

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS DE LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA LA PROVISIÓN DE CONEXIÓN MEDIANTE BACKHAUL MEDIANTE FIBRA ÓPTICA A EMPLAZAMIENTOS DE LAS REDES PÚBLICAS DE TELEFONÍA MÓVIL Y SE PROCEDE A UNA PRIMERA CONVOCATORIA (PROGRAMA ÚNICO 5G REDES – BACKHAUL FIBRA ÓPTICA)

(IPN/CNMC/021/22)

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 13 de julio 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.....	3
IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN	4
V. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO	7
VI. COMENTARIOS PARTICULARES	9
Primero. Zonas de concurrencia	9
Segundo. Criterios de valoración.....	10
Tercero. Neutralidad tecnológica	12
Cuarto. Ámbito material	13
Quinto. Obligaciones de acceso mayorista	15
Sexto. Oferta de referencia	16
Séptimo. Infraestructuras de un tercero	16
Octavo. Contabilidad separada	16
Noveno. Cláusula de sobrecompensación	17
Décimo. Solvencia técnica y económica	18
Undécimo. Subcontratación	19
Duodécimo. Domicilio y sede de los beneficiarios	19
Decimotercero. Conceptos susceptibles de ayudas.....	20
Decimocuarto. Plazo para la presentación de las solicitudes.....	20
Decimoquinto. Soberanía digital	21
Decimosexto. Evaluación ex -post.....	21
Decimoséptimo. Comentarios adicionales	21
VII. CONCLUSIONES	21

I. OBJETO DEL INFORME

1. Con fecha 13 de junio de 2022, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) solicitó a la CNMC informe sobre el Proyecto de Orden (PO) que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la provisión de conexión de *backhaul* mediante fibra óptica a emplazamientos de las redes públicas de telefonía móvil y se procede a una primera convocatoria por un importe total de 250 millones de euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) – Financiado por la Unión Europea – Nextgenerationeu. Programa “Único 5G redes - backhaul”.
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 100.2.x) de la LGTel² establece que, entre otras funciones, la CNMC será consultada por el Gobierno y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD) 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 remitido.

III. ANTECEDENTES

6. La estrategia “España Digital 2025”³ contiene, como medidas 5 y 6, el despliegue 5G en núcleos de población y en corredores de transporte. En el ámbito de estas

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 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10757

³https://portal.mineco.gob.es/ca-es/ministerio/estrategias/Paginas/00_Espana_Digital_2025.aspx

medidas, se contempla acelerar el establecimiento de redes y el despliegue de la tecnología 5G con la capacidad necesaria para la prestación de nuevos servicios y aplicaciones, mediante la extensión de la cobertura de las redes de telecomunicaciones ultrarrápidas en todo el territorio, particularmente en las zonas rurales y zonas estratégicas, contribuyendo a cerrar las actuales brechas digitales sociales, económicas, de género y territoriales.

7. Las ayudas contempladas en el PO remitido van dirigidas a la consecución de los objetivos del componente 15 del PRTR: “*Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G*”. Esta componente tiene entre sus objetivos el impulso a la transformación digital, apostando por el despliegue del 5G en todos los ámbitos territoriales, promoviendo así la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas.
8. El PO contempla en su disposición adicional primera que esta medida se notificará a la Comisión Europea (CE). Asimismo, en la exposición de motivos se indica que estas ayudas no se concederán hasta que no se reciba la declaración de conformidad o de no formulación de observaciones por parte de la CE, como establece el artículo 9.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
9. Durante la preparación del presente informe, la SETID ha lanzado la consulta pública sobre la identificación de emplazamientos de las redes públicas de telefonía móvil que no disponen de conexión a la red de retorno (backhaul) mediante fibra óptica ni se prevé que dispongan de dicho tipo de conexión en los próximos tres años, y sobre el PO objeto del presente informe⁴.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE ORDEN

10. La propuesta de Orden Ministerial remitida se estructura en una exposición de motivos, 53 artículos -agrupados en dos capítulos-, una disposición adicional, una disposición única y 6 anexos.
11. El **capítulo I (artículos 1 a 33 del PO)** establece las bases reguladoras que se aplicarán a la convocatoria del programa de ayudas públicas “Único 5G Redes - Backhaul” que incluyen, entre otros aspectos, el objeto, los ámbitos temporal y geográfico, los conceptos susceptibles de ser subvencionables, los requisitos y obligaciones de los beneficiarios, las obligaciones de acceso al uso de la infraestructura subvencionada, etc.

4

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/consultapublica/Paginas/Consulta-publica-identificacion-emplazamientos-redes-publicas.aspx>

