

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL BORRADOR DE BASES REGULADORAS PARA LA CONCESIÓN DE SUBVENCIONES DESTINADAS A LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE REDES DE ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN EN CASTILLA Y LEÓN COFINANCIADOS CON FONDOS FEDER**

**INF/CNMC/011/16/AYUDAS AL DESPLIEGUE REDES CASTILLA Y LEÓN**

**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 21 de junio 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 de la Junta de Castilla y León, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

**1. ANTECEDENTES**

**Primero.-** Con fecha 3 de julio de 2014, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) aprobó el *“Informe sobre el Proyecto de la Junta de Castilla y León en relación con la concesión de subvenciones para proyectos de redes de acceso de nueva generación”*<sup>1</sup> (en adelante, informe de la CNMC de 3 de julio de 2014) en el que se establecían los criterios y condiciones para la concesión de ayudas al despliegue de redes de acceso de banda ancha de muy alta velocidad (igual o superior a 100 Mbit/s) dentro del ámbito de esa Comunidad Autónoma en

---

<sup>1</sup> Expediente INF/D TSA/503/14/FTTH JUNTA DE C y L

municipios con una población de hasta 20.000 habitantes. Este proyecto estaba cofinanciado con fondos FEDER.

**Segundo.-** El proyecto anterior fue llevado a la práctica con fecha 5 de septiembre de 2014, en la que se publicó la Orden FYM/796/2014, de 5 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER<sup>2</sup>. La convocatoria correspondiente a estas subvenciones se aprobó el 30 de septiembre de 2014<sup>3</sup>.

**Tercero.-** En relación con la convocatoria anterior, con fecha 25 de marzo de 2015, se aprobó por la SSR el *“Acuerdo por el que se emite informe relativo a la valoración de la situación competitiva de un municipio de Castilla y León a los efectos del otorgamiento de una subvención para el despliegue de una red de acceso de fibra óptica”*<sup>4</sup> en el que se contestaba a una consulta de la Junta de Castilla y León relacionada con la situación de cobertura de un municipio objeto de ayudas en el marco de la Orden FYM/796/2015, tras la aparición de un nuevo operador con posterioridad a la consulta pública realizada para determinar las zonas sin cobertura de redes NGA que podían beneficiarse de proyectos de ayuda.

**Cuarto.-** Con fecha 18 de marzo de 2016, se recibió en la 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 solicitaba 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 las bases reguladoras que regirán la convocatoria y concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER.

## 2. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de *“Orden FYM/XXX/2016, de xx de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de*

---

<sup>2</sup> B.O.E. de 25 de septiembre de 2014.

<sup>3</sup> Orden FYM/834/2014, de 30 de septiembre, por la que se convocan subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER (B.O.E. de 9 de octubre de 2014).

<sup>4</sup> INF/DTSA/221/15/AYUDA AL DESPLIEGUE CASTILLA Y LEÓN

*redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER” remitido 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 los servicios mayoristas de acceso y sus precios establecidos en la propuesta teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de las telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*

De forma adicional, esta Comisión formula otro tipo de observaciones al proyecto de orden remitido, relacionadas con las competencias que el artículo 5.1 de la Ley CNMC y 70.2.l) de la LGTel atribuyen a esta Comisión dirigidos a garantizar la regulación económica eficiente y la competencia en la convocatoria de las ayudas.

### **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 *“supervisar 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>5</sup>.*

El artículo 70.2.l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (en adelante, 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>6</sup>. Asimismo, el Reglamento (UE) No 651/2014, de la

---

<sup>5</sup> La remisión a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, ha de entenderse efectuada en la actualidad a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que derogó la anterior ley.

<sup>6</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 Dirección General de

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>7</sup> y 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>8</sup>, se refieren a la labor de asesoramiento de las autoridades nacionales de reglamentación responsables de la regulación de mercados, labor que se ejerce a través del presente informe.

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.

De conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, 4 de junio, de creación de la CNMC y del artículo 14.2.c) del Real Decreto 657/2013, la Sala de Competencia acordó informar sin observaciones el presente expediente

#### **4. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN CASTILLA Y LEÓN**

Esta Sala analizó en el año 2014 el desarrollo de la banda ancha en Castilla y León -informe de 3 de julio de 2014-. A continuación se actualizan los datos allí recogidos.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León es la más extensa de España. Sin embargo, es la sexta en cuanto al número de habitantes, por lo que se trata de una zona con una baja densidad de población, factor que incide negativamente en la penetración de las redes de comunicaciones electrónicas.

