

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE BASES DEL PROGRAMA DE AYUDAS PARA EL FOMENTO DEL DESPLIEGUE DE LA BANDA ANCHA Y DE LAS REDES DE ALTA VELOCIDAD EN CANARIAS.**

**INF/CNMC/006/16/AYUDAS AL DESPLIEGUE REDES CANARIAS**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

**Secretario de la Sala**

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 29 de marzo de 2016

Vista la solicitud de informe de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en relación con la propuesta de ayudas al despliegue de redes del Gobierno de Canarias, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 26 de enero de 2016, se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de la Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, dependiente de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante, SETSI), en el que solicita a la CNMC la emisión del informe 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 (en adelante, Real Decreto de coordinación de ayudas) en relación con la convocatoria de subvenciones para la extensión de banda ancha y redes de alta velocidad en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias, en el plazo de dos meses.

**Segundo.-** Con fecha 4 de marzo de 2016, la SETSI remitió una nueva versión del proyecto de Orden reguladora de las bases, acompañada del proyecto de convocatoria y de la memoria de motivación de la iniciativa. Asimismo, indica que por no afectar los cambios a las condiciones de acceso y precios, no se amplía el plazo de dos meses para la emisión del informe por parte de este organismo.

## **2. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de *“Orden del Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento por la que se aprueban con vigencia indefinida las Bases Regulatoras que han de regir en el programa de ayudas para el fomento del despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad en Canarias”* (en adelante, el Proyecto) y el resto de la documentación que le acompaña, remitida por la SETSI, para valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende esta Comisión que habrían de imponerse, en su caso, a los beneficiarios de las ayudas, especialmente en relación a las condiciones de acceso y precios mayoristas establecidas, teniendo en cuenta las condiciones en el ámbito de las telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Con carácter general, este informe se emite a la luz de la normativa aplicable, en particular, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), del Reglamento (UE) No 651/2014, de la Comisión Europea, 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 (en adelante, Reglamento de exención por categorías)<sup>1</sup> y de las Directrices de la Unión Europea para la aplicación de normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha)<sup>2</sup>.

## **3. HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

Este informe se emite en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 6 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, Ley CNMC), que dispone que la CNMC *“supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas. En particular, ejercerá las siguientes funciones:*

*(...) 5. Realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de las Telecomunicaciones y su normativa de desarrollo”<sup>3</sup>.*

---

<sup>1</sup> Reglamento de exención por categorías: <http://www.boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf>.

<sup>2</sup> 2013/C 25/01.

<sup>3</sup> La remisión a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, ha de entenderse efectuada en la actualidad a la LGTel de 2014, que ha derogado la anterior ley.

El artículo 70.2.l) de la LGTel faculta a la CNMC a asesorar al Gobierno y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (en adelante, Minetur) y a comunidades autónomas y corporaciones locales, en aquellas materias que puedan afectar al desarrollo libre y competitivo de los mercados de comunicaciones electrónicas.

De forma adicional, el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas prevé que la CNMC elaborará un informe sobre la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista a las infraestructuras que sean objeto de ayudas dirigidas a favorecer el impulso de la Sociedad de la Información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha que será remitido a la SETSI<sup>4</sup>.

Por último, este informe se emite asimismo en ejercicio de la facultad de la CNMC, del artículo 5.1 de la Ley CNMC -que en los aspectos de fondo se remite a la vigente Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia-, para emitir informes de ayudas sobre cuantas cuestiones puedan producir efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en todo tipo de sectores y mercados -incluido el de ayudas a la banda ancha-. No obstante lo anterior, el presente informe se emite sin perjuicio del control en materia de Ayudas de Estado que corresponde a la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Por todo ello, la Sala de Supervisión regulatoria es el órgano competente para la emisión del presente informe en virtud de lo previsto en los artículos 5.3 y 6 (en relación con el artículo 21.2) de la Ley CNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

#### **4. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN CANARIAS**

Esta Sala analizó en el año 2015 el desarrollo de la banda ancha en Canarias en el informe relativo a la situación competitiva de la Comunidad Autónoma Canaria y el análisis de medidas específicas para compensar posibles desviaciones respecto el resto del Estado en la prestación de servicios de banda ancha (en adelante, Informe sobre medidas de banda ancha en Canarias)<sup>5</sup>. Por ser de interés en el marco del programa de ayudas notificado, se recogen a continuación los datos actualizados que se analizaron en el citado informe.

---

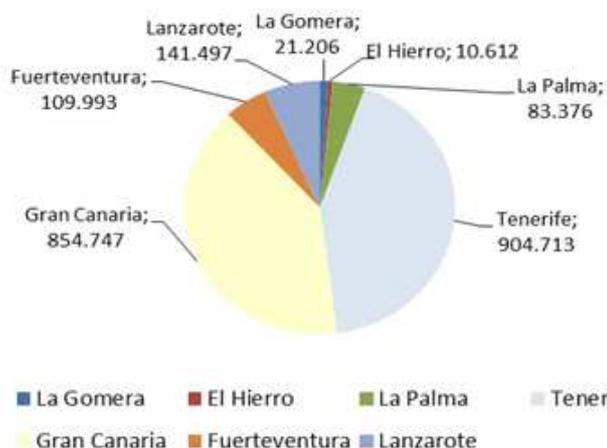
<sup>4</sup> La disposición transitoria única del Real Decreto de coordinación de ayudas determina en qué supuestos deberán solicitarse a la SETSI los informes de compatibilidad que requieran futuros proyectos de concesión de ayudas hasta la aprobación de la correspondiente orden ministerial, entre los que, a juicio de la CNMC, estaría incluido el notificado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la información, adscrita a la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias.

<sup>5</sup> Aprobado por acuerdo de la CNMC de 30 de julio de 2015 (INF/DTSA/072/15/MEDIDAS BANDA ANCHA CANARIAS).

## Datos de población sobre el archipiélago canario (enero 2015)

El archipiélago canario está compuesto por siete islas: La Palma, El Hierro, La Gomera y Tenerife, que pertenecen a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, y Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote, que pertenecen a la provincia de Las Palmas. En la figura siguiente se muestra un mapa del archipiélago y de la población de las diferentes islas en 2015.

Figura 1: Mapa del archipiélago canario y población por isla (2015)



Fuente: INE Padrón municipal

Las islas de Tenerife y Gran Canaria concentran más del 80% de la población del archipiélago canario, mientras que el 20% restante se encuentra repartido entre las otras cinco islas. De ellas, Lanzarote tiene una población que asciende a los 141.497 habitantes y La Palma y Fuerteventura tienen una población inferior -ligeramente superior a los 100.000 habitantes-. Finalmente, la población de La Gomera y El Hierro es considerablemente inferior, con 21.206 y 10.612 habitantes<sup>6</sup>, respectivamente.

Los municipios de mayor tamaño se encuentran situados en las islas de Gran Canaria y Tenerife. Como se puede ver en el mapa marcadas en rojo, siete

<sup>6</sup> INE a 01/01/2015

localidades<sup>7</sup> (de un total de 88) suman el 50% de la población. Salvo Arrecife (56.940 habitantes) en Lanzarote, el resto de los municipios de las islas menores tienen una población inferior, que además suele estar dispersa en diversos núcleos de población.

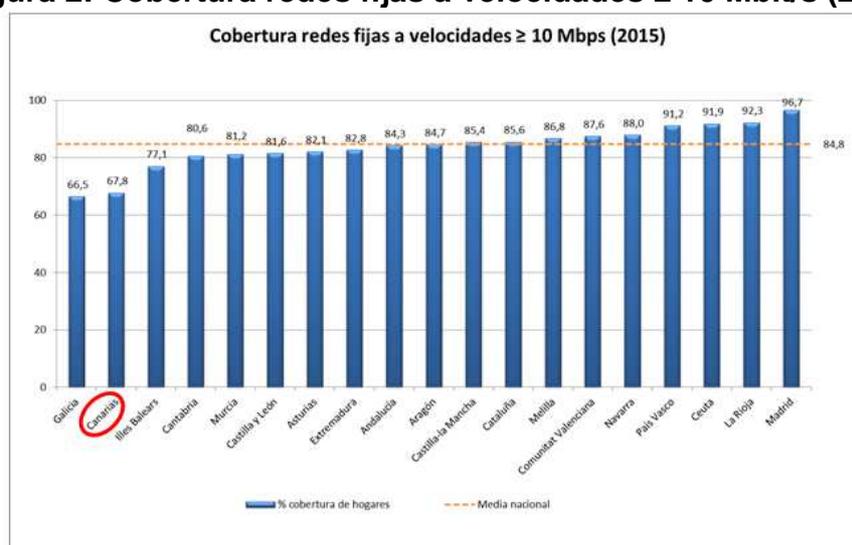
Teniendo en cuenta esta distribución de población, se analiza a continuación la situación actual del mercado minorista de banda ancha en Canarias.

