

INFORME SOBRE EL BORRADOR DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS BASES REGULADORAS Y SE CONVOCA LA CONCESIÓN DE AYUDAS PARA LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DEL PROGRAMA DE UNIVERSALIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DIGITALES PARA LA COHESIÓN – BANDA ANCHA (ÚNICO-BANDA ANCHA 2023)

IPN/CNMC/015/23

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 11 de julio de 2023

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. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO	4
IV. PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS	6
Primero. Servicios mayoristas de acceso	6
Segundo. Precios mayoristas.....	9
A. Acceso mayorista a los equipos activos (acceso indirecto)	10
B. Acceso mayorista a infraestructuras pasivas	11
C. Servicio de acceso mayorista a la red backhaul	12
Tercero. Condiciones de máxima demanda	14
Cuarto. Infraestructuras existentes.....	16
Quinto. Obligación de transparencia	17
V. OTRAS CONSIDERACIONES	18
Primero. Zonas de discriminación positiva	18
Segundo. Condiciones de solvencia.....	18
Tercero. Criterios de valoración.....	20
Cuarto. Gastos subvencionables	22
Quinto. Sistema de costes simplificados	23
Sexto. Cláusula de sobrecompensación	24
Séptimo. Plazo para la presentación de los proyectos.....	25
Octavo. Soberanía digital.....	25
Noveno. Evaluación ex -post.....	26
VI. CONCLUSIONES	26

I. OBJETO DEL INFORME

1. Con fecha 23 de mayo de 2023, la Secretaría General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual, integrada en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) solicitó a la CNMC informe sobre el Proyecto de Orden que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas para la realización de proyectos del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Banda Ancha y se procede a una primera convocatoria, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Financiado por la Unión Europea – Next Generation EU (Convocatoria – ÚNICO-Banda Ancha 2023) -la Orden de bases, en adelante-.
2. La SETID consulta a la CNMC concretamente sobre (i) la posibilidad de ofrecer desagregación virtual en lugar de desagregación física y (ii) las condiciones y precios de los productos de acceso mayorista a prestar por los operadores beneficiarios de las ayudas. Adicionalmente, también se somete a consulta el texto completo de las bases y la convocatoria a informe de la CNMC, señalando como una de sus novedades la utilización del sistema de costes simplificados.

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.

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/eli/es/l/2022/06/28/11>

5. Asimismo, el artículo 52.9 del Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC)³ y los párrafos 131, 152, 161 y 163 de las Directrices revisadas de ayudas⁴ animan a los Estados Miembros a que impliquen sistemáticamente a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las intervenciones estatales.

Así, el párrafo 161 de las Directrices revisadas de ayudas señala:

“El papel de las autoridades nacionales reguladoras es particularmente importante en el diseño de las intervenciones estatales más adecuadas para apoyar la banda ancha. Las ANR han adquirido conocimientos técnicos y experiencia gracias al papel fundamental que les asigna la regulación sectorial y son las más indicadas para apoyar a las autoridades públicas en el diseño de las intervenciones estatales.”

Ese apoyo cobra relevancia, en particular, en materia de productos de acceso mayorista, condiciones y fijación de precios. Así, el mencionado párrafo 131 de las mismas directrices señala lo siguiente:

“Los Estados miembros deben indicar las condiciones y precios de los productos de acceso mayorista en los documentos del procedimiento de selección competitivo y publicar esta información en un sitio web general, a nivel nacional o regional. El público en general debería poder acceder sin restricciones al sitio web, incluido el registro previo de usuarios”.

6. El Pleno de la CNMC es el órgano competente para la emisión del presente informe en virtud de lo previsto en el artículo 21.1.c) de la LCNMC.

III. VALORACION GENERAL DEL PROYECTO

7. Esta Comisión valora positivamente que el proyecto remitido tenga por objeto mejorar la conectividad de banda ancha de muy alta velocidad de al menos 300 Mbps simétricos en aquellas zonas identificadas donde no se disponga de 100 Mbps en la actualidad ni planes creíbles para su despliegue en los próximos tres años, porque ello contribuirá a reducir o eliminar la brecha digital entre zonas rentables y no rentables, contribuyendo a la consecución del principio de interés general de conectividad digital (artículo 3.m) de la LGTel).

³ 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 en varias ocasiones -la última vez por Reglamento (UE) 2023/1315, de la Comisión, de 23 de junio de 2023-.

⁴ Comunicación de la Comisión [Directrices relativas a las ayudas estatales a las redes de banda ancha](#) (2023/C 36/01), C/2022/9343, OJ C 36, 31.1.2023, p. 1–42. Esta Comunicación describe los principios que la Comisión Europea (CE) aplica para evaluar si las ayudas a la banda ancha son compatibles con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

8. Así, a nivel comunitario, la Comisión Europea (CE) ha identificado objetivos muy ambiciosos de conectividad para 2025⁵ y 2030⁶, respectivamente. A nivel nacional, estos objetivos comunitarios de conectividad están recogidos en la Agenda Digital para España 2026.
9. Sin embargo, la documentación aportada carece de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) y el texto de la convocatoria de ayudas para 2023 remitido no concreta la siguiente información (i) el presupuesto total destinado a las ayudas⁷, (ii) la cantidad asignada a cada zona de concurrencia, (iii) la intensidad máxima de la ayuda para cada ámbito de concurrencia y (iv) los objetivos mínimos de cobertura en unidades inmobiliarias. La falta de esta información limita el análisis por parte de la CNMC para valorar la necesidad, proporcionalidad y efecto incentivador de la medida de ayuda. Recordemos en este contexto la adjudicación a Hispasat de la convocatoria de ayudas para garantizar el acceso a conexión de banda ancha de al menos 100 Mbps y a un precio de 35 euros mensuales⁸. Deberán coordinarse la ejecución de ambos programas para evitar el solapamiento de las ayudas.
10. Atendiendo a la solicitud de la SETID, el presente informe indica, en primer lugar, los criterios que esta Comisión entiende que deberían cumplir las condiciones y precios de los productos de acceso mayorista a prestar por los operadores beneficiarios de las ayudas del programa Único Banda Ancha (véase apartado cuarto). En segundo lugar, la CNMC formula una serie de comentarios a las bases reguladoras y la convocatoria de ayudas para 2023 (véase apartado quinto).

⁵ 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) 587 final]. Esta Comunicación se incluye que todos los hogares europeos, rurales o urbanos, deberán disponer de acceso a redes que ofrezcan una velocidad de descarga de, al menos, 100 Mbps, los cuales podrían ser aumentados a 1 Gbps.

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 9 de marzo de 2021 «*Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*» [COM(2021) 118 final]. Para 2030, esta comunicación concreta las metas de conectividad de la Unión Europea: conectividad de 1 Gbps en todos los hogares y 100% de cobertura 5G en todas las áreas pobladas. Véanse también las Directrices revisadas de ayudas.

⁷ De acuerdo con el RGEN, el importe de las ayudas no puede superar los 100 millones de euros, salvo que la ayuda se otorgue en forma de instrumento financiero en cuyo caso el importe máximo será de 150 millones.