12. El objeto de las bases reguladoras es la concesión de ayudas públicas, en régimen de concurrencia competitiva, para la provisión de conexión de backhaul mediante fibra óptica de aquellos emplazamientos existentes de redes de comunicaciones electrónicas de servicios móviles de banda ancha inalámbrica (redes públicas de telefonía móvil), en municipios de menos de 20.000 habitantes, que forman parte o se prevé formarán parte de la red que proporcionará servicios 5G, que no disponen en la actualidad de un backhaul de fibra óptica que permita hacer frente a servicios actuales y previsibles futuros, fruto de la implantación de las capacidades y características de las redes 5G.
13. La SETID identificará y hará públicos los emplazamientos existentes que sea susceptibles de ayuda. Se incluirán los emplazamientos que carezcan de backhaul de fibra y en los que no existan planes para el despliegue de estas conexiones backhaul de fibra en los próximos tres años. Se excluirán todas las zonas sujetas a obligaciones de cobertura, los municipios de más de 20.000 habitantes y los emplazamientos que puedan ser financiados a través de la convocatoria de ayudas del programa Único 5G Redes - Pasivas. El ámbito temporal de la orden será hasta 31 de diciembre de 2025.
14. Los elementos subvencionables de las conexiones de backhaul de fibra incluyen tanto la infraestructura física para provisión de las conexiones backhaul y los elementos pasivos de fibra oscura, como los elementos activos necesarios para iluminar la fibra y la gestión del tráfico generado desde los emplazamientos donde se provea dicha conectividad⁵. Las conexiones de backhaul se tendrán que dimensionar para un mínimo de cuatro operadores.
15. Para solicitar las ayudas del PO, se deberá ostentar la condición de operador debidamente habilitado conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel.
16. Asimismo, los beneficiarios deberán aportar toda la información requerida, en particular, los datos relativos a la identificación catastral de la ubicación de los emplazamientos objeto de la subvención, obtenida de los órganos oficiales competentes en la materia, con el nivel mínimo de información que proporciona la Dirección General de Catastro.
17. Las bases reguladoras establecen que los beneficiarios de las ayudas deberán proporcionar acceso a otros operadores a toda la infraestructura subvencionada, incluidos elementos activos, durante un periodo mínimo de diez años; y, respecto

⁵ Esto incluye desde el punto de entrega del tráfico en el emplazamiento hasta el punto de interconexión, en base al proyecto del beneficiario.

a la parte pasiva de la infraestructura, de forma ilimitada en el tiempo a partir de la fecha de finalización de la ejecución del proyecto (artículo 7.2 PO).

18. Asimismo, los beneficiarios deberán explotar la infraestructura subvencionada durante un mínimo de diez años desde la finalización del plazo de ejecución del proyecto. En el caso de que la infraestructura sea adquirida por otro propietario, el contrato de compraventa deberá incluir las obligaciones de acceso y requisitos de la medida de ayudas públicas.
19. También se establece que el beneficiario podrá subcontratar a terceros hasta el 70 por ciento del importe total de la actividad subvencionada. Por otro lado, la intensidad máxima de la ayuda será del 90 por ciento del coste del proyecto.
20. La convocatoria se dividirá en dos fases:
 - Fase de preevaluación (artículo 22 del PO): en la que se acreditará la condición de operador de comunicaciones electrónicas debidamente habilitado del solicitante, su solvencia técnica y económica y presentará las declaraciones responsables y demás documentos electrónicos necesarios para solicitar la ayuda.
 - Fase de evaluación (artículo 23 del PO): superada la fase anterior, las solicitudes serán valoradas en virtud de cinco criterios: (i) objetivo de provisión de conexión de backhaul de fibra óptica a emplazamientos que no disponen de dicha conexión, (ii) reutilización de infraestructuras existentes, (iii) grado de definición del proyecto: descripción técnica, plan de ejecución, explotación y comunicación del proyecto, incluyendo la dimensión de género y los objetivos medioambientales del principio de no causar daño significativo (DNSH⁶), (iv) objetivos de creación neta de empleo en España, de participación de PYMES, micropymes, autónomos y startups, y de cohesión territorial; y (v) plan de negocio.
21. El **capítulo II (artículos 34 a 53 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.
22. El programa cuenta con un presupuesto total de 250 millones de euros en ayudas que se llevarán a cabo mediante una convocatoria concedida en dos anualidades (el presupuesto del programa son 224,5 millones para 2022 y 25,5 millones para 2023).

⁶ Por sus siglas en inglés, “*do no significant harm*”.

23. Se definen cuatro zonas como ámbito geográfico de concurrencia para la obtención de las ayudas:
- 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.
24. Cada proyecto que opte a las ayudas deberá ajustar su ámbito geográfico de actuación a una de estas cuatro zonas de concurrencia. Asimismo, cada solicitante puede presentar un proyecto por cada una de las zonas. Cada proyecto deberá alcanzar un objetivo mínimo del 10% del número de emplazamientos elegibles en cada comunidad autónoma incluida en la zona de concurrencia.
25. El **PO incluye seis anexos** que especifican el contenido de la memoria del proyecto, el contenido de la cuenta justificativa, los criterios de valoración de solicitudes y las condiciones específicas a respetar en relación con el principio DNSH.
26. Otros anexos incluyen las declaraciones de compromiso en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR; y de cesión y tratamiento de datos en relación con la ejecución de actuaciones del PRTR.

V. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO

27. Se valora positivamente el Proyecto de Orden que se encuadra en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado por las autoridades comunitarias y el PRTR.
28. Se valora positivamente que las zonas geográficas a las que se destinen las ayudas para la infraestructura del backhaul (municipios de menos de 20.000 habitantes) sean consistentes con las obligaciones de cobertura de la banda 700 MHz establecidas en una de las concesiones adjudicadas⁷, en virtud de la

⁷ La Orden ETD/534/2021 establece distintas obligaciones de cobertura para las concesiones demaniales: una concesión tiene obligación de cobertura para municipios de más de 20.000 habitantes y las otras dos para municipios de más de 50.000 habitantes.

Orden ETD/534/2021⁸. Los municipios incluidos bajo las obligaciones de cobertura de la banda 700 MHz son zonas donde los operadores adjudicatarios han asumido la prestación de servicios 5G de alta capacidad desde sus estaciones base; por ello, tendrán que desplegar un backhaul de alta capacidad para prestar este tipo de servicios en dichas estaciones.