### Cobertura de la banda ancha fija:

#### Banda ancha básica

Se presenta en el gráfico siguiente el grado de cobertura de banda ancha a una velocidad de 10 Mb/s:

**Figura 2: Cobertura redes fijas a velocidades  $\geq 10$  Mbit/s (2015)**



Fuente: Informe Cobertura Banda Ancha 1r Trimestre 2015 de la SETSI

Como puede observarse la Comunidad Canaria es la segunda con menor cobertura de redes fijas con velocidades iguales o superiores a 10 Mbits/s, por delante de Galicia. No ayuda a mejorar esta situación, junto con la insularidad y el hecho de que existen muchas entidades de población dispersas y de tamaño reducido.

Para tener un dibujo completo de la situación, a estos datos debe añadirse que, tal como señala el Minetur<sup>8</sup>, “la cobertura anterior que se recoge en estos informes se limita a la proporcionada por redes terrestres. A ella hay que añadir la facilitada por redes satelitales a través de cualquiera de los sistemas de

<sup>7</sup> Estas siete localidades son: Las Palmas de Gran Canaria; Sta. Cruz de Tenerife; San Cristóbal de la Laguna; Telde; Arona; Santa Lucía de Tirajana y Arrecife.

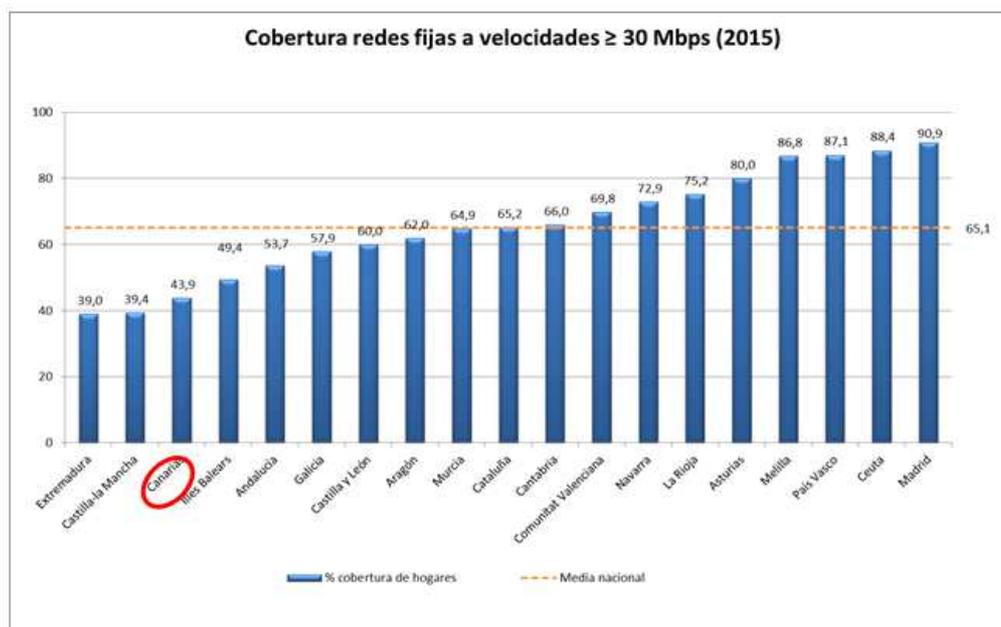
<sup>8</sup> Véase <http://www.minetur.gob.es/TELECOMUNICACIONES/BANDA-ANCHA/COBERTURA/Paginas/informes-cobertura.aspx>

satélites con cobertura sobre España. Dichas redes proporcionan conexiones de acceso a Internet a usuarios dotados de un terminal VSAT a través de una estación terrena central (Hub), ofreciendo cobertura instantánea al 100% del territorio. Actualmente existen ofertas en el mercado de distintos precios y velocidades, que llegan habitualmente hasta los 25 Mbit/s en la dirección red-usuario”.

### Banda ancha fija ultrarrápida<sup>9</sup>

A continuación se presenta una comparativa de la cobertura de redes de banda ancha ultrarrápida en Canarias, según los datos disponibles de la SETSI:

**Figura 3: Cobertura redes fijas a velocidades  $\geq$  30 Mbit/s (2015)**



Fuente: Informe Cobertura Banda Ancha 1r Trimestre 2015 de la SETSI

Canarias es la tercera comunidad con menor cobertura de redes fijas que ofrecen velocidades a partir de 30 Mbit/s, por delante de Extremadura y Castilla la Mancha. Cabe destacar que gran parte de estos accesos también permiten cobertura de más de 100Mb/s (un 39,0%).

Por otro lado, según los datos de la SETSI, en el primer trimestre de 2015 la cobertura FTTH en Canarias era de un 35%, algo inferior a la media nacional (de un 44,8%) pero superior a la de otras 8 Comunidades Autónomas de la Península y a la de Baleares.

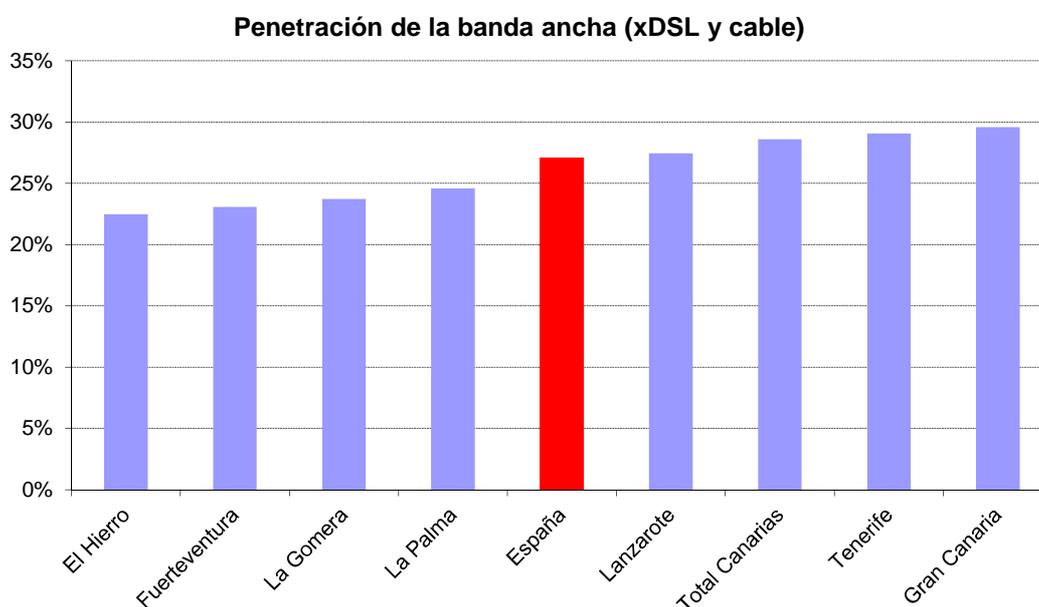
<sup>9</sup> Se considera banda ancha ultrarrápida a los accesos que permiten velocidades a partir de los 30 Mb/s.

Además de la tecnología FTTH, los operadores de cable han desplegado accesos HFC con tecnología DOCSIS 3.0 en las localidades de mayor tamaño de las islas de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote (con una cobertura del 32,3% en el primer trimestre de 2015, según datos de la SETSI).

### Penetración de la banda ancha:

En este apartado se analiza la penetración de los servicios de banda ancha fija a junio de 2015 –últimos datos disponibles en la CNMC-, representados en el número de accesos contratados por cada 100 habitantes.

**Figura 4: Penetración de la banda ancha –xDSL y cable- (junio 2015).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por los operadores.

Como se extrae del gráfico anterior, la penetración de la banda ancha en las islas de Tenerife, Gran Canaria y Lanzarote es superior a la media estatal y el resto de islas están por debajo, si bien en todos los casos la penetración es superior al 20%.

En cuanto a los accesos en servicio de nueva generación (tecnología FTTH y DOCSIS 3.0), en la siguiente tabla se presentan los datos correspondientes, tanto en Canarias como en el resto del Estado.

**Tabla 1: Accesos FTTH y DOCSIS 3.0 en servicio en Canarias y en toda España (junio 2015)**

Zona	Población	Accesos FTTH	Penetración FTTH	Accesos DOCSIS 3.0	Penetración DOCSIS 3.0
Canarias	2.126.144	98.078	4,61%	59.325	2,79%
España	46.449.565	2.281.220	4,91%	2.244.855	4,83%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores.

Mientras que la penetración de accesos FTTH es prácticamente similar a la media nacional, la de la tecnología DOCSIS 3.0 en Canarias es inferior. Este tipo de accesos NGA se instalan en Gran Canaria y Tenerife, y un número menos importante en Lanzarote.