⁸ <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/resoluci%C3%B3n-provisional-demanda-rural.aspx>

IV. PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS

11. El proyecto remitido se declara expresamente sujeto al RGEN y a las Directrices revisadas de ayudas e incorpora los elementos regulatorios más importantes del artículo 52 del RGEN y de dichas directrices. Se considera oportuno formular las siguientes consideraciones sobre las obligaciones mayoristas establecidas sobre los beneficiarios de las ayudas.

Primero. Servicios mayoristas de acceso

12. El artículo 7.1 de la orden de bases establece que los beneficiarios de las ayudas están obligados a ofrecer a los demás operadores que lo soliciten acceso mayorista efectivo a las redes subvencionadas, de forma abierta, en condiciones equitativas y no discriminatorias y respetando el principio de no discriminación tecnológica y con independencia de cualquier cambio en la propiedad, la gestión o el funcionamiento de la red financiada por este programa de ayudas.
13. El acceso mayorista (artículo 7.2) incluirá, al menos, el acceso a la infraestructura de banda ancha y acceso a servicios activos tanto para las redes de acceso como para el backhaul. En el caso de que el proyecto contemple despliegues de fibra óptica, dicho acceso incluirá acceso indirecto (bitstream) y desagregación virtual (VULA).
14. Ante la solicitud expresa de pronunciamiento formulada por el MAETD, esta Comisión considera adecuada la inclusión del VULA como producto mayorista.

Efectivamente, cuando los despliegues de red de fibra óptica por los operadores beneficiarios de las ayudas se realicen exclusivamente mediante tecnologías que no permiten su desagregación (como es el caso de redes de acceso basadas en arquitecturas xPON habitualmente empleada en España), se considera oportuno no imponer necesariamente la desagregación física y permitir (y exigir), en su lugar, la prestación del VULA, producto que fue regulado por esta Comisión por primera vez en la tercera revisión del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija⁹ y cuya primera versión (como servicio regulado

⁹ Resolución de la CNMC de 24 de febrero de 2016 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). Expediente ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4.

denominado NEBA Local) fue aprobada en enero de 2017¹⁰, pudiendo considerarse por ello su introducción adecuada de conformidad con el apartado 141 de las Directrices revisadas de ayudas. Como se ha observado en el mercado de acceso fijo al por mayor facilitado en una ubicación fija, el VULA también se impuso como alternativa al acceso a la fibra, cuando la red desplegada no permitía su desagregación y, por sus características, puede permitirse un acceso equivalente, sin riesgo de falsear indebidamente la competencia, garantizándose que la ayuda sea proporcionada.

15. En cualquier caso, se recuerda que este servicio constituye una excepción a la obligación de proporcionar desagregación física de la fibra, por lo que sería más oportuno que el artículo indicase que, en el caso de desplegarse fibra óptica como acceso, los servicios mayoristas deberán incluir la posibilidad de un servicio de acceso indirecto y también de desagregación de la fibra, pero que en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red, en lugar de dicha desagregación, puede admitirse una desagregación virtual.
16. Al respecto, debe señalarse que el servicio mayorista tipo VULA es relevante cuando existe un cierto número de usuarios potenciales a los que se puede tener acceso alcanzando la central en la que se ofrece. Así pues, teniendo en cuenta que el ámbito de concurrencia es el de toda una provincia y que, de acuerdo con los mapas publicados por el MAETD¹¹, muchas de las unidades inmobiliarias susceptibles de ser cubiertas mediante ayudas dentro de cada provincia están poco agrupadas, si no hay un cierto número de unidades inmobiliarias a cubrir con la red de fibra financiada mediante ayudas que sean accesibles a través del punto de acceso a dicho servicio mayorista, éste perderá su atractivo, siendo el acceso indirecto desde un punto centralizado el servicio más relevante para ofrecer servicio. Por ello, resulta esencial el estricto cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte del MAETD y los operadores beneficiarios de las ayudas publicando de forma detallada las unidades inmobiliarias desplegadas mediante ayudas y los puntos de acceso de los servicios mayoristas desde las que son accesibles.
17. Por su parte, el artículo 7.3, segundo párrafo, de la orden de bases, establece que la “red” deberá poder facilitar acceso mayorista a, al menos, tres operadores, dejando para ello disponible al menos un 50% de su capacidad. Se entiende que

¹⁰ Resolución de la CNMC de 10 de enero de 2017 por la cual se aprueba la oferta de referencia del servicio mayorista NEBA Local, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). Expediente OFE/DTSA/005/16 OFERTA NEBA LOCAL.

¹¹<https://avancedigital.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=08ae75de9bf040e498eb528b7cada316>

esta reserva es para la parte de la red correspondiente al acceso a infraestructura física, puesto que los servicios activos (por ejemplo, bitstream y VULA) pueden cubrir la demanda de más de tres operadores; por lo que se sugiere su clarificación.

18. El citado artículo está en línea con lo establecido en el artículo 52.8 del RGEC, asegurando que la infraestructura de banda ancha financiada con fondos públicos tiene capacidad suficiente para satisfacer la demanda de los solicitantes de acceso.
19. Dicho esto, cabe recordar la precisión que sobre esta cuestión realiza la CE a través de las Directrices revisadas de ayudas. En particular, la nota al pie 94 establece que, cuando se construyan nuevas conducciones para albergar fibra, éstas deberían tener cabida para, al menos, tres cables de fibra independientes y para que cada uno albergue varias fibras y, por lo tanto, sean capaces de dar servicio a varias empresas. Cuando la infraestructura existente tenga limitaciones de capacidad y no pueda proporcionar acceso, al menos, a tres cables de fibra independientes, según el principio de “orden de llegada”, el operador de la red financiada con fondos estatales debería poner a disposición de los solicitantes de acceso al menos el 50 % de la capacidad (en particular, fibra oscura). Se debería regular la obligación mayorista indicada en esos términos.
20. Por otro lado, también en el contexto del artículo 7.3 de la orden de bases, se considera que el acceso a todas las infraestructuras pasivas disponibles (no solo las nuevas) se debería garantizar durante su vida útil, como establece el artículo 52.8 del RGEC (“el acceso mayorista a la infraestructura de banda ancha se concederá para la duración de los elementos de que se trate”).
21. Asimismo, debería precisarse que según establece el mencionado artículo 52.8 “se aplicarán las mismas condiciones de acceso a la totalidad de la red, incluidas las partes de la red en las que se hayan utilizado infraestructuras existentes”. Se recomienda introducir, de conformidad con lo establecido en el apartado 132 de las Directrices revisadas de ayudas y el citado artículo 52.8, que con el fin de hacer efectivo el acceso mayorista y que los solicitantes de acceso puedan prestar servicios minoristas, también se concederá acceso mayorista a las partes de la red no financiadas con dinero público o que no hayan sido desplegadas por el beneficiario de la ayuda, por ejemplo, concediendo acceso a los equipos activos, aunque sólo se financie la infraestructura de banda ancha.
22. Por último, el artículo 14.6 establece que “las infraestructuras y equipos que sean objeto de ayuda deberán permanecer afectos al fin concreto del proyecto durante un periodo mínimo de cinco años, contados a partir de la finalización del mismo, o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor de cinco años”.