29. Asimismo, se valora positivamente la configuración de la duración de las obligaciones mayoristas establecidas a los beneficiarios de las ayudas (artículo 7.2 PO)⁹ y que se indique específicamente que será la CNMC la encargada de resolver los conflictos que surjan entre los operadores solicitantes de acceso y los operadores beneficiarios de la ayuda (artículo 7.5 PO) y que la norma incluya como criterios de valoración la adecuación de las infraestructuras existentes como posibles receptoras de ayudas (artículo 23 PO).
30. Esta Comisión valora como positivas las condiciones previstas en el Anexo IV del PO en aplicación del principio DNSH en las fases de construcción y desmantelamiento de las propias infraestructuras, así como el reciclado de los equipos a instalar y, con ello, el fomento de una economía circular en el propio sector, debiendo tenerse en cuenta en cualquier caso la Guía Técnica sobre la aplicación del principio DNSH, en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aprobado por la Comisión Europea (Comunicación 2021/C 58/01).
31. Asimismo, debe ponerse de relieve que, conforme al artículo 3 de la nueva LGTel, las autoridades competentes en materia de telecomunicaciones deben perseguir el objetivo de fomentar la competencia sostenible. En este sentido, esta Comisión considera con carácter general que las ayudas previstas en el PO objeto del presente informe cumplen con dicho objetivo (ver a este respecto en cualquier caso el comentario del párrafo 61).
32. No obstante, la documentación aportada carece de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), lo que limita el análisis por parte de la CNMC, y carece también de un estudio que se menciona en la exposición de motivos del

⁸ Orden ETD/534/2021, de 26 de mayo por la que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 700 MHz y se convoca la correspondiente subasta

⁹ Acceso a otros operadores a toda la infraestructura subvencionada, incluidos elementos activos, durante un periodo mínimo de diez años, y acceso ilimitado en el tiempo a la parte pasiva de la infraestructura. Tanto el Reglamento General de Exención por Categorías (Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014), como las directrices de ayudas a la banda ancha de la Comisión Europea en proceso de revisión, fijan estos plazos como necesarios.

PO, elaborado por una universidad, sobre la idoneidad de la fibra óptica para dar soporte de backhaul en redes 5G.

33. Asimismo, surgen algunas dudas sobre el diseño de la medida y su posterior implementación, tal como se expone en el siguiente apartado.

VI. COMENTARIOS PARTICULARES

Primero. Zonas de concurrencia

34. En los últimos años se ha producido un proceso de desintegración vertical entre los operadores de redes móviles (OMR) y las empresas gestoras de los emplazamientos (infraestructura pasiva) conocidas también como torreras, ya sean independientes o que pertenezcan al mismo grupo empresarial del OMR.
35. El mercado de servicios de acceso a emplazamientos donde se albergan las estaciones base de los OMR se caracteriza por la existencia de diferentes empresas gestoras que se encargan de la tenencia, explotación y desarrollo de las infraestructuras pasivas, provisión de energía eléctrica, seguridad, etc.
36. En este mercado, coexisten varias empresas gestoras de emplazamientos de ámbito nacional con otras de implantación regional o local. En la actual estructura del mercado es habitual que una proporción mayoritaria de las estaciones base de cada operador esté ubicada en los emplazamientos gestionados por torreras, y no de los propios operadores móviles como sucedía en el pasado.
37. En esta línea, la subvención objeto del PO -conexión de backhaul- podría suscitar el interés no solo de los OMR sino también y, en especial, de las torreras, ya que permitiría mejorar la conectividad de los emplazamientos que actualmente poseen.
38. En cada ámbito geográfico en los que se divide la convocatoria podemos encontrar varias empresas de emplazamientos en los que se ubican los diferentes OMR, desde empresas de carácter nacional a empresas con un ámbito de actuación regional, e incluso local.
39. Es por ello que la elección de un único beneficiario en amplias zonas geográficas, como las zonas de concurrencia establecidas en el PO, concedería una ventaja competitiva significativa a una determinada torrera u OMR, frente a otros competidores que no reciban subvención para el backhaul; y excluye a las empresas de emplazamientos presentes en ámbitos geográficos reducidos.
40. Dicha ventaja competitiva, si el beneficiario fuera una torrera, no sería compensada por las obligaciones mayoristas impuestas en el PO, puesto que la

obligación de ofrecer servicios mayoristas va dirigida únicamente a favor de los OMR.

41. Por todo lo anterior, se estima que el modelo de concurrencia diseñado plantea potenciales efectos negativos para la competencia tanto en el mercado de prestación de servicios de acceso a emplazamientos de infraestructuras de comunicaciones móviles para OMR, como en los diferentes mercados minoristas y mayoristas de comunicaciones móviles, y por ello se recomienda que se revise para evitar los efectos expuestos.
42. A estos efectos, se estima más adecuado un sistema de ayudas por emplazamientos elegibles, de forma que se distribuyan los fondos disponibles entre los solicitantes que superen los requisitos mínimos exigibles y en función de la valoración obtenida.
43. En el caso de que la cantidad de emplazamientos elegibles sea demasiado elevada para gestionar los proyectos, se plantea que el tamaño de las zonas de concurrencia sea de ámbitos geográficos mucho menores que las zonas de concurrencia establecidas en el PO. Por ejemplo, todos los emplazamientos que dependan de un mismo punto de interconexión, el conjunto de emplazamientos de ámbito insular o como máximo al ámbito provincial y manteniendo el requisito de presentar un proyecto por zona de concurrencia, en línea con lo propuesto por esta Comisión en el informe a las ayudas ÚNICO 5G Redes - Pasivas. De forma subsidiaria, se podría explorar la alternativa de permitir que hubiera varios adjudicatarios por zona de concurrencia, en especial, cuando los emplazamientos propuestos presentaran un alto grado de complementariedad¹⁰.

