

# **INFORME AL BORRADOR DE LAS BASES REGULADORAS Y DE LA CONVOCATORIA DE AYUDAS AL DESPLIEGUE DE REDES DE BANDA ANCHA DE MUY ALTA VELOCIDAD EN BIZKAIA PARA 2024**

(INF/DTSA/091/24)

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 3 de septiembre de 2024

De acuerdo con la función establecida en los artículos 5.2 y 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el Pleno acuerda:

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
Único. Solicitud de informe.....	3
<b>II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA CNMC .....</b>	<b>3</b>
<b>III. OBJETO DEL INFORME.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN BIZKAIA .....</b>	<b>5</b>
<b>V. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO .....</b>	<b>7</b>
<b>VI. PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS     INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS .....</b>	<b>9</b>
Primero. Obligación de acceso mayorista.....	10
Segundo. Fijación de precios mayoristas .....	12
Tercero. Niveles mínimos de calidad de prestación de servicio.....	13
Cuarto. Infraestructuras existentes.....	16
Quinto. Coordinación de obras civiles.....	17
Sexto. Publicidad y transparencia.....	19
<b>VII. OTRAS OBSERVACIONES .....</b>	<b>20</b>
Primero. Compatibilidad de la ayuda .....	20
Segundo. Hecho subvencionable.....	21
Tercero. Requisitos del beneficiario .....	21
Cuarto. Intensidad de la ayuda.....	22
Quinto. Gastos subvencionables .....	23
Sexto. Criterios de evaluación.....	24
Séptimo. Cláusula de sobrecompensación .....	26
Octavo. Evaluación ex – post .....	26
<b>VIII CONCLUSIONES .....</b>	<b>27</b>

## I. ANTECEDENTES

### Único. Solicitud de informe

Con fecha 22 de mayo de 2024, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) informe en relación con los requisitos relativos a la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista al despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Bizkaia para 2024. El informe se solicita de conformidad con lo previsto en el artículo 3.2 del Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha (Real Decreto de coordinación de ayudas).

## II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA CNMC

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Los artículos 5.2 de la LCNMC<sup>1</sup> y 100.2.x) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel)<sup>2</sup>, atribuyen a la CNMC la función consultiva en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquellas cuestiones que pueden afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado.

En particular en el ámbito de las telecomunicaciones, el artículo 100.2.z) de la LGTel dispone que la CNMC realizará las funciones que de manera expresa le atribuya la normativa comunitaria, la citada ley [LGTel] y su normativa de desarrollo -ver también el art. 6.5 de la LCNMC-. En este sentido, el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas establece lo siguiente:

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

---

<sup>1</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3>

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

*Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información en el plazo máximo de dos meses desde la solicitud”.*

Asimismo, el artículo 52.9 del Reglamento general de exención por categorías (RGEC)<sup>3</sup>, relativo a las “ayudas a redes fijas de banda ancha” y el apartado 5.2.4.6 de las Directrices revisadas de banda ancha<sup>4</sup> se refieren a la labor de asesoramiento de las autoridades nacionales de reglamentación responsables de la regulación de mercados en el diseño y control de las ayudas públicas dirigidas al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.

Por otro lado, el artículo 11 de la LDC<sup>5</sup> habilita a la CNMC para ejercer una función consultiva en materia de ayudas públicas en todos los sectores productivos.

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

### III. OBJETO DEL INFORME

El presente informe tiene por objeto analizar el borrador de las bases reguladoras y de la convocatoria de ayudas al despliegue de redes de banda ancha de muy alta velocidad en Bizkaia para este año 2024, valorar su posible afectación a la libre competencia y qué condiciones entiende este organismo que habrían de imponerse, en su caso, al beneficiario de la ayuda. De conformidad con el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas, estas condiciones se analizan especialmente en relación con los servicios mayoristas de acceso a ser prestados por el operador beneficiario de la ayuda, teniendo en cuenta las condiciones de desarrollo de la banda ancha en el territorio afectado, para el fomento de la oferta y la disponibilidad por los ciudadanos de redes de banda ancha.

---

<sup>3</sup> Reglamento (UE) 651/2014 de la Comisión de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, modificado en varias ocasiones -la última vez por el Reglamento (UE) 2023/1315 de la Comisión, de 23 de junio de 2023; para, entre otras cuestiones, adaptarlo a las Directrices revisadas de banda ancha (Diario Oficial de la Unión Europea L 167/1, 30.06.2023)-.

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión [Directrices relativas a las ayudas estatales a las redes de banda ancha](#) (2023/C 36/01), C/2022/9343, OJ C 36, 31.1.2023, p. 1–42.

<sup>5</sup> Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

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

#### **IV. DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA EN BIZKAIA**

El País Vasco cuenta con una población de 2.201.462<sup>6</sup> habitantes repartidos en 251 municipios -1.335<sup>7</sup> entidades singulares de población- que a su vez se distribuyen en tres provincias (Araba/Álava, Guipuzkoa y Bizkaia). Bizkaia es la provincia más poblada con 1.146.642 habitantes. La densidad de población media de esta provincia se sitúa en 517,2 habitantes por km<sup>2</sup>, una de las más altas del territorio nacional.

En cuanto al desarrollo de las infraestructuras de banda ancha de muy alta velocidad, en relación con el número de unidades inmobiliarias, según la información disponible en la página web de la SETID sobre la situación de la cobertura de banda ancha en España, por tecnología y velocidad, referida a datos de junio de 2023<sup>8</sup>, la cobertura de banda ancha fija en Bizkaia supera notablemente la media nacional.

De acuerdo con los datos de la SETID, en Bizkaia la cobertura con tecnología FTTH<sup>9</sup> se sitúa por encima de la del resto del país<sup>10</sup>:

---

<b>Tipo de cobertura</b>	<b>Cobertura Estatal</b>	<b>Bizkaia</b>	<b>Diferencia</b>
<b>FTTH</b>	92,43%	96,04%	3,61%

**Tabla 1. Comparativa cobertura de FTTH a nivel estatal y Bizkaia a 30 de junio de 2023**

---

<sup>6</sup> Los datos de población del País Vasco son a 1 de julio de 2023 y provienen del Instituto Vasco de Estadística. [https://www.eustat.eus/estadisticas/tema\\_159/opt\\_0/ti\\_poblacion/temas.html](https://www.eustat.eus/estadisticas/tema_159/opt_0/ti_poblacion/temas.html)

<sup>7</sup> [https://www.ine.es/nomen\\_files/DistribucionUnidPoblacionales.xls](https://www.ine.es/nomen_files/DistribucionUnidPoblacionales.xls)

<sup>8</sup> (<https://avancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/cobertura/consulta/Paginas/consulta-cobertura-banda-ancha.aspx>)

<sup>9</sup> Fiber to the Home.

<sup>10</sup> La SETID no ha publicado para junio de 2023 los datos provinciales y estatal de cobertura de xDSL ni la cobertura estatal de HFC.

Por otro lado, se presenta a continuación la cobertura de banda ancha fija por velocidad para el conjunto de todas las tecnologías.

