

INFORME A LOS PROYECTOS DE ÓRDENES DE BASES REGULADORAS Y DE CONVOCATORIA DE AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES DE BANDA ANCHA DE MUY ALTA VELOCIDAD EN LA ISLA DE LA GRACIOSA (CANARIAS) PARA LOS AÑOS 2023 Y 2024

(INF/DTSA/237/23)

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

I. ANTECEDENTES

Único. Solicitud de informe

Con fecha 4 de abril de 2023, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informe relativo a las bases reguladoras de las subvenciones para el despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Canarias y el proyecto de medida de ayudas para el despliegue de estas redes en la Isla de la Graciosa para los años 2023 y 2024. En particular, se solicita de este organismo informe en relación con los requisitos relativos a la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista a las infraestructuras objeto de ayudas, de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas).

Dicha solicitud de informe viene acompañada de un borrador de orden por la que se aprueban las bases reguladoras que han de regir en la concesión de subvenciones para el fomento del despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Canarias y otro borrador de orden por la que se convocan subvenciones para el fomento del despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Canarias (aunque las ayudas van dirigidas únicamente a La Graciosa), cofinanciadas por el programa operativo FEDER Canarias 2021-2027, para los años 2023 y 2024.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA CNMC

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Los artículos 5.2 y 6.5 de la LCNMC¹ y 100.2.x) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel)², atribuyen a la CNMC la función consultiva en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas cuestiones que pueden afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado.

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>

² <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/28/11>

Por otra parte, el artículo 100.2.x) de la LGTel dispone que la CNMC realizará las funciones que de manera expresa le atribuya la normativa comunitaria, la citada ley [LGTel] y su normativa de desarrollo. En este sentido, el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas establece lo siguiente:

“A continuación, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información remitirá a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la información recibida de la Administración pública interesada, solicitándole informe en relación con los requisitos relativos a la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista a las infraestructuras que sean objeto de dichas ayudas. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia remitirá dicho informe a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información en el plazo máximo de dos meses desde la solicitud”.

Asimismo, el artículo 52.8 del Reglamento general de exención por categorías (RGEC)³, relativo a las “ayudas a redes fijas de banda ancha” y el apartado 5.2.4.6 de las Directrices revisadas de banda ancha⁴ se refieren a la labor de asesoramiento de las autoridades nacionales de reglamentación responsables de la regulación de mercados en el diseño y control de las ayudas públicas dirigidas al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.

En aplicación de los anteriores preceptos, la CNMC es el organismo competente para elaborar el presente informe relativo al proyecto remitido.

III. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto analizar los borradores de órdenes de bases reguladoras y de convocatoria de ayudas al despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Canarias para los años 2023 y 2024, valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende este organismo que habrían de imponerse, en su caso, al beneficiario de la ayuda, especialmente en relación con los servicios mayoristas de acceso así como los criterios que deberían cumplir las condiciones y precios de tales productos de acceso mayorista a prestar por el operador beneficiario de la ayuda, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de la banda ancha en el territorio afectado, para el

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.

fomento de la oferta y disponibilidad por los ciudadanos de redes de banda ancha.

De forma adicional, esta Comisión formula otro tipo de observaciones al proyecto de ayudas remitido, en el ámbito de su competencia de asesoramiento general y sobre promoción de la competencia (véase el apartado séptimo).

IV. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

El proyecto remitido tiene por objeto la aprobación de (i) las bases reguladoras que rigen la concesión de ayudas al despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad (300 Mbps simétricos, escalables a 1 Gbps) capaces de proporcionar servicios de banda ancha de estas características en zonas blancas NGA de Canarias y (ii) la primera convocatoria de estas ayudas, para los ejercicios 2023 y 2024, que van dirigidas a la Isla de la Graciosa.

Las bases y la primera convocatoria se acogen al RGEC (bases 17, último párrafo, y 27). La ayuda adoptará la forma de subvención en **régimen de concurrencia competitiva** (base 2) y se concederá a un **único beneficiario** por zona de actuación que ha de ser **operador** de comunicaciones electrónicas⁵.

Asimismo, los despliegues de redes NGA han de cumplir, en todas las zonas de actuación, unos requisitos mínimos de cobertura (base 7 *in fine*): (i) dotar de cobertura por lo menos al 70% de la población de las ESP con población igual o superior a 1.000 habitantes y (ii) dotar de cobertura por lo menos al 60% de la población de las ESP con población inferior a 1.000 habitantes.

Según las bases, la **intensidad máxima de la ayuda** es del 85% del coste elegible del proyecto, teniendo como límite el presupuesto total asignado a cada convocatoria.

Por último, se establece la **incompatibilidad** con otras ayudas que se hayan solicitado, propuesto y concedido para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración pública o ente público o privado, nacional o de la Unión Europea (base 17), precisándose que no serán objeto de ayuda las zonas incluidas en proyectos para los que se haya solicitado, propuesto o concedido una ayuda en el marco del Plan PEBA-NGA⁶ (base 7, párrafo quinto).

⁵ Se incluyen también las uniones temporales de empresas, siempre que al menos uno de sus integrantes ostente la citada condición de operador (base 5).

⁶ Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de Extensión de la Banda Ancha de nueva generación (Plan PEBA).

La convocatoria remitida se acoge al procedimiento de tramitación anticipada⁷, y la **cuantía global máxima** de las subvenciones -tiene carácter de estimada- será de 2.500.000 euros, cofinanciados con fondos FEDER procedentes del Programa Operativo FEDER 2021-2027 de Canarias. Esta cantidad está condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente en cada anualidad que se resuelva la concesión.

V. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN CANARIAS

Canarias es la decimotercera comunidad autónoma por extensión territorial de España, la octava en número de habitantes y la quinta en densidad de población. Las Islas Canarias tienen la consideración de región ultraperiférica de la Unión Europea, de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Según el último informe de cobertura de mediados de 2022 publicado por la SETID⁸, relativo al desarrollo de las infraestructuras de **banda ancha fija** de alta y muy alta velocidad en relación con el número de unidades inmobiliarias, los accesos físicos de fibra óptica (FTTH) instalados ofrecen cobertura al 92,13% del total de unidades inmobiliarias de la Comunidad de Canarias (algo superior a la media nacional que es 89,87%), mientras que los accesos basados en cable coaxial dan cobertura a un 25,48%, por debajo de la media nacional (32,07%), y los accesos de par de cobre basados en tecnología VDSL, a un 10%, están en línea con la media nacional (10,65%).

La ilustración siguiente muestra el grado de **cobertura de fibra óptica hasta el hogar (FTTH)** por comunidad autónoma, observándose que Canarias ocupa la novena posición en el conjunto del Estado y, como se ha indicado, está por encima de la media nacional, incrementando su grado de cobertura de forma significativa en los últimos años.