---

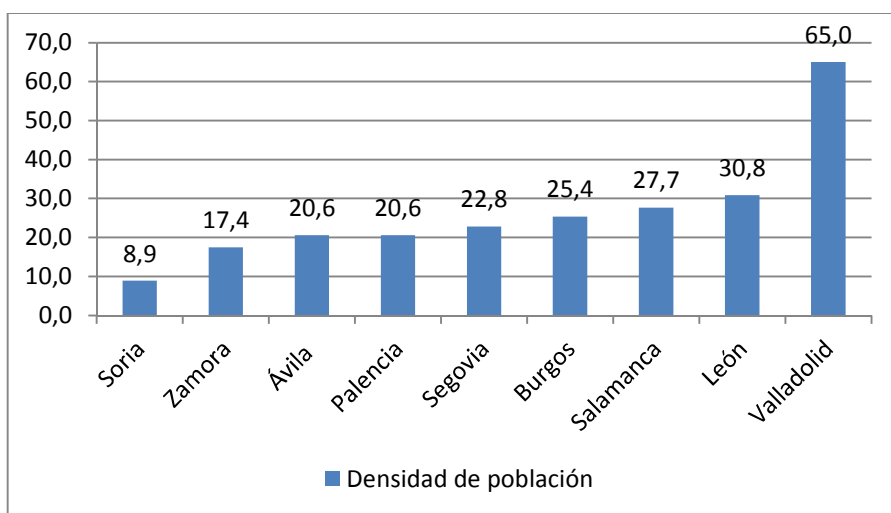
Telecomunicaciones, dependiente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

<sup>7</sup> Reglamento de exención por categorías: <http://www.boe.es/doue/2014/187/L00001-00078.pdf>.

<sup>8</sup> 2013/C 25/01.

En concreto, esta Comunidad Autónoma cuenta con una población de 2.478.079 habitantes<sup>9</sup> repartidos en 2.248 municipios que a su vez se distribuyen en 9 provincias. Las más pobladas son las de Valladolid, León, Burgos y Salamanca, con 527.395, 480.331, 362.913 y 342.001 habitantes, respectivamente. En contraposición, las provincias menos pobladas son las de Soria, Segovia, Ávila, Palencia y Zamora, con 91.780, 157.938, 165.741, 165.806, y 184.174 habitantes, respectivamente.

**Figura 1: Densidad de población por provincias en Castilla y León (enero de 2015)**



La provincia de mayor densidad de población es Valladolid, con 65 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que la provincia de menor densidad de población es Soria, con 8,9 habitantes por km<sup>2</sup>. Como muestra la figura 1, la densidad de población de la mayoría de provincias de Castilla y León se sitúa entre 17 y 30 habitantes por km<sup>2</sup>.

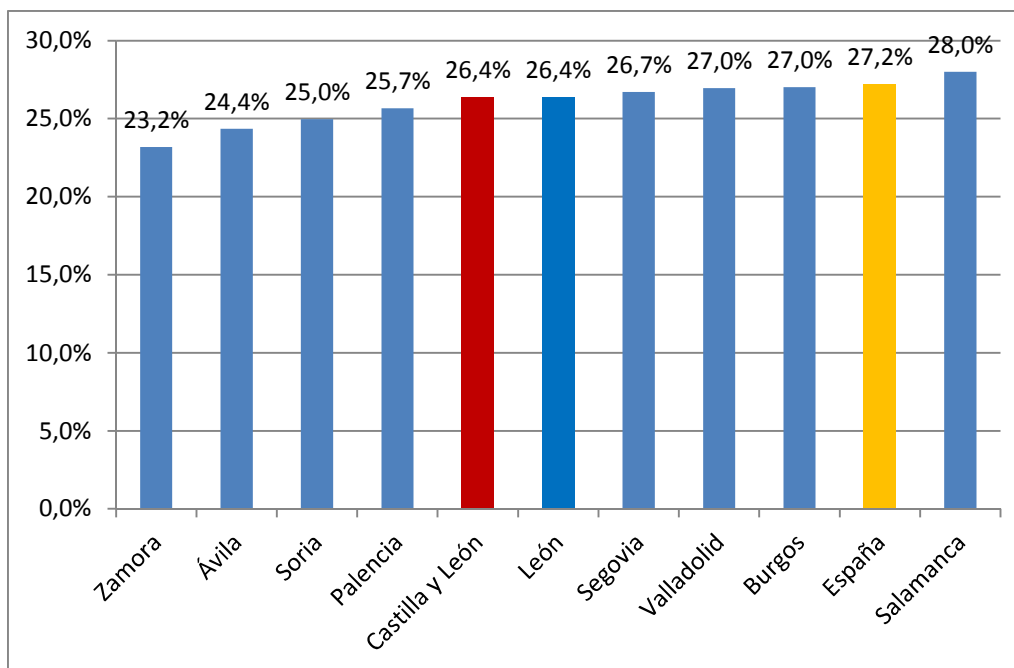
Conforme a la información de la que dispone la CNMC<sup>10</sup>, la penetración de la banda ancha fija, tanto básica como de alta velocidad, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en junio de 2015 era del 26,4%, ligeramente inferior a la media nacional (27,2%). Se incluyen en este cómputo las siguientes tecnologías: (i) la tecnología xDSL, que supone la mayoría de los accesos, con una penetración del 12,6% (prácticamente igual a la media nacional, que asciende al 12,3%); (ii) el bucle desagregado, que se sitúa en segundo lugar como tecnología de acceso con una penetración del 6,0% (media nacional 8,4%); (iii) en tercer lugar, el cable-módem, con una penetración del 5,2% (media nacional 4,8%); y, (iv) finalmente, el acceso indirecto, con una penetración del 2,5% (media nacional 1,7%).