Debería revisarse el alcance de esta previsión y su compatibilidad con la obligación de dar acceso durante 10 años –a redes- o vinculados a su vida útil – al VULA e infraestructuras pasivas nuevas-. De la redacción del apartado, parece que la previsión está ligada a una obligación del operador a mantener los activos objeto de la ayuda dedicados a prestar el servicio al menos 5 años más allá de una supuesta duración del proyecto, o para asegurarse de que luego el adjudicatario no las utiliza para otra cosa o se desprende de ellas.

En línea con lo manifestado en informes anteriores¹² sobre idéntica previsión, se sugiere aclarar el sentido de esta disposición y que, en cualquier caso, encaje correctamente con la duración de las obligaciones de acceso previstas en el artículo 52.5 del RGEC.

Segundo. Precios mayoristas

23. El artículo 7.4 establece el siguiente orden de prelación para determinar los precios de los productos mayoristas: (i) principios de fijación de precios establecidos por la CNMC o precios mayoristas fijados al operador con poder significativo de mercado (PSM) o, en su defecto, (ii) los precios medios existentes en España o, en su defecto, (iii) el criterio de orientación a costes.
24. Aunque con carácter general esta Comisión está de acuerdo con el anterior criterio, se recuerda que el artículo 52.9 del RGEC y las Directrices revisadas de ayudas de 2023 señalan lo siguiente:

“Al fijar los precios de los productos de acceso mayorista, los Estados miembros deben velar por que el precio de acceso mayorista de cada producto se base en uno de los siguientes valores de referencia y principios de fijación de precios:

- a) los precios mayoristas medios publicados prevalentes en otras zonas comparables y más competitivas del Estado miembro;*
- b) los precios regulados ya fijados o aprobados por la ANR para los mercados y servicios afectados;*
- c) una orientación en función de los costes o una metodología establecida de acuerdo con el marco regulador sectorial.”*

Se recomienda reflejar el tenor literal del RGEC y directrices revisadas, para completar por ejemplo el tercer criterio mencionado en las bases, con la posibilidad de que se establezca otra metodología distinta a la orientación a costes. Aunque para las orientaciones actuales que han de publicarse en la orden de bases, esta Comisión comparte el criterio reflejado por el MAETD, para

¹² Véase, por ejemplo, INF/CNMC/006/16/AYUDAS AL DESPLIEGUE REDES CANARIAS.

la fijación de nuevos precios o posibles modificaciones futuras justificadas, pudiera ser necesario acudir a otras referencias.

25. El mismo artículo también recoge la necesidad de que en caso de que el beneficiario sea un operador integrado verticalmente, sea cual sea el principio de fijación de los precios utilizado, deberá permitir la replicabilidad económica de las ofertas minoristas y que no se produzca una discriminación con la rama minorista del operador beneficiario. Asimismo, el artículo 7.5 señala que esta Comisión podrá asesorar a la autoridad concedente de la ayuda en materia de precios y condiciones de acceso, además de ser la responsable de resolver los conflictos entre operadores solicitantes de acceso y operadores beneficiarios de las ayudas, teniendo en cuenta las condiciones de mercado y la ayuda recibida.
26. En virtud de los principios anteriores y a la solicitud expresa formulada por el MAETD, esta Comisión aporta las siguientes consideraciones adicionales sobre los precios de los servicios de acceso mayoristas a las infraestructuras y redes subvencionadas.

A. Acceso mayorista a los equipos activos (acceso indirecto)

27. Las referencias a las que se considera adecuado acudir para el establecimiento de los precios de los servicios mayoristas de acceso indirecto o acceso a los equipos activos regulados son las siguientes:

Tipo de red	Tipo servicio mayorista	Producto regulado	Precios mayoristas
Red fija óptica	Acceso mayorista indirecto (bitstream)	NEBA	Replicabilidad económica / Orientación a costes
Acceso fijo vía red inalámbrica o móvil	Acceso mayorista activo	Itinerancia en el ámbito de la UE	Precios medios publicados.

28. Los precios del servicio regulado NEBA han sido calculados, para las cuotas de acceso, en base a la replicabilidad económica de los productos emblemáticos de Telefónica, mientras que las cuotas por tráfico están orientadas a costes. Por ello, los precios establecidos para el operador beneficiario de la ayuda, en caso de desplegar una red fija óptica, deberían garantizar la replicabilidad económica de cualquier producto minorista ofrecido.
29. Por otro lado, en caso de que la solución desplegada por el beneficiario de la ayuda estuviera basada en parte en red inalámbrica/5G, si bien en el marco de la regulación ex ante, no existen actualmente precios definidos para servicios de

acceso y originación en redes móviles¹³, a nivel europeo existe un precedente de regulación, como son las tarifas mayoristas máximas que el operador de una red visitada puede aplicar por el suministro de los servicios de itinerancia en el ámbito de la Unión Europea (UE) establecidas en el Reglamento de Itinerancia¹⁴.

30. Recientemente, la CNMC señaló, en su informe al MAETD sobre las condiciones y precios de los productos mayoristas a las bases reguladoras y primera convocatoria de ayudas a infraestructuras activas 5G (Programa “Único 5G redes activas”)¹⁵, que los precios aplicables para un servicio de acceso mayorista a los equipos de radio activos para prestar servicios minoristas de voz, mensajes y datos son equivalentes a los precios del servicio mayorista de itinerancia nacional pero limitado a las redes de acceso desplegadas con ayudas. Al respecto se estimó como referencia válida de precios para un servicio mayorista de este tipo el 50% de las tarifas máximas (caps) establecidas en el Reglamento de Itinerancia para cada año durante el periodo 2022-2032¹⁶.
31. En cualquier caso, tal como se indica en los artículos 7.3 y 7.4, si el beneficiario de la ayuda es un operador integrado verticalmente, deberá siempre asegurar la replicabilidad técnica y económica de los productos minoristas.

B. Acceso mayorista a infraestructuras pasivas

32. Las referencias en las que basar los precios de los servicios mayoristas regulados son los siguientes:

Tipo de red	Tipo de servicio mayorista	Producto regulado	Precios mayoristas
Red fija	Acceso mayorista a infraestructura pasiva de redes fijas como conductos, canalizaciones, postes, arquetas, etc.	MARCo	Orientación a costes
Red fija	Coubicación/acceso a edificios o centrales y puntos de energía	OBA	Orientación a costes

¹³ Resolución de 4 de abril de 2017 de la CNMC por la cual se aprobó la definición y análisis del mercado mayorista de acceso y originación en redes móviles -mercado 15/2003- (ANME/DTSA/002/16) determinó que no era susceptible de ser regulado ex ante.

¹⁴ Reglamento (UE) 2022/612 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de abril de 2022 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión ([Reglamento \(UE\) 2022/612](#)).

