PLAN PEBA-NGA 2016, INF/DTSA/048/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN ANDALUCÍA, INF/DTSA/065/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN EXTREMADURA y INF/DTSA/007/21 AYUDAS TELEFONIA MOVIL GALICIA 2021-2023.

corresponda). Se estima conveniente establecer al menos los criterios para valorar los diferentes elementos a considerar de estos apartados 4 y 5.

112. Asimismo, en relación con el criterio de aprovechamiento de infraestructuras (máximo 2 puntos en el anexo III) se trata de una obligación normativa de eficiencia del proyecto por lo que no debería evaluarse independientemente. Por tanto, al estar estrechamente relacionado con la eficiencia económica y presupuestaria del proyecto, igualmente se propondría su eliminación y trasladar dicha puntuación al criterio añadido de menor intensidad de la ayuda.
113. Finalmente, cabe señalar que en la medida de lo posible los criterios deben expresarse de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas. En este sentido, se propone el replanteamiento de los criterios con un amplio margen de discrecionalidad.

Decimosexto. Plazo para la presentación de las solicitudes

114. En el artículo 43 del PO, se establece un plazo de 10 días hábiles para presentar la solicitud y la información sobre la infraestructura existente susceptible de poder ser utilizada o adecuada para prestar el servicio requerido a las zonas elegibles en una zona de concurrencia determinada, o bien la declaración de no disponer de infraestructura susceptible de poder ser utilizada o adecuada para prestar el servicio requerido.
115. Asimismo, posteriormente los solicitantes, que hayan superado la fase de pre-evaluación establecida en el artículo 22 del PO, dispondrán de un plazo de un mes para la presentación de los proyectos al proceso competitivo en cada zona de concurrencia. Dada la complejidad de los proyectos a presentar, como en otras ocasiones se recuerda la necesidad de otorgar a los operadores un plazo suficiente para preparar sus solicitudes. Por todo lo anterior, se recomienda que ambos plazos sean de al menos un mes.

Decimoséptimo. Soberanía digital

116. La previsión recogida en el artículo 10.7 que exige a los beneficiarios contribuir a los objetivos de soberanía digital y autonomía estratégica de la UE y a aprovisionarse de proveedores ubicados en la UE puede resultar restrictiva de la competencia. Debe valorarse si dicha exigencia cuenta con el oportuno respaldo legal y valorar su oportunidad. Se aconseja replantear los requisitos del artículo 10.6 del PO para evitar discriminar en función de la nacionalidad y el modelo de negocio.

Decimoctavo. Evaluación ex -post

117. 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 de los objetivos previstos como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia. Es clave extraer conclusiones sobre el diseño del esquema para introducir eventuales correcciones en futuros regímenes y evaluar el impacto sobre la competencia.

Decimonoveno. Comentarios adicionales

118. Entre la normativa aplicable que se enumera en el artículo 2 del PO, se podría añadir que la concesión de las ayudas se atenderá también al cumplimiento de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
119. En el artículo 7.2 del PO y en la Decisión SA.64394, se indica que la velocidad mínima y la latencia máxima a ofrecer se medirán teniendo la cuenta una carga mínima de celda del 30%. Sin embargo, en el anexo I del PO se hace referencia a un factor de carga por sector⁴² del 60%.
120. Aunque los criterios para el establecimiento de los precios de los servicios mayoristas, señalados en el artículo 7.9 del PO, siguen las pautas establecidas en las Directrices comunitarias de ayudas, el primer criterio, siguiendo lo previsto en estas directrices, son los precios “publicados” que prevalecen en otras zonas comparables y más competitivas. El texto remitido omite en un primer momento la referencia a su publicación, aunque sí que se menciona, posteriormente, probablemente al ajustarse al texto de la Decisión comunitaria. Para evitar diferentes interpretaciones, sería conveniente señalar que se trata de precios publicados.
121. El objetivo de cobertura geográfica de zonas elegibles con carreteras (artículo 24 del PO) se prevé valorar con arreglo al “*porcentaje de cobertura geográfica (zonas con carreteras)*”. Por su parte, en el anexo III el criterio se delimita en los siguientes términos: “*se valorará el porcentaje de cobertura geográfica (tramos de carretera elegibles)*”. Teniendo en cuenta que el artículo 6.2 del PO incluye entre los objetivos del proyecto los “*tramos de carreteras secundarias*” y para evitar confusiones sobre los elementos que se tendrán en cuenta en la valoración, se propone utilizar siempre la misma referencia a los tramos de carreteras.

⁴² Una estación base puede tener definidos varios sectores de emisión en función de las características de las antenas instaladas.

122. El artículo 37.4 del PO remite a una tabla del artículo 38 del mismo texto en la que se indicaría la intensidad máxima de las ayudas. Revisado el texto, la remisión debería realizarse al artículo 39 del PO.
123. En el artículo 38.1 del PO, habría que corregir la referencia a la latencia máxima (de 10 ms), cuando el PO se refiere a una latencia máxima de 100 ms.
124. Las puntuaciones de cada letra del apartado 4 del anexo III del PO parecen no coincidir con la puntuación máxima asignada para cada una.

VIII. CONCLUSIONES

125. Esta Comisión valora positivamente las medidas que tengan por objeto mejorar la conectividad de banda ancha de alta o muy alta velocidad de forma que se reduzca o se elimine la brecha digital entre zonas rentables y no rentables.
126. Tal como se ha expuesto en el presente informe, dado que las ayudas son para los elementos pasivos y para zonas de baja densidad de población y remotas, el PO se debe alinear a esta situación. De esta forma, sería conveniente permitir la participación de los operadores de infraestructuras sin que tuvieran que presentar un compromiso con un operador de comunicaciones móviles y evaluar el potencial de las infraestructuras propuestas por estos independientemente de los equipos activos que se instalen finalmente. En virtud de la participación y los proyectos recibidos, debe valorarse la oportunidad, en futuras fases, de subvencionar elementos activos con requisitos estrictos en cuanto a la calidad de servicio.
127. Asimismo, se considera adecuado que para la próxima medida de ayudas para el despliegue de servicios de banda ancha se solicite informe a la CNMC antes de remitir la medida a la CE.
128. Finalmente, a continuación, se proponen los siguientes cambios en el PO:
 - Indicar claramente en el PO que la infraestructura pasiva financiada debe incluir la fibra oscura necesaria en la red de backhaul.
 - Incluir las aclaraciones señaladas en lo relativo a las obligaciones de acceso y la gestión de los espacios vacantes de las infraestructuras pasivas.

- Adaptar el PO con las recomendaciones planteadas en lo relativo a la cláusula de sobrecompensación, los conceptos susceptibles de ayuda, la solvencia económica y técnica y los criterios de valoración de la convocatoria de ayudas.