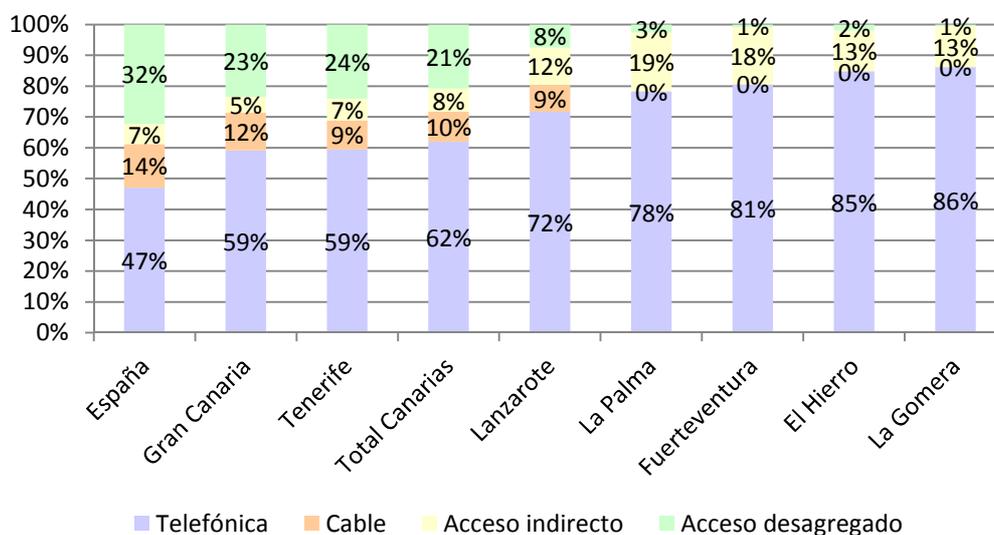
### **Situación competitiva de la banda ancha fija:**

La entrada en servicio del cable submarino Canarias Submarine Link, S.L. (en adelante, Canalink) en septiembre de 2011 supuso un cambio notable en la situación competitiva de los servicios de banda ancha en las islas Canarias. Canalink ofreció una alternativa a Telefónica de España, S.A. (en adelante, Telefónica) en la conexión de las islas Canarias con la Península. Hasta ese momento, la cuota de mercado minorista de Telefónica en Canarias era muy elevada y el único competidor relevante con presencia directa en las islas era Vodafone Ono, S.A. unipersonal (en adelante, Vodafone Ono), con una cuota de mercado reducida. El resto de operadores solo prestaba servicios en las islas mediante el acceso indirecto nacional.

Por tanto, existía una diferencia apreciable en este punto entre Canarias y el resto del Estado, incluyendo Baleares, pues hasta ciudades potencialmente muy atractivas desde un punto de vista comercial como Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas de Gran Canaria se beneficiaban de un nivel de competencia inferior a la media del Estado.

La entrada de Canalink trajo consigo a los operadores alternativos un descenso relevante de los costes de transmisión entre la Península y las islas. Como consecuencia, Vodafone Ono actualizó toda su red en las tres islas en las que estaba desplegada la tecnología DOCSIS 3.0, que permite la prestación de servicios de banda ancha ultrarrápida. Asimismo, el resto de operadores principales (Orange Espagne, S.A. unipersonal –Orange-, Jazz Telecom, S.A. unipersonal –Jazztel- y Vodafone España, S.A. unipersonal –Vodafone-) decidieron acudir al mercado canario de forma directa y comenzaron a prestar servicios mediante la desagregación del bucle de abonado. Con estos movimientos, la situación competitiva del archipiélago comenzó a equiparse con la del resto del Estado. A continuación se presentan las cuotas de mercado de banda ancha a finales de 2014:

**Figura 5: Cuotas de banda ancha por tipos de acceso**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por los operadores.

La cuota de mercado de Telefónica continua siendo mayor en las dos provincias canarias que la media del Estado (62% respecto a un 47% en todo el territorio nacional). El cable está presente, pero su cuota es inferior a la media estatal. En cuanto a la presencia del bucle desagregado, debe destacarse su rápido crecimiento en un periodo corto de tiempo. Así, en 2010 el bucle tenía una presencia testimonial, y desde entonces el uso del acceso desagregado por parte de los operadores ha alcanzado una cuota del 21% en el archipiélago canario (usado principalmente en Gran Canaria y Tenerife).

Asimismo, hay que tener presente que el operador de cable (Vodafone ONO) únicamente está presente en las islas de Gran Canaria, Tenerife y Lanzarote. Por este motivo, junto con una presencia mínima de desagregación de bucle, la cuota de mercado de Telefónica en el resto de islas menores es superior y se sitúa entre el 78% y el 86%. En cualquier caso, la cuota de mercado de Telefónica ha bajado de manera relevante en el archipiélago canario en los últimos años (concretamente del 76% en diciembre de 2010 al 62% en junio de 2015).

### Conclusiones:

Con datos del primer trimestre del 2015, mientras que la cobertura de redes fijas en Canarias -tanto a velocidades de al menos 10 Mbit/s, de al menos 30 Mbit/s y de redes FTTH- es inferior a la media nacional, la penetración de la banda ancha en el archipiélago canario es superior a la media estatal y la penetración de accesos FTTH es prácticamente similar a dicha media.

Asimismo, dado que la oferta minorista de banda ancha de Telefónica es la misma en todo el territorio en precios y características, puede afirmarse que los

habitantes de las islas Canarias tienen acceso a las mismas ofertas de banda ancha de Telefónica que en el resto del territorio<sup>10</sup>.

En lo que respecta al grado de competencia tanto en banda ancha básica como de alta velocidad, la situación es diferente entre las islas del archipiélago. En Gran Canaria y Tenerife se cuenta, al igual que las zonas más competitivas de la Península, con la presencia tanto del operador de cable Vodafone ONO como de los principales operadores que utilizan la desagregación del bucle de abonado (Orange, Vodafone y Jazztel). La diferencia más destacable en estas dos islas, con respecto a los valores medios nacionales, es la cuota de mercado de Telefónica, algo más elevada que la media nacional. Sin embargo, esta situación ha ido cambiando en los últimos años debido principalmente a la entrada de operadores que utilizan la desagregación del bucle, que están consiguiendo una cuota de mercado relevante en un periodo de tiempo reducido.

A una cierta distancia de las islas principales estaría Lanzarote, donde el uso de la desagregación del bucle y la presencia del cable tiene menor peso pero aun así ejerce una cierta presión competitiva sobre Telefónica.

Las islas de La Palma, Fuerteventura, El Hierro y La Gomera cuentan con una limitada presencia de operadores de acceso directo alternativos (Orange) y no cuentan con la presencia del cable, situación similar a la de algunas zonas rurales en el resto del territorio nacional. Estas islas se caracterizan por municipios de tamaño reducido y disperso. En estas islas la cuota de Telefónica en el mercado minorista de banda ancha se sitúa entre el 78% y el 86%.

## **5. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO**

El Gobierno de Canarias acompañaba a su solicitud de informe, tras la subsanación posterior, la siguiente documentación:

- Proyecto de Bases Regulatoras que han de regir en la concesión de ayudas para el fomento del despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad en Canarias, al que acompañan los siguientes documentos:
  - Proyecto de Orden del Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento por la que se aprueban con vigencia indefinida las Bases Regulatoras que han de regir en el programa de ayudas para el fomento del despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad en Canarias (en adelante, Proyecto de Bases Regulatoras), al que acompañan los siguientes anexos:

---

<sup>10</sup> Existe una diferencia de tipo impositivo: en Canarias, aplica el Impuesto General Indirecto Canario, que asciende a un 7%, mientras que en el resto del Estado aplica un IVA de un 21% para los servicios de telecomunicaciones.

- Anexo I: Bases reguladoras (en adelante, Borrador de Bases Reguladoras)<sup>11</sup>.
  - Anexo II: Modelo de solicitud.
  - Anexo III: Modelo de memoria económica y técnica.
  - Anexo IV: Criterios de valoración.
  - Anexo V: Definiciones.
- Proyecto de Orden del Consejero de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento, por la que se convocan subvenciones para la realización de proyectos para el fomento del despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad en Canarias, cofinanciadas por el programa operativo FEDER Canarias 2014-2020, para el año 2016 (en adelante, Proyecto de Convocatoria).

El proyecto remitido en su conjunto tiene por objeto la regulación del procedimiento de concesión de subvenciones para el despliegue de redes de acceso de alta -30 Mbit/s o superior- o muy alta velocidad –a partir de 100 Mbit/s- en el archipiélago canario. Los proyectos que se presenten *“podrán incluir los enlaces entre las centrales de conmutación y puntos de concentración intermedios anteriores al domicilio del usuario (backhaul), con capacidad suficiente para proporcionar acceso a los operadores que lo soliciten”* (base 6).

El Gobierno canario señala en su escrito de remisión y en el Proyecto de Convocatoria que la primera convocatoria estará destinada a subvencionar el despliegue de redes de alta y muy alta velocidad en las entidades de población de las islas de El Hierro y La Gomera, excepto el municipio de Agulo que no ha sido considerado zona blanca por la SETSI.

La ayuda se concederá a través de un procedimiento simplificado de concurrencia competitiva (base 2 del Borrador de bases reguladoras) pudiéndose establecer convocatorias anuales.

La intensidad de las ayudas será de un máximo del 85% del coste elegible del proyecto, teniendo como importe límite el presupuesto total asignado a cada convocatoria (base 5 del Borrador de bases reguladoras).

El importe total de las ayudas para la primera convocatoria será de 1.000.000 euros cofinanciados por el FEDER en el marco del Programa Operativo FEDER de Canarias 2014-2020. El plazo para realizar las actuaciones de la primera

---

<sup>11</sup> Cuando se mencione una base sin indicar en que documento está, se entenderá que es una base del Borrador de Bases Reguladoras, sino será del Proyecto de Convocatoria.

convocatoria se extenderá desde la concesión de la ayuda hasta el 31 de octubre de 2017 (base 8 del Proyecto de Convocatoria).