¹⁵ Resolución de 30 de marzo de 2023 de aprobación del Informe sobre las condiciones y precios de los productos mayoristas de las ayudas al 5G -Programa ÚNICO 5G Redes Activas- (INF/DTSA/041/23).

¹⁶ De acuerdo con el artículo 21 del Reglamento (UE) 2022/612 a más tardar el 30 de junio de 2027, la CE determinará si procede modificar el Reglamento para realizar algún ajuste sobre las tarifas.

Red fija	Desagregación fibra / Desagregación virtual	NEBA Local	Replicabilidad económica
Acceso fijo via red inalámbrica o móvil	Acceso mayorista a los elementos de redes inalámbricas como torres y mástiles	ORAC	Precios razonables

33. Si los despliegues financiados estuvieran basados en redes fijas de fibra óptica, entre los servicios mayoristas está la desagregación física de la fibra, o en su defecto, si la arquitectura utilizada fuera del tipo FTTH/PON¹⁷, la desagregación virtual de la fibra.
34. Actualmente, Telefónica, como operador con PSM en los mercados de banda ancha, no utiliza una arquitectura que permita la desagregación física de su fibra. Por ello no existe ningún producto/servicio mayorista regulado de este tipo. La arquitectura utilizada por Telefónica es tipo PON, existiendo como se ha señalado anteriormente como referencia un servicio mayorista regulado de desagregación virtual (VULA): el NEBA local. La fijación de los precios de dicho servicio actualmente está basada en la replicabilidad económica.
35. Como en el caso del servicio de acceso indirecto apuntado anteriormente, los precios fijados al operador beneficiario, si se trata de un operador integrado verticalmente, deberán permitir la replicabilidad económica de sus productos minoristas.
36. De igual forma que para el servicio de acceso mayorista a los elementos activos de una red fija inalámbrica, en el reciente informe ya mencionado aprobado por la CNMC sobre precios y condiciones del servicio mayorista aplicables en el marco del programa de ayudas UNICO 5G Redes Activas (INF/CNMC/041/23), se determinaron también los precios a aplicar en el caso del acceso a los elementos como torres y mástiles.

C. Servicio de acceso mayorista a la red backhaul

37. Además de los accesos a las infraestructuras analizados anteriormente que también aplican para la red de backhaul como ya indican las bases, existen los siguientes servicios de acceso mayoristas orientados específicamente para la red de backhaul:

¹⁷ PON, Passive Optical Network por sus siglas en inglés, es una arquitectura de red de acceso óptica con una topología punto a multipunto y por tanto en la que las fibras de determinados segmentos de la red son compartidas y utilizadas por varios usuarios a la vez. Es decir, a diferencia de una topología punto a punto, no hay una fibra dedicada que una cada usuario final con la central que le presta servicio

Tipo de red	Tipo de servicio mayorista	Producto regulado	Precios mayoristas
Fija	Acceso mayorista activo, líneas alquiladas	ORLA / EdS OBA	Retail Minus
Fija	Fibra oscura ¹⁸	Precios aprobados para Xarxa Oberta ¹⁹ en la Resolución de 17 de mayo de 2012 y revisados en la Resolución, de 20 de diciembre de 2016.	

38. Como referencia de servicio regulado para el acceso mayorista de líneas alquiladas actualmente existe la entrega de señal de la OBA (EdS), cuyos precios están referenciados al servicio mayorista de líneas alquiladas terminales (ORLA), valores, a su vez, establecidos mediante una metodología “Retail Minus”.
39. Para el servicio de fibra oscura, no existe un servicio regulado equivalente. No obstante, esta Comisión en expedientes anteriores ya ha aprobado precios para este servicio mayorista cuando debe proveerse en redes desplegadas con ayudas de estado basándose en los precios disponibles y publicados para zonas más competitivas, siguiendo otro de los principios para la fijación de precios señalados en la normativa analizada.
40. En conclusión y tal como se ha señalado repetidamente, los operadores beneficiarios de las ayudas deberán asegurar la replicabilidad técnica y económica de los servicios minoristas. Debe tenerse en cuenta que, debido a la especial casuística de las zonas cubiertas mediante redes desplegadas con ayudas públicas, zonas de baja densidad y/o remotas, y la misma recepción de la ayuda (intensidad de la ayuda), los precios referenciados deben considerarse como máximos. Asimismo, la utilización de la misma metodología empleada en el servicio mayorista regulado y asegurar la replicabilidad económica pudiera conllevar, debido a las circunstancias mencionadas, el establecimiento de precios específicos menores a los establecidos en la regulación por ostentar una posición de PSM²⁰.

¹⁸ Estos precios constituyen una referencia de máximos; la CNMC está llevando a cabo un análisis de estos servicios.

¹⁹ Resolución de 17 de mayo de 2012, relativa al análisis y revisión del segundo catálogo de precios de la Oferta de servicios mayoristas presentada por la Generalitat de Catalunya en el marco del proyecto “Xarxa Oberta” (MTZ 2011/2666) y Resolución, de 20 de diciembre de 2016, sobre la aprobación de tres nuevos servicios de Xarxa Oberta y la introducción de descuentos por volumen en su servicio de alquiler de fibra oscura (SUP/DTSA/001/16).

²⁰ Véase expediente CNS/DTSA/027/16 TARIFAS Y CONDICIONES DEL PROGRAMA DE AYUDAS DE ARAGÓN

Tercero. Condiciones de máxima demanda

41. Como se ha señalado, las ayudas están destinadas al despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad, capaces de prestar servicios con tecnología fija “en condiciones de máxima demanda” a velocidades de al menos 300 Mbps simétricos. El artículo 3.2 define las mencionadas condiciones de máxima demanda como *“las condiciones que se dan cada vez que un mínimo del 20 % de los usuarios transmiten simultáneamente a la velocidad máxima nominal que les proporciona el operador individualmente, tanto en sentido descendente como ascendente, lo que se corresponde con la definición habitual de tasa de sobresuscripción”*.
42. Ello está en línea con las Directrices revisadas de ayudas, según las cuales²¹ el rendimiento de la red financiada con ayudas debe expresarse en los mapas, como mínimo, en términos de velocidades de descarga a disposición de los usuarios finales en condiciones de máxima demanda (peak-time)²² y también en términos de velocidades de carga, cuando sea pertinente.
43. En primer lugar, puesto que el objetivo es establecer las prestaciones disponibles en el supuesto de máxima demanda por parte de los usuarios, la definición se está interpretando en las bases como que el peor caso (la máxima demanda) se producirá cuando hasta un 20% de los usuarios transmitan simultáneamente. Por tanto, dicho 20% sería el valor máximo de usuarios simultáneos a los que deben garantizarse los 300 Mbit/s simétricos. Dicha definición, tal como las mismas bases apuntan, podría equipararse a que la red esté diseñada con una tasa de sobresuscripción, o de contención, de 1 a 5 (también expresada como 1:5)²³.
44. De dicho nivel de detalle se podría concluir que, por ejemplo, para una red de acceso FTTH basada en GPON, cuyas velocidades máximas de bajada/subida son de 2,5 Gbps y 1,25 Gbps respectivamente, el número máximo de usuarios conectados transmitiendo simultáneamente a 300 Mbps en sentido descendente/ascendente, sería de unos 8 y 4, respectivamente. Si este número de usuarios ha de representar el 20% de los usuarios garantizados, esto conlleva que cada rama FTTH debería acoger como máximo entre 40 y 45 usuarios para garantizar los 300 Mbit/s de descarga, o entre 20 y 25 usuarios para garantizar los 300 Mbit/s de carga.