<sup>9</sup> Según cifras definitivas de población residente a 1 enero de 2015 del Instituto Nacional de Estadística. Las cifras de población a 1 de julio de 2015 son provisionales, por eso no han sido tomadas en cuenta en este informe.

<sup>10</sup> Según datos disponibles de información geográfica a junio de 2015.

En la siguiente figura se ilustran los anteriores ratios de penetración por provincias:

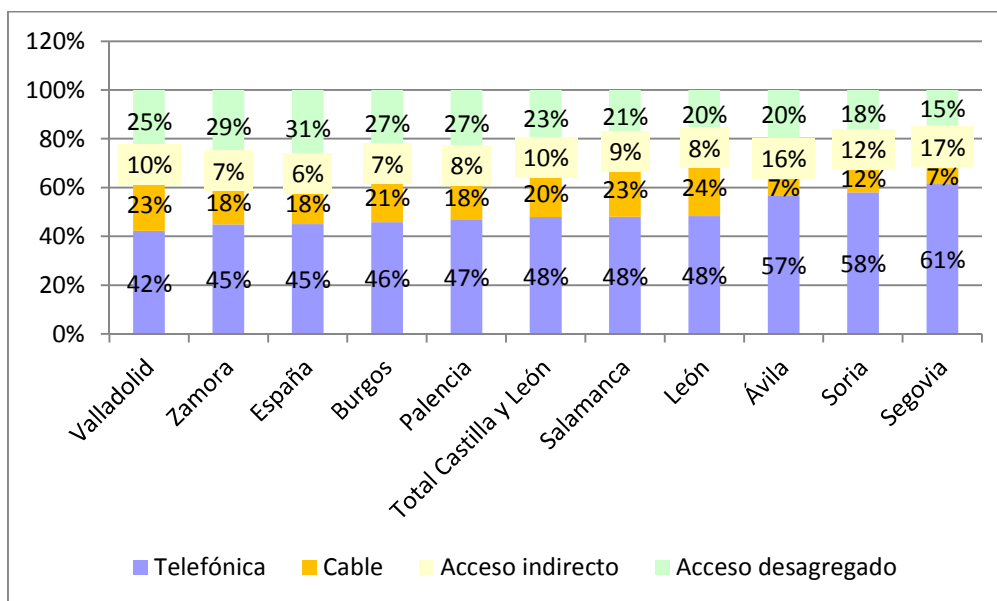
**Figura 2: Penetración de la banda ancha –xDSL + cable- (junio de 2015)**



Tal y como muestra la figura 3 a continuación, en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, teniendo en cuenta el mercado minorista de servicios de banda ancha fija, Telefónica dispone de un 48% de cuota de mercado (45% a nivel nacional), los operadores que utilizan el bucle desagregado un 23% de cuota de mercado (frente al 31% en España) y el resto, un 30%.



**Figura 3: Cuotas de banda ancha por tipos de acceso (junio de 2015)**



En cuanto al desarrollo de las infraestructuras de banda ancha de muy alta velocidad, y según propios datos del ministerio, la cobertura FTTH en Castilla León, medida como el número de hogares pasados respecto al total de hogares, sería del 23,8% frente al 44,8% de la media nacional. En cambio, en relación con los accesos de cable DOCSIS 3.0, la cobertura se situaría en el 52,5% del total de hogares, por encima de la media nacional del 47,8%. Asimismo, de acuerdo con la información de la que dispone esta Comisión sobre el número de usuarios de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) y de accesos de cable DOCSIS 3.0, la penetración de ambas tecnologías es un 2,36% y 5,18 % del total de población de la Comunidad Autónoma de Castilla y León como se muestra en la tabla 1.

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

Zona	Población	Accesos FTTH	Penetración FTTH	Accesos DOCSIS 3.0	Penetración DOCSIS 3.0
Castilla y León	2.478.079	58.594	2,36%	128.469	5,18%
España	46.449.565	2.281.220	4,91%	2.244.855	4,83%

## 5. DOCUMENTACIÓN REMITIDA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO

La SETSI acompañaba su solicitud de informe con 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 Castilla y León, al que acompañan los siguientes documentos:

- Descripción de la medida.
- Proyecto de *“Orden FYM/XXX/2016, de xx de abril, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER”* (en adelante, el Proyecto).

No se adjunta ningún mapa de cobertura -se remite al elaborado por el Minetur- ni tampoco memoria de competencia u otra documentación adicional que ayude a comprender el alcance y valoración realizada por la Junta de Castilla y León sobre la medida que se propone.