Velocidad	Cobertura Estatal	Bizkaia	Diferencia
<b>Mayor o igual a 30 Mbps</b>	93,66%	97,35%	3,69%
<b>Mayor o igual a 100 Mbps</b>	93,00%	96,93%	3,93%
<b>Mayor o igual a 1 Gbps</b>	88,93%	95,01%	6,08%

**Tabla 2. Comparativa cobertura de banda ancha fija por velocidad a nivel estatal y Bizkaia**

Al igual que para los datos de cobertura de FTTH, Bizkaia se sitúa por encima de la media estatal en la cobertura por los diferentes tramos de velocidades analizados. Como puede observarse, la diferencia es especialmente relevante en la cobertura con velocidades superiores a 1 Gbps (+6,08%).

Asimismo, conforme a la información de la que dispone esta Comisión, la penetración en Bizkaia de la banda ancha fija<sup>11</sup>, tanto básica como de alta velocidad, en diciembre de 2022 era de un 38,34% (líneas por cada 100 habitantes), ligeramente por encima de la media estatal que se sitúa en un 34,72%. Las principales tecnologías que se incluyen en este cómputo son: la tecnología xDSL, con una penetración del 1,11%, situándose por debajo de la media de España (1,65%); el cable-módem (HFC<sup>12</sup>) con una penetración del 7,87% (este porcentaje es bastante superior a la media del resto del territorio español, que asciende al 3,55%, debido al histórico dinamismo inversor del operador Euskaltel, S.A. -que desplegaba esta tecnología- en la comunidad autónoma vasca) y el FTTH<sup>13</sup> con una penetración del 28,97%, que en este caso es ligeramente superior a la media estatal (28,79%).

En conclusión, se puede afirmar que el desarrollo (cobertura y penetración) de la banda ancha en Bizkaia es superior que en el resto del territorio estatal.

<sup>11</sup> Accesos contratados en relación con el total de la población: información geográfica de la CNMC, datos de diciembre 2022 (Tabla 3).

<sup>12</sup> Hybrid Fiber Coaxial.

## V. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO

La Diputación Foral de Bizkaia tiene intención de conceder una ayuda, por cuantía máxima de un millón y medio de euros<sup>14</sup>, destinada al despliegue de redes de acceso de comunicaciones electrónicas de muy alta velocidad (300 Mbps simétricos, escalables a 1 Gbps) capaces de proporcionar servicios de banda ancha de muy alta velocidad en zonas blancas diseminadas de dicha provincia para este año 2024.

Aunque las zonas no están definidas<sup>15</sup>, en el artículo 1 de las bases se señala que serán zonas en las que ni existe, ni se prevé que exista en los próximos 3 años, infraestructuras de telecomunicaciones que permitan los servicios de acceso a Internet de banda ancha ultrarrápida (al menos, 100Mbps).

La ayuda adoptará la forma de subvención y se otorgará en régimen de concurrencia competitiva, mediante un procedimiento selectivo único (artículo 10), de tal manera que la ayuda se concederá a un único beneficiario que ha de ser operador de comunicaciones electrónicas (artículo 11). La intensidad máxima de la ayuda es del 90% de los gastos e inversiones subvencionables.

Este proyecto contribuye a la consecución del objetivo de interés general de conectividad (artículo 3.m) de la LGTel) articulado en forma de resultados o hitos marcados por la Comisión Europea para 2025<sup>16</sup> y 2030<sup>17</sup>, respectivamente. A nivel nacional, estos objetivos comunitarios de conectividad están recogidos en la Agenda Digital para España 2026<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Importe financiado íntegramente por la Diputación Foral de Bizkaia.

<sup>15</sup> El Anexo I que acompaña a las bases reguladoras y convocatoria de ayudas tiene por objeto identificar las zonas poblacionales en las que se van a llevar a cabo las actividades objeto de la ayuda. Sin embargo, dicho Anexo no está completado. La Diputación Foral de Bizkaia afirma que ha lanzado una consulta pública para identificar las zonas blancas para 2024 y cuando termine su análisis remitirá tal información a la SETID.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 14 de septiembre de 2016 «*La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea del Gigabit*» [COM(2016) 587 final]. Esta Comunicación se incluye que todos los hogares europeos, rurales o urbanos, deberán disponer de acceso a redes que ofrezcan una velocidad de descarga de, al menos, 100 Mbps, los cuales podrían ser aumentados a 1 Gbps.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 9 de marzo de 2021 «*Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital*» [COM (2021) 118 final].

<sup>18</sup> España Digital 2026 es la actualización de la estrategia lanzada en julio de 2020 como hoja de ruta de transformación digital del país.

Sin embargo, la documentación aportada carece de la memoria de competencia o memoria económica que justifique su diseño y alcance para facilitar su valoración. La falta de esta información limita el análisis por parte de la CNMC para valorar la necesidad, proporcionalidad y efecto incentivador de la medida de ayuda.

El proyecto remitido se declara expresamente sujeto al RGEC y a las Directrices revisadas de banda ancha e incorpora los elementos regulatorios más relevantes del artículo 52 del RGEC y de dichas directrices. Se recomienda no obstante actualizar la referencia realizada del RGEC a la versión actualmente vigente en la Exposición de Motivos y en los artículos 1, 4.2.f) y 5.

Las principales características incluidas son las siguientes:

- La ayuda se da al despliegue de **redes de acceso fijo** capaces de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público en general en condiciones de máxima demanda a velocidades de, al menos, 300 Mbps simétricos y evolucionables a 1 Gbps, en todas las unidades inmobiliarias que se encuentren en las zonas blancas diseminadas que se identificarán en el Anexo I (artículo 4.1). Se excluyen expresamente las redes privadas y redes puramente troncales de comunicaciones electrónicas (artículo 4.2, letras a) y b)).
- La ayuda es para dar servicios con tecnología fija, pero se establece el principio de **neutralidad tecnológica**, no estando la subvención condicionada al despliegue de una determinada solución tecnológica concreta, con tal de que la red soporte los servicios de comunicaciones electrónicas multimedia en tiempo real con la velocidad mínima y los requisitos descritos anteriormente (artículo 4.2).
- El operador beneficiario de la ayuda está obligado a ofrecer, a los demás operadores que lo soliciten, **acceso mayorista efectivo**, en condiciones equitativas y no discriminatorias, a través de los siguientes productos de acceso mayorista: (i) acceso directo a todos los productos activos, incluida la desagregación física o virtual, siempre que la CNMC apruebe este último producto como adecuado para el acceso mayorista; (ii) acceso indirecto (bitstream); (iii) acceso a fibra oscura y el (iv) acceso a infraestructuras físicas tales como postes, mástiles, torres y conductos (artículo 5.1).
- La **duración** de la obligación del acceso mayorista es de, al menos, diez años para todos los productos activos, excepto el acceso desagregado virtual (VULA) y el acceso a infraestructuras físicas para los que el acceso mayorista deberá concederse durante la vida útil de la infraestructura o elemento de red de que se trate.