Segundo. Criterios de valoración

44. El artículo 23 del PO contempla cinco **criterios de valoración**. Se considera que dichos criterios podrían no ponderar suficientemente algunas características de los emplazamientos que resultan relevantes para racionalizar las ayudas y que las mismas cumplan con el objetivo de extender la cobertura de redes de telecomunicaciones ultrarrápidas en todo el territorio, particularmente en las zonas rurales, tal como se señala reiteradamente en la exposición de motivos.
45. Por ello, en el caso de que las zonas de concurrencia no coincidan con un emplazamiento, se recomienda modificar el primer criterio (objetivo de provisión de conexión de backhaul de fibra óptica a emplazamientos) que valora la mayor cantidad de emplazamientos por proyecto. Se recomienda que el primer criterio se modifique para que también valore el establecimiento de conexiones de

¹⁰ Dos emplazamientos presentan un alto grado de complementariedad cuando las zonas de cobertura que potencialmente pueden proveer presentan un bajo grado de solape.

backhaul con fibra en las **zonas más remotas** respecto a zonas menos remotas dentro de cada zona de concurrencia. De esta forma, se podrían ponderar con más puntos los emplazamientos ubicados en municipios de menos de 5.000 habitantes (5 puntos), para los emplazamientos en municipios entre 5001 y 10.000 habitantes (3 puntos), para los emplazamientos en municipios entre 10.001 y 15.000 habitantes (1 punto) y ninguno para los ubicados en municipios de 15.001 hasta 20.000 habitantes.

46. En esta misma línea, para maximizar la eficacia de las obligaciones mayoristas que se prevé imponer a los beneficiarios de la ayuda, se propone valorar las conexiones de backhaul para aquellos emplazamientos que tengan la **capacidad de albergar más OMR** -en coherencia con la obligación del artículo 6.5 del PO. Las obligaciones mayoristas correspondientes al acceso a la obra civil y fibra oscura requieren de la instalación de equipamiento por parte del OMR. Por tanto, para que dichas obligaciones resulten efectivas es necesario que el backhaul (en el emplazamiento y/o en el punto de interconexión) tenga la capacidad de albergar los equipos de los OMR.
47. Para poner en valor este hecho, se propone la siguiente valoración de los emplazamientos: si existen recursos para ubicar equipos de cuatro operadores (5 puntos), si existen recursos para ubicar equipos de tres operadores (4 puntos), si existen recursos para ubicar equipos de dos operadores (3 puntos) y para los emplazamientos con un único operador sin espacio físico adicional (0 puntos). De esta forma, al solicitante con más puntos le correspondería la máxima valoración y el resto obtendrían la valoración proporcional a los puntos obtenidos.
48. Asimismo, el artículo 13.3 del PO establece que la intensidad máxima de las ayudas previstas en esta orden no podrá superar el 90% del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda. 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 conexiones de backhaul respecto de otros proyectos. De esta forma se podría incluir un criterio de eficiencia que relacione el objetivo de provisión de conexión de backhaul con el coste que supone en términos relativos. Tal como ha señalado esta Comisión en anteriores ocasiones¹¹, estos criterios reflejarían el objeto de la ayuda a la par que primarían

¹¹ 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, INF/D TSA/065/17/AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES EN EXTREMADURA, INF/D TSA/007/21 AYUDAS TELEFONIA MOVIL GALICIA 2021-2023 e IPN/CNMC/004/22.

ofrecen elevada capacidad de transmisión y escalabilidad¹³ de esta, eliminan cuellos de botella entre la red de acceso y la red troncal, tienen reducidos costes de mantenimiento y son más sostenibles desde el punto de vista del consumo energético¹⁴, es relevante tener presente que los despliegues de redes de acceso dependen de la orografía y de los permisos de las administraciones competentes para llevar a cabo las correspondientes obras civiles. Esto hace que no siempre sea viable el despliegue de soluciones cableadas.

54. Asimismo, en virtud del **principio de neutralidad tecnológica**, se recomienda fijar más bien, de manera motivada, unas características técnicas mínimas de capacidad o calidad que deban ser exigibles a las conexiones de backhaul susceptibles de percibir ayuda (y definir el salto cualitativo necesario para garantizar la provisión de los servicios deseados). De esta forma, los operadores podrán valorar en cada caso qué tecnología se adapta mejor en cada supuesto (fibra, radioenlaces de alta capacidad¹⁵ punto a punto u otras alternativas disponibles). Esto iría en línea con la Orden ETD/507/2022¹⁶ sobre ayudas de infraestructura pasiva donde se contemplaba que, en casos justificados, se puede financiar infraestructura de backhaul mediante el empleo de radioenlaces punto a punto.

Cuarto. **Ámbito material**

55. El artículo 3 del PO define el ámbito material de la ayuda y, entre otros elementos, incluye los elementos pasivos necesarios para el despliegue de fibra oscura desde el punto de entrega (PdE) del emplazamiento hasta el punto de interconexión (Pol). El punto de entrega se define como *“el punto al que se hace llegar el tráfico de los operadores activos en el emplazamiento elegible, para su agregación y transporte al punto de interconexión adecuado”*. En los artículos 6.1 y 7.1 se indica que: *“la infraestructura deberá construirse de manera que no sea*

¹³ Capacidad de incrementar la velocidad de transmisión con menores costes en comparación con otras alternativas.