⁷ La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y su reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, permiten la posibilidad de aprobar la convocatoria de subvenciones en un ejercicio presupuestario anterior al que vaya a tener lugar la resolución de la misma, siempre que la ejecución del gasto se realice dentro de la misma anualidad en que se produce la concesión y además se cumplan determinadas condiciones.

⁸ “Informe sobre cobertura de banda ancha en España en el año 2022” publicado en marzo de 2023 a partir de datos facilitados por los operadores que se requirieron a 30 de junio de 2022: <https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/Paginas/informes-cobertura.aspx>

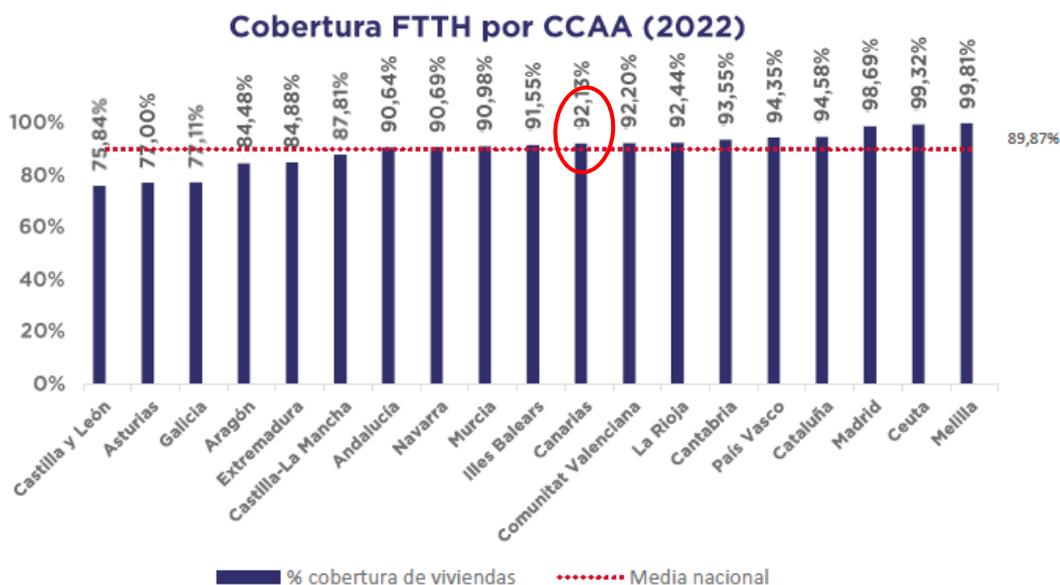


Ilustración núm. 2: Grado de cobertura FTTH (30.06.2022) ⁹

En relación con la **cobertura de redes móviles**, en Canarias la cobertura de las redes 4G alcanza al 99,87% en línea con el resto del territorio nacional. Sin embargo, la cobertura de las redes 5G, que facilitan banda ancha móvil de muy alta velocidad y capacidad, con velocidades en movilidad superiores a 100 Mbit/s y picos de 1 Gbit/s, es del 75,50%, por debajo de la media nacional, (82,36%) como se observa en la gráfica siguiente:

⁹ Datos a partir del informe de la SETID sobre cobertura de banda ancha en España a mediados de 2022.

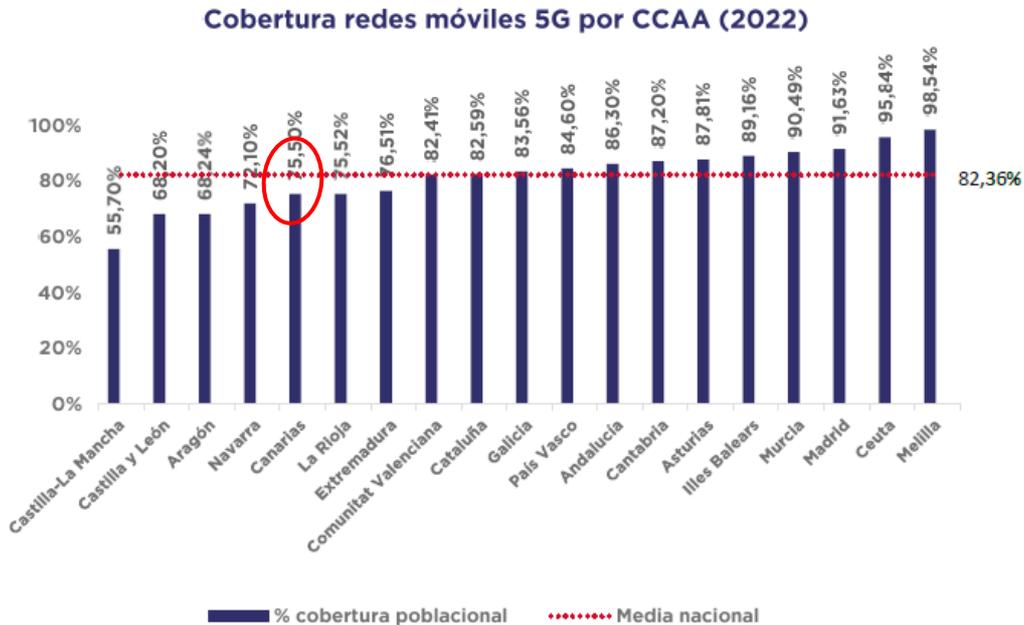


Ilustración núm.3: Grado de cobertura redes móviles 5G (30.06.2022)¹⁰

Más concretamente, en relación con los dos núcleos de población de la Isla de La Graciosa, ha de señalarse que (i) no existen accesos de FTTH y (ii) únicamente el núcleo de población de Caleta del Sebo (el de mayor población) solo dispone de accesos sobre red móvil 4G y xDSL.

Por otra parte, de acuerdo con la información de la que dispone esta Comisión¹¹, la penetración de la banda ancha fija, tanto básica como de alta velocidad, en Canarias, es del 37% (líneas por cada 100 habitantes), cifra ligeramente superior a la media estatal que se sitúa en un 35%. Este cómputo incluye (i) la tecnología xDSL con una penetración en Canarias del 3%, en línea con la media española; (ii) el cable-módem (HFC –Hybrid Fibre Coaxial-) con una penetración del 2%, inferior a la media estatal, que es del 4%, y (iii) el FTTH con una penetración igual al 31%, superior a la media estatal del 28%. La provincia de Las Palmas presenta una situación de penetración de banda ancha fija similar a la de la Comunidad Autónoma de Canarias, como se muestra a continuación:

¹⁰ Datos a partir del informe de la SETID sobre cobertura de banda ancha en España a mediados de 2022.