- Las obligaciones de acceso serán ejecutadas con independencia de cualquier **cambio en la propiedad**, la gestión o el funcionamiento de la red (artículo 5.1, párrafo cuarto).
- La **CNMC** tiene la función asesora a la autoridad concedente de la ayuda en materia de precios y condiciones de acceso mayorista. Además, la CNMC es la autoridad competente para resolver los conflictos entre el operador beneficiario de la ayuda y los operadores solicitantes del acceso de acuerdo con lo establecido en la LGTel (artículo 5.3).
- Las **conducciones** que se construyan dentro de los proyectos subvencionados deben ser lo suficientemente grandes para satisfacer la demanda actual de los solicitantes de acceso y su evolución (artículo 5.1, quinto párrafo).
- En materia de **publicidad y transparencia**, se establece que el operador beneficiario de la ayuda debe informar en su página web sobre la localización y extensión del despliegue de banda ancha ultrarrápida, la fecha de inicio de explotación de la red, los servicios mayoristas y condiciones de acceso de forma efectiva para garantizar que aquellos operadores que deseen acceder a las obras en curso y/o redes desplegadas dispongan de información suficiente. Esta información debe estar disponible durante el periodo de vigencia de la obligación de acceso mayorista (artículo 17, tercer párrafo).
- Por último, se establece la **incompatibilidad con otras ayudas** que se hayan solicitado, propuesto y concedido para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración pública o ente público o privado, nacional o de la Unión Europea (artículo 7.2), precisándose que no serán objeto de ayuda las zonas incluidas en proyectos para los que se haya solicitado, propuesto o concedido una ayuda en el marco del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Banda Ancha (Único – Banda Ancha)<sup>19</sup> (artículo 4.3).

## **VI. PRECIOS Y CONDICIONES DE ACCESO MAYORISTA A LAS INFRAESTRUCTURAS SUBVENCIONADAS**

De conformidad con el artículo 3.2 del Real Decreto de coordinación de ayudas y del artículo 52.9 del RGEN, resulta adecuado realizar las siguientes

---

<sup>19</sup> <https://portalayudas.mineco.gob.es/InfraestructurasDigitales/Paginas/Index.aspx>

observaciones sobre las obligaciones mayoristas establecidas sobre el beneficiario de la ayuda:

### **Primero. Obligación de acceso mayorista**

El operador beneficiario de la ayuda deberá dar acceso mayorista activo y pasivo -ver el detalle en el apartado anterior-, en condiciones equitativas y no discriminatorias, a los demás operadores que lo soliciten y respetando el principio de neutralidad tecnológica y con independencia de cualquier cambio en la propiedad, la gestión o el funcionamiento de la red financiada por este programa de ayudas; de conformidad con lo establecido en el artículo 52.8 del RGEN.

Se plantean las siguientes consideraciones en relación con estas obligaciones:

- El artículo 2.f) del proyecto remitido incorpora la definición de acceso mayorista establecida en el punto 139 del RGEN. Sin embargo, se recomienda que la definición de acceso mayorista de las bases reguladoras se ajuste al despliegue de la red de acceso fijo que se tiene intención de subvencionar y se evite hacer referencias a otras redes que no forman parte del objeto de actuación del proyecto remitido.
- Asimismo, procede señalar que, en el caso de que el despliegue de red de acceso fijo subvencionada emplee una tecnología que no permita la desagregación física (como es el caso de redes de acceso basadas en arquitecturas xPON habitualmente empleada en España), esta Comisión considera adecuada la inclusión del servicio VULA como producto mayorista sustituto de la desagregación física.

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo en cuenta que las zonas de actuación se corresponderían con zonas blancas “*diseminadas*” de Bizkaia que, en general, se caracterizarían por una baja densidad de población, la Diputación Foral de Bizkaia puede valorar la necesidad de no exigir al operador beneficiario de la ayuda la obligación de ofrecer una amplia gama de productos de acceso mayorista, de conformidad con lo establecido en el párrafo 147 de las Directrices revisadas de banda ancha

- Por otra parte, el artículo 4.5 de las bases establece que *“las infraestructuras y equipos que sean objeto de ayuda deberán permanecer afectos al fin concreto del proyecto durante un periodo mínimo de cinco años, contados a partir de la finalización del mismo, o hasta el final de su vida útil si esta fuera menor de cinco años”*.

Téngase en cuenta que esta previsión establece un plazo distinto que el señalado en el artículo 6.6 de las bases reguladoras. Debería revisarse el alcance de esta previsión y su compatibilidad con la obligación de dar acceso durante 10 años –a redes- o vinculados a su vida útil –al VULA e infraestructuras pasivas nuevas-. De la redacción del citado artículo, parece que la previsión está ligada a una obligación del operador de mantener los activos objeto de la ayuda dedicados a prestar el servicio, al menos 5 años, más allá de una supuesta duración del proyecto (cuando normalmente estas obligaciones se establecen a partir de la finalización de la ejecución del proyecto u obra), o para asegurarse de que luego el adjudicatario no las utiliza para otra cosa o se desprende de ellas.

En línea con lo manifestado en informes anteriores<sup>20</sup> sobre idéntica previsión, se sugiere aclarar el sentido de esta disposición y que, en cualquier caso, encaje correctamente con la duración de las obligaciones de acceso previstas en el artículo 52.5 del RGEC.

- El artículo 5.1, párrafo cuarto, establece que “[l]a red dará acceso al menos a tres solicitantes de acceso y pondrá al menos el 50 % de la capacidad a disposición de los solicitantes de acceso”. Esta previsión está en línea con lo establecido en el artículo 52.8 del RGEC, que pretende asegurar que la infraestructura de banda ancha financiada con fondos públicos tiene capacidad suficiente para satisfacer la demanda de los solicitantes de acceso. Sin embargo, aunque la obligación de dar acceso a la red e infraestructura se establece en el RGEC para tres operadores, tiene especialmente sentido para el acceso a la infraestructura física (incluida la fibra oscura), puesto que los servicios activos (por ejemplo, bitstream y VULA) pueden cubrir la demanda de más de tres operadores; por lo que para dichos servicios no debería haber limitaciones de acceso a tres operadores.
- Finalmente, como se ha señalado, el artículo 5, párrafo cuarto, prevé expresamente que las obligaciones de acceso deben ser ejecutadas con independencia de cualquier cambio en la propiedad, la gestión o el funcionamiento de la red en línea con el artículo 52.8 del RGEC. Sin embargo, sería recomendable que se previese que el contrato de venta incluya la obligación de ofrecer el acceso a la infraestructura según lo expuesto en el artículo 5 de las bases reguladoras, así como el cumplimiento de las obligaciones y requisitos especificados en la medida de ayudas.

---

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, IPN/CNMC/015/23 UNICO BANDA ANCHA 2023. <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01523>.

## Segundo. Fijación de precios mayoristas

El artículo 5.2 se ajusta adecuadamente al artículo 52.9 RGEN y al párrafo 151 de las Directrices revisadas de banda ancha, al señalar que los precios de acceso mayoristas deberán basarse en uno de los siguientes valores de referencia o principios que serán considerados como precios máximos:

- «a) los precios mayoristas medios publicados prevalentes en otras zonas comparables y más competitivas existentes en España;*
- b) los precios regulados ya fijados o aprobados por la CNMC;*
- c) una orientación a costes o una metodología establecida de acuerdo con el marco sectorial, todo ello teniendo en cuenta las ayudas recibidas por el operador de la red».*

Se recuerda que el párrafo 131 de las citadas Directrices establece que *“los Estados miembros deben indicar las condiciones y precios de los productos de acceso mayorista en los documentos del procedimiento de selección competitivo y publicar esta información en un sitio web general, a nivel nacional o regional. El público en general debería poder acceder sin restricciones al sitio web, incluido el registro previo de usuarios”*. Asimismo, en el artículo 52.9 RGEN y en el párrafo 136 de las mencionadas Directrices, se indica que los Estados miembros deben consultar<sup>21</sup> a las Autoridades Nacionales de Reglamentación (ANR) sobre los productos de acceso mayorista, las condiciones y la fijación de precios. El mismo párrafo anima a las ANR a proporcionar orientaciones en los aspectos señalados.