¹⁴ BoR (22) 93 BEREC Report on Sustainability Assessing BEREC's contribution to limiting the impact of the digital sector on the environment https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/10282-berec-report-on-sustainability-assessing-berecs-contribution-to-limiting-the-impact-of-the-digital-sector-on-the-environment

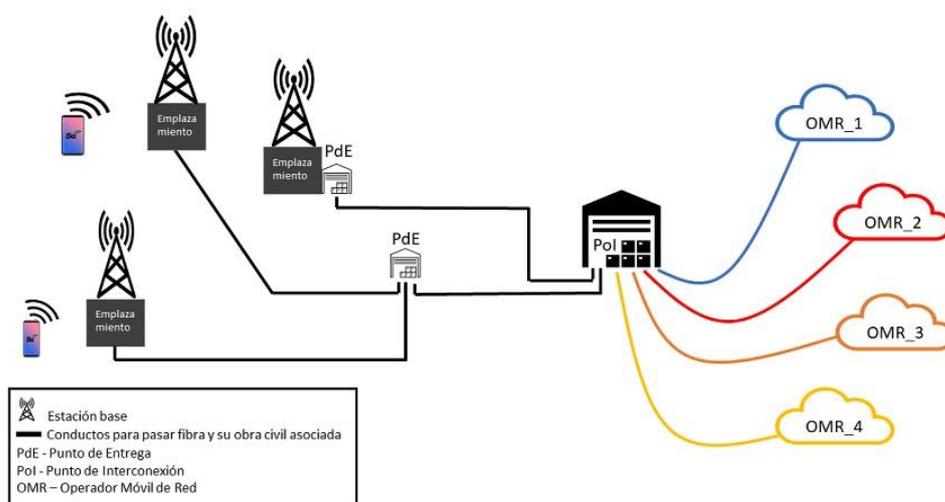
¹⁵ La alta capacidad debe garantizar al menos capacidad de backhaul para cuatro redes de muy alta velocidad (5G).

¹⁶ Orden [ETD/507/2022](#), de 2 de junio, 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».

necesaria posteriormente obra civil adicional hasta el punto de entrega de tráfico del emplazamiento". De las definiciones dadas en el PO, no queda claro donde se debe ubicar el PdE (en el emplazamiento donde están las estaciones base o en otro punto agregando el tráfico de más de un emplazamiento), asimismo, el PO no aclara si el Pol debe establecerse por cada PdE, o bien, si un Pol puede agregar varios PdE.

56. Es importante que el PO defina las características e identifique donde debe estar la ubicación del PdE y Pol, en la medida de lo posible. Estos aspectos son relevantes para determinar, por un lado, los elementos a subvencionar (por ejemplo, obra civil necesaria de los conductos desde el emplazamiento hasta el PdE o hasta el Pol) y, por otro lado, los servicios mayoristas a ofrecer a los OMR para que accedan a sus estaciones base (ver el comentario posterior sobre las obligaciones de acceso). En el siguiente esquema, se muestra una posible disposición de los elementos que intervienen en el establecimiento del backhaul.

Ilustración 1: Esquema de una posible configuración de la red de backhaul entre los emplazamientos y el Pol



57. Para llevar a cabo lo indicado se recomienda modificar el artículo 3 para aclarar que la provisión de conexión de backhaul mediante fibra óptica (o la tecnología alternativa más adecuada en cada situación) incluye todos los elementos enumerados en el citado artículo que se encuentren comprendidos desde el emplazamiento hasta el Pol.
58. También se recomienda aclarar a qué “elementos pasivos” necesarios para el despliegue de fibra oscura se refiere el artículo 3.1 cuando en el punto anterior ya se indican las obras civiles con referencia a los conductos.

Quinto. Obligaciones de acceso mayorista

59. El artículo 7.2 del PO contempla que los beneficiarios de la ayuda deben dar “acceso efectivo a la totalidad de la infraestructura subvencionada” tanto a elementos activos como a elementos pasivos. Sin embargo, no se concretan los servicios mínimos a ofrecer. Se recomienda incluir los servicios mínimos que deben ofrecer los beneficiarios de la ayuda. De esta forma, los beneficiarios de la ayuda además de proporcionar acceso a la infraestructura pasiva (como postes, conductos, etc.) y a la fibra oscura, deberían ofrecer al menos un servicio activo adecuado para la transmisión del tráfico móvil de las estaciones base de los emplazamientos hasta el punto donde puedan conectarse los operadores móviles con su red¹⁷. Las características de este servicio de acceso deben guardar, necesariamente, estrecha relación con la ubicación del PdE y del Pol. En un escenario donde exista un Pol por emplazamiento o número reducido de emplazamientos, este servicio de acceso podría tener unas características parecidas a las líneas alquiladas (ORLA), en las que el operador contrataría un servicio punto a punto desde el emplazamiento hasta su red troncal.
60. Por el contrario, en un escenario en el que un Pol cubriera un número significativo de emplazamientos podría resultar más eficiente que el servicio mayorista ofreciera cierto nivel de agregación, de forma similar a lo que sucede con el servicio NEBA, con el nivel de calidad necesario para realizar la conexión de backhaul.
61. En el supuesto de que dos emplazamientos se encuentren cercanos, se recomienda que en la medida de lo posible compartan la mayor parte de la infraestructura de backhaul que sea posible. De esta forma, se minimizaría el impacto medioambiental en la construcción de nuevos tramos y se reutilizarían las infraestructuras subvencionadas en línea con los objetivos marcados en el Anexo IV del PO.
62. Aunque los criterios para el **establecimiento de los precios** de los servicios mayoristas, señalados en el artículo 7.4 del PO, siguen las pautas establecidas en las Directrices comunitarias de ayudas¹⁸, 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 esta referencia a su publicación. Para evitar diferentes interpretaciones, sería conveniente señalar que se trata de precios publicados.