²¹ Véase párrafo 73 (a).

²² Las Directrices revisadas de ayudas definen el término “condiciones de máxima demanda” como “condiciones en las que se espera que funcione la red en la máxima demanda”. A su vez, se define “máxima demanda” como el “momento del día con una duración típica de una hora en el que la carga de red suele alcanzar su máximo”.

²³ Media de usuarios que compartirán el servicio contratado.

45. Este número de usuarios dista de las configuraciones disponibles en las zonas competitivas, dónde se instalan hasta 64 usuarios. En caso de que se instalara una red con tecnología XG-PON en lugar de GPON, con hasta 10 Gbit/s disponibles en cada sentido, entonces sí es posible alcanzar el número de usuarios máximo por rama FTTH, que para esta tecnología es de 128 en lugar de 64 como GPON, pero ello implica también configuraciones más avanzadas que las disponibles en muchas zonas competitivas. En definitiva, el detalle de los requisitos establecidos convierte en muy exigentes las condiciones del proyecto.
46. La definición de demanda máxima también podría suponer unos requisitos sobre las capacidades del backhaul superiores a los soportados en zonas competitivas. Así, configuraciones típicas utilizadas por el tramo backhaul de las OLT con una capacidad de 10 Gbit/s supondrían, para garantizar los requisitos establecidos para periodos de máxima demanda, una limitación importante del número máximo de usuarios que podrían ser servidos por una OLT, que debería ser menor a 170 aproximadamente. Ello supondría poder dar servicio a un número de usuarios por OLT mucho menor que en zonas competitivas o tener que aumentar las capacidades del backhaul de dichas OLT.
47. En consecuencia, debe valorarse si los requisitos establecidos para las redes susceptibles de ayudas cuando operan en las condiciones de máxima demanda definidas en los términos de las bases remitidas pueden requerir de instalaciones cuyas características y dimensionamiento son muy superiores a las de las redes disponibles actualmente en zonas competitivas; y que, por lo tanto, conllevarían una mayor inversión pública para lograr la misma cobertura de unidades inmobiliarias.
48. En segundo lugar, los artículos 3.2 y 6.7 únicamente establecen criterios de rendimiento o de calidad de la red basados en velocidades. No obstante, para caracterizar el rendimiento de las redes en condiciones de máxima demanda se recuerda que es posible no solo definir las características de velocidad disponible, sino también otros parámetros como, por ejemplo, latencia, pérdida de paquetes, variación del retardo o jitter, disponibilidad de servicio, etc. tal como se señala en las Directrices revisadas de ayudas.
49. Teniendo en cuenta que las redes susceptibles de ayudas son utilizadas para soportar y ofrecer múltiples servicios, entre ellos comunicaciones en tiempo real de voz o vídeo, o servicios de telefonía parecería lógico establecer también, en la medida de lo posible, requisitos de disponibilidad o parámetros como el retardo.

Cuarto. Infraestructuras existentes

50. El artículo 6.9 establece que, para facilitar la reutilización de las infraestructuras existentes, todo operador que posea o controle una infraestructura susceptible de ser reutilizada en la zona objetivo y que desee presentarse a alguna convocatoria, deberá informar y dar acceso a la misma a terceros operadores.
51. Asimismo, el Anexo I de las bases exige a los solicitantes de las ayudas que la memoria del proyecto que acompaña a la solicitud debe incluir información sobre *“el alcance y las principales conclusiones del análisis de reutilización de otras infraestructuras que, en su caso, se haya realizado con carácter previo a la definición del proyecto, así como el grado de aprovechamiento finalmente incluido en el mismo”*. Además, el aprovechamiento de infraestructuras existentes constituye un criterio de valoración (base 23).
52. El párrafo 128 de las Directrices revisadas de ayudas establece que los Estados miembros deben dar acceso a toda la información de que dispongan sobre infraestructura existente que podría ser utilizada para desplegar redes de banda ancha en la zona de intervención.
53. A juicio de esta Comisión, la exigencia del suministro de la información del Anexo I pudiera ser difícilmente materializable posteriormente en la ejecución del proyecto, pues es difícil que el solicitante pueda aportar esta información en el periodo de presentación de solicitudes²⁴. Para concretar un poco más este requisito, se podría exigir a los solicitantes de las ayudas que incluyeran en la memoria de actuación: (i) información acerca las infraestructuras físicas de su propiedad que son susceptibles de albergar redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta velocidad y (ii) que aporten los preacuerdos o compromisos de utilización de infraestructuras existentes que hayan podido formalizarse entre los solicitantes de las ayudas y los titulares de las infraestructuras para este fin, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la orden respecto de las infraestructuras objeto de ayuda²⁵. De esta manera, se podría comprobar que el titular de la infraestructura acepta las condiciones establecidas en las bases reguladoras. Esto es relevante porque permitiría hacer un uso más eficiente de las infraestructuras ya existentes y garantizar su

²⁴ No existe todavía un inventario nacional de infraestructuras físicas existentes susceptibles de albergar redes de alta y muy alta velocidad, disponible en base a la Orden Ministerial ECE/529/2019, de 26 de abril, por la que se pone en funcionamiento el Punto de Información Único establecido en el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

²⁵ Estos acuerdos deben respetar la normativa de competencia.

utilización por los operadores beneficiarios, aunque no ostenten la titularidad de la infraestructura.

54. Por otra parte, se podría pensar en configurar un mecanismo para que los solicitantes faciliten el acceso a la información sobre las infraestructuras existentes que poseen o controlan en la zona de la intervención prevista, a terceros operadores, con la antelación suficiente para que se puedan incluir en los proyectos de estos operadores, teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo 127 de las Directrices revisadas de ayudas. Se sugiere que se considere que se puedan mejorar de forma voluntaria las solicitudes de ayudas en este aspecto - no permitido actualmente en el artículo 23.3 de la orden de bases-.