### **Explotación del proyecto y obligaciones mayoristas**

Por lo que se refiere a las condiciones de acceso, el Borrador de Bases Regulatoras establece en la base 19.12 que se deberá ofrecer “a los demás operadores que lo soliciten, en condiciones equitativas y no discriminatorias, acceso mayorista efectivo, del tipo de flujo binario (“bitstream”), a las infraestructuras subvencionadas. En caso de que el proyecto contemple despliegues de fibra óptica, dicho acceso incluirá también la posibilidad de acceder a la fibra oscura, con una desagregación total y efectiva, así como a los conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil. En el caso de redes backhaul se deberá también incluir el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red”.

En cuanto a los precios, se prevé que se apliquen los precios mayoristas fijados por la CNMC al operador con poder significativo de mercado (PSM) para servicios similares, en su defecto, los precios medios existentes en España y, en tercer lugar, prevé una orientación a costes o, cuando se trate de un operador integrado verticalmente, que no se discrimine con la rama minorista del operador beneficiario (base 19.12).

Se exige que las infraestructuras y equipos permanezcan afectos a los objetivos del proyecto durante un plazo mínimo de cinco años a partir de la finalización del mismo o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor (apartado 1 de la base 7 del Borrador de Bases Regulatoras).

## **6. OBSERVACIONES AL PROYECTO**

Con carácter general, la CNMC valora positivamente el proyecto elaborado por el Gobierno de Canarias por contribuir a la consecución de los objetivos establecidos en las Agendas Digitales Europea y para España al estar diseñado para dar cobertura a zonas blancas NGA para redes de alta o muy alta velocidad.

No obstante, la Sala considera que, en un primer momento, la documentación remitida para la elaboración del presente informe fue insuficiente, puesto que no se aportó ningún documento justificativo o explicativo del proyecto, lo que, unido a la ausencia de la parte expositiva de la norma, suponía una total ausencia de motivación.

Tras la posterior remisión de documentación complementaria, que incluía la exposición de motivos con justificación de la iniciación del expediente, la motivación se ha incrementado, aunque no se ha aportado memoria justificativa ni de competencia. La ausencia de una explicación más detallada de las

razones que han motivado la adopción de distintos criterios dificulta su valoración con arreglo a parámetros de competencia y regulación económica eficiente.

Asimismo, la remisión de un paquete de documentación que sustituye o complementa a la anterior más de un mes después del primer envío, con información sustancial para la valoración y con cambios relevantes en la normativa a examen, que pasa de articularse como un solo proyecto normativo a adoptar el formato de Bases y Convocatoria, debería ampliar el plazo para la emisión de informe por parte de este organismo, que ha de disponer del tiempo suficiente para valorar los proyectos.

Procede realizar las siguientes observaciones en relación con el contenido de las bases:

### **6.1. Mapa de cobertura de la zona a la que va dirigida la ayuda**

Como ha señalado el Gobierno canario, en esta primera fase sometida a informe el proyecto de ayuda estará dirigido a extender la cobertura de NGA en 8 de los 9 municipios que componen las islas de La Gomera y El Hierro.

Interesa realizar las siguientes observaciones:

- De los datos actualmente disponibles por esta Comisión en relación con los despliegues de redes existentes en estas dos islas, actualmente en todos los municipios de las islas existe algún despliegue de VDSL que permite velocidades de hasta 30 Mbit/s.

Especialmente relevantes son los despliegues en los municipios de Frontera y El Pinar en la isla de El Hierro (con coberturas alrededor del 70% de los hogares, que se reduce a alrededor del 40/45% si se tienen en cuenta todas las viviendas) y en los municipios de San Sebastián y Valle Gran Rey de La Gomera (con coberturas del 75% y 65% respectivamente respecto a hogares que bajan a alrededor del 45% y 30% considerando todas las viviendas).

Teniendo en cuenta las elevadas tasas de cobertura media de las citadas localidades, deberán delimitarse las localizaciones concretas dentro de estos municipios que sí puedan ser zonas objetivo. Por consiguiente, en el caso de que el proyecto de ayudas estuviera dedicado a redes que soportan servicios de 30 Mbit/s, en las localidades citadas deberían identificarse específicamente los ámbitos menores como entidades de población o polígonos en los que efectivamente se haya detectado una falta de cobertura de redes que justifique que sean objeto de ayuda.

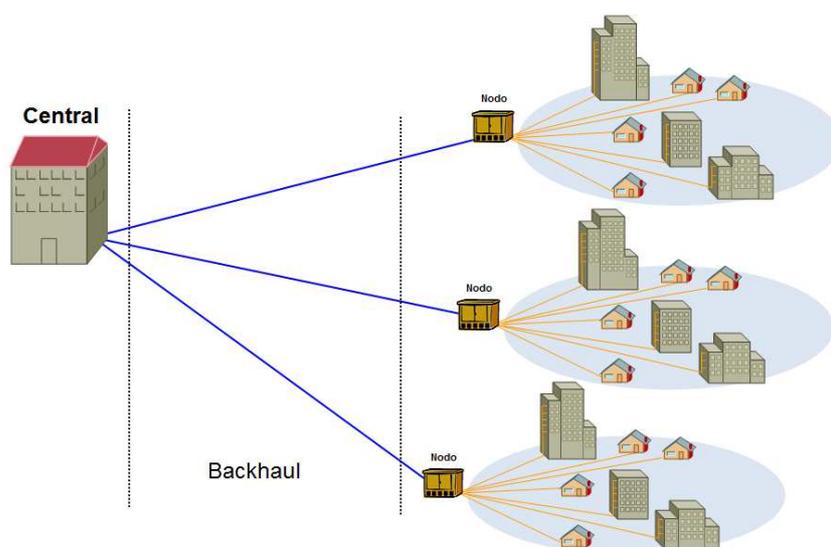
- Analizando los municipios que el Minetur está considerando excluir de las ayudas para el despliegue de redes NGA previstas para 2016 y que

actualmente está en proceso de consulta pública, únicamente el municipio de Agulo en La Gomera quedaría fuera, por existir red de banda ancha ultra rápida para servicios de 100 Mbit/s. En línea con este criterio, el Proyecto de Convocatoria ha excluido a este municipio, decisión que la CNMC comparte.

El resto de localidades sí deben considerarse como zonas blancas de redes de banda ancha ultra rápida para servicios de 100 Mbit/s o superiores y susceptibles por tanto de recibir un proyecto de ayuda, coincidiendo con el mapa del Minetur.

- Por otro lado, algunas entidades de población de los 9 municipios de ambas islas estarán incluidas dentro de la lista de municipios, actualmente sometida a consulta pública, que el Minetur considera que **no** son susceptibles de recibir ayudas para despliegues de redes “backhaul” (línea B del Minetur).

En el presente proyecto –base 6-, como red backhaul que puede incluirse junto a la red de acceso se define el transporte desde los puntos intermedios en una arquitectura FTTN/FTTC/Red de cable hasta las centrales de conmutación principales. A juicio de esta Sala, la inclusión de dichos tramos en el proyecto podría ser compatible con la valoración realizada inicialmente por el Minetur –línea B anterior-, porque el tramo descrito es únicamente la parte intermedia entre la red de acceso y la red backhaul en sentido estricto. En la siguiente figura se incluye el tramo considerado.



En cualquier caso, de forma general, la necesidad de la ayuda debería estar supeditada a la inexistencia o a la insuficiencia de las infraestructuras existentes para soportar las nuevas redes de acceso NGA, o, en caso de

existir solo una única infraestructura, a una justificación de que los servicios mayoristas disponibles, ya sea en cumplimiento de la regulación ex ante o de carácter comercial, no son suficientes y por lo tanto se constata que existe una barrera para los despliegues NGA.

## 6.2. Condiciones mayoristas de acceso y precios y supervisión de la CNMC

Las siguientes observaciones se realizan en ejercicio de la función prevista en el artículo 3 del Real Decreto de coordinación de ayudas.

En primer lugar, procede hacer una referencia a la base 19.12 del Borrador de Bases Reguladoras, que prevé la imposición a los operadores beneficiarios de las ayudas de obligaciones de acceso mayorista efectivo, en los siguientes términos:

*«Ofrecer a los demás operadores que lo soliciten, en condiciones equitativas y no discriminatorias, acceso mayorista efectivo, del tipo de flujo binario (“bitstream”), a las infraestructuras subvencionadas. En caso de que el proyecto contemple despliegues de fibra óptica, dicho acceso incluirá también la posibilidad de acceder a la fibra oscura, con una desagregación total y efectiva, así como a los conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil. En el caso de redes backhaul se deberá también incluir el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red».*

La anterior redacción, a pesar de su carácter genérico, resulta a juicio de esta Sala insuficiente para incluir todo tipo de acceso que se prevé en la normativa comunitaria –Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha y artículo 52.5 del Reglamento de exención por categorías<sup>12</sup>-. Para ajustarse a los requisitos comunitarios se proponen las siguientes modificaciones:

- a) El artículo 52.5 del Reglamento de exención por categorías prevé que el acceso mayorista activo y pasivo<sup>13</sup> *“deberá ofrecerse como mínimo durante siete años y el derecho de acceso a conducciones o postes se otorgará por tiempo ilimitado”*. Se propone la inclusión de una previsión que garantice que el **acceso a las redes** subvencionadas se realice durante un periodo mínimo de **7 años** y con **carácter indefinido** a las infraestructuras tales como conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil.