¹¹ Accesos contratados en relación con el total de la población, información geográfica CNMC, datos a diciembre 2021: <https://data.cnmc.es/telecomunicaciones-y-sector-audiovisual/conjuntos-de-datos/datos-provinciales/telecomunicaciones>

Penetración Banda Ancha Fija 2021	España	Canarias	Las Palmas
Tecnología xDSL	3%	3%	2%
HFC	4%	2%	3%
FTTH	28%	31%	31%
TOTAL	35%	37%	37%

Tabla núm. 2 Penetración de banda ancha fija

En cuanto a la información de que dispone esta Comisión de forma detallada por islas, municipios y entidades de población¹², se puede afirmar que, **[INICIO CONFIDENCIAL FIN CONFIDENCIAL]**

Tabla núm. 3 Penetración de banda ancha fija isla La Graciosa

En conclusión, los datos de cobertura de redes de banda ancha de alta o muy velocidad, publicados actualmente por la SETID, y los de penetración de que dispone esta Comisión, ponen de manifiesto que Canarias ha avanzado de forma significativa en los últimos años, tanto en términos de cobertura como de penetración. No obstante, siguen existiendo determinadas ubicaciones concretas con falta de cobertura de redes fijas de comunicaciones electrónicas de muy alta velocidad, como es el caso de los dos núcleos de población de La Graciosa, del proyecto remitido.

VI. OBSERVACIONES AL PROYECTO EN RELACIÓN CON LA FIJACION DE PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS INFRAESTRUCTURAS

El proyecto remitido (refiriéndonos tanto a las bases reguladoras como a la convocatoria) contribuye a la consecución del objetivo de interés general de conectividad (artículo 3.m) de la LGTel): *“impulsar la universalización del acceso a las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de banda ancha y contribuir a alcanzar la mayor vertebración territorial y social posible mediante el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en las distintas zonas del territorio español, especialmente en aquellas que necesitan de la instalación de redes de comunicaciones electrónicas y la mejora de las existentes para permitir impulsar distintas actividades económicas y sociales”*.

¹² Fuente: CNMC. Requerimientos semestrales geográficos, diciembre 2021.

Este objetivo se articula de la siguiente forma. A nivel comunitario, la Comisión Europea ha identificado objetivos muy ambiciosos de conectividad para 2025¹³ y 2030¹⁴, respectivamente. A nivel nacional, estos objetivos comunitarios de conectividad están recogidos en la Agenda Digital para España 2026¹⁵ y de Canarias 2025.

Se echa en falta la documentación justificativa del proyecto. Como se ha señalado en ocasiones anteriores al Gobierno de Canarias, hubiera sido deseable que el proyecto viniese acompañado de una memoria de competencia o memoria económica que justificase su diseño y alcance para facilitar su valoración.

El proyecto remitido se declara expresamente sujeto al RGEC y a las Directrices de ayudas a la banda ancha (2013/C 25/01). Se recomienda actualizar la referencia realizada a las Directrices a la versión vigente actualmente, las Directrices revisadas de ayudas a la banda ancha de 2023, e incorporar algunas novedades introducidas en dicha modificación.

En general, el proyecto incorpora los elementos regulatorios más importantes del artículo 52 del RGEC y de las Directrices revisadas de banda ancha:

- Se respeta el principio de neutralidad tecnológica (base 7).
- La velocidad ofrecida será de 300 Mbps simétricos -el RGEC exige velocidades de, al menos, 100 Mbps-.
- El operador beneficiario de la ayuda está obligado a ofrecer, a los demás operadores que lo soliciten, **acceso mayorista** en condiciones equitativas y no discriminatorias, a través de los siguientes productos de acceso mayorista:

¹³ 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 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ España Digital 2026 es la actualización de la estrategia lanzada en julio de 2020 como hoja de ruta de transformación digital del país. Desde su presentación, se ha aprobado el Plan de Recuperación de España, se han publicado ocho planes específicos para su despliegue, se han puesto en marcha los principales programas de inversión, a nivel nacional, autonómico y local, y se ha avanzado de forma decidida en las reformas estructurales.

- (i) desagregación física y virtual, acceso a la línea física y acceso indirecto (bitstream); (ii) acceso a fibra oscura, conductos e infraestructuras por tiempo ilimitado y (iii) el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, si hubiera tramos de red backhaul complementarios a la red de acceso (base 20.13).
- La CNMC resolverá los conflictos entre los operadores beneficiarios de las ayudas y los operadores solicitantes del acceso de acuerdo con lo establecido en la LGTel (base 20.13, cuarto párrafo).
 - Se deberán atender las solicitudes razonables de **coordinación de obras civiles** llevadas a cabo para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas en condiciones transparentes y no discriminatorias (base 20.14).
 - Las **conducciones** que se construyan dentro de los proyectos subvencionados deben ser lo suficientemente grandes para dar cabida a varias redes de cable/fibra y diferentes topologías de red (base 8.1.b) in fine).
 - En materia de **publicidad y transparencia**, se establece que el operador beneficiario de la ayuda debe informar en su página web de las entidades de población objetivo de la ayuda, el tipo de red desplegada, los servicios mayoristas que se ofrecen y los precios aplicables. Esta información debe estar disponible durante el periodo de vigencia de la obligación de acceso mayorista (base 20.15).
 - Por último, se exige que las infraestructuras de red y los equipos permanezcan afectos a los objetivos del proyecto durante un plazo mínimo de siete años a partir de la finalización de este o hasta el final de su vida útil si ésta fuera menor (base 8.1, sexto párrafo).

Una vez señaladas las características más importantes del borrador objeto de informe, resulta adecuado realizar las siguientes observaciones de conformidad con el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas:

Primero. Objeto de las ayudas

Las bases 1, 7 y 9 establecen que las ayudas tienen como objeto el despliegue de banda ancha de muy alta velocidad (300 Mbps o superior escalable a 1 Gbps, tanto en sentido descendente como ascendente), pudiendo incluir los enlaces entre las centrales de conmutación y puntos de concentración intermedios anteriores al domicilio del usuario (backhaul), con capacidad suficiente como para proporcionar acceso a otros operadores que lo soliciten.

Atendiendo al principio de neutralidad tecnológica, las ayudas pueden darse tanto a redes fijas como a redes móviles de muy alta velocidad -no obstante, con

los requisitos exigidos, la ayuda parece más bien dirigida a redes fijas de muy alta velocidad-.

Las zonas elegibles serán las entidades singulares de población (ESP) que no dispongan de cobertura de redes de acceso de nueva generación, ni de previsión para su dotación en un plazo de tres años.

Según la Orden de convocatoria, la ayuda irá dirigida en esta ocasión a los núcleos de población de Pedro Barba y Caleta de Sebo (Isla de la Graciosa), que tienen una población total de 734 habitantes.

Estos núcleos de población tenían la consideración de zonas blancas en el PEBA 2020, pero la convocatoria de ayudas públicas en el marco del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Banda Ancha (ÚNICO- Banda Ancha) no incluyó a estos núcleos de población como zonas elegibles publicadas para 2021 y 2022, respectivamente. Es probable que el motivo de tal ausencia fuera la convocatoria de ayudas públicas realizada por el Gobierno de Canarias en abril de 2022 pero que quedó desierta por desistimiento del único operador que se presentó al procedimiento de licitación¹⁶.