Quinto. Obligación de transparencia

55. Estrechamente relacionada con las obligaciones de ofrecer un acceso mayorista a determinados precios, se encuentra la obligación de transparencia.
56. Los artículos 7.6, 30.3 y 30.4 se ajustan a las Directrices revisadas de ayudas al prever expresamente que el operador beneficiario de la ayuda está obligado a facilitar al resto de operadores un acceso completo y no discriminatorio a su oferta mayorista con el tiempo de antelación suficiente al inicio de la prestación de servicios minoristas sobre la red financiada con ayudas. Cuando el beneficiario de la ayuda tenga intención de prestar servicios minoristas deberá ofrecer acceso a su oferta mayorista, al menos seis meses antes de la puesta en marcha de esos servicios minoristas.
57. La oferta de referencia debería incluir detalles como la descripción de los servicios mayoristas, procedimientos de contratación y mantenimiento, precios, acuerdos de nivel de servicio (ANS), requisitos de los equipos de cliente, los puntos de interconexión donde deben ir los operadores minoristas con sus redes, la capacidad de transmisión disponible, plazos de provisión, etc.
58. En línea con lo indicado en el informe a las ayudas 5G, se recomienda que el operador beneficiario de la ayuda publique y mantenga actualizada en su página web, en el plazo máximo de seis meses desde la finalización de la ejecución del proyecto, información de su oferta mayorista de referencia de acceso a las infraestructuras incluidas en el proyecto. Asimismo, se recomienda que se establezca que el beneficiario de la ayuda comunique tal oferta de referencia y su enlace web de publicación a la CNMC.

V. OTRAS CONSIDERACIONES

59. A continuación, se formulan otras observaciones a las bases y la convocatoria.

Primero. Zonas de discriminación positiva

60. Como regla general, cada ámbito de concurrencia se corresponde con cada una de las provincias españolas y el de las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla. La SETID identificará -para cada ámbito de concurrencia- las zonas elegibles, que se corresponderán con las que no dispongan de cobertura de redes de acceso fijo ultrarrápidas -capaces de prestar servicios de 100 Mbps como mínimo de velocidad de descarga en condiciones de máxima demanda- ni planes creíbles para su despliegue por parte de ningún operador en los próximos tres años. A estos efectos, se excluyen, adecuadamente, las zonas elegibles que hayan sido receptoras de ayudas para la misma finalidad (artículo 12.2).

61. Sentada esta premisa, el artículo 8.2 establece que se podrán identificar, en cada convocatoria, zonas de discriminación positiva tales como (i) islas, comarcas o municipios, con la consideración de zonas más necesitadas o, (ii) tipologías de usos de unidades inmobiliarias con la consideración de cobertura prioritaria. No obstante, en la convocatoria de ayudas para 2023 no se establecen este tipo de zonas (apartado Tercero.5 del Anexo -Convocatoria-).

62. Se recomienda por razones de eficiencia que en las bases reguladoras se justifique la necesidad de identificar, establecer y priorizar zonas discriminación positiva de manera adecuada y objetivable, teniendo en cuenta que, en ningún caso, los usuarios finales de las zonas elegibles están atendidos por redes fijas ultrarrápidas ni están planificadas de forma creíble en el horizonte temporal pertinente.

Segundo. Condiciones de solvencia

63. En relación con la acreditación de la solvencia económica (artículo 22.1.b), las bases distinguen según el operador realice una única solicitud o varias solicitudes de ayudas para varios proyectos:

- a. Si el operador solicita una única ayuda, la solvencia económica se acreditará cuando “*el presupuesto financiable del proyecto para el que se solicita la ayuda sea menor que el volumen de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios o inferior al patrimonio neto al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales*”.

- b. Si el operador solicita varias ayudas para varios proyectos, la solvencia económica en relación con cada proyecto se acreditará cuando *“la suma de los presupuestos financiables de todos sus proyectos no supere el volumen de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios o el patrimonio neto al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales. En caso de que se superen ambas cantidades, se podrá considerar no acreditada la solvencia económica del solicitante en relación con cada uno de los proyectos presentados, sin perjuicio de que, en el oportuno trámite de audiencia, este pueda renunciar a una o varias de sus solicitudes a fin de cumplir con dicha condición”*. De forma alternativa, se podrá acreditar la solvencia económica también utilizando una combinación de las opciones arriba mencionadas.
- c. De forma alternativa, se podrá acreditar la solvencia económica mediante *“una garantía depositada en la Caja General de Depósitos por el 50% de la ayuda total solicitada”* que es independiente de la que se constituya como garantía del pago anticipado o utilizando una combinación de las opciones arriba mencionadas.
64. Asimismo, 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”*.
65. En términos generales, se valora positivamente que se establezcan varias opciones para acreditar la solvencia económica y técnica, en la medida en que ello evita la existencia de barreras de entrada para empresas de reciente creación.
66. Tal como se ha indicado en informes anteriores²⁶ en relación con la solvencia económica, se recomienda considerar un valor medio de solvencia en lugar de exigir la superación de un umbral todos los años. La exigencia de inversiones anuales previas y/o patrimonio neto debe ponerse en relación con la ayuda solicitada y no con el presupuesto financiable del proyecto porque un operador puede encontrar financiación privada suficiente para un proyecto que supere sus inversiones pasadas y no por ello va a dejar de recibir ayudas.
67. Por su parte, la alternativa que se plantea para acreditar la solvencia técnica es poco concreta dejando al licitador excesiva discrecionalidad para su valoración

²⁶ Véase, por ejemplo, INF/DTSA/058/18/AYUDA EXTENSIÓN REDES NGA CASTILLA Y LEÓN.

ya que no se indica cuál sería ese personal suficiente. Por ello, se aconseja una mayor concreción.

Tercero. Criterios de valoración

68. El artículo 23 y el Anexo 4 establece que las solicitudes serán valoradas de acuerdo con los siguientes criterios: (i) objetivo de cobertura expresado en términos de unidades inmobiliarias (60 puntos); (ii) grado de extensión de la cobertura (10 puntos); (iii) grado de definición del proyecto: descripción técnica, plan de ejecución del proyecto, con especial atención, entre otros, al aprovechamiento de infraestructuras existentes (10 puntos); (iv) plan de negocio: plan de explotación y comunicación previsto, análisis de la demanda y análisis el económico que justifique la propuesta (12 puntos) y; (v) plan de contingencia (8 puntos).
69. La puntuación total es de 100 puntos; otorgándose la ayuda al proyecto mejor valorado de cada ámbito de concurrencia.
70. El principal criterio de valoración es el grado de cobertura del proyecto en cada zona de concurrencia (primer y segundo criterio de valoración de las bases) con 70/100 puntos. Ambos criterios están íntimamente relacionados con el objeto de la ayuda -despliegue de redes ultrarrápidas capaces de ofrecer velocidades de 300 Mbps simétricas-. En concreto, procede realizar las siguientes manifestaciones:
- a. Debería revisarse el primer criterio relativo a los “*objetivos de cobertura en cada zona de concurrencia*” ya que únicamente puntuará el incremento de los objetivos de cobertura en términos de unidades inmobiliarias con respecto al mínimo exigido. Esto implica no conceder puntuación a aquellos proyectos que cumplan los requisitos mínimos de cobertura exigibles y, por tanto, excluir al licitador (una puntuación de cero en un criterio con peso 60 puntos impide poder alcanzar la puntuación mínima exigida -50 puntos-). Se recomienda, pues, valorar que los proyectos que alcancen el mínimo exigido reciban el 50% de la puntuación en este apartado.
 - b. Debería concretarse el segundo criterio relativo al “*grado de extensión de la cobertura*”, con respecto a qué debe entenderse por porcentaje de las zonas elegibles (pueden ser % de unidades inmobiliarias, % de población, % de territorio) y también valorar si al proyecto que ofrezca menos de un 70% de cobertura se le darían cero puntos (fijado el número mínimo de unidades inmobiliarias a alcanzar ello ya determina el mínimo de cobertura).