---

<sup>12</sup> Artículo 52.5 Reglamento de exención por categorías: *“(…) Este acceso mayorista deberá ofrecerse como mínimo durante siete años y el derecho de acceso a conducciones o postes se otorgará por tiempo ilimitado. (...)”*

<sup>13</sup> Con arreglo al apartado 139) del artículo 2 del Reglamento de exención por categorías.

- b) En el caso de que la red de acceso NGA desplegada, por limitaciones de la tecnología, no permita la desagregación y el acceso a la línea física, debería introducirse la posibilidad de un **servicio mayorista de desagregación virtual**, es decir un acceso activo pero con una interconexión de las redes en la propia central cabecera de la red de acceso NGA.

Dicho servicio mayorista, así como otros como la propia fibra oscura o acceso a la infraestructura pasiva, puede condicionarse en las bases a la existencia de una demanda real puesto que según el tamaño del mercado potencial accesible desde dicho servicio mayorista y la inversión necesaria, los operadores podrían estar interesados únicamente en un servicio mayorista que aporte un mayor nivel de concentración y por tanto dé acceso a un mayor número de clientes finales potenciales desde un único punto.

- c) Se sugiere la inclusión de una **obligación de replicabilidad** de los servicios minoristas que preste el adjudicatario sobre las redes subvencionadas, en el supuesto de que el adjudicatario actúe a nivel mayorista y minorista sobre la red que se despliegue en el ámbito del proyecto. Así, el adjudicatario deberá incluir, entre los servicios mayoristas de su catálogo, aquellos necesarios para que cualquier operador pueda replicar los servicios minoristas que ofrezca sobre su red a los usuarios finales.

Por este motivo, se aconseja que se exija de forma expresa la obligación de replicabilidad técnica y económica para garantizar, en todo caso, la existencia de condiciones similares entre los diferentes operadores que accedan a nivel mayorista a las nuevas redes desplegadas que les permitan competir en precios y servicios dirigidos a los usuarios finales.

- d) En el caso de que se construyan **conducciones** dentro de los proyectos, los adjudicatarios deberán tener en cuenta que éstas sean lo suficientemente grandes para dar cabida a varias redes de cable/fibra y diferentes topologías de red, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 52 del Reglamento de exención por categorías. Se sugiere valorar la necesidad de incluir una previsión a este respecto.
- e) Se recuerda que la Directiva de reducción de costes al despliegue<sup>14</sup> prevé en su artículo 5 –que no ha sido todavía transpuesta en este punto a la legislación nacional, si bien la Directiva entra en vigor en julio de 2016- la necesidad de que en las obras civiles total o parcialmente financiadas con recursos públicos se atienda cualquier solicitud razonable de **coordinación de las obras civiles** que se lleven a cabo para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, en condiciones transparentes y no discriminatorias.

---

<sup>14</sup> Directiva 2014/61/UE de 15 de mayo de 2014 relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

El objetivo, según explica el considerando 25 de la Directiva, es procurar maximizar los resultados colectivos positivos, “*aprovechando las externalidades positivas de esas obras en los diversos sectores y garantizando la igualdad de oportunidades para compartir las infraestructuras físicas disponibles y previstas a fin de desplegar redes de comunicaciones electrónicas. Aun cuando el objetivo principal de las obras civiles financiadas con recursos públicos no debe verse afectado negativamente, las solicitudes oportunas y razonables de coordinación del despliegue de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, para garantizar por ejemplo la cobertura de eventuales costes adicionales, entre ellos los causados por demoras, y la minimización de los cambios en los planes originales, deben ser atendidas por el operador de la red que realice directa o indirectamente, por ejemplo a través de un subcontratista, las obras civiles en cuestión en condiciones proporcionadas, no discriminatorias y transparentes. Sin perjuicio de la normativa sobre ayudas estatales aplicable. (...) Tales disposiciones deben entenderse sin perjuicio del derecho de los Estados miembros a reservar capacidad para las redes de comunicaciones electrónicas, incluso en ausencia de solicitudes específicas, con vistas a satisfacer la futura demanda de infraestructuras físicas a fin de maximizar el valor de las obras civiles, o a adoptar medidas que supongan derechos similares a la coordinación de las obras civiles para los operadores de otros tipos de redes, como las de gas o electricidad*”.

Se sugiere al Gobierno de Canarias que valore las medidas a adoptar para garantizar una publicidad de las obras civiles para facilitar esta coordinación.

En conclusión, se propone la siguiente redacción para el primer párrafo de la base 19.12:

*«Ofrecer a los demás operadores que lo soliciten, en condiciones equitativas y no discriminatorias, acceso mayorista efectivo, del tipo de flujo binario (“bitstream”), a las infraestructuras subvencionadas, durante un periodo mínimo de siete (7) años. En caso de que el proyecto contemple despliegues de fibra óptica, dicho acceso incluirá también la posibilidad de acceder a la fibra oscura, con una desagregación total y efectiva, así como a los conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil. El acceso a estos últimos debe garantizarse de forma indefinida.»*

*Si, por limitaciones de la tecnología, la red de acceso desplegada no permite la desagregación y el acceso a la línea física, deberá prestarse un servicio mayorista de desagregación virtual, que consistirá en un acceso activo con una interconexión de las redes en la propia central cabecera de la red de acceso.*

*En el caso de redes backhaul se deberá también incluir el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red».*

- f) La previsión de cómo se tendrán que calcular los **precios mayoristas** a cobrar por el beneficiario sigue las líneas de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha. En este sentido, la CNMC, a la vista de la experiencia adquirida de otras convocatorias, considera que se debe dejar claro a los posibles beneficiarios que los precios de los servicios mayoristas que se toman como referencia en las bases son precios máximos.

Esta precisión es necesaria –como se señaló en el Informe a las ayudas en Castilla-La Mancha<sup>15</sup> y Galicia<sup>16</sup>- puesto que al tratarse de despliegues en zonas blancas NGA en las que no habrá otras redes de estas características al menos en los próximos tres años, si fuera necesario, el operador beneficiario de la ayuda podría tener que ofrecer sus servicios mayoristas a precios inferiores a los de las ofertas mayoristas reguladas o a precios existentes en zonas más competitivas. Esta situación podría darse especialmente si de no reducirse estos precios mayoristas, los minoristas no fueran replicables por terceros operadores que accedan a la red. Este matiz es especialmente relevante si se pretende que en las nuevas zonas se genere competencia en servicios a los usuarios finales.

En consideración a los anteriores comentarios, se propone el siguiente cambio de redacción en el último párrafo del apartado 12 de la base 19 del Borrador de Bases Regulatoras (en subrayado el cambio propuesto):

*«Los precios de este acceso mayorista efectivo deberán tener como referencia los precios mayoristas fijados por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia al operador con Poder Significativo de Mercado (PSM) para servicios similares que serán considerados como precios máximos. En caso de no existir una oferta de referencia equivalente, la referencia será la de los precios medios existentes en España y en caso de no existir tampoco esta referencia, se aplicará el criterio de orientación a costes. En cualquiera de los casos  $\emptyset$ , cuando se trate de un operador integrado verticalmente, los precios definidos deberán permitir la replicabilidad de las ofertas minoristas y que el*

---

<sup>15</sup> Acuerdo de 23 de julio de 2015 por el que se emite informe relativo al proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla-La Mancha y al proyecto de resolución de convocatoria de estas ayudas por la junta de comunidades de Castilla-La Mancha (exp. INF/DTSA/004/15/AYUDAS AL DESPLIEGUE NGA CASTILLA-LA MANCHA).

<sup>16</sup> Acuerdo de 17 de diciembre de 2015 por el que se emite informe relativo al borrador de convocatoria de subvenciones a proyectos de redes de banda ancha de nueva generación de muy alta velocidad en Galicia (exp. INF/DTSA/007/15/AYUDAS AL DESPLIEGUE NGA GALICIA).

*~~criterio de no se produzca una discriminación con la rama minorista del operador beneficiario~~».*

- g) En otro orden de cosas, el Borrador de Bases Regulatoras no realiza ninguna mención a las **funciones de la CNMC para la resolución de los conflictos** que puedan surgir entre el adjudicatario y terceros operadores respecto de las condiciones o precios de acceso. La competencia está prevista en el artículo 52.6 del Reglamento de exención por categorías en relación con los artículos 12.5, 15 y 70.2.d) de la LGTel.

Se recomienda incluir la competencia de la CNMC para resolver los conflictos que en materia de precios y condiciones de acceso se puedan presentar entre el adjudicatario de la ayuda y terceros operadores para dar transparencia al sector y evitar dudas interpretativas en el caso de que surjan disputas posteriormente.

Asimismo, se recuerda al Gobierno canario la posibilidad de que la CNMC revise o valore las modificaciones de precios mayoristas posteriores del proyecto.