Se sugiere al Gobierno de Canarias que haga referencia a este hecho en la exposición de motivos del proyecto de Orden de convocatoria de las ayudas para justificar la calificación de la Isla de la Graciosa como zona blanca de redes de muy alta velocidad, al tratarse de un requisito esencial para que el proyecto de medida pueda acogerse al RGEC.

Por otra parte, el MAETD aprobó, el 3 de mayo de 2023, en el marco del Programa ÚNICO-Demanda Rural, la concesión de ayudas a Hispasat, S.A. para la prestación al usuario final de una conexión de banda ancha a una velocidad mínima de transmisión de 100 Mbps para todos los hogares a un precio asequible, principalmente en zonas rurales remotas y la instalación del equipamiento necesario para ello a partir de la configuración de un servicio de capacidad de transmisión¹⁷.

Además, el MAETD tiene previsto publicar nuevas bases reguladoras y dos convocatorias de ayudas para 2023 y 2024 al despliegue de redes fijas de banda

¹⁶ <https://www.octsi.es/actualidad/noticias-tic-gobierno-canarias/convocatoria-despliegue-banda-ancha-canarias-2022>

¹⁷ <https://portalayudas.mineco.gob.es/InfraestructurasDigitales-DemandaRural/DescripcionGeneral/Paginas/Index.aspx>

ancha en zonas blancas, en el marco del Programa de Universalización de las Infraestructuras Digitales para la Cohesión (UNICO) - Banda Ancha.

En relación con el despliegue de redes móviles de muy alta velocidad, procede recordar que el MAETD está adoptando distintas medidas para acelerar el establecimiento y despliegue de redes 5G en zonas rurales (de manera consistente con las obligaciones de cobertura de la banda 700 MHz establecidas en una de las concesiones adjudicadas) y zonas estratégicas, para contribuir a alcanzar el objetivo comunitario para 2030 de cobertura ininterrumpida 5G en todas las zonas pobladas europeas y corredores de transportes europeos con la finalidad de cerrar las actuales brechas digitales sociales, económicas, de género y territoriales.

A tal efecto, el MAETD publicó, en noviembre de 2022, una convocatoria de ayudas para la provisión de conexión de backhaul (red de retorno) mediante fibra óptica a aquellos emplazamientos existentes de redes de comunicaciones electrónicas de servicios móviles de banda ancha inalámbrica (redes públicas de telefonía móvil), que no disponen ni dispondrán para el 31 de diciembre de 2025, de un backhaul de fibra óptica que permita hacer frente a servicios fruto de la implantación de las capacidades y características de las redes 5G¹⁸. Estas ayudas están dirigidas a la provisión de conectividad 5G en los municipios de menos de 5.000 habitantes en 50 provincias para favorecer el desarrollo económico en las zonas geográficas con baja densidad de población y promover el acceso a los nuevos servicios y aplicaciones asociadas a esta tecnología.

El MAETD también tiene previsto convocar a corto plazo (una vez recibido el visto bueno a la notificación del proyecto de medida a la Comisión Europea) ayudas para la provisión del conjunto de equipamiento activo e infraestructura auxiliar necesaria para la provisión de servicios de comunicaciones móviles con tecnología 5G en poblaciones de menos de 10.000 habitantes donde no existe cobertura móvil 4G con servicio mínimo de 50 Mbps.

A la vista de lo anterior, se recomienda al Gobierno de Canarias que contraste la complementariedad de su proyecto de medida con las ayudas estatales convocadas (pendientes de concesión) o pendientes de convocar por el MAETD en un corto plazo de tiempo. En particular, el artículo 6 de la Orden ETD/1107/2022, de 14 de noviembre, de las bases reguladoras del programa ÚNICO-Demanda rural¹⁹, prevé que las zonas elegibles de aquel programa de

¹⁸ <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/10/21/etd1054>. Véase también el Informe del Pleno de la CNMC de 13 de julio de 2022 <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02122>

¹⁹ <https://www.boe.es/eli/es/o/2022/11/14/etd1107>

revisarán con una frecuencia anual mínima, para excluir aquellas zonas que dispongan de cobertura de conexión con redes fijas que permitan una velocidad de 100 Mbps, entre otras. Dichas bases prevén ciertos criterios para evitar el solapamiento de ayudas, que deberán tenerse en cuenta si se adjudican las ayudas del Gobierno de Canarias.

Por otra parte, se han identificado en la base 19.5 ciertas inconsistencias en relación con el tipo de velocidad que debe ofrecer la red de muy alta velocidad subvencionada.

En concreto, en dicha base se establece que la memoria de actuación justificativa de redes radioeléctricas debe indicar si la potencia mínima a ofrecer debe permitir alcanzar velocidades de más de 100 Mbps y su huella de cobertura, cuando la base especifica claramente que se debe ofrecer una velocidad mínima de 300 Mbps UL/DL nominal medida en el primer punto de acceso del operador. Se recomienda, pues, que se unifiquen las referencias a la velocidad que debe ofrecer la red financiada con la ayuda pública; debería valorarse bien si pretenden concederse ayudas a redes fijas de muy alta velocidad, escalables a 1 Gbps (y ajustar los requisitos exigidos a esa velocidad; es improbable que se estén considerando soluciones radioeléctricas avanzadas para esas velocidades), o si se están considerando redes móviles, y bajar los requisitos a 100 Mbps.

Por otra parte, con respecto a la red backhaul, la memoria justificativa debe indicar la población susceptible de ser atendida. A tal efecto, se dispone que la población cubierta a considerar será la menor de los tres parámetros siguientes: 1) la población singular donde se sitúa el punto de acceso, 2) la población estimada en un radio de 5 km o 3) la población susceptible de ser atendida con la capacidad instalada, suponiendo una penetración de servicios NGA de muy alta velocidad (>100 Mbps) del 50%, etc. Se recomienda al Gobierno de Canarias que se defina un valor más objetivo de la capacidad real disponible de salida en la red backhaul, que permita evaluar la tasa de transferencia por usuario, ya que los criterios señalados en la base 19.5 presentan cierto grado de arbitrariedad.

Segundo. Obligación de acceso mayorista

La base 20.13 prevé la imposición al operador beneficiario de la ayuda de una amplia obligación de acceso mayorista activo -durante siete años- y pasivo -a conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil, por tiempo ilimitado-, en condiciones equitativas y no discriminatorias, de conformidad con lo establecido en el artículo 52.7 del RGEC. En concreto, el operador beneficiario de la ayuda está obligado a ofrecer (i) desagregación total y efectiva, acceso a la línea física y acceso indirecto (bitstream) durante siete

años; (ii) acceso a fibra oscura, conductos e infraestructuras por tiempo ilimitado y (iii) el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, si hubiera tramos de red backhaul complementarios a la red de acceso.

Teniendo en cuenta que los núcleos de población a los que están destinadas las ayudas de la convocatoria son zonas blancas²⁰ y su baja densidad de población (734 habitantes en total), sería conveniente evaluar la razonabilidad de exigir al operador beneficiario de la ayuda la obligación de ofrecer una amplia gama de productos de acceso mayorista.