A juicio de la CNMC, existe un cierto solapamiento entre el primer y segundo criterio de valoración, en la medida en que el número de unidades inmobiliarias es un indicador equivalente al grado de cobertura en una determinada zona, por lo que, en la práctica, se estaría valorando dos veces el mismo objeto.

- c. Se echa en falta que la valoración del grado de cobertura del proyecto no se realice de acuerdo con su eficiencia económica y presupuestaria (menor financiación estatal) para garantizar un mejor aprovechamiento de los recursos públicos y una mayor eficiencia del gasto público.

Dicho de otra manera, los criterios de valoración no tienen en cuenta la menor ayuda por usuario final ni tampoco se tiene en consideración la intensidad de la ayuda solicitada. De esta manera, recibirían la misma puntuación aquellos proyectos que soliciten la máxima intensidad de ayuda prevista (hasta el 95%) que los que soliciten una intensidad menor.

Como se ha señalado en informes anteriores²⁷, la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención debe ser la de minimizar su 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 alcanzar la misma cobertura. De esta forma se podría incluir un criterio de eficiencia que relacione el objetivo de provisión de la máxima cobertura con el coste que supone en términos relativos.

71. La reutilización de infraestructuras existentes (con una puntuación máxima de 3 puntos de acuerdo con el Anexo 4) está estrechamente relacionada con la eficiencia económica y presupuestaria del proyecto y con la sostenibilidad, y es muy relevante actualmente en el contexto del despliegue de redes de alta y muy velocidad -téngase en cuenta por ejemplo el borrador de “gigabit infrastructure act” de la CE-. Por ello, se propone aumentar su puntuación -se recuerdan los comentarios anteriores formulados a este respecto en el informe-.
72. También se recomienda incluir en la valoración del plan de negocio, el precio de los servicios mayoristas ofrecidos en las zonas de ayuda. De esta forma, los solicitantes de ayudas que ofrezcan precios de servicios mayoristas inferiores a los indicados por esta Comisión en el apartado Segundo de la sección IV pudieran obtener más puntos respecto a otros solicitantes que únicamente ofrezcan los precios máximos.

²⁷ Véase, por ejemplo, IPN/CNMC/005/23.

73. En general, algunos criterios de valoración adolecen de una notable vaguedad. Para mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente, es imprescindible redefinirlos de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas y, si ello no fuera posible, se debería reducir su peso al máximo o, incluso preferiblemente, ser eliminados.

Cuarto. Gastos subvencionables

74. La base 14, el apartado 7 y el Anexo II de la convocatoria de ayudas disponen que los gastos subvencionables comprenden las inversiones y gastos directamente relacionados y necesarios para la realización de los proyectos que resulten seleccionados (i) infraestructuras pasivas y obra civil, (ii) equipamiento activo, (iii) gastos de personal propio y (iv) costes indirectos imputables al proyecto. Además, según el artículo 6.4, no serán elegibles las partidas de gasto asociadas a infraestructuras no relacionadas con el acceso mayorista, destinadas a su uso exclusivo por el operador beneficiario de la ayuda.

75. En la medida en que estas ayudas pretenden acogerse al RGEN, resulta fundamental que el MAETD permita únicamente la imputación de gastos directamente relacionados con los costes de construcción, gestión y explotación de una red fija de banda ancha (ver el artículo 52.2 -Costes subvencionables-).

76. Esta consideración se realiza, sobre todo, en relación con los conceptos imputables bajo los gastos de personal respecto de los cuales, que no están muy delimitados²⁸ en el Anexo 2 de la convocatoria, y sobre los cuales no se justifica el umbral elegido (hasta un 20%) o determinados costes indirectos no especificados. Se recomienda modificar la expresión “costes directos de la operación” por otra que refleje mejor su significado, ya sea, “suma de los gastos elegibles por infraestructura y equipamiento” o, si fuera el caso, “costes directos operativos (OPEX)”.

77. Por su parte, en el artículo 14.3, surge la duda sobre una posible inseguridad para el adjudicatario porque, según se establece en dicho punto, el presupuesto financiable asociado a cada concepto susceptible de ayuda se determinará en la resolución de concesión, pudiendo llegar al caso de que el adjudicatario tenga la obligación de hacer frente a unas inversiones por un importe diferente (menor) al que haya propuesto.

78. Con respecto al redactado del artículo 14.4, también resulta dudoso si la obligación de solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con

²⁸ Los costes de personal propio se calcularán a un tipo del 20 % de los costes directos de la operación que no sean costes de personal.

carácter previo a la contratación del compromiso para la obra, no debería ser previa a la presentación de la oferta, visando la minimización de la diferencia entre el importe presentado y el importe concedido. Y, como se ha comentado anteriormente, hasta qué grado cabe adaptar los baremos a situaciones en los que los presupuestos presentados diverjan del importe de dichos baremos.

Quinto. Sistema de costes simplificados

79. Una de las novedades más significativas de las bases reguladoras y la convocatoria de ayudas para 2023 (artículo 14 de la orden de bases y apartado Séptimo del Anexo -Convocatoria- y Anexo 2 de este último) es la introducción de un sistema de costes simplificados para determinar el importe los gastos subvencionables.
80. En la convocatoria se establecen costes simplificados para los conceptos de infraestructuras pasivas y obra civil y equipamiento activo mediante un baremo estándar de costes unitarios y la determinación de un tipo fijo para los gastos de personal propio y los costes indirectos. En concreto, se prevé asignar un valor unitario para las infraestructuras pasivas y obra civil y el equipamiento activo - pero no está previsto el valor en la convocatoria-, y se establece un máximo del 20% para los costes de personal propio y un máximo de un 15% sobre el anterior porcentaje para los costes indirectos.
81. Este sistema de costes simplificados está previsto en el artículo 7 del RGEC. Sin embargo, ni las bases ni la convocatoria de ayudas para 2023 detallan el importe de los baremos estándar de los costes unitarios ni cómo se van a calcular, más allá de hacer una referencia genérica a su cálculo se realizará a partir de los datos estadísticos de las convocatorias del PEBA 2016-2020 y las convocatorias del Programa ÚNICO – Banda Ancha 2021 y 2022. Dado que no se dispone de los importes ni el detalle de su cálculo no se puede realizar una valoración al respecto. Tampoco se conoce el mecanismo para actualizar dichas referencias ni el uso que se pueda hacer de los datos presentados en esta convocatoria en las propuestas de ayuda de cara a ajustes de los baremos.
82. No obstante lo anterior, al ser un concepto novedoso y no conocerse todavía cómo funcionará en la práctica, se plantean algunas dudas. Por ejemplo, por un lado, la neutralidad tecnológica presupone que no haya una solución tecnológica predeterminada, pero, por otro lado, valorar el coste, en especial, de las infraestructuras pasivas y obra civil de forma simplificada con un único baremo, requeriría especificar bajo qué tecnología se calcula. A efectos prácticos, se recomienda que se detalle el baremo usado en el sistema de costes simplificados en base a los costes de canalizaciones y tipologías de los equipos activos que se puedan utilizar (red GPON, etc). También sería recomendable contemplar cómo sería la aplicación del baremo en el supuesto, poco probable, de que una