- h) El apartado 1 –conceptos subvencionables- de la base 7 del Borrador de Bases Regulatoras señala que *“las infraestructuras y equipos que sean objeto de ayuda deberán permanecer afectos a los objetivos del proyecto durante un periodo mínimo de **cinco años** a partir de la finalización del mismo o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor de cinco años”*.

A juicio de la CNMC, resulta difícil de entender el alcance de esta previsión y cómo se compadece con la obligación de dar acceso durante 7 años –a redes- o sin límite temporal –a infraestructuras pasivas-. 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.

Sobre esta posibilidad, se sugiere al Gobierno de Canarias que aclare el sentido de esta disposición y que, en cualquier caso, la encaje correctamente con la duración de las obligaciones de acceso previstas en el artículo 52.5 del Reglamento de exención por categorías.

- i) Estrechamente relacionada con las obligaciones a dar un acceso mayorista a determinados precios regulados, se encuentra la **obligación de transparencia**. La Comisión Europea exige que se facilite información y que se publique en la página web de la administración concedente de la ayuda y del beneficiario (apartado 78.j) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha).

Sin embargo, la experiencia obtenida hasta el momento permite afirmar que esta obligación se cumple de forma muy limitada o incluso se incumple en algún caso.

En ocasiones, resulta muy difícil localizar las entidades de población concretas que están siendo objeto de despliegues en el marco de programas de ayudas, puesto que la información no se facilita de forma clara y accesible ni en las páginas web de las autoridades que conceden las ayudas ni en las de los operadores beneficiarios.

En este sentido, ha llegado incluso a conocimiento de esta Comisión algún supuesto en el que el operador adjudicatario se remite, en el contrato de adjudicación, directamente a su página web o a una oferta de servicios regulada, lo que ha supuesto que no se haya publicado dicha información en la página web o por otras vías, indicando que pertenece a un programa de ayudas.

Con objeto de incrementar la transparencia sobre los proyectos, su ejecución y los operadores beneficiarios, de forma que se permita a terceros operadores beneficiarse de los despliegues llevados a cabo con fondos públicos y mejorar las ofertas a los usuarios finales, y en línea con las obligaciones de transparencia mencionadas de la Directiva de reducción de costes al despliegue y de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, se sugiere al Gobierno de Canarias que incluya en su página web de forma fácilmente localizable la relación de entidades de población (identificando el código INE) que resulten beneficiadas de proyectos de ayudas al despliegue de redes, hasta el nivel máximo de concreción posible (por ejemplo, si es un polígono, un barrio concreto, etc.), sin perjuicio del resto de la información obligatoria prevista<sup>17</sup>.

Asimismo, se sugiere que se imponga a los operadores beneficiarios la obligación de incorporar en su página web un apartado en el que se describa al menos las entidades de población objetivo de la ayuda, el tipo de red, los servicios mayoristas que se ofrecen y los precios aplicables, de conformidad

---

<sup>17</sup> A partir de 1 de julio de 2016, los Estados miembros deberán publicar la siguiente información: el texto completo del régimen de ayudas aprobado o de la decisión individual de concesión de la ayuda y sus disposiciones de aplicación, o un enlace al mismo, la identidad de la autoridad o autoridades otorgantes, el nombre de cada uno de los beneficiarios, la forma e importe de las ayudas otorgadas a cada beneficiario, la fecha de la concesión, el tipo de empresa (PYME o gran empresa), la región en la que está situado el beneficiario (a nivel NUTS 2) y el principal sector económico en el que el beneficiario desarrolla sus actividades (a nivel de grupo NACE) (Comunicación de la Comisión enmendando la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las reglas de ayudas de estado en relación con el despliegue rápido de redes de banda ancha, de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, la ayuda estatal a las obras cinematográficas y otras producciones del sector audiovisual, las Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, y las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas (2014/C 198/02)-DOUE 27/06/14).

con el apartado 78.j) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha. Todo ello sin perjuicio de que, ante la solicitud expresa de un operador sobre una zona concreta en la que tenga intención de desplegar, el beneficiario debe proporcionar información más detallada sobre los despliegues.

De forma adicional, esta Sala advierte de la posibilidad de que el operador beneficiario de la ayuda sea un operador con PSM que esté sometido asimismo a la obligación de transparencia en virtud de la regulación ex ante diseñada por la CNMC. A este respecto, se recuerda que el operador con PSM puede tener una oferta de servicios regulada -en virtud de la obligación de transparencia-, y redes construidas al amparo de ayudas públicas con condiciones específicas que no tienen por qué coincidir con las impuestas en el ámbito de la regulación ex ante, puesto que en materia de ayudas las obligaciones son más amplias.

Para acabar de garantizar la publicidad de las actuaciones, se sugiere que en la página web del Gobierno de Canarias donde se cuelgue la citada información se incluya un enlace directo al apartado de la página de los distintos adjudicatarios en los que se proporcione dicha información.

### **6.3. Diseño de las convocatorias, solvencia y otros aspectos**

En el ejercicio de las competencias de la CNMC en materia de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, procede hacer las siguientes observaciones sobre otros aspectos relativos a los requisitos exigidos para las convocatorias de las ayudas:

- **Falta de claridad del procedimiento de concesión (base 2).**- Aunque se califica el procedimiento como de concurrencia competitiva, el hecho de que se combine ésta con un criterio de “orden de prelación” hasta “agotar los fondos” previstos en cada convocatoria, hace que no resulte muy claro qué procedimiento se va a seguir para determinar i) qué empresas reciben subvención y ii) en qué cuantía. Cabría entender que se otorgan fondos primero al que mejor puntuación obtenga, a continuación al que obtenga la segunda mejor puntuación y así sucesivamente hasta agotar la dotación de cada convocatoria.

Aunque esta forma de selección no resulta frontalmente contraria al principio de concurrencia competitiva, sí hay cuestiones que habría que resolver para que la subvención contribuya de la forma más eficaz a su objetivo: la creación de dotaciones de red de alta velocidad para municipios de zonas blancas (sin cobertura alguna de este tipo). Una forma intuitivamente más eficaz que la propuesta de conseguir este objetivo es organizar licitaciones por zonas a cubrir (municipios o grupos de municipios), otorgando en cada una de estas licitaciones la subvención al proyecto que mejor puntuación obtenga.

Un criterio de reparto de fondos como el que se intuye en el Borrador de Bases Regulatorias podría llevar a financiar varios proyectos dedicados al mismo objeto y en el mismo o similar emplazamiento. Esta posibilidad sería contraria a la regulación de ayudas e ineficiente (lo lógico es que en zonas sin red, se financie prioritariamente el despliegue de alguna red en todo el territorio a cubrir, antes de financiar la existencia de redes paralelas). Se recomienda adoptar las modificaciones oportunas para evitar duplicidad de adjudicaciones sobre un mismo territorio.

- **Beneficiarios (bases 4 y 10).**- La base 4 establece que pueden ser beneficiarios las personas físicas y jurídicas que tengan la condición de operadores conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel. No se establecen, pues, criterios de solvencia técnica ni financiera<sup>18</sup> más allá de estar inscrito en el Registro de operadores de comunicaciones electrónicas. Aunque se valora muy positivamente la eliminación de estas barreras de entrada, cabe señalar lo siguiente:
  - No se hace referencia a las **Uniones Temporales de Empresas (UTEs)**. Se desconoce si pueden concurrir, ni cómo han de dar cumplimiento al requisito de inscripción en el Registro de operadores de comunicaciones electrónicas. A este respecto, el Registro de Operadores no inscribe UTEs, en la medida en que no son personas jurídicas, siendo suficiente que al menos uno de los integrantes de la UTE cuente con la condición de operador de acuerdo con la LGTel.

Desde el punto de vista de competencia en las licitaciones, las UTEs pueden ser una forma de permitir a las pequeñas empresas acceder a ellas. Por este motivo, en principio la concurrencia de UTEs se considera adecuada siempre que se justifique la razón por la que las empresas deciden acudir juntas a la licitación puesto que 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.

- Si bien en la base 4 se establece la posibilidad de acceso para personas físicas y jurídicas, en la base 10, referida a la acreditación de requisitos por parte de los beneficiarios, parece partirse de la base de que sólo las personas jurídicas pueden concurrir a la licitación: así, deben aportar el número de CIF o la escritura de constitución o documento equivalente, siendo ambos documentos propios de personas jurídicas o entes sin

---

<sup>18</sup> Esta exigencia de requisitos de solvencia se ha producido, por ejemplo, en las ayudas al despliegue de banda ancha en Castilla-La Mancha sobre las que se pronuncia el Acuerdo por el que se emite informe relativo al proyecto de orden por la que se aprueban las bases regulatorias para la concesión de ayudas destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla-La Mancha y al proyecto de resolución de convocatoria de estas ayudas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ([INF/DTSA/004/15](#)).

personalidad, pero no de personas físicas. Se recomienda una redacción más neutra que admita a todo tipo de operadores.