Por ello, se recomienda a la Diputación Foral de Bizkaia que incorpore en las bases reguladoras los precios mayoristas máximos que podrá establecer el beneficiario de la ayuda. En este sentido, se dan por reproducidas en este informe las consideraciones realizadas por la CNMC sobre los precios de los servicios de acceso mayoristas a las infraestructuras y redes subvencionadas en sus informes INF/DTSA/041/23<sup>22</sup>, IPN/CNMC/015/23<sup>23</sup> e INF/DTSA/237/23<sup>24</sup>, en los que se toman como referencia (i) los precios regulados o criterios adoptados

---

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

<sup>22</sup> Informe al borrador del Programa Único 5G redes activas.  
<https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa04123>

<sup>23</sup> Informe al borrador del Programa ÚNICO-Banda Ancha 2023  
<https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01523>

<sup>24</sup> Informe a las ayudas en la isla de La Graciosa (Canarias) (INF/DTSA/237/23)  
<https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa23723>

en la regulación ex ante existente para los mercados y servicios regulados de que se trate y (ii) el criterio de precios medios de mercado publicados en el caso de productos mayoristas que no están regulados, como el alquiler de fibra oscura.

Así, la CNMC ha impuesto en el mercado mayorista regulado de banda ancha<sup>25</sup> (Mercado 1/2020) y en el mercado de acceso de alta calidad al por mayor en una ubicación fija<sup>26</sup> (Mercado 2/2020) obligaciones ex ante a Telefónica de España, S.A.U. como operador con PSM, de facilitar acceso a su infraestructura civil (Oferta MARCo), acceso bitstream (de tipo local o provincial) en las ofertas NEBA Local y NEBA, que deberían ser utilizadas como referencia de los precios mayoristas máximos exigibles al operador beneficiario.

Por su parte, la regulación ex ante aplicable actualmente solo hace referencia al acceso a fibra oscura como una modalidad de entrega de señal de la OBA, así como alternativa al acceso y uso de los conductos en situaciones problemáticas detalladas en la oferta MARCo, si bien en ninguna de dichas situaciones se han establecido unos precios sujetos a regulación para su uso. En el marco de otros proyectos de ayudas, la CNMC ya se ha pronunciado sobre precios y condiciones de este tipo de servicios, como por ejemplo en las resoluciones de aprobación del catálogo de servicios del proyecto Xarxa Oberta en el marco de la ayuda de estado otorgada por la Generalitat de Catalunya.

De cualquier modo, en el caso de que el beneficiario de la ayuda pretenda ofrecer algún servicio mayorista distinto de los anteriormente indicados, la Diputación Foral de Bizkaia o el beneficiario podrá plantear una consulta ante esta Comisión tal como contempla el artículo 5.3.

### **Tercero. Niveles mínimos de calidad de prestación de servicio**

El artículo 4.1 señala que las velocidades definidas a disposición de los usuarios deben ser soportadas en condiciones de máxima demanda. Esta previsión está en línea con los criterios expresados en las Directrices revisadas de banda ancha en relación con el mapeo de zonas. Según las directrices<sup>27</sup>, el rendimiento de la red financiada con ayudas debe expresarse en términos de velocidades de descarga a disposición de los usuarios finales en condiciones de máxima

---

<sup>25</sup> Véase expediente [ANME/DTSA/002/20](https://www.cnmc.es/expedientes/anmedtsa00220). <https://www.cnmc.es/expedientes/anmedtsa00220>

<sup>26</sup> Véase expediente [ANME/DTSA/003/20](https://www.cnmc.es/expedientes/anmedtsa00320). <https://www.cnmc.es/expedientes/anmedtsa00320>

<sup>27</sup> Véase párrafo 73(a).

demanda (peak-time)<sup>28</sup> y también en términos de velocidades de carga, cuando sea pertinente.

Las presentes bases, en su artículo 2, letra d), definen dichas condiciones de demanda máxima como aquellas en la que un mínimo del 10% de los usuarios (tanto conectados como potenciales) transmiten simultáneamente a la velocidad máxima nominal que les proporciona el operador individualmente, tanto en sentido descendente como ascendente. Es decir, en el peor de los casos, dicho 10% sería el valor máximo de usuarios a los que simultáneamente deben garantizarse las velocidades nominales, en este caso un mínimo de 300 Mbit/s. Dicha definición, tal como el mismo artículo 2.d) señala, se corresponde con la definición habitual de una tasa de subscripción 1:10.

Por ejemplo, para una red de acceso FTTH basada en GPON cuya capacidad máxima en sentido de bajada y subida es de 2,5 Gbit/s y 1,25 Gbit/s respectivamente, el número máximo de usuarios conectados transmitiendo simultáneamente a 300 Mbps en sentido descendente/ascendente, sería de unos 8 y 4, respectivamente. Si ambos valores representan el 10% de los usuarios totales conectados en periodos de máxima demanda a los que se garantiza la velocidad de 300 Mbit/s, esto conlleva que cada rama FTTH debería acoger como máximo entre 80 y 85 usuarios para garantizar los 300 Mbit/s de descarga, o entre 40 y 45 usuarios para garantizar los 300 Mbit/s de carga.

Mientras el número de usuarios en sentido descendente no conlleva ninguna limitación adicional del número de usuarios por árbol FTTH que es de hasta 64, en cambio los 40-45 usuarios máximos por rama para garantizar la velocidad de 300 Mbit/s en sentido ascendente en periodos de máxima demanda, conllevaría una utilización menor de cada árbol al estar por debajo de la configuración estándar de 64.

En caso de que se instalara una red basada en fibra óptica, el uso de XGS-PON en lugar de GPON, con hasta 10 Gbit/s disponibles en cada sentido, sí permitiría garantizar los 300 Mbit/s al número de usuarios máximo por rama FTTH, que para esta tecnología es de 128 en lugar de 64 como permite GPON. Ambas situaciones (GPON o XGS-PON) implican configuraciones con mejores condiciones o más avanzadas que las disponibles en muchas zonas competitivas, para poder cumplir el requisito de máxima demanda establecido.

---

<sup>28</sup> Las Directrices revisadas de ayudas definen el término “condiciones de máxima demanda” como “condiciones en las que se espera que funcione la red en la máxima demanda”. A su vez, se define “máxima demanda” como el “momento del día con una duración típica de una hora en el que la carga de red suele alcanzar su máximo”

En definitiva, el detalle de los requisitos establecidos convierte en bastante exigentes las condiciones del proyecto.