La financiación procederá del Programa Operativo FEDER 2014-2020 de Castilla y León. En este sentido, los fondos FEDER aplicables a la anterior Orden de ayudas -Orden FYM/796/2014- correspondían al pasado Programa Operativo, 2007-2013. Finalizado éste, la Junta de Castilla y León consideró necesario dotarse de un nuevo instrumento para el nuevo Programa Operativo, 2014-2020, aunque el ámbito temporal de vigencia de las bases que se proponen se extiende hasta el 2022, inclusive.

Como primer paso, la Orden que se aprobará establecerá unas nuevas bases de convocatoria de ayudas que se acomoden a lo establecido para los Fondos FEDER para el citado periodo, y derogará la Orden FYM/834/2014, de 30 de septiembre.

En este marco, el proyecto remitido tiene por objeto la regulación del procedimiento de concesión de subvenciones para el despliegue de redes de acceso de alta o muy alta velocidad -30 Mbit/s o superior- en la Comunidad Autónoma de Castilla y León hasta el 31 de diciembre de 2022 de forma complementaria a las medidas que pueda articular la Administración del Estado. Junto con la red de acceso, 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 3.1).

Según declara la exposición de motivos del Proyecto, continuando con la senda metodológica iniciada tanto por la Unión Europea (Agenda Digital para Europa) como por el Gobierno de España (Agenda Digital para España), la Junta de Castilla y León aprobó el 16 de abril de 2014 la *“Estrategia Regional de Investigación e Innovación para una Especialización Inteligente de Castilla y León”* (en adelante, RIS3) para el periodo 2014-2020, en la cual se enmarca la Agenda Digital para Castilla y León.



Por lo que se refiere a las zonas objetivo, se tratará de áreas en las que no se haya desplegado ninguna red de acceso de nueva generación (zonas blancas según la terminología de la Comisión Europea) de acuerdo con el mapa que elabora el Minetur con población igual o inferior a 5.000 habitantes. Dentro de éstas, el Proyecto recoge las siguientes zonas de actuación preferente:

- Localidades con especial implantación de sectores RIS3<sup>11</sup>;
- Localidades mineras incluidas en el Plan de Dinamización 2016-2020, y
- Localidades incluidas en el Programa de Dinamización para las zonas con mayores desafíos demográficos.

Asimismo, según la Junta de Castilla y León, la propuesta cumple la normativa europea sobre ayudas de estado pues se encuadra dentro de una de las categorías de ayuda, en concreto en la de "ayudas para infraestructuras de banda ancha" del ámbito de aplicación del Reglamento de Exención por Categorías.

La ayuda se concederá a través de un procedimiento de concurrencia competitiva (base 1).

El presupuesto máximo de cada proyecto para el que se solicite subvención será el que se determine en cada convocatoria de subvenciones, sin que en ningún caso supere los **500.000 euros**. La determinación de la cuantía de cada subvención se realizará en función de las necesidades de cada proyecto, la valoración obtenida conforme a los criterios que se recogen en la base decimoquinta y las disponibilidades presupuestarias (base 7.2). No se indica el importe total de las ayudas de la primera convocatoria.

En todo caso, la cuantía de cada subvención no podrá superar el **90 por ciento** del coste de todos los conceptos subvencionables ni las previsiones de déficit comercial del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda.

Se prevé la posibilidad de incluir una cláusula de revisión del importe de la subvención en casos de sobrecompensación (base 7.3).

---

<sup>11</sup> Se califican como sectores RIS3 los siguientes: (1) Agroalimentación y recursos naturales como catalizadores de la extensión de la innovación sobre el territorio, (2) Eficiencia productiva en sectores de transporte como Automoción y Aeronáutico, haciendo de materiales y componentes las claves del liderazgo y sostenibilidad, (3) Aplicación de conocimiento y tecnología en Salud y en Atención Social, Cambio Demográfico y Bienestar, para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, (4) Patrimonio Natural, Patrimonio Cultural y Lengua Española, recursos endógenos base de la sostenibilidad territorial, y (5) I+D en Tecnologías de la Información y la Comunicación, Energía y Sostenibilidad para la competitividad global regional en base a la transversalidad de tecnologías y conocimiento.

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

Por lo que se refiere al cumplimiento de las previsiones de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, junto con las señaladas en el apartado anterior, también se recoge el principio de neutralidad tecnológica en la base 3.4 del proyecto al disponer que las subvenciones no estén condicionadas a una solución tecnológica concreta.

Asimismo, de conformidad con el apartado 78.f) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha, se prevé la utilización de las infraestructuras existentes tanto de la Junta de Castilla y León como de los operadores que participen en las convocatorias.

El proyecto incluye una categorización amplia de servicios de acceso mayorista<sup>12</sup> a las redes subvencionadas, en línea con lo dispuesto en el apartado 78.g) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha. El operador beneficiario deberá permitir, en todo caso, la replicabilidad de los servicios minoristas que ofrezca sobre la red desplegada.

En cuanto a los precios, se prevé que tengan como referencia 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 3.6).