¹⁷ A modo de ejemplo, estos servicios han sido establecidos como condiciones en la Decisión de ayudas de la Comisión Europea a Italia SA.100557 (ver párrafo 55.f y 55.g)

¹⁸ 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)

Sexto. Oferta de referencia

63. El artículo 7.8 del PO establece que el beneficiario deberá publicar una **oferta de referencia** de acceso a las infraestructuras. Se debería establecer un plazo para la publicación de dicha oferta con el objeto de que los OMR puedan planificar en qué Pol les interesa conectarse con suficiente antelación. Una referencia podría ser el plazo de seis meses (para la disponibilidad del servicio mayorista) establecido en las Directrices de ayudas a la banda ancha¹⁹.
64. Esta Comisión considera que, para garantizar el acceso a la infraestructura y conexiones de backhaul subvencionadas mediante un acceso completo, transparente y no discriminatorio, la oferta de referencia deberá contener los emplazamientos, los Pol correspondientes y la descripción de los servicios mayoristas, como el acceso a elementos pasivos (como los conductos o elementos equivalentes), el acceso a la fibra oscura y al menos un servicio activo (como podría ser una línea alquilada u otro servicio activo), la capacidad disponible, los tiempos de provisión, etc.

Séptimo. Infraestructuras de un tercero

65. El artículo 20.3 del PO señala que *“los solicitantes que quieran incluir en sus proyectos la utilización de infraestructuras existentes que no son de su propiedad deberán alcanzar los acuerdos precisos para este fin teniendo en cuenta los requisitos establecidos en esta orden respecto de las infraestructuras objeto de ayuda”*. Sería oportuno señalar que los solicitantes deberán aportar esos acuerdos como parte del proyecto adjunto a la solicitud, para que la SETID pueda comprobar que el **titular de la infraestructura** acepta las condiciones establecidas en las bases reguladoras del PO. Esto es relevante porque permite hacer un uso más eficiente de las infraestructuras ya existentes y garantizar que, aunque haya un cambio de titularidad en la infraestructura, los operadores que hacen uso de ella no se verán afectados.

Octavo. Contabilidad separada

66. El artículo 10.7 del PO establece que *“los beneficiarios deberán llevar su contabilidad con el suficiente grado de detalle para que los gastos objeto de subvención estén claramente identificados en la contabilidad de la entidad”*. Esta Comisión considera que el establecimiento de un **sistema de contabilidad**

¹⁹ 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 (apartado 78.g). Ver también el apartado 135 del borrador de nuevas directrices sometidas a consulta pública por la Comisión Europea.

separada²⁰ sería lo más eficiente -porque permite garantizar la separación entre los fondos recibidos en el marco de la ayuda y otros fondos-, para que la ayuda siga siendo proporcional y no dé lugar a una sobrecompensación o a una subvención cruzada de las actividades no subvencionadas. Asimismo, la contabilidad separada permite la evaluación ex post de las ayudas y el control de la cláusula de sobrecompensación, así como en el caso de tener que fijar precios mayoristas por parte de la CNMC.

Noveno. Cláusula de sobrecompensación

67. La **cláusula de sobrecompensación** del artículo 30 del PO está en línea con la incluida en la Orden ETD/507/2022, medida de ayudas que fue declarada compatible con el mercado interior de conformidad con el artículo 107.3.c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) por la Decisión SA.64394 de la Comisión Europea²¹. No obstante, se podría añadir más detalle sobre cómo determinar la existencia de sobrecompensación en las ayudas de este programa, siguiendo lo planteado en el borrador de directrices de banda ancha de la Comisión Europea²², tal como esta Comisión planteó en el informe al PO sobre el programa ÚNICO Demanda Rural²³.
68. Para poder precisar la sobrecompensación, se propone que, en el plan de negocio que el solicitante ha de presentar, incluya tres posibles escenarios, según el número de clientes esperados del servicio 5G: más probable, optimista y pesimista. Para cada uno de los escenarios, se calculará la correspondiente Tasa Interna de Retorno (“TIR”), la cual es un indicador de los beneficios esperados por el beneficiario en cada escenario.
69. Se debería entender que hay sobrecompensación cuando el beneficiario logre una TIR superior a la que se ha establecido sobre la base del modelo financiero del escenario resultante (de los presentados en la fase de evaluación de proyectos). En aras de fomentar las eficiencias de costes y los incentivos para

²⁰ Ver párrafo 162 del borrador de las directrices de banda ancha sobre la separación contable: https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-broadband_en

²¹ Decisión [SA.64394](#) (2021/N) – RRF- España – Programa nacional de ayuda a las infraestructuras pasiva para redes móviles.