La definición de demanda máxima establecida en las presentes bases también podría suponer unos requisitos sobre las capacidades del backhaul superiores a los soportados en zonas competitivas. Así, un backhaul de la OLT con una capacidad de 10 Gbit/s supondría que, para garantizar los 300 Mbit/s en periodos de máxima demanda definida como el 10% de los usuarios conectados simultáneamente, el número máximo de usuarios servidos por una OLT estaría limitado a 335 aproximadamente. Ello puede suponer también despliegues con un número de usuarios por OLT menor que en zonas competitivas o tener que aumentar las capacidades del backhaul de dichas OLT.

En consecuencia, debería valorarse si las condiciones de máxima demanda definidas en las bases remitidas son realmente necesarias puesto que pueden requerir de instalaciones cuyas características y dimensionamiento sean superiores a las de las redes disponibles actualmente en zonas competitivas; y que, por lo tanto, conllevarían una mayor inversión pública para lograr la misma cobertura de unidades inmobiliarias.

Por otro lado, el artículo 4.2, sexto párrafo (letra e) establece que las redes desplegadas deben asegurar unos parámetros de calidad de transmisión de datos que permitan soportar los servicios de comunicaciones electrónicas multimedia en tiempo real. Para ello se hace referencia a los valores de calidad definidos en la oferta de referencia regulada de Telefónica NEBA que se encuentre vigente. Se considera más adecuado establecer en las propias bases los valores mínimos de retardo, variación del retardo (jitter) o pérdida de paquetes que se estiman necesarios para soportar los servicios multimedia en tiempo real, que una referencia general a una oferta regulada.

En relación con los tiempos máximos establecidos para la provisión del servicio tras la solicitud de un alta de un cliente final<sup>29</sup>, podría establecerse también que a nivel mayorista los plazos máximos deben ser consecuentes con ese plazo (es decir, deben ser menores), para permitir al operador que acceda al servicio mayorista ofrecer las mismas condiciones que la rama minorista del operador subvencionado (si el beneficiario está verticalmente integrado) y no suponer discriminación hacia el resto de los solicitantes de acceso.

---

<sup>29</sup> Artículo 4.2 letra c) de las bases reguladoras.

## Cuarto. Infraestructuras existentes

El artículo 4.4 fomenta la reutilización de infraestructuras existentes, señalando que *“todo operador que posea o controle una infraestructura susceptible de ser reutilizada en la zona objetivo de estas ayudas y presente su propuesta, deberá informar y dar acceso a la misma a terceros operadores”*. Posteriormente se establece que la memoria que acompaña a la solicitud de ayudas que se presente debe incluir una descripción técnica del proyecto (artículo 12.2.b.ii) con información, entre otra, sobre el aprovechamiento de infraestructuras existentes:

*“Se facilitará el alcance y las principales conclusiones del análisis de reutilización de otras infraestructuras que, en su caso, se haya realizado con carácter previo a la definición del proyecto, así como el grado de aprovechamiento finalmente incluido en el mismo. Se espera que las empresas solicitantes presenten un detalle de las infraestructuras existentes que proponen utilizar y las actuaciones que prevén necesarias realizar sobre las mismas, de modo que permitan una correcta valoración de este aspecto”*.

La regulación comunitaria y nacional dan mucha relevancia a la transparencia sobre las infraestructuras ya existentes. Sin embargo, como ha señalado la CNMC anteriormente<sup>30</sup>, la exigencia del suministro de tal información pudiera ser desproporcionada o no ser fácilmente materializable, pues es difícil que el solicitante pueda aportar esta información en el periodo de presentación de solicitudes<sup>31</sup>. Lo más razonable sería exigir a los solicitantes de las ayudas que incluyan en la memoria de actuación: (i) información acerca de las infraestructuras físicas de su propiedad que son susceptibles de albergar redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta velocidad, (ii) facilitar acceso a esta información a terceros operadores y (iii) que aporten los preacuerdos o compromisos de utilización de infraestructuras existentes que hayan podido formalizarse entre los solicitantes de las ayudas y los titulares de las infraestructuras para este fin teniendo en cuenta los requisitos establecidos en esta orden respecto de las infraestructuras objeto de ayuda<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, INF/DTSA/237/23.

<sup>31</sup> No existe todavía un inventario nacional de infraestructuras físicas existentes susceptibles de albergar redes de alta y muy alta velocidad, disponible en base a la Orden Ministerial ECE/529/2019, de 26 de abril, por la que se pone en funcionamiento el Punto de Información Único establecido en el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

<sup>32</sup> Estos acuerdos deben respetar la normativa de competencia.



De esta manera, la Diputación Foral de Bizkaia puede comprobar que el titular de la infraestructura acepta las condiciones establecidas en las bases reguladoras. Esto es relevante porque permitiría hacer un uso más eficiente de las infraestructuras ya existentes y garantizar su utilización por los operadores beneficiarios, aunque no ostenten la titularidad de la infraestructura.

Asimismo, el aprovechamiento de infraestructuras existentes constituye un criterio de evaluación (artículo 11), cuestión que se comentará infra.

### **Quinto. Coordinación de obras civiles**

En relación con la construcción de nuevas conducciones, el artículo 5.1, quinto párrafo, recuerda la necesidad de que las conducciones que se instalen sean lo suficientemente grandes para satisfacer la demanda actual de los solicitantes de acceso y su evolución con la finalidad de dar cabida a varias redes e incluye como nota al pie núm. 1 el siguiente texto:

*“Por ejemplo, y en función de la especificidad de la red, cuando se construyan nuevas conducciones para albergar fibra, estas deberían tener cabida para, al menos, tres cables de fibra independientes y para que cada uno albergue varias fibras y, por lo tanto, sean capaces de dar servicio a varias empresas. Cuando la infraestructura existente tenga limitaciones de capacidad y no pueda proporcionar acceso, al menos, a tres cables de fibra independientes, según el principio de «orden de llegada», el operador de la red financiada con la ayuda deberá poner a disposición de los solicitantes de acceso al menos el 50 % de la capacidad (en particular, fibra oscura)”.*

Si bien ello se ajusta a lo establecido en el párrafo 135 y a la nota al pie 94 de las Directrices revisadas de banda ancha, cabe señalar que una parte importante de los costes del despliegue de redes de muy alta capacidad puede atribuirse a las obras civiles, debido a las trabas que suelen surgir en la coordinación necesaria para el despliegue de redes de banda ancha.

En relación con la construcción de nuevas conducciones, se recuerda que el artículo 53.2 de la LGTel que los operadores que realicen directa o indirectamente obras civiles, total o parcialmente financiadas con recursos públicos deberán atender y negociar las solicitudes de coordinación de dichas obras civiles, al objeto de facilitar el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad. De forma adicional, se pone de manifiesto que recientemente ha sido aprobado el Reglamento comunitario de la Infraestructura de Gigabit (GIA)<sup>33</sup> el cual ya será de aplicación en el momento en

---

<sup>33</sup> Reglamento (UE) 2024/1309 del Parlamento europeo y del Consejo de 29 de abril de 2024 por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de

que el operador beneficiario de la ayuda realice la puesta en funcionamiento de la red subvencionada. En este sentido, el artículo 5.2 del Reglamento GIA refuerza la obligación de satisfacer las solicitudes razonables de coordinación de las obras civiles realizadas, directa o indirectamente (por ejemplo, a través de un subcontratista) por los sujetos obligados por dicho reglamento, siempre y cuando hayan sido financiadas total o parcialmente con fondos públicos.