El párrafo 147 de las Directrices revisadas de banda ancha prevé expresamente que *“se puede limitar el suministro de determinados productos de acceso mayorista a los casos de demanda razonable de un solicitante de acceso, cuando el suministro de tales productos aumentara desproporcionadamente los costes de inversión sin ofrecer beneficios significativos en cuanto al aumento de la competencia”*, como es muy probable que concurra en el caso concreto.

A estos efectos, de conformidad con las directrices, se considera razonable la demanda del solicitante de acceso si (i) dicho solicitante establece un plan de negocios coherente que justifique el desarrollo del producto en la red financiada por el Estado; y (ii) en la misma zona geográfica ninguna otra empresa ofrece ningún producto de acceso comparable a precios equivalentes a los de las zonas más densamente pobladas. En el caso de que el operador beneficiario de la ayuda desplegara una red fija de fibra óptica, teniendo en cuenta que la desagregación total y efectiva de la fibra encarecería significativamente el despliegue, se aconseja que pueda ofrecerse como alternativa un servicio de tipo VULA basado en tecnología GPON (tecnología imperante en España que no permite la desagregación física de la fibra).

De hecho, en las definiciones se establece este servicio mayorista (la desagregación virtual), por lo que se solicita que se incorpore expresamente este servicio a la base 20.13.

Por otra parte, en relación con la duración de la obligación del acceso mayorista, cabe señalar que el párrafo 133 de las Directrices revisadas de banda ancha ha

²⁰ Para zonas blancas se establece que como mínimo debe ofrecerse acceso indirecto, acceso a la fibra oscura y acceso a la infraestructura, incluidos distribuidores en la calle, postes, mástiles, torres y conducciones. Además, los Estados miembros deben garantizar que la red financiada por el Estado proporcione, como mínimo, la desagregación física o el acceso desagregado virtual (VULA). Para ser considerado adecuado como producto de acceso mayorista, cualquier producto VULA debe ser aprobado previamente por la ANR u otra autoridad competente.

ampliado el plazo mínimo a diez años para todos los productos de acceso mayorista, excepto el VULA y las nuevas infraestructuras (como conducciones, postes, distribuidores o fibra oscura), para los que el acceso mayorista deberá concederse durante la vida útil de la infraestructura o elemento de red de que se trate.

Asimismo, la reciente modificación del RGEC (ver nota al pie 3) cambia a 10 años esta obligación de acceso mayorista del artículo 52.8 del RGEC. Teniendo en cuenta lo anterior y la situación remota de los dos núcleos de población objeto de actuación, se recomienda que se plantee que el servicio mayorista esté en funcionamiento al menos diez años.

Tercero. Fijación de precios

La base 20.13, tercer párrafo, establece que los precios mayoristas se fijarán teniendo los precios regulados del operador con poder significativo de mercado (PSM) para servicios similares, que serán considerados como precios máximos; en su defecto, los precios medios existentes en España y, en tercer lugar, de no existir las referencias anteriores, se prevé la orientación a costes.

Esta previsión no se ajusta exactamente ni al artículo 52.8 del RGEC ni al párrafo 151 de las Directrices revisadas de banda ancha, estableciendo la última versión de las Directrices que los precios de acceso mayorista deberán basarse en uno de los siguientes valores de referencia o principios:

- «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».

Asimismo, el párrafo 131 de las citadas Directrices establece que *“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”*. Asimismo, en el párrafo 136 de las mencionadas Directrices, se indica que los Estados miembros deben consultar²¹ a las

²¹ La necesidad de consultar a las ANR en los aspectos relativos a productos mayoristas, condiciones y fijación de precios, no sólo se indica en el párrafo 136 de las Directrices de BA sino también en los párrafos 152 y 163, este último del apartado 5.2.4.6 donde se describe el papel de las ANR.

Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) sobre los productos de acceso mayorista, las condiciones y la fijación de precios. El mismo párrafo anima a las ANR a proporcionar orientaciones en los aspectos señalados.

A tal efecto, debe analizarse, por un lado, la información disponible sobre precios medios -que tengan el carácter de públicos- de los servicios mayoristas exigidos en las bases reguladoras y, por el otro lado, los precios contenidos en las ofertas de referencia aprobadas por esta Comisión para los servicios mayoristas regulados en virtud de las obligaciones impuestas a operadores con PSM, que más se asemejen a los productos mayoristas exigidos.

De acuerdo con las bases remitidas, el operador beneficiario de la ayuda está obligado a ofrecer **acceso mayorista efectivo** a los demás operadores que lo soliciten en condiciones equitativas y no discriminatorias, particularmente: (i) desagregación física y virtual, acceso a la línea física y acceso indirecto (bitstream); (ii) acceso a fibra oscura, conductos e infraestructuras y (iii) el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, si hubiera tramos de red backhaul complementarios a la red de acceso (base 20.13).

Con respecto a las ofertas reguladas, la CNMC ha impuesto en los mercados mayoristas regulados de banda ancha²² (Mercado 1/2020) así como en el mercado de acceso de alta calidad al por mayor en una ubicación fija²³ (Mercado 2/2020) obligaciones al operador identificado con PSM, que quedan recogidas en la oferta MARCo de acceso a la infraestructura civil, en las ofertas NEBA Local y NEBA, y en la oferta ORLA para ofrecer servicios de líneas alquiladas. En ausencia de precios medios publicados en estos casos, se entiende que estas referencias deberían ser utilizadas para fijar los precios mayoristas a cobrar por el operador beneficiario.

En el marco de la regulación ex ante aplicable actualmente solo se hace referencia al acceso a fibra oscura como una modalidad de entrega de señal de la OBA, así como alternativa al acceso y uso de los conductos en situaciones

²² Resolución de 6 de octubre de 2021 de la CNMC por la que se aprueba la definición y análisis de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas, la designación del operador 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 ([ANME/DTSA/002/20](#)).

²³ Resolución de la CNMC de 29 de marzo de 2022 por la que se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija (mercado 2 ampliado/2020), la designación del operador 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

problemáticas detalladas en la oferta MARCo, si bien en ninguna de dichas situaciones se han establecido unos precios sujetos a regulación para su uso. Para este servicio podría tenerse en cuenta la referencia que indicó esta Comisión en el informe INF/DTSA/041/23²⁴.

Por su parte, si las redes a desplegar fueran móviles -aunque debería revisarse esta cuestión del proyecto-, en la medida que no existe regulación ex ante en los mercados mayoristas móviles, podrían tenerse en cuenta las referencias de precios al servicio mayorista de itinerancia y al acceso a torres o casetas a partir de la ORAC de Cellnex Telecom, S.A.²⁵, efectuadas en el seno del expediente INF/DTSA/041/23.

Cuarto. Niveles mínimos de calidad de prestación de servicio

La base 7 fija los parámetros de calidad de servicio para la transmisión de los datos y acuerdos de nivel de servicio (ANS) relacionados con los tiempos de provisión y resolución de incidencias.