- **Intensidad de la ayuda (base 6).**- Se establece una intensidad de hasta el 85% del presupuesto subvencionable. Aunque la normativa comunitaria permite ayudas de hasta un 90% de los costes subvencionables, es fundamental una elección certera de este parámetro. Su valor debería obedecer a las necesidades que se detectan de apoyo para que las inversiones alcancen la rentabilidad sin suponer una sobrecompensación por una afectación negativa al efecto incentivador. Se recomienda el planteamiento de este aspecto en atención a los factores mencionados y una mayor fundamentación de la opción elegida.

La norma establece adicionalmente que, en caso de que *“el gasto finalmente justificado sea menor que el previsto, se mantendrá el importe de la subvención concedida siempre que no se supere la intensidad máxima establecida”*. Se entiende que esta base debe entenderse como que si finalmente se otorgase una subvención de intensidad inferior al 85% y se justificasen gastos por un importe inferior al presupuestado, no se instaría el reintegro si la intensidad final de la subvención –sobre los gastos finalmente justificados- fuera inferior al 85%.

Constituye un incentivo claro a comportamientos ineficientes (o incluso fraudulentos) con la finalidad de obtener más subvención, así como puede crear desigualdad entre competidores en la medida en que otros solicitantes más ajustados en su presupuesto reciban, por ello, menos subvención. Se recomienda una rectificación de esta medida, de forma que se rebaje proporcionalmente la subvención en caso de que el gasto finalmente justificado sea menor del previsto.

- **Gastos subvencionables (base 7).**- Dado que estas ayudas pretenden acogerse al Reglamento de exención por categorías resulta fundamental una total adecuación a sus exigencias. Se recomienda una mención expresa del artículo 52 del Reglamento de exención por categorías. Se sugiere una justificación de algunos de los costes subvencionables incluidos (un tanto por ciento de los costes indirectos –sin perjuicio de que en caso de mantenerse resulta adecuada su limitación-), pues en principio sólo son subvencionables gastos directamente relacionados con la inversión asociada al despliegue de la infraestructura<sup>19</sup>. Asimismo, se desconoce el

---

<sup>19</sup> Véase el artículo 52.2 del Reglamento de exención por categorías, que sólo contempla los costes de inversión:

*“Serán subvencionables los costes siguientes:*

- a) los costes de inversión para el despliegue de una infraestructura de banda ancha pasiva;*
- b) los costes de inversión de obras de ingeniería civil relacionadas con la banda ancha;*
- c) los costes de inversión para el despliegue de redes de banda ancha básica, y*

porque del umbral elegido del 1% hasta 10.000 euros, bajo el cual el informe del auditor tiene la consideración de coste subvencionable. Se recomienda adoptar una definición de gasto subvencionable con un amparo directo e indubitativo en dicha normativa.

- **Subcontratación.-** En las bases 7.2 e) y en la base 19.11, se establece específicamente que el beneficiario de la subvención no podrá subcontratar con otros solicitantes de la misma en esa convocatoria que no la hayan obtenido por no cumplir los requisitos para ello. Se valora positivamente esta previsión toda vez que se acomoda a la doctrina de la autoridad de competencia en materia de *contratación pública*<sup>20</sup>.

Así mismo, se considera adecuado que la acreditación del cumplimiento de este requisito se lleve a cabo a través de declaración responsable, al ser éste uno de los mecanismos menos gravosos de control administrativo.

- **Plazo de presentación de solicitudes (base 9).-** El Borrador de Bases Regulatorias deja la determinación del plazo para la presentación de solicitudes a las sucesivas convocatorias. En la Orden de convocatoria de la subvención para 2016 se establece un plazo de 30 días desde la publicación de la convocatoria. Dependiendo de la complejidad técnica de la oferta, este plazo se antoja excesivamente reducido por lo que se recomienda una ampliación del mismo.

La complejidad de este tipo de proyectos y la documentación que debe acompañar a la solicitud aconsejan un plazo mayor. Se recomienda establecer un plazo mínimo y suficiente para la presentación de solicitudes, a fin de permitir una mejor preparación de las ofertas y asegurar una mayor concurrencia en el procedimiento competitivo. En este sentido y aunque se refiere a la contratación administrativa y no a la actividad subvencional, cabe recordar que la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#), elaborada por la extinta Comisión Nacional de la Competencia, ya alertaba sobre los efectos perjudiciales para la competencia de un excesivo acortamiento de los plazos de presentación de ofertas.

---

d) los costes de inversión para el despliegue de redes de acceso de nueva generación («NGA»).

Cabe señalar, no obstante, que la [Comunicación de la Comisión Europea sobre ayudas estatales al despliegue de redes de banda ancha](#), aprobada en 2013, aplicable a aquellas ayudas que requieren notificación previa a la Comisión, no especifica los gastos subvencionables y no excluye, por tanto, categorías de gastos.

<sup>20</sup> [IPN/CNMC/010/15 Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público y la Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#). En este sentido, una previsión habitual en los acuerdos colusorios en contratación pública es el compromiso del adjudicatario de subcontratar prestaciones con aquellos licitadores participantes en el acuerdo.

- **Fianzas y garantías (base 16).**- El Borrador de Bases Regulatoras no establece, con carácter general, fianza o garantías, si bien se prevé en la base 16 que podrán ser exigidas por el órgano concedente en atención a la complejidad del proyecto o su importancia económica. Se valora negativamente la amplia discrecionalidad que esta potestad de fijación de fianza o garantías ad hoc atribuye al órgano concedente, por lo que se recomienda acotar los supuestos en que puede hacerlo (por ejemplo fijando umbrales de importe, de carácter técnico...) y vinculando a estos las garantías o fianzas exigibles. En definitiva, se trataría de incrementar la transparencia y la seguridad jurídica de los solicitantes, reduciendo los ámbitos de opacidad y discrecionalidad.
- **Modificación de la resolución de concesión (base 23).**- Se recomienda aplicar estrictamente el requisito de causas sobrevenidas que no hayan dependido de la voluntad del beneficiario inicial para modificar la resolución de concesión de la subvención. De otro modo, se permitiría un falseamiento de las ofertas por parte de los solicitantes en la confianza de que la subvención se modificará a posteriori en función de sus necesidades.
- **Evaluación ex post del esquema de ayudas.**- Cabe reflexionar sobre la necesidad de **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. Aunque este esquema es de un importe muy inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación<sup>21</sup>, sí existen ciertos elementos que apoyan la necesidad de evaluación. De la documentación examinada se deduce la más que probable concurrencia de convocatorias sucesivas en los próximos años (así, las bases reguladoras están en vigor hasta 2023 y la convocatoria es para el periodo 2016-2019). Por consiguiente, 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 es una actividad que se desarrolla en un mercado muy concentrado, con lo que es pertinente evaluar el impacto sobre la competencia.
- **Criterios de valoración (Anexo IV).**- Se estima conveniente realizar las siguientes observaciones:
  - Se valora negativamente el **establecimiento de umbrales** en cada criterio, a falta de una justificación adecuada. Esta práctica constituye una restricción a la competencia, puesto que determina exclusión

---

<sup>21</sup> 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.

automática de las ofertas que no los alcancen, aunque en conjunto pudieran tener una puntuación superior a otras que sí resulten elegidas. Se recomienda su replanteamiento o la posibilidad de limitar su aplicación al criterio de “Menor ayuda por usuario beneficiario” que es el más objetivo y, como se explica a continuación, el más adecuado.

- La CNMC valora positivamente que el principal criterio de valoración, con una ponderación del 20%, sea la **menor ayuda o menor subvención por usuario beneficiado** puesto que logra aunar el objeto general de la ayuda recogido en la base 1 (acelerar la extensión de la cobertura de las redes públicas de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de alta velocidad y de muy alta velocidad a las zonas sin cobertura actual ni prevista en los próximos años) con la eficiencia económica y presupuestaria (menor financiación estatal).
- Respecto del resto de los criterios, cabe señalar que adolecen de una notable vaguedad. Para mejorar la seguridad jurídica de los solicitantes y para reducir el ámbito de discrecionalidad del órgano concedente es imprescindible redefinirlos de manera objetivable, cuantificable y evaluable mediante fórmulas. Aquellos criterios en que existe un amplio margen de discrecionalidad y que se considere imposible expresar en términos cuantificables y objetivos deberían reducir su peso al máximo o, incluso preferiblemente, ser eliminados. A continuación, se recogen consideraciones sobre algunos de los criterios incluidos:
- Se propone **aumentar la importancia del criterio de viabilidad económica y financiera**: el operador que obtenga una mayor rentabilidad para un determinado proyecto garantizará una mayor eficiencia económica y presupuestaria al necesitar una menor ayuda (y por tanto, una menor financiación estatal).

En este sentido, para evaluar la rentabilidad, será especialmente relevante analizar tanto los flujos de ingreso como los flujos de coste a lo largo de la vida del proyecto, prestando especial atención a las estimaciones de demanda (en concreto, al número esperado de clientes por el operador), puesto que es la variable que mayor impacto debería tener sobre los flujos de ingreso a nivel minorista, y no los precios al cliente final (que deberían ser fijados a un nivel competitivo, recogiendo las eficiencias del nivel mayorista).