En línea con las nuevas previsiones del GIA, las solicitudes de coordinación para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad y recursos asociados deberán ser atendidas siempre que se cumplan las siguientes condiciones acumulativas:

- no supongan costes adicionales irre recuperables;
- se mantenga el control de la coordinación de las obras por parte de los sujetos obligados;
- la solicitud se presente a la mayor brevedad posible, y en los supuestos en los que sea necesaria la obtención de permisos, un mes antes de la presentación del proyecto definitivo.

Dado que la coordinación de obras civiles es una de las obligaciones establecidas en la regulación citada, y es uno de los principales factores determinantes de la reducción de los costes de despliegue de las redes de banda ancha, se sugiere introducir en las bases reguladoras que el operador beneficiario de la ayuda deberá atender toda solicitud razonable de coordinación de obras civiles llevadas a cabo para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas en condiciones transparentes y no discriminatorias. A estos efectos, también se recomienda valorar el establecimiento de medidas para garantizar la publicidad de la coordinación de las obras civiles que lleve a cabo el beneficiario, con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos.

Por último, en el texto remitido (artículos 4.2 *in fine* y 12.2.2.v), se establece la necesidad de cumplir con la normativa foral en materia de carreteras y de obtener las autorizaciones necesarias. Sin perjuicio de estas previsiones, se deberá tener en cuenta que las condiciones del despliegue deberán ajustarse también a las

---

comunicaciones electrónicas de gigabit, se modifica el reglamento (UE) 2015/2120 y se deroga la directiva 2014/61/UE (Reglamento de la Infraestructura de Gigabit) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1309>. Dicho Reglamento entró en vigor el 11 de mayo de 2024. Con carácter general -salvo algunas excepciones-, será aplicable a partir de noviembre de 2025.

previsiones de la LGTel y el Reglamento comunitario de la Infraestructura de Gigabit.

## **Sexto. Publicidad y transparencia**

Estrechamente relacionada con la obligación de ofrecer un acceso mayorista a determinados precios, se encuentra la obligación de publicidad y transparencia.

El artículo 5.1, párrafos sexto y séptimo, se ajusta adecuadamente a las Directrices revisadas de banda ancha al prever expresamente que el operador beneficiario de la ayuda está obligado a facilitar al resto de operadores acceso completo y no discriminatorio a su oferta mayorista con el tiempo de antelación suficiente al inicio de la prestación de servicios minoristas sobre la red financiada con ayudas. Se establece expresamente que, cuando el beneficiario de la ayuda tenga intención de prestar servicios minoristas, deberá ofrecer acceso a su oferta mayorista, al menos seis meses antes de la puesta en marcha de esos servicios minoristas.

En este sentido, se recuerda que la oferta de referencia debería incluir detalles como la descripción de los servicios mayoristas, procedimientos de contratación y mantenimiento, precios, acuerdos de nivel de servicio (ANS), requisitos de los equipos de cliente, los puntos de interconexión donde deben ir los operadores minoristas con sus redes, la capacidad de transmisión disponible, plazos de provisión, etc.

En línea con lo indicado en el IPN/CNMC/015/23, se recomienda que la obligación de publicidad para el operador beneficiario de la ayuda, consistente en publicar y mantener actualizada en su página web información de su oferta mayorista de referencia de acceso a las infraestructuras incluidas en el proyecto, deba realizarse en el plazo máximo de seis meses desde la finalización de la ejecución del proyecto.

Asimismo, las actividades de información y publicidad que el operador beneficiario de la ayuda ha de llevar a cabo –artículos 17 y 18- dotan al proyecto de gran transparencia y contribuyen a que las ayudas sean conocidas por terceros operadores que podrán beneficiarse de forma indirecta de los proyectos que se aprueben, con lo que se ampliaría el ámbito subjetivo de las ayudas.

No obstante, se reitera a la Diputación Foral de Bizkaia<sup>34</sup> que la publicidad debería realizarse de la forma más amplia posible, no únicamente con publicaciones en el Boletín Oficial de Bizkaia como prevé el artículo 18, sino

---

<sup>34</sup> En informes anteriores se ha hecho hincapié en esta cuestión.

también en el espacio web de la Diputación Foral con suficiente información sobre la localización y extensión del despliegue de la red de muy alta velocidad, importe de la ayuda, la fecha de inicio de explotación de la red, los servicios mayoristas y condiciones de acceso de forma más efectiva para garantizar que aquellos operadores que deseen acceder a las obras en curso y/o redes desplegadas dispongan de toda la información suficiente en el plazo máximo de seis meses desde la finalización de la ejecución del proyecto.

Asimismo, se aconseja que la página web de la Diputación Foral de Bizkaia incluya un enlace directo al apartado de la página del adjudicatario en la que también se proporcione la mencionada información o se indique cómo acceder a ella. La información de las ayudas concedidas por la Diputación Foral de Bizkaia debe cumplir con los parámetros de información establecidos en el Anexo II de las Directrices revisadas de banda ancha.

Por último, y en línea con lo indicado en el IPN/CNMC/015/23, se recomienda que se establezca en las bases reguladoras que el beneficiario de la ayuda comunique tal oferta de referencia y su enlace web de publicación a la CNMC.

## VII. OTRAS OBSERVACIONES

A continuación, se formulan otras observaciones sobre algunas cuestiones, en el ámbito de las facultades de asesoramiento general de la CNMC y de promoción de competencia entre operadores, recogidas en los artículos 5.1.d) y 5.2 de la CNMC, así como el artículo 100.2.z) de la LGTel.

### **Primero. Compatibilidad de la ayuda**

Como se ha señalado anteriormente, las bases reguladoras remitidas proclaman la incompatibilidad con otras ayudas que se hayan solicitado, propuesto y concedido para la misma finalidad, procedentes de cualquier administración pública o ente público o privado, nacional o de la Unión Europea (artículo 7.2), precisándose que no serán objeto de ayuda las zonas incluidas en proyectos para los que se haya solicitado, propuesto o concedido una ayuda en el marco del Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión – Banda Ancha (Único – Banda Ancha)<sup>35</sup> (artículo 4.3).

Teniendo en cuenta los múltiples programas que se están llevando a cabo en el marco del Programa de Universalización de las Infraestructuras Digitales para la Cohesión (UNICO) - Banda Ancha, se recomienda a la Diputación Foral de

---

<sup>35</sup> <https://portalayudas.mineco.gob.es/InfraestructurasDigitales/Paginas/Index.aspx>

Bizkaia que informe regularmente a la SETID de los despliegues realizados en el marco del proyecto remitido; lo cual permitirá actualizar debidamente las zonas elegibles y evitar su solapamiento. Ello es relevante en especial para el programa Único demanda rural<sup>36</sup>, cuyas zonas elegibles de la ayuda se van actualizando en función de los despliegues de los operadores y de la ejecución de otras ayudas, con el objetivo de garantizar la coordinación en la ejecución de ambos programas y evitar el solapamiento de las ayudas.