oferta incluya desarrollos en otras tecnologías. Tampoco queda claro qué pasaría si los costes presentados por operadores en base a ofertas formales de proveedores fueran superiores, si cabría reajustar los baremos durante la instrucción del procedimiento de otorgamiento de ayudas y, principalmente, cabe plantearse cómo los principios que regirán el cálculo de los baremos tendrán en cuenta el artículo 52.2 del RGEN: “...el importe de la ayuda no superará la diferencia entre los costes subvencionables y el beneficio de explotación de la inversión. El beneficio de explotación se deducirá de los costes subvencionables ex ante sobre la base de previsiones realistas...”.

Sexto. Cláusula de sobrecompensación

83. La cláusula de sobrecompensación (artículo 13.4 de la orden de bases) indica que, para 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 sobre compensación, en función del tipo de proyecto y de las incertidumbres de previsión de la demanda. Cuando el importe de la ayuda supere los 10 millones de euros, esta cláusula será preceptiva. Dada la relevancia económica de las ayudas que se van a convocar se recomienda ampliar la obligación a todos los proyectos para evitar efectos indirectos indeseados. Aunque se entiende que en varios casos el importe será inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir la cláusula de sobrecompensación, es altamente recomendable tomar esta prevención para evitar efectos contrarios al objetivo de la ayuda.
84. A estos efectos, la base 10.8 exige que el beneficiario de la ayuda deberá llevar a cabo una separación contable que servirá para garantizar que la ayuda sea proporcional y no dé lugar a una compensación excesiva o a la financiación de actividades no subvencionables.
85. Para poder precisar la sobrecompensación, se plantea que, dado que existirá separación contable, el beneficiario presente inicialmente un plan de negocio para el servicio mayorista con tres posibles escenarios según el número de clientes de ese servicio: más probable, optimista y pesimista. Para cada uno de los escenarios, los cuales vendrán determinados por un rango en el número de usuarios del servicio mayorista, se calculará la correspondiente Tasa Interna de Retorno (“TIR”), la cual es un indicador de los beneficios esperados por el beneficiario en cada escenario.
86. En la configuración y prestación del servicio mayorista, 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 presentado en la fase de presentación de proyectos. En aras de fomentar las eficiencias de costes y los incentivos para 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, tal como establece el párrafo 158 de las Directrices revisadas de ayudas. El parámetro que es utilizado, de forma mayoritaria en este tipo de proyectos, 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 2022, con un valor de 5,20%²⁹. Por lo tanto, el adjudicatario no incurriría en sobrecompensación si su TIR no supera un 6,76%, resultado de la suma del WACC señalado anteriormente más un 30% de incentivo sobre ese valor.

87. En caso de que la TIR resultante sea superior a un 6,76% deberá reintegrar el exceso de TIR, medido a partir del VAN de la rentabilidad del proyecto final, sobre el 6,76%.

Séptimo. Plazo para la presentación de los proyectos

88. El artículo 19 de la orden de bases señala que *“el plazo de la presentación de solicitudes se inicia el día siguiente a la publicación de la presente orden en el Boletín Oficial del Estado y finalizará a las 13:00 horas del x del xxxx de 2023”*. Con esta redacción se desconoce el plazo final del que dispondrán los operadores para presentar su solicitud de ayuda, que en las bases depende del día de publicación de la Orden. Se recomienda, pues, que el plazo sea, en la medida de lo posible, de al menos un mes.

Octavo. Soberanía digital

89. El artículo 10.10 de la orden de bases 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. Esta previsión puede resultar restrictiva de la competencia. Debe valorarse si dicha exigencia se encuentra amparada legamente, dado que en opinión de esta Comisión este requisito no parece incardinarse en el ámbito de la Directiva de ciberseguridad de las redes -aprobada en diciembre de 2022 y pendiente de transposición al ordenamiento jurídico nacional, y por ello, pendiente de aprobación la Estrategia nacional de ciberseguridad)³⁰.

²⁹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/3833771_5.pdf

³⁰ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81963>

Noveno. Evaluación ex -post

90. 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.

VI. CONCLUSIONES

91. Esta Comisión valora positivamente las medidas que tengan por objeto mejorar la conectividad de banda ancha de muy alta velocidad de forma que se reduzca o se elimine la brecha digital entre zonas rentables y no rentables, ofreciendo al mismo tiempo que los usuarios finales de estas zonas puedan elegir y cambiar de proveedor de servicios de banda ancha minorista. En particular, el proyecto notificado permitirá avanzar en la consecución de los objetivos de conectividad establecidos para 2030 en la Comunicación Brújula Digital.

No obstante, esta Comisión considera oportuno formular una serie de consideraciones.

92. Esta Comisión considera adecuada la inclusión del VULA como producto mayorista, como alternativo a la desagregación física de la fibra cuando esta no sea posible, pero se recomienda aclarar distintos aspectos relativos a los servicios mayoristas a ofrecer por el beneficiario de la ayuda en lo relativo a estos dos productos. Asimismo, se sugieren algunos cambios sobre el tratamiento de la disponibilidad del 50% de la red para terceros operadores, el acceso durante toda la vida útil de infraestructuras reutilizadas, y otros aspectos. Por último, se proponen detalles a incluir en las ofertas de referencia de los beneficiarios de las ayudas.
93. Se informa sobre las condiciones y precios máximos de los servicios mayoristas (tanto pasivos como activos) que a juicio de la CNMC deberían seguirse por los beneficiarios de las ayudas.
94. Se recomienda revisar los valores de máxima demanda que establece el PO y añadir parámetros que permitan caracterizar el rendimiento de las redes y no solamente su velocidad.
95. Se formulan algunas consideraciones sobre la utilización de infraestructuras existentes; en particular, que se establezca un mecanismo para que los solicitantes de ayudas faciliten información sobre sus infraestructuras existentes

en las zonas elegibles y que los solicitantes aporten preacuerdos o compromisos sobre la utilización de infraestructuras de terceros en su memoria de actuación.

96. Se sugiere que se justifique la necesidad de identificar, establecer y priorizar zonas discriminación positiva de manera adecuada y objetivable.
97. Se recomienda que los baremos del sistema de costes simplificados se detallen en base a costes de canalizaciones y equipamiento activo y que se contemple la posibilidad de que haya proyectos con distintas tecnologías.
98. Se propone adaptar el PO con las recomendaciones planteadas en lo relativo a los criterios de valoración, solvencia económica y técnica, gastos subvencionables, cláusula de sobrecompensación, plazo de presentación de los proyectos, soberanía digital y autonomía estratégica y evaluación ex post.