La Junta de Castilla y León ha tenido en cuenta varias previsiones del anterior informe de la CNMC de 3 de julio de 2014 en la redacción de la nueva propuesta en la que ha incluido, entre otras, disposiciones sobre la resolución de conflictos relacionados con el acceso a las infraestructuras por la CNMC (base 3.5 *in fine*), la posibilidad de ofrecer líneas alquiladas punto a punto (primer párrafo de la base 3.6), etc.

En otro orden de cosas, el proyecto mantiene la exigencia de 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 (base 8.5 del Proyecto).

## **6. OBSERVACIONES AL PROYECTO**

Con carácter general, la CNMC valora positivamente el proyecto elaborado por la Junta de Castilla y León 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.

---

<sup>12</sup> Base 3.6 del Proyecto

Antes de entrar en el análisis de los puntos concretos que integran la propuesta remitida, conviene destacar que el nuevo informe se emite con un marco jurídico distinto del existente cuando se emitió el informe del año 2014, pues en aquel momento se acababa de publicar el Reglamento de exención por categorías y no se había aprobado el Real Decreto de coordinación de ayudas –por lo que era de aplicación íntegramente la Circular 1/2010, de 15 de junio, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas-. Ambas normas han sido tenidas en cuenta en la elaboración del presente informe.

Como observación preliminar, ha de destacarse la falta de documentación justificativa del proyecto. No parece adecuado a esta Comisión que el proyecto no venga acompañado de una memoria de competencia<sup>13</sup> o memoria económica que explique el diseño y alcance de la medida, aportándose únicamente una breve ficha de descripción de la medida. Su emisión contribuiría a justificar algunas decisiones adoptadas, explicar su impacto y a facilitar su valoración con arreglo a parámetros de competencia y regulación económica eficiente, aunque en la exposición de motivos se explica alguna de las medidas incorporadas.

### **6.1. Sobre la red a desplegar y las condiciones mayoristas de acceso y precios y supervisión de la CNMC (base 3)**

Se valora positivamente que el proyecto respete en general las previsiones de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha en relación con el principio de neutralidad tecnológica (base 3.4) y la utilización de las infraestructuras existentes (base 3.5).

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan las siguientes observaciones en ejercicio de la función prevista en el artículo 3 del Real Decreto de coordinación de ayudas.

Como se apuntó anteriormente, a partir de la fecha del anterior informe (2014) han sucedido una serie de acontecimientos que aconsejan adaptar las bases reguladoras de las ayudas a la banda ancha a las nuevas circunstancias. En concreto, se ha aprobado el Reglamento de Exención por categorías (publicado unos días antes del anterior informe de la CNMC), el análisis de los mercados de banda ancha 3a, 3b y 4 –según la nomenclatura de la Recomendación de 2014<sup>14</sup>- que regula nuevos servicios mayoristas<sup>15</sup>, y se ha adquirido mayor

---

<sup>13</sup> La Circular 1/2010, de 15 de junio, exigía la presentación de una memoria de competencia en su disposición adicional primera.

<sup>14</sup> DOUE L295/79 de 11 de octubre de 2014.

<sup>15</sup> Resolución de la CNMC de 24 de febrero de 2016, 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, la designación de operadores con poder

experiencia sobre los problemas que pueden aparecer al llevar a la práctica los proyectos de ayudas informados.

Teniendo en cuenta estos elementos, se realizan los siguientes comentarios en relación con los precios y condiciones de acceso:

- a) Junto a los servicios mayoristas de desagregación y acceso a la línea física, debería contemplarse también la introducción de un **servicio mayorista de desagregación virtual**<sup>16</sup>, 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 puede condicionarse en las bases a la existencia de una demanda real. Debe tenerse en cuenta 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.

Se propone añadir un párrafo en la base 3 con una redacción similar a la siguiente:

“Además de la desagregación y el acceso a la línea física, en función de la opción tecnológica seleccionada para el despliegue de la red NGA, si existiera una demanda real, 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, al poder ser una opción preferida por terceros operadores distintos del receptor de la ayuda”.

Asimismo en la base 3.6, en relación con los servicios mayoristas ligados con las redes de backhaul, además de las modalidades de líneas alquiladas o circuitos punto a punto apuntadas, debería también incluirse la posibilidad de un servicio de fibra oscura y en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red. En este caso se propone modificar la redacción de dicho punto de la siguiente manera:

“En el caso de redes backhaul se deberá también incluir el servicio mayorista de líneas alquiladas o circuitos punto a punto, o, incluso el alquiler de fibra oscura, en función de la tecnología empleada para la implementación de dicha red”.

---

significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE).

<sup>16</sup> Similar al NEBA local.

- b) En la base 4.7 se recoge de nuevo la obligación de ofrecer servicios de acceso con una redacción idéntica al primer párrafo de la base 3.6. Con objeto de evitar repeticiones innecesarias, se recomienda que se elimine la duplicidad y se mencione en un único apartado.