En dicha base se fijan los parámetros de calidad de servicio que deben cumplirse para poder ofrecer servicios de voz y vídeo en tiempo real. Sin embargo, los valores proporcionados deberían ser más restrictivos para garantizar una calidad correcta. Se recomienda revisar los valores a satisfacer dependiendo del punto de entrega. Una posible referencia puede ser la oferta de bitstream NEBA.

En cuanto a la provisión de solicitudes de alta se fija un plazo máximo de 30 días naturales, siempre que no sea necesaria la obtención de licencias, derechos de ocupación o paso específicos o por otras causas no imputables al operador, mientras que para la resolución de incidencias se indica que se deben resolver el 95% de las mismas que generen corte de servicio en menos de 24 horas.

Como ha señalado la Sala de Supervisión Regulatoria para proyectos similares anteriores²⁶, debería valorarse la posibilidad de establecer una posible reducción del plazo máximo para atender las solicitudes de alta, en la medida en que, si se trata de redes de acceso NGA ya desplegadas hasta la acometida, es dudoso

²⁴ Expediente [INF/DTSA/041/23](#)

²⁵ Regulada en el mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión (Mercado 18), en virtud de la Resolución de 17 de julio de 2019, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado mayorista del servicio portador de difusión de la señal de televisión -mercado 18/2003-, la designación del operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (ANME/DTSA/001/18).

²⁶ Véase, entre otros, el expediente INF/DTSA/044/19/AYUDAS NGA POLÍGONOS EUSKADI 2019 <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa04419>

que se requiera un plazo tan amplio. A modo de ejemplo, por si pudiera servir de referencia, las nuevas altas sobre vacante de las ofertas mayoristas (NEBA y NEBA Local) deben ejecutarse en un plazo máximo de 10 días laborables - bastante menores que los 30 días establecidos en el proyecto analizado-.

Se sugiere también que se especifiquen las consecuencias que concurrirían ante posibles incumplimientos de estos umbrales -posibles penalizaciones, para servicios mayoristas en particular²⁷-. Se puede emplear como referencia a las ofertas mayoristas aprobadas por la CNMC.

Considerando que dichos valores de ANS son requisitos mínimos para cumplir por el adjudicatario y que éste puede mejorarlos en su provisión de servicios minoristas, se sugiere incluir también una indicación en relación con los ANS, de que no debe existir discriminación entre el servicio minorista del adjudicatario y el servicio mayorista –esto es, debe garantizar la replicabilidad técnica de los servicios minoristas, representada en este caso por la provisión en los mismos plazos-.

Es del todo evidente, pero se recuerda que la finalidad última de las ayudas es garantizar la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de muy alta velocidad a los usuarios finales de las zonas elegibles, y para poder disfrutar de estos servicios, los usuarios han de estar correctamente informados de sus posibilidades de contratación.

Quinto. Infraestructuras existentes

El párrafo 128 de las Directrices revisadas de banda ancha 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.

El Anexo II de la Orden de bases reguladoras establece que los operadores deberán incluir, en la memoria de actuación adjunta a su solicitud, *“un análisis de otras infraestructuras públicas existentes (carreteras, conductos de energía y agua, alcantarillado, instalaciones de cable, conductos industriales, etc.) cuya utilización supondría la reducción de la inversión necesaria. Se facilitará el alcance y las principales conclusiones de dicho análisis, así como el grado de aprovechamiento finalmente incluido en el mismo, valorando económicamente el ahorro conseguido”*.

²⁷ Que tendría que pagar el operador beneficiario de la ayuda al operador demandante del acceso, en caso de incumplimiento de los niveles mínimos de calidad.

A juicio de esta Comisión, la exigencia del suministro de tal información podría ser desproporcionada o no ser fácilmente materializable posteriormente, pues es difícil que el solicitante pueda aportar esta información en el periodo de presentación de solicitudes²⁸. Lo más razonable sería exigir a los solicitantes de las ayudas que incluyan 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, (ii) facilitar acceso a esta información a terceros operadores y (iii) que aporten los preacuerdos o compromisos de utilización de infraestructuras existentes que hayan podido formalizarse entre los beneficiarios de las ayudas y los titulares de las infraestructuras para este fin teniendo en cuenta los requisitos establecidos en esta orden respecto de las infraestructuras objeto de ayuda²⁹. De esta manera, el Gobierno de Canarias puede 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 utilización por los operadores beneficiarios, aunque no ostenten la titularidad de la infraestructura.

Asimismo, el aprovechamiento de infraestructuras existentes constituye un criterio de valoración (Anexo III, criterio 6), cuestión que se comentará infra.

Sexto. Publicidad y transparencia

Estrechamente relacionada con las obligaciones de ofrecer un acceso mayorista a determinados precios, se encuentra la obligación de publicidad y transparencia. A este respecto, las actividades de información y publicidad que el operador beneficiario de la ayuda ha de llevar a cabo –bases 19 y 20- dotan al proyecto de gran transparencia y contribuyen a que las ayudas sean conocidas por terceros operadores que podrán beneficiarse de forma indirecta de los proyectos que se aprueben, con lo que se ampliaría el ámbito subjetivo de las ayudas.

No obstante, se reitera al Gobierno de Canarias³⁰ que la publicidad debe realizarse de la forma más amplia posible con publicaciones en los Boletines

²⁸ 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.

²⁹ Estos acuerdos deben respetar la normativa de competencia.

³⁰ En informes anteriores se ha hecho hincapié en esta cuestión.

Oficiales correspondientes y en el espacio web del Gobierno de Canarias con suficiente información sobre la localización y extensión del despliegue de la red de muy alta velocidad, importe de la ayuda, la fecha de inicio de explotación de la red, los servicios mayoristas y condiciones de acceso de forma más efectiva para garantizar que aquellos operadores que deseen acceder a las obras en curso y/o redes desplegadas dispongan de toda la información suficiente. Asimismo, se aconseja que la página web del Gobierno de Canarias incluya un enlace directo al apartado de la página del adjudicatario en la que también se proporcione la mencionada información o se indique cómo acceder a ella. La información de las ayudas concedidas por el Gobierno de Canarias debe cumplir con los parámetros de información establecidos en el Anexo II de las Directrices revisadas de ayudas de banda ancha.

Asimismo, como se ha señalado en otras ocasiones, la CNMC advierte de la posibilidad de que el operador beneficiario de la ayuda sea Telefónica de España, S.A., que, como operador con PSM, está sometido también a la obligación de transparencia, en virtud de la regulación ex ante diseñada por la CNMC. Con base en dicha obligación de transparencia, se recuerda que el operador indicado tiene una oferta de servicios regulada, y las condiciones específicas sobre las redes construidas al amparo de ayudas públicas no necesariamente coincidirán con las impuestas en el ámbito de la regulación ex ante, puesto que en materia de ayudas las obligaciones son más amplias, debiendo informar al sector sobre estas últimas también, en el marco de las ayudas otorgadas.