## **Segundo. Hecho subvencionable**

Como se ha indicado, el proyecto de Decreto Foral señala que habrá un único beneficiario de la ayuda que deberá cubrir la totalidad de las unidades inmobiliarias que figuren en el Anexo I (ver en particular los artículos 4.1 y 11); requisito que hace el proyecto muy exigente. Como se desconoce el tamaño y contenido del ámbito de actuación del Anexo I, se considera que este requisito podría en algunos casos favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande con respecto a los pequeños, por lo que en ese caso debería ser objeto de replanteamiento (estableciendo varios ámbitos de actuación, la posibilidad de más de un beneficiario o valorando en función del ámbito de cobertura alcanzado) o al menos de mayor justificación.

## **Tercero. Requisitos del beneficiario**

El artículo 3 establece que podrán ser beneficiarios de la subvención, además de las personas físicas o jurídicas que ostenten la condición de operador debidamente habilitado, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGTel, *“las agrupaciones de dichas personas físicas o jurídicas, admitiéndose, en dicho caso, la acumulación como forma para el cumplimiento de los requisitos exigidos en cuanto a la condición de operador de comunicaciones electrónicas debidamente habilitado”*.

Se excluye expresamente a las agrupaciones sin personalidad jurídica de acceder a la condición de beneficiaria de la subvención, *“cuando concurra, en cualquiera de sus miembros, alguna de las circunstancias legales que sean de aplicación a las personas que singularmente formulen la solicitud.”* Esta frase podría explicarse mejor, pareciendo que quiere decir que se excluirán estas agrupaciones cuando “no” concurren los requisitos exigidos en alguno de sus miembros.

---

<sup>36</sup><https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/resoluci%C3%B3n-provisional-demanda-rural.aspx>

Como se ha visto en otros supuestos, si no todos los miembros de la UTE son operadores de comunicaciones electrónicas, la UTE se podría admitir, pero únicamente podrán realizar las actividades de comunicaciones electrónicas los miembros de la agrupación que hayan cumplido los requisitos establecidos en la normativa de telecomunicaciones<sup>37</sup>.

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. Por este motivo, en principio la concurrencia de UTE 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. En cualquier caso, la concurrencia vía UTE deberá ser compatible con el respeto a la normativa de competencia.

#### **Cuarto. Intensidad de la ayuda**

La intensidad máxima de la ayuda es del 90% de los gastos e inversiones subvencionables (artículo 7.1).

Esta intensidad de ayuda está dentro de los límites establecidos por la normativa comunitaria, pero se recuerda, como ya se comentó en el anterior informe de ayudas en Bizkaia (INF/DTSA/063/20<sup>38</sup>), que resulta esencial que la intensidad máxima de la ayuda se realice sobre el artículo de criterios objetivos que recojan las características principales de la zona y el proyecto, ya que la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la ayuda en una subvención debe ser la de minimizar el importe de la ayuda manteniendo el efecto incentivador.

A este respecto, se recomienda nuevamente reevaluar la intensidad máxima de la ayuda desde esa perspectiva y, en cualquier caso, fundamentar mejor la opción elegida en atención a criterios objetivos que recojan las características principales de las zonas de actuación. Como ya se ha comentado en otras ocasiones, si se tomase como referencia el Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión Único – Banda Ancha, en el artículo

---

<sup>37</sup> A estos efectos, ver la contestación a una consulta sobre un supuesto similar referido a una Unión Temporal de Empresas, en la Resolución de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones de 26 de febrero de 2004, relativa a la consulta del Ayuntamiento de Barcelona sobre la condición de operador habilitado de las empresas presentadas al concurso para la adjudicación del contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones ([RO 2004/196](#)).

<sup>38</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsa06320>

5 de la resolución de la convocatoria para el 2023<sup>39</sup>, se establece que para Bizkaia la intensidad máxima de la ayuda será del 80%.

## Quinto. Gastos subvencionables

El artículo 6 enumera los **gastos e inversiones** que se consideran **subvencionables**, los que están directamente relacionados y sean necesarios para la realización del proyecto seleccionado y que sean conformes con la normativa nacional y comunitaria aplicable. En ningún caso serán elegibles las inversiones y gastos que se hubieran comprometido o realizado con anterioridad a la presentación de la solicitud.

En concreto, son gastos subvencionables los siguientes conceptos: (i) infraestructuras pasivas y obra civil, (ii) equipamiento activo y otros materiales, (iii) los gastos de personal (hasta un máximo del 7% del presupuesto aceptado), (iv) otros costes generales o indirectos imputables al proyecto cuando la creación o renovación de la red de banda ancha, objeto del proyecto, genere costes indirectos, serán elegibles, con el límite del 15% del gasto de personal subvencionable incluido en costes directos; y (v) costes de auditoría de costes del proyecto de la cuenta justificativa de la subvención. El coste de auditoría será subvencionable hasta un máximo del 1% de la ayuda concedida, con el límite de 10.000 euros.

En principio, de conformidad con el artículo 52.2<sup>40</sup> del RGEC, al cual pretende acogerse este texto normativo, únicamente son costes subvencionables los costes de inversión relativos a las obras de ingeniería civil, del despliegue de la infraestructura pasiva, redes de banda ancha básica y redes de acceso de nueva generación, según corresponda. De tal manera que, en la medida en que estas ayudas pretenden acogerse al citado RGEC, resulta fundamental que la Diputación Foral de Bizkaia permita únicamente la imputación de gastos directamente relacionados con los costes de inversión asociados al despliegue de la infraestructura.

---

<sup>39</sup> <https://www.boe.es/eli/es/o/2023/08/01/etd947>

<sup>40</sup> 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.

Esta consideración se realiza, sobre todo, en relación con los conceptos imputables bajo los gastos de personal respecto de los cuales, aunque están muy delimitados en el borrador remitido, no se justifica el umbral elegido para dichos costes (hasta un 7%) o determinados costes generales o indirectos no especificados.

Asimismo, se desconoce el porqué del umbral elegido del 1% del importe subvencionable del proyecto, para la posible imputación de los costes de auditoría. Por todo ello, se recomienda a la Diputación Foral de Bizkaia justificar su consideración como gasto subvencionable de cara a su mayor adecuación con el RGEC.

## Sexto. Criterios de evaluación

El artículo 11 enumera cinco criterios de evaluación de las ofertas, siendo el principal criterio de valoración la **eficiencia de la inversión** (60 puntos sobre 100). Se valora positivamente que la Diputación Foral de Bizkaia tenga intención de seguir la recomendación realizada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC en su informe de 8 de octubre de 2020 (INF/DTSA/063/20) incrementando su peso que sube de 51 a 60 puntos y evaluarlo mediante la aplicación de una fórmula.

Como ha señalado este organismo anteriormente, este criterio es el que mejor refleja el objeto de la ayuda al garantizar la disponibilidad de redes de muy alta velocidad (aumentar la cobertura para contribuir así a alcanzar un grado universal) al mismo tiempo que prima la eficiencia económica (y presupuestaria). En esta licitación, la cobertura de todos los proyectos que se presentan será la misma porque las solicitudes deben contemplar el despliegue de redes de banda ancha ultrarrápida en todas las unidades inmobiliarias de las zonas diseminadas de población del ámbito de actuación y con una calidad y requisitos mínimos bastante exigentes. Por ello, sería recomendable incrementar el peso al criterio de eficiencia de la inversión (hasta 70/80 puntos) dado el alcance y diseño de la medida. A estos efectos, podría también incluirse el criterio relativo a la *“viabilidad económica y financiera”* (6 puntos) en el principal criterio de valoración.