²² Ver párrafos 154 a 161 del borrador de las directrices de banda ancha: https://ec.europa.eu/competition-policy/public-consultations/2021-broadband_en

²³ Informe de la CNMC, de 21 de junio de 2022, sobre el PO por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la configuración de un servicio mayorista que permita la contratación de un servicio minorista asequible de conexión de banda ancha a una capacidad mínima de transmisión de 100 Mbps principalmente en zonas rurales remotas y la instalación del equipamiento necesario -Programa UNICO Demanda rural (IPN/CNMC/014/22).

que los operadores participen en la licitación, si el beneficiario logra una TIR que no supere al beneficio razonable más un 30% de incentivo, no deberá devolver esa sobrecompensación. El parámetro que es utilizado en este tipo de proyectos de forma mayoritaria, como proxy de un beneficio razonable, es el WACC, que suele interpretarse como el coste de financiación de una empresa. En este caso, el WACC más reciente que ha calculado la CNMC para mercados de telefonía y banda ancha fija y móvil ha sido el del ejercicio 2021, con un valor de 4,82% y un valor de 5,69% para el mercado de torreras²⁴. A modo de ejemplo, el adjudicatario no incurriría en sobrecompensación si su TIR no supera un 6,27%, resultado de la suma del WACC señalado anteriormente (4,82%) más un 30% de incentivo sobre ese valor.

70. En caso de que la TIR resultante sea superior a un 6,27%, el beneficio, medido a partir del VAN de la rentabilidad del proyecto final, que supere el umbral del 6,27% deberá repartirse entre el beneficiario y el Estado, sobre la base de la intensidad de la ayuda. Por ejemplo, si el TIR resultante es del 10% y la intensidad de la ayuda es del 90%, el beneficio obtenido del 6,27% al 10% se repartirá: el 90% para el Estado y el 10% para el beneficiario.

Décimo. Solvencia técnica y económica

71. En el artículo 22.b) del PO se indica que la **solvencia económica** se acreditará: *“cuando la cuantía asignada en la convocatoria para la financiación de los proyectos solicitados, sea menor que la suma total de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios”*. Tal como ya se ha indicado en anteriores informes, se recomienda considerar el valor medio obtenido en los últimos tres años por ser menos restrictivo, en lugar de exigir la suma total de los tres años.
72. En el mismo artículo se indica que se *“considerará acreditada la solvencia técnica cuando se hayan realizado en los últimos cinco años proyectos de similares o de superiores características”*. Este umbral de cinco años puede suponer una barrera de entrada para empresas de nueva creación al no poder justificar la realización de proyectos con la citada anterioridad. Si bien es cierto que se añade la opción de que *“se disponga de personal suficiente, en capacitación y numero, para la realización del proyecto”* no indica cual sería ese personal suficiente, por lo que deja al licitador excesiva discrecionalidad para su valoración y se aconsejaría una mayor concreción.

²⁴ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3833771_5.pdf

Undécimo. Subcontratación

73. El artículo 11 del PO establece que el beneficiario podrá subcontratar con terceros la ejecución de parte de la actividad subvencionada hasta el 70% del importe total. Si bien es cierto que la normativa permite este nivel de subcontratación, desde un punto de los principios de necesidad, proporcionalidad y eficiencia de la ayuda, se recomienda establecer un umbral del 50%, para además ajustarse al porcentaje supletorio que establece el artículo 29.2 de la Ley General de Subvenciones²⁵: *“La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada”*.
74. Dado que en este caso se supera ese umbral supletorio de referencia y no se dispone de la justificación de la MAIN, se propone una mayor justificación identificando las razones para ello, siendo evaluadas desde la óptica de su necesidad y proporcionalidad.

Duodécimo. Domicilio y sede de los beneficiarios

75. El artículo 10.8 del PO establece que los beneficiarios deberán cumplir las siguientes obligaciones en materias de sede y de empleo: *“a) Tener en España su domicilio fiscal y, en el caso de que fuese distinta, la sede de su principal centro operativo, y mantenerlos así hasta la terminación de la actividad o de las actividades objeto de subvención”*.
76. Este criterio puede ser restrictivo de la competencia, sin que se haya justificación en el texto normativo (tampoco se dispone de la MAIN por lo que no se puede valorar si en dicho texto se contiene una fundamentación al respecto).
77. El artículo 1.5 del Reglamento UE de exención por categorías (RGEC)²⁶ califica como una infracción indisoluble del Derecho de la Unión (por extensión, aplicable por tanto también a ayudas notificadas, como es el caso) las ayudas cuya concesión esté supeditada a la obligación de que el beneficiario tenga su sede en el Estado miembro pertinente o de que esté establecido

²⁵ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-20977>

²⁶ 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.

predominantemente en ese Estado miembro; autorizando, sin embargo, el requisito de disponer de un establecimiento o de una sucursal en el Estado miembro que concede las ayudas en el momento en que se hagan efectivas.

78. Se recomienda relajar la exigencia de la mención al “*principal centro operativo*” a simplemente disponer de establecimiento o sucursal.

Decimotercero. Conceptos susceptibles de ayudas

79. Aunque este proyecto de ayuda no se acoge al RGEC, dicha norma (artículo 52.2) establece como costes subvencionables todos los costes de construcción, gestión y explotación de una red fija de banda ancha. 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.
80. Por ello, resulta dudoso en qué medida se pueden incluir los costes generales o indirectos no especificados, como establece el artículo 14.2 del PO. 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. De cara a su mayor adecuación con los principios de necesidad, proporcionalidad y eficiencia de la ayuda se recomienda su replanteamiento o mayor justificación, proponiéndose en cualquier caso que estos topes máximos no impidan, sino todo lo contrario, incentiven, la concurrencia de ofertas por debajo de estos umbrales, desincentivando así un posible alineamiento de precios en aquellos.
81. 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. Por los mismos motivos, se recomienda reconsiderar las opciones de presentar costes sin ningún tipo de justificación.