Por otro lado, se valora positivamente que se incluya expresamente como criterio de valoración cuantificable la reutilización de infraestructuras existentes.

La regulación comunitaria y nacional da mucha relevancia a la transparencia sobre las infraestructuras ya existentes. Concretamente, el artículo 52.13 de la LGTel establece que el MAETD es la entidad encargada de gestionar a través del punto de información único la información en materia de infraestructuras existentes. Mediante el punto de información único los sujetos obligados podrán poner a disposición de los operadores que instalen o exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas, información relativa a sus infraestructuras susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad en particular, su ubicación detallada³¹. En la orden de bases podría solicitarse que esta información se remita al PIU.

³¹ <https://sedeaplicaciones.mineco.gob.es/piu/Inicio.aspx>

VII. OTRAS OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE Y AYUDAS PÚBLICAS

A continuación, se formulan otras observaciones sobre algunas cuestiones, en el ámbito de las facultades de asesoramiento general de la CNMC y de promoción de competencia entre operadores, recogidas en los artículos 5.1.d) y 5.2 de la CNMC, así como el artículo 100.2.z) de la LGTel. En este apartado del informe se reiteran algunas consideraciones que se formularon al proyecto de Orden de bases reguladoras en el informe anterior de 2018 y que no se recogen en el proyecto de medida remitido.

Primero. Requisitos de los beneficiarios

La base 5 y el apartado tercero del proyecto de Orden de convocatoria establecen que pueden ser beneficiarios las personas físicas y jurídicas y las Uniones Temporales de Empresas (UTE), siempre y cuando al menos uno de sus integrantes tengan la condición de operador conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel.

El Anexo IV de la Orden de bases contiene un modelo de solicitud de participación, que requiere a la persona física o jurídica que se presente que incluya el número de inscripción en el Registro de Operadores de la CNMC. Se sugiere eliminar dicho requisito, en la medida en que, a través de la página web de la CNMC³², puede comprobar en cualquier momento si el operador está inscrito y para qué actividades y el número de inscripción es simplemente el número del expediente en el que se analizó la notificación del operador. Más interesante sería solicitar al interesado que declare que está inscrito para las actividades objeto de la ayuda.

Desde el punto de vista de competencia en las licitaciones, las UTE pueden ser una forma de permitir a las pequeñas empresas acceder a ellas. Ahora bien, deberá justificarse, en cada caso concreto, la razón por la que las empresas deciden acudir juntas a la licitación porque las UTE también pueden resultar problemáticas cuando no vienen justificadas por una imposibilidad de cada una de las empresas que la conforman de competir por separado ya sea por insuficiencia de medios o por otras causas. Esta posibilidad se entenderá sin perjuicio de la aplicación de la normativa de defensa de la competencia.

³² <https://numeracionyoperadores.cnmc.es/operadores>

El Anexo II establece la manera de acreditar la solvencia económica y técnica por los solicitantes de las ayudas. Aunque los criterios establecidos resultan bastante amplios, se sugiere la valoración de criterios alternativos para entidades de nueva creación o con menos de tres años desde su constitución en línea con las recomendaciones realizadas por la CNMC con anterioridad³³, para reducir al mínimo las restricciones a la entrada y el número de posibles solicitantes.

Segundo. Plazo de presentación de solicitudes

El apartado quinto del proyecto de Orden de convocatoria establece que el plazo de presentación de solicitudes será de 15 días hábiles a contar desde el día siguiente a la publicación del extracto de la convocatoria en el Boletín Oficial de Canarias. Se recuerda al Gobierno de Canarias³⁴ que la complejidad de este tipo de proyectos aconseja establecer un plazo amplio y suficiente de, al menos un mes o incluso superior, para la presentación de solicitudes que permita a los solicitantes una mejor preparación de sus ofertas y asegurar una mayor concurrencia en el procedimiento competitivo -en muchas ocasiones, los interesados han de requerir a otros agentes, para comprobar qué disponibilidad de infraestructuras hay en la zona, y unos plazos muy reducidos pueden frustrar la posibilidad de presentar las ofertas cerradas-.

Tercero. Intensidad de la ayuda

La base 6 y el apartado 1.3 del proyecto de Orden de convocatoria prevén que la intensidad máxima de la ayuda será del 85% del coste elegible del proyecto, teniendo como importe límite el presupuesto total asignado a cada convocatoria.

Esta intensidad de ayuda está dentro de los límites establecidos por la normativa comunitaria, pero se recuerda, como ya se comentó en los anteriores informes de ayudas en Canarias, que resulta esencial que la intensidad máxima de la ayuda se realice sobre la base de criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto, ya que la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la ayuda en una subvención debe ser la de minimizar el importe de la ayuda manteniendo el efecto incentivador.

A este respecto, se recomienda nuevamente reevaluar la intensidad máxima de la ayuda desde esa perspectiva y, en cualquier caso, fundamentar mejor la

³³ Véase, por ejemplo, INF/DTSA/031/18/AYUDAS EXTENSIÓN REDES NGA CASTILLA-LA MANCHA.

³⁴ Véanse los informes de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 29 de marzo de 2016 (INF/CNMC/006/16 AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES DE CANARIAS) y 23 de enero de 2019 (INF/DTSA/157/18/AYUDAS NGA CANARIAS).

opción elegida en atención a criterios objetivos que recojan las características principales de las zonas de actuación. Como ya se ha comentado en otras ocasiones, si se tomase como referencia el Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Banda Ancha, en artículo 5 de la resolución de la convocatoria para el 2022³⁵, se establece que para Canarias la intensidad máxima de la ayuda será del 80%.

Cuarto. Gastos subvencionables

La base 8.1 de la Orden de bases reguladoras prevé que se consideran como gastos subvencionables: (i) el despliegue de infraestructura de banda ancha pasiva, (ii) las obras de ingeniería civil relacionadas con la banda ancha y (iii) el despliegue de redes de acceso de nueva generación, lo cual resulta conforme con el artículo 52.2 del RGEC.

No obstante, también tiene la consideración de gastos subvencionables el 1% del informe de auditor y que no podrá superar los 10.000 euros. A este respecto, procede señalar que se desconoce el porqué del umbral elegido del 1% del importe subvencionable del proyecto bajo el cual el informe del auditor tiene la consideración de coste subvencionable. Por este motivo, se recomienda nuevamente al Gobierno de Canarias, justificar su consideración como gasto subvencionable de cara a su mayor adecuación con el RGEC.

Quinto. Criterios de valoración

El Anexo III de la Orden de bases reguladoras enumera nueve criterios de valoración de las ofertas y en relación con los cuatro primeros establece, a su vez, varios sub-criterios. Estos criterios ya fueron analizados por la CNMC en sus informes al Gobierno de Canarias de 29 de marzo de 2016 y 23 de enero de 2019, respectivamente.