La base 4.8 considera el incumplimiento de las obligaciones de acceso previstas en la base 4.7 como una de las causas de pérdida de derecho al cobro o reintegro de la subvención concedida. En el caso de que se suprima la base 4.7 en línea con el comentario del párrafo anterior, deberá modificarse la base 4.8 para que remita al incumplimiento de la base 3.6 como causa de la pérdida de la subvención.

- c) Para aquellos proyectos que incluyan la construcción de **conducciones**, 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.
- d) Se recuerda que la Directiva de reducción de costes al despliegue<sup>17</sup> prevé en su artículo 5 –aunque no ha sido todavía transpuesta en este punto a la legislación nacional, 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.

Se sugiere a la Junta de Castilla y León que valore las medidas a adoptar para garantizar una publicidad de las obras civiles para facilitar esta coordinación.

- e) 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 los informes a las ayudas en Castilla-La Mancha<sup>18</sup>, Galicia<sup>19</sup> y Canarias<sup>20</sup>- puesto que al tratarse de

---

<sup>17</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.

<sup>18</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



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. Además deberán tenerlo en cuenta los operadores que concurran a la convocatoria en el cálculo del importe de la ayuda que van a necesitar para que el proyecto sea viable.

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 Reguladoras (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 <sup>ø</sup>, cuando se trate de un operador integrado verticalmente, los precios definidos deberán permitir la replicabilidad de las ofertas minoristas y que el criterio de no se produzca una discriminación con la rama minorista del operador beneficiario».*

- f) El apartado 1 –conceptos subvencionables- de la base 7 del Borrador de Bases Reguladoras 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**”*.

---

Castilla-La Mancha (exp. INF/DTSA/004/15/AYUDAS AL DESPLIEGUE NGA CASTILLA-LA MANCHA).

<sup>19</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).

<sup>20</sup> Acuerdo de 29 de marzo de 2016 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).



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 a la Junta de Castilla y León que aclare el sentido de esta disposición -por ejemplo especificando que la duración del proyecto será de, al menos, siete años- para que encaje correctamente con la duración de las obligaciones de acceso previstas en el artículo 52.5 del Reglamento de exención por categorías.

- g) Estrechamente relacionada con la obligación de acceso mayorista, 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.i) 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.

Igualmente este sentido, ha llegado a conocimiento de esta Comisión algún supuesto en el que cuando un operador ha solicitado información sobre los servicios de acceso y precios disponibles en el marco de un proyecto de ayudas, dicha información no está publicada ni en la página web de la Administración concedente ni en la del operador adjudicatario. Esto es particularmente relevante si el operador presta con carácter general servicios mayoristas regulados o comerciales y se remite directamente a su página web o a sus ofertas reguladas, sin diferenciar en su página web la información sobre despliegues que corresponden al programa de ayudas y las condiciones de su acceso –cuyo alcance puede ser en ocasiones distinto del marco general regulatorio<sup>21</sup>-.

---

<sup>21</sup> El apartado 78.g) de las Directrices comunitarias de ayudas a la banda ancha justifica este alcance en *“que el beneficiario de la ayuda no solo utiliza sus propios recursos, sino el dinero de los contribuyentes para desplegar su propia infraestructura”*.

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 a la Junta de Castilla y León 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>22</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 describan al menos las entidades de población objetivo de la ayuda, el tipo de red, los servicios mayoristas que se ofrecen incluidos los precios aplicables, de conformidad 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.

---

<sup>22</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).

Para acabar de garantizar la publicidad de las actuaciones y la consecuente accesibilidad para terceros de la información, se sugiere que en la página web de la Junta de Castilla y León 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.

## 6.2. Diseño de las convocatorias, solvencia y otros aspectos de las bases reguladoras analizadas

El diseño de las bases reguladoras respeta en líneas generales, a juicio de esta Comisión, la normativa de subvenciones (Reglamento de exención por categorías y demás normas de aplicación comunitaria y nacional). Sin perjuicio de lo anterior, 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 algunos aspectos relativos a los requisitos exigidos para las convocatorias de las ayudas:

- **Beneficiarios (base 4).**- La base 4 establece que pueden ser beneficiarios las personas físicas y jurídicas que tengan la condición de operadores conforme a lo establecido en el título II de la LGTel. Sin embargo, en ella no se hace referencia a las **Uniones Temporales de Empresas (UTE)**. Se desconoce si pueden concurrir, ni cómo han de dar cumplimiento al requisito de inscripción en el Registro de operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, puesto que se inscriben en este Registro una vez constituidas, lo que suele ocurrir con posterioridad a la adjudicación. Por ello, habitualmente cuando se trata de una UTE, los pliegos suelen exigir que al menos uno de los miembros sea operador de comunicaciones electrónicas previamente constituido e inscrito, lo que no se regula en las bases analizadas. 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.
- **Subcontratación (base 5).** Se limita al 50% del coste total del proyecto, en línea con la Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas (a nivel nacional) con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación. Cabe recordar que ese 50% es un máximo que no es necesario agotar en cada uno de los proyectos. En ese sentido, sería conveniente reflexionar sobre si el 50% -el máximo- es el límite adecuado, para fijarlo en niveles que permitan minimizar el falseamiento de la competencia en el sector beneficiado, evitando así perjudicar a pequeños operadores locales.
- **Intensidad de la ayuda (base 7).**- El presupuesto máximo de cada proyecto para el que se solicite subvención será el que fije cada convocatoria, siempre por debajo de 500.000 euros. La intensidad de la ayuda no superará el 90% del presupuesto subvencionable.