Decimocuarto. Plazo para la presentación de las solicitudes

82. En el artículo 42 del PO, se establece un plazo de **10 días naturales** para presentar la solicitud y la información sobre la infraestructura existente susceptible de poder ser utilizada o adecuada en una zona de concurrencia determinada. No se ha observado un plazo posterior para presentar los proyectos que concurran al proceso competitivo en la siguiente fase (evaluación). 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, en la medida de lo posible, de al menos un mes.

Decimoquinto. Soberanía digital

83. La previsión recogida en el artículo 10.9 del PO, que exige a los beneficiarios contribuir a los objetivos de soberanía digital y autonomía estratégica de la U.E y a aprovisionarse de proveedores ubicados en la U.E. puede resultar restrictiva de la competencia. Debe valorarse si dicha exigencia se encuentra amparada legamente, dado que no parece incardinarse en el ámbito del Real Decreto-ley 7/2022²⁷.

Decimosexto. Evaluación ex -post

84. 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.

Decimoséptimo. Comentarios adicionales

85. En la exposición de motivos y en distintos artículos del PO (artículos 4, 5, 8, 13, 14, 16, 28 y 29) se hace referencia a la existencia de “**convocatorias**” anuales o plurianuales siguiendo las bases reguladoras del presente PO hasta el 31 de diciembre de 2025. Asimismo, en el título del PO y en el título del capítulo II se habla de primera convocatoria. Sin embargo, el artículo 38 establece que la cuantía máxima disponible para la concesión de ayudas plurianuales es de 250 millones de euros sin aclarar que sea primera convocatoria, convocatoria única, o bien cuál es la cuantía total del programa “único 5G redes – backhaul fibra óptica”, por lo que se recomienda aclarar el ámbito plurianual del programa.

VII. CONCLUSIONES

86. Esta Comisión valora positivamente que las zonas geográficas a las que se destinen las ayudas para la infraestructura del backhaul (municipios de menos de 20.000 habitantes) sean consistentes con las obligaciones de cobertura de la banda 700 MHz. Asimismo, se valora positivamente que se indique específicamente que será la CNMC la encargada de resolver los conflictos que surjan entre los operadores solicitantes de acceso y los operadores beneficiarios de la ayuda y que la norma incluya como criterio de valoración la adecuación de las infraestructuras existentes como posibles receptoras de ayudas.

²⁷ Real Decreto-ley 7/2022, de 29 de marzo, sobre requisitos para garantizar la seguridad de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de quinta generación.

87. Los OMR han experimentado una desintegración vertical entre sus emplazamientos (infraestructura pasiva) y el resto de su red y servicios. Esto ha hecho que la mayoría de los emplazamientos usados en España no pertenezcan en exclusiva a los OMR. Asimismo, en cada ámbito geográfico pueden existir varias empresas gestoras de emplazamientos (donde se ubican los OMR) y el hecho de dar una ayuda de backhaul a una sola de ellas podría tener un impacto negativo en el mercado. Esto se debería a la ventaja competitiva que tendría la torrera al poder tener conexiones de backhaul de fibra para que sus OMR alojados presten servicios 5G, mientras que otra torrera en la misma zona no tendría esa capacidad y, por lo tanto, sus OMR alojados carecerían de la posibilidad de ofrecer sus servicios de 5G. Para evitar este efecto, se plantea la **reducción de la zona de concurrencia** a ámbitos inferiores como el de emplazamiento, grupo de emplazamientos, insular o provincial.
88. Se propone modificar el criterio de valoración primero (cantidad de emplazamientos por proyecto), para que valore la **ubicación remota** de cada emplazamiento y valore aquellos emplazamientos con capacidad para albergar a más operadores de cada proyecto. Asimismo, se podría añadir un criterio nuevo que prime los proyectos que menos intensidad de ayudas requieran.
89. En virtud del **principio de neutralidad tecnológica**, se recomienda evitar señalar directamente a la fibra óptica como única solución en el backhaul y permitir que las soluciones de otras tecnologías como los radioenlaces de alta capacidad o tecnologías equivalentes puedan ser alternativas.
90. Las definiciones de **PdE** (Punto de Entrega) y **Pol** (Punto de Interconexión) se deben completar con más detalle para poder determinar su ubicación y sus funciones. Esto es relevante porque puede determinar los servicios mayoristas que después se puedan prestar a los OMR.
91. Finalmente, se proponen una serie de cambios en el PO:
- Ampliar las obligaciones de acceso con el detalle de los servicios mayoristas a ofrecer en la red de backhaul y proponer un plazo para la publicación de una oferta de referencia, así como la información mínima que debe contener la oferta de referencia.
 - Se propone añadir más detalle sobre cómo determinar la existencia de sobrecompensación en las ayudas de este programa (cláusula de sobrecompensación), de conformidad con el borrador de directrices de ayudas a la banda ancha de la CE.
 - Adaptar el PO con las recomendaciones planteadas en lo relativo al domicilio y sede de los beneficiarios, los conceptos susceptibles de ayudas y solvencia

técnica y económica y subcontratación, plazos, soberanía digital y evaluación ex post.