Como ha señalado esta Comisión en informes anteriores³⁶, el criterio que mejor se ajusta para valorar este tipo de ayudas es el de menor subvención por usuario beneficiado, que toma también en consideración la mayor cobertura, pues es el que mejor refleja el objeto de la ayuda que es garantizar la disponibilidad de redes de muy alta velocidad (aumentar la cobertura para contribuir así a alcanzar un grado universal) al mismo tiempo que prima la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomenta la competencia entre los operadores.

³⁵ <https://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/convocatoria/633889>

³⁶ Idem nota al pie anterior.

Sin embargo, en el presente caso, la valoración del grado de cobertura y la oferta más económica se efectúa de forma independiente en los criterios de valoración 2 y 3 con una puntuación total de 40 puntos. Dada la relevancia de estos criterios, se recomienda nuevamente al Gobierno de Canarias que les otorgue un carácter claramente preponderante (por ejemplo, hasta 60/70 puntos³⁷).

Como se ha señalado anteriormente, el proyecto de medida está dirigido exclusivamente a los dos núcleos de población (Pedro Barba y Caleta de Sebo) de la Isla de la Graciosa que cuenta con una población total de 734 habitantes repartidos en 549 viviendas.

Sin embargo, esta característica principal no está reflejada en el criterio de valoración 2 relativo al “*nivel de cobertura*” porque se establecen como subcriterios valorables: la cobertura en núcleos de población superior o inferior a 1.000 habitantes (10 puntos); el número de habitantes con cobertura garantizada (5 puntos), y el número de entidades singulares de población con cobertura (5 puntos). Se recomienda, pues, ajustar este criterio de valoración a las características reales de la medida de ayuda que se pretende conceder.

Asimismo, la eficiencia económica del proyecto se valora a través del criterio 3, denominado “*identificación, descripción y coste de los distintos elementos*” en el que se tiene en cuenta (i) el importe total del presupuesto (8 puntos) y (ii) el “*coste del proyecto por usuario potencial beneficiado*” (12 puntos).

En línea con lo indicado en informes anteriores, debería eliminarse o reducirse la ponderación al mínimo del criterio de valoración relativo a las características del servicio de acceso mayorista, pues la prestación de servicios de acceso mayorista es una condición prevista en las Directrices revisadas de banda ancha que se impone a todos los operadores beneficiarios de las ayudas y estos han de cumplir durante toda la duración de la ejecución del proyecto.

Por último, los criterios de valoración quinto –estrategia comercial-, séptimo –planificación de actuación- y noveno –análisis socio económico, plan de financiación y previsión de cuenta de pérdidas y ganancias- valoran exigencias de todo proyecto empresarial mínimamente solvente. Por ello, quizás sería conveniente trasladarlos a la parte de requisitos obligatorios o excluirse como criterios de valoración. En general, los criterios de valoración son pocos precisos. Para mejorar la seguridad jurídica y reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente es imprescindible definirlos de manera objetivable,

³⁷ Véase nota al pie núm. 31.

cuantificable y evaluable mediante fórmulas y, si ello no fuera posible, se debería reducir su peso al máximo o, incluso preferiblemente, ser eliminados.

Sexto. Evaluación ex – post

Por último, se recuerda que es altamente aconsejable realizar una evaluación ex post de este tipo de esquemas de ayudas, tanto en lo relativo a la consecución de los objetivos previstos como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia.

Aunque en principio el esquema es de un importe inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación³⁸, es clave extraer lecciones sobre el diseño del esquema para introducir eventuales correcciones en futuros regímenes. Además, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al consumidor final (sea particular o empresa) es una actividad muy concentrada, con lo que es pertinente evaluar el impacto sobre la competencia.

VIII. CONCLUSIONES

El proyecto remitido se ajusta a los elementos más relevantes del RGEC y de las Directrices revisadas de banda ancha. No obstante, se destacan las siguientes observaciones contenidas en el presente informe:

- Se debería garantizar la compatibilidad del proyecto de medida con otras intervenciones públicas que se están llevando a cabo por el MAETD para la misma finalidad en el marco del programa UNICO (redes backhaul 5G, infraestructuras activas 5G y Único-Banda Ancha).
- Se sugiere adaptar las referencias a las velocidades que deben ofrecer las redes radioeléctricas y redes backhaul, respectivamente.
- En el caso de que el operador beneficiario de la ayuda desplegara una red fija de fibra óptica, la desagregación total y efectiva de la fibra encarecería significativamente el despliegue pudiendo ofrecerse como alternativa un servicio de tipo VULA (xPON).
- Los servicios mayoristas que se puedan ofrecer deben estar en funcionamiento al menos diez años.

³⁸ De acuerdo con el artículo 1.2 del Reglamento de exención por categorías, existe la obligación de diseñar un plan de evaluación para los esquemas de importe superior a 150 millones de euros anuales.

- Los precios mayoristas regulados deberían tomar como referencia las siguientes ofertas (i) MARCo, para el acceso a la infraestructura civil, (ii) NEBA Local y NEBA, para el acceso bitstream, y (iii) ORLA, para los servicios de líneas alquiladas. Para otros servicios (fibra oscura, o, en su caso, el servicio mayorista de itinerancia y acceso a torres o casetas para estaciones radioeléctricas), podrían tenerse en cuenta las referencias efectuadas en el seno del expediente INF/DTSA/041/23.
- Se sugiere que se revisen los valores de los niveles mínimos de calidad de prestación de servicio a satisfacer dependiendo del punto de entrega y se concreten las consecuencias en caso de posibles incumplimientos de estos umbrales. Una posible referencia puede ser las ofertas mayoristas aprobadas por la CNMC.
- Se recomienda hacer determinados cambios para garantizar la utilización de infraestructuras existentes.

Para garantizar la **regulación económica eficiente y la competencia** en la convocatoria de las ayudas, se recomienda que se tengan en cuenta una serie de consideraciones sobre los siguientes aspectos:

- Se sugiere valorar criterios alternativos para acreditar la solvencia económica y técnica establecida en el Anexo II de las bases reguladoras que permitan a las entidades de nueva creación o con menos de tres años desde su constitución participar en este tipo de proyectos.
- Se recomienda establecer un plazo de al menos un mes o incluso superior para la presentación de solicitudes, que permita a los solicitantes una mejor preparación de sus ofertas y asegurar una mayor concurrencia en el procedimiento competitivo.
- Se sugiere reevaluar la intensidad máxima de la ayuda.
- Se formulan algunas observaciones sobre los costes del auditor como gastos subvencionables.
- Se podrían ajustar los criterios de valoración a las zonas de actuación concretas y las características de la medida de ayuda que se pretende conceder y excluir como criterios de valoración aquellas cuestiones que por su naturaleza constituyen requisitos obligatorios que deben cumplir los beneficiarios de las ayudas, como por ejemplo las características del servicio de acceso mayorista, la estrategia comercial, la planificación de actuación, el análisis socio-económico y el plan de financiación y previsión de cuenta de pérdidas y ganancias.

- Es altamente aconsejable realizar una evaluación ex post de este tipo de esquemas, 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.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.