Es fundamental una elección certera de este parámetro, cuyo valor debería obedecer a las necesidades de apoyo que se detectan para que las inversiones alcancen la rentabilidad sin suponer una sobrecompensación. Si bien puede haber supuestos en que una intensidad del 90% esté justificada, habría que establecer el límite en cada convocatoria en función de las características de la zona y el proyecto, motivándolo adecuadamente.

- **Cláusula de revisión (base 7).**- Para evitar la sobrecompensación, se pueden establecer cláusulas de revisión del importe de la subvención. Esto puede ser positivo desde una óptica de competencia si el fin es el de evitar beneficios extraordinarios, pero es importante objetivar las causas, pues cualquier incertidumbre relacionada con las condiciones de la subvención perjudica a los proyectos y se afronta peor por parte de las empresas más pequeñas que, en general, tienen menos margen de maniobra especialmente a nivel financiero.
- **Gastos subvencionables (base 8).**- Suscita ciertas reservas el apartado d) de los costes subvencionables mencionados en la base 8, pues en principio sólo son subvencionables gastos directamente relacionados con la **inversión** asociada al despliegue de la infraestructura<sup>23</sup>. Por ello, debería justificarse bien qué costes generales o indirectos pueden imputarse al proyecto. Asimismo, 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.

De conformidad con el art. 31.3 de la Ley General de Subvenciones, se establece que, en la selección de proveedores de obras, servicios o bienes, cuando el importe del gasto subvencionable supere el umbral del contrato menor (18.000 euros), el beneficiario deberá solicitar al menos tres ofertas y, si la elegida no fuera la oferta más económica, justificar su selección en una memoria económica. Se valora positivamente esta previsión, ya que favorece una mínima competencia incluso en contratos de importe reducido y promueve una preponderancia de criterios objetivos en la selección de contratistas. Se recuerda que la solicitud de tres ofertas es un mínimo, de

---

<sup>23</sup> Véase el artículo 52.2 del [Reglamento \(UE\) 651/2014, 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, 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*
- 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.

modo que pueden solicitarse más ofertas si se estima conveniente en función, por ejemplo, de la relevancia del gasto subcontratado.

- **Criterios de valoración (base 15).**- El proyecto establece los siguientes criterios de valoración en una primera fase:
  - **Solvencia técnica:** La propuesta exige la realización de proyectos de similares o superiores características en los últimos 5 años o contar con personal suficiente, en capacitación y número, para la realización del proyecto. A juicio de esta Sala, es consistente con la acreditación de la solvencia técnica que se exija que, al menos, el personal tenga la suficiente experiencia en el tipo de despliegue que en ejecución de la ayuda hay que llevar a cabo sin necesidad de que la empresa tenga una determinada antigüedad. Como contrapunto, se considera que la valoración por esta vía está sujeta a una excesiva discrecionalidad del órgano concedente.
  - **Solvencia económica:** El proyecto señala que:

*“Se considerará acreditada la solvencia económica del solicitante cuando la suma de los importes de todos los proyectos presentados no supere el volumen medio de las inversiones anuales de los últimos tres ejercicios”.*

Se valora positivamente que se tome un valor medio de solvencia en lugar de exigir la superación del umbral en todos y cada uno de los años.

Por otro lado, en las bases de 2014<sup>24</sup>, se exigía la acreditación de la solvencia económica en los siguientes términos:

*“Se considerará acreditada la solvencia económica cuando la calificación financiera o el informe de una entidad bancaria sea, al menos, de satisfactoria, según la Comunicación de la Comisión Europea 2008/C 14/02, siempre que el coste total del proyecto para el que se solicita la ayuda sea menor que el volumen medio anual de las inversiones de los últimos tres años”.*

Esta redacción cuya parte final se mantiene en el nuevo proyecto de bases provocó que en la anterior convocatoria fuera desestimada la solicitud de un operador de reciente creación y que la Junta de Castilla y León planteara una consulta ante la CNMC<sup>25</sup> que puso de relieve los inconvenientes que acarrea este criterio de solvencia económica.

---

<sup>24</sup> Base 16 de la ORDEN FYM/796/2014, de 5 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de proyectos de redes de acceso de nueva generación en Castilla y León cofinanciados con fondos FEDER.

<sup>25</sup> Acuerdo 25 de marzo de 2015 por el que se emite informe relativo a la valoración de la situación competitiva de un municipio de Castilla y León a los efectos del otorgamiento de una subvención para el despliegue de una red de acceso de fibra óptica.