- Igualmente, se propone dar un mayor peso al criterio de **ahorro de costes por aprovechamiento de infraestructuras públicas, propias o de terceros**, debido a que es un criterio que ahonda en la eficiencia económica y presupuestaria. Como recoge la base 6, en la memoria técnica y económica se incluirá un análisis de otras infraestructuras públicas existentes (carreteras, conductos de energía y agua,

alcantarillado, instalaciones de cable, conductos industriales, etc.) cuya utilización supondría importantes ahorros para el proyecto, pudiendo solicitar la colaboración del órgano gestor para facilitar un acuerdo de utilización, con la consiguiente reducción de la inversión necesaria.

- En cuanto al **grado de definición y adecuación de la actuación**, en una primera etapa corresponde al Gobierno de Canarias la correcta delimitación geográfica y caracterización de las zonas de actuación en las sucesivas convocatorias, con la ayuda del Minetur y de la CNMC.

Así, en esta etapa, podría plantearse si la delimitación geográfica elegida para una convocatoria es susceptible de ser dividida en delimitaciones más pequeñas, (cuando la escala o tamaño del proyecto inicial así lo aconseje) y si esto posibilitaría, al tratarse de varios proyectos (y, por ende, concursos), la participación de un mayor número de operadores y la adjudicación a diferentes operadores (comparado con el escenario inicial de un único beneficiario en el caso de un único concurso/proyecto).

Igualmente, el Gobierno de Canarias, al establecer los requisitos de los solicitantes (estableciendo un único beneficiario o permitiendo la participación de consorcios y/o Uniones Temporales de Empresas), está decidiendo sobre un aspecto crítico y esencial para el diseño y carácter competitivo del procedimiento: el número de concurrentes y el número de beneficiarios en cada convocatoria.

Por tanto, mediante la delimitación geográfica y caracterización de las zonas de actuación y mediante el establecimiento de los requisitos de los solicitantes, el Gobierno de Canarias puede contribuir al incremento de la competencia entre operadores a través del diseño del procedimiento competitivo y de la delimitación de las zonas de actuación de cada convocatoria. En este mismo sentido, al recoger los criterios de valoración bajo este mismo epígrafe la adecuación y sostenibilidad de la solución elegida, teniendo en cuenta que las ayudas no estarán condicionadas al despliegue de una solución tecnológica concreta (base 7), el Gobierno de Canarias está garantizando así la máxima igualdad de condiciones entre todos los operadores, al no decantarse por una solución tecnológica concreta.

En conclusión, se valora muy positivamente este criterio pero **se rebajaría su puntuación**, ya que en una primera etapa es el Gobierno de Canarias el agente que más puede incidir en este punto en la definición de la convocatoria, quedando el operador relegado a un papel secundario de cumplimiento/seguimiento de la delimitación geográfica marcada por la Administración (en la que tratará de maximizar su rentabilidad) y contribuyendo al incremento de la competencia entre operadores mediante la solución mayorista que proponga.

- Finalmente, podría considerarse otorgar un menor peso al criterio de impacto socio-económico por no ser un criterio fácilmente objetivable ya que se hace sobre estimaciones.

#### 6.4. Otras cuestiones

Se recogen a continuación otras cuestiones a considerar en relación con el proyecto remitido.

Los **títulos** del Borrador de Bases Regulatoras y del Proyecto de Convocatoria hablan del “*fomento del despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad*”. Tanto las redes de alta velocidad (a partir de 30 Mbit/s) como las de muy alta velocidad (a partir de 100 Mbit/s) son redes de banda ancha. Con el fin de ajustar la terminología del proyecto a las denominaciones comúnmente utilizadas, se sugiere que se modifique el título de forma que se hable de redes de banda ancha de alta y muy alta velocidad.

El **Anexo II**, referente al modelo de solicitud de la subvención, está en blanco por lo que no ha podido ser valorado.

En relación con las **definiciones** incluidas en el **Anexo V** del Borrador de Bases Regulatoras, se realizan las siguientes observaciones:

La definición por separado de los conceptos “acceso indirecto” y “bitstream” puede ser confusa cuando normalmente son términos que se utilizan de forma indistinta. Por este motivo, se sugiere que se consoliden en una única definición, como por ejemplo la siguiente:

*“Acceso indirecto / bitstream: el proveedor de acceso mayorista instala un acceso de alta velocidad hasta el domicilio del abonado y lo pone a disposición de terceros operadores, para que sean éstos los que comercialicen los servicios de banda ancha. El proveedor del acceso mayorista concentra el tráfico generado por los usuarios hasta un punto de su red donde lo recoge el operador alternativo que es el que finalmente prestará el servicio al usuario final (punto de acceso al servicio mayorista o punto de interconexión entre las redes de ambos operadores).”*

En relación con el acceso mayorista, cuando se enumeran los servicios disponibles para las arquitecturas FTTH/FTTB y FTTC, se sugiere la inclusión, como producto a ofrecer, de la “desagregación virtual”. A modo de ejemplo, en la Resolución por la cual 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<sup>22</sup>, se señala lo siguiente:

---

<sup>22</sup> Resolución aprobada por la CNMC en fecha 24 de febrero de 2016 (ANME/D TSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4).

*“Desagregación virtual: si la tecnología empleada no permite la desagregación física en la central, es posible implementar un acceso activo cuya entrega se produzca en la propia central local y, a pesar de ser un acceso no físico e incluir equipos activos, ofrece prestaciones equiparables a la desagregación física, en términos de control, flexibilidad y nivel de contención de la red.”*

Por otro lado, se sugiere una posible modificación de la definición de la desagregación total en el sentido siguiente:

*“Desagregación total: proporciona acceso a la línea, sea basada en cobre, fibra, etc. y permite que el operador alternativo conecte sus equipos activos directamente a ella con el fin de poder transmitir por dicha línea hacia el usuario final.”*

## 7. CONCLUSIONES

Con carácter general, el proyecto del Gobierno canario contribuirá a la efectiva realización de algunos de los objetivos señalados en la Agenda Digital para España y en la Agenda Digital Europea.

Por lo que se refiere al fondo del proyecto, se destacan las siguientes observaciones contenidas en el presente informe:

- Si la convocatoria de ayudas para las islas de La Gomera y Hierro se dirige al despliegue de redes que soportan servicios de 30 Mbit/s, deberían identificarse específicamente los ámbitos menores como entidades de población o polígonos en los que efectivamente se haya detectado una falta de cobertura de este tipo de redes que justifique que sean objeto de ayuda.
- Se propone la inclusión de una previsión que garantice que el acceso a las redes subvencionadas se realice durante un periodo mínimo de 7 años y con carácter indefinido a las infraestructuras tales como conductos, postes, armarios, arquetas y demás elementos de obra civil.
- Si la red de acceso NGA desplegada, por limitaciones de la tecnología, no permite la desagregación y el acceso a la línea física, debería introducirse la posibilidad de un servicio mayorista de desagregación virtual.
- Se sugiere la inclusión de una obligación de replicabilidad de los servicios minoristas que preste el adjudicatario sobre las redes subvencionadas en el supuesto de que el adjudicatario actúe a nivel mayorista y minorista sobre la red que se despliegue en el ámbito del proyecto.

- Se sugiere incluir una previsión sobre la necesidad de que las conducciones tengan un tamaño suficiente para permitir los despliegues de los operadores. Asimismo, las autoridades locales deberán tratar de que se coordinen los trabajos de infraestructura civil con otros operadores no sólo del sector de las telecomunicaciones.
- Se debe dejar claro a los posibles beneficiarios que los precios de los servicios mayoristas que se toman como referencia en las bases son precios máximos.
- Para evitar posibles dudas, se sugiere que se incluya una mención expresa a las funciones de la CNMC para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre el adjudicatario y terceros operadores respecto de las condiciones o precios de acceso.
- Se recuerda que existe una obligación de transparencia sobre el contenido de las ayudas para la administración concedente de la ayuda y el beneficiario que contribuirá a una mayor utilización de las nuevas redes que se construyan. En este sentido, se sugiere introducir algunas previsiones en las bases para conminar al beneficiario de las ayudas a que incremente la transparencia de los proyectos que ejecute.
- 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:
  - i. Falta de claridad en la prioridad de adjudicación pues aunque se califica el procedimiento como de concurrencia competitiva, el hecho de que se combine ésta con un criterio de “orden de prelación” hasta “agotar los fondos” previstos en cada convocatoria, hace que no resulte muy claro qué procedimiento se va a seguir para determinar i) qué empresas reciben subvención y ii) en qué cuantía. Se sugiere que se implementen mecanismos para evitar la adjudicación a dos operadores sobre una misma zona.
  - ii. No se prevé la posibilidad de que concurren U.T.E. que desde el punto de vista de la competencia pueden ser una forma de permitir a las pequeñas empresas acceder a las licitaciones.
  - iii. Posibilidad de incluir una evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.
  - iv. Se valora negativamente la existencia de umbrales en los criterios de adjudicación que pueden dar lugar a situaciones en las que se eliminan ofertas que no los alcanzan aunque en su conjunto pudieran tener una puntuación superior a otras.

- v. Se hacen ciertos comentarios a los criterios de valoración, entre otros, se valora positivamente que se de mayor puntuación a la menor ayuda o menor subvención por usuario beneficiado, se propone aumentar la importancia del criterio de viabilidad económica y financiera, etc.