Frente a la valoración de la experiencia en la solvencia técnica, cuando se trata de la económica se exige que la empresa tenga una antigüedad de, al menos, tres años de actividad. Esta previsión limita la entrada de nuevos operadores integrados por personal con suficiente experiencia en el tipo de proyectos de que se trate y con el músculo financiero necesario –que podría acreditarse por otras vías desvinculadas de trabajos anteriores– impidiéndoles competir con operadores tradicionales.

La Junta de Castilla y León deberá valorar la posibilidad de que como consecuencia de esta exigencia deje de beneficiarse de la ayuda el operador que objetivamente haya presentado el proyecto más adecuado, lo que al final se perjudicará al gasto público, a la competencia y, en definitiva, a los consumidores y usuarios.

Podría considerarse una suavización de este criterio para evitar que sea una barrera para empresas de reciente creación (por ejemplo, utilizando un valor medio sólo para los años disponibles) e incorporarse la posibilidad de que los operadores también puedan acreditar la solvencia económica por otras vías, como por ejemplo alguna de las previstas en el artículo 75.1 de la Ley de Contratos del Sector Público<sup>26</sup>. Finalmente, cuando una empresa presenta una solicitud para la financiación de varios proyectos y no supera el umbral conjunto exigido, debería ser excluida sólo de los proyectos necesarios hasta cumplir el umbral y no de todos.

- **Criterios de adjudicación (base 15.3 y ss.)**.- Se estima conveniente realizar las siguientes observaciones:

---

<sup>26</sup> Artículo 75.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre:

1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

- a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.
- b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.
- c) Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

Como medio adicional a los previstos en las letras anteriores de este apartado, el órgano de contratación podrá exigir que el periodo medio de pago a proveedores del empresario, siempre que se trate de una sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad.



- **Establecimiento de umbrales:** A falta de una justificación adecuada, se valora negativamente el establecimiento de umbrales en cada criterio. Esta práctica constituye una restricción a la competencia, puesto que determina la exclusión automática de las ofertas que no los alcancen, aunque en conjunto pudieran tener una puntuación superior a otras que sí resulten elegidas.
- **Criterio de la menor subvención por usuario:** Por un lado, se considera positivo 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 y muy alta velocidad a las zonas sin cobertura actual ni prevista en los próximos años) con la eficiencia económica y presupuestaria (menor financiación estatal).

No obstante, se debería valorar la posibilidad de elevar la ponderación del criterio de menor subvención por usuario beneficiado hasta que sea un criterio claramente preponderante, pues es el que mejor refleja el objeto de la ayuda (aumentar la cobertura hasta alcanzar un grado universal) a la par que prima la eficiencia económica (y presupuestaria) y fomenta la competencia entre los operadores.

- **Falta de concreción de los criterios:** Respecto del resto de los criterios, si bien no hay en principio objeción de fondo alguna, cabe señalar que algunos 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**, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que exige la inclusión de “criterios de ponderación”<sup>27</sup>. 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.
- **Modificación de la resolución de concesión (base 18).**- Se recomienda aplicar estrictamente el requisito de causas sobrevenidas que no hayan dependido de la voluntad del beneficiario inicial para modificar la resolución

---

<sup>27</sup> Artículo 22.1 de la Ley General de Subvenciones: “establecer una prelación entre las mismas [las solicitudes] de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”.

de concesión de la subvención. De otro modo, se permite 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>28</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 2022). 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.

## 7. CONCLUSIONES

Con carácter general, el proyecto de la Junta de Castilla y León 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:

- Se sugiere incluir, condicionado a la existencia de una demanda real, 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.
- Se recuerda que los conductos que se construyan en el marco del proyecto deberán tener capacidad suficiente para acoger varias redes de cable/fibra y diferentes topologías de red.
- Los precios de los servicios mayoristas que se toman como referencia en las bases son precios máximos
- Se deberá dejar claro que la duración mínima del proyecto es de siete años a los efectos de la previsión de cinco años de afectación de los

---

<sup>28</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.

equipos a los objetivos del proyecto recogida en la base 7.1 del proyecto.

- Se recuerda que existen una serie de medidas –recogidas en el apartado 6.1 de este informe- que contribuirían a implementar la transparencia del proyecto para terceros operadores que podrían resultar beneficiarios indirectos de la ayuda contribuyendo a hacerlo más competitivo lo que probablemente permitirá la consecución de mejores servicios a mejores precios.
- 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 puntos:
  - i. En el borrador remitido no se prevé la posibilidad de que concurren U.T.E. Se sugiere que se tome en consideración que desde el punto de vista de la competencia que este tipo de entidades pueden contribuir a que las pequeñas empresas participen en estas licitaciones.
  - ii. En relación con la solvencia económica, se sugiere que se valore la posibilidad de suavizar este criterio para evitar que sea una barrera para empresas de reciente creación.
  - iii. 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.
  - iv. Se sugiere la posible inclusión de una evaluación ex post del esquema de ayudas en orden a conocer los mejores diseños para futuras convocatorias.