No obstante, se recomienda reconsiderar la fórmula planteada para reflejar de una manera más adecuada la eficiencia de la inversión. A juicio de este organismo, una fórmula relativa al total de la ayuda solicitada, incluso inversión total, entre el total de unidades inmobiliarias cubiertas, sin duda alguna, garantizaría de forma objetiva el criterio de menor subvención por usuario.



De todas formas, en caso de no considerar la Diputación el comentario anterior, la CNMC entiende que debería actualizarse la fórmula planteada  $-Po = 51 \times (Im/lo)$ - a la puntuación máxima de este criterio (en lugar de 51, 60 puntos) tal como se señala en el artículo 11.

Respecto del resto de los criterios, se señala nuevamente que todos aquellos criterios que no se puedan expresar en términos cuantificables y objetivos, y a ser posible evaluables mediante fórmulas, deberían reducir su peso al máximo o, incluso ser eliminados. En particular, debería reflexionarse sobre las siguientes cuestiones:

1. Criterios no directamente relacionados con el objeto de la ayuda<sup>41</sup> (para estos criterios evaluables mediante valoración subjetiva, ésta se realizará otorgando la puntuación atendiendo a la siguiente baremación de la puntuación máxima: Excelente: 100%, Bien: 75%, Suficiente: 50%, Insuficiente: 25% y Muy insuficiente: 0%). Se recomienda nuevamente valorar la conveniencia de no incluir criterios que no están directamente relacionados con el objeto de la ayuda, como el impacto socioeconómico que incluye la creación de empleo y actividad económica en estas unidades poblacionales (hasta 10 puntos). Para este fin hay otras posibilidades de intervención pública y este esquema está diseñado para incrementar el despliegue de infraestructuras de banda ancha.
2. Aunque se refiera al ámbito de la contratación pública y no a la actividad subvencional, la OCDE<sup>42</sup> alerta a los Gobiernos sobre los efectos que la introducción de objetivos secundarios puede tener sobre el objetivo primario, instándolos a sopesar adecuadamente la conveniencia de tal decisión, proporcionando una serie de recomendaciones al respecto. La introducción de objetivos secundarios puede resultar distorsionadora sin ser, además, enteramente eficaz. Excesiva discrecionalidad o falta de idoneidad de algunos criterios. En buena parte de los criterios recogidos existe una falta de concreción y puntuación (creación de empleo, existencia de otros impactos económicos...) que puede introducir elementos de excesiva discrecionalidad. Por otro lado, en otros criterios se valoran circunstancias (identificación de las fases e hitos del proyecto, plan de negocio, detalle de actividades y recursos involucrados, sostenibilidad de la solución tecnológica elegida) que son más bien exigencias de todo proyecto empresarial

---

<sup>41</sup> Para estos criterios evaluables mediante valoración subjetiva, ésta se realizará otorgando la puntuación atendiendo a la siguiente baremación de la puntuación máxima: Excelente: 100%, Bien: 75%, Suficiente: 50%, Insuficiente: 25% y Muy insuficiente: 0%

<sup>42</sup> Víd.: [OECD 2015 Recommendation of the Council on Public Procurement](#).

mínimamente solvente. Por ello, quizás sería conveniente trasladar, al menos, alguno de ellos a la parte de requisitos obligatorios.

3. Asimismo, en relación con el criterio de aprovechamiento de infraestructuras (hasta 3 puntos) se trata de un requerimiento de eficiencia del proyecto que exige el apartado 5.2.4.3 de las Directrices revisadas de banda ancha, por lo que no debería evaluarse independientemente. Por tanto, al estar estrechamente relacionado con la eficiencia económica y presupuestaria del proyecto, igualmente se propone su eliminación y trasladar dicha puntuación al criterio de menor subvención por usuario beneficiado –ver asimismo el comentario que sobre este criterio se ha realizado en el apartado anterior del presente informe-.

### **Séptimo. Cláusula de sobrecompensación**

Se recomienda la inclusión de una cláusula clara para evitar una sobrecompensación posterior. Las resoluciones de otorgamiento de las ayudas deberían incluir una cláusula de revisión del importe de la ayuda en la que se contemple la devolución de la parte causante de dicha sobre compensación (aunque el importe no llegue a los 10 millones que es cuando esta cláusula sería obligatoria).

### **Octavo. Evaluación ex – post**

Por último, se recuerda que es altamente aconsejable realizar una evaluación ex post de este tipo de esquemas de ayudas, tanto en lo relativo a la consecución de los objetivos previstos como en la posible materialización de efectos indirectos indeseados, como una distorsión de la competencia y la eficiencia<sup>43</sup>.

Aunque en principio el esquema es de un importe inferior al que considera la normativa comunitaria para exigir un plan de evaluación<sup>44</sup>, es clave extraer lecciones sobre el diseño del esquema para introducir eventuales correcciones en futuros regímenes. Además, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al consumidor final (sea particular o empresa) es una actividad muy concentrada, con lo que es pertinente evaluar el impacto sobre la competencia.

---

<sup>43</sup> A este respecto puede consultarse el [Estudio CNMC de 2022 que analiza el impacto de las ayudas públicas para el despliegue de banda ancha en España](#) sobre la conectividad y la competencia en el sector.

<sup>44</sup> De acuerdo con el artículo 1.2 del RGEN, existe la obligación de diseñar un plan de evaluación para los esquemas de importe superior a 150 millones de euros anuales.

## VIII. CONCLUSIONES

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

- Se debería ajustar la definición de acceso mayorista al despliegue de la red de acceso fijo que se tiene intención de subvencionar.
- Aunque normalmente en proyectos de ayudas ha de ofrecerse una amplia gama de productos de acceso mayorista, se podría considerar no exigir todos los productos posibles, a la vista de las zonas de actuación, en el sentido de las Directrices revisadas de banda ancha. En cualquier caso, se considera adecuada la inclusión del servicio VULA como producto mayorista sustituto de la desagregación física.
- Se recomienda que se obligue al operador beneficiario a publicar en su página web su oferta mayorista en el plazo máximo de seis meses y comunicarla a la CNMC.
- Se tendrían que incorporar en las bases reguladoras los precios mayoristas máximos, de acuerdo con los criterios establecidos por la CNMC en sus informes INF/DTSA/041/23, IPN/CNMC/015/23 e INF/DTSA/237/23.
- Se sugiere que se prevea, para el caso de cambio en la propiedad, la gestión o el funcionamiento de la red subvencionada, que el contrato de venta incluya la obligación de ofrecer el acceso a la infraestructura, así como el cumplimiento de las obligaciones y requisitos especificados en la medida de ayudas.
- Debería valorarse si las condiciones de máxima demanda definidas en las bases remitidas son realmente necesarias, puesto que pueden requerir de instalaciones cuyas características y dimensionamiento sean superiores a las de las redes disponibles en zonas competitivas. Se indican otros aspectos sobre los parámetros de calidad de transmisión de datos exigidos.
- Se llevan a cabo algunas consideraciones sobre los plazos de provisión de los servicios mayoristas, que deben ser consecuentes con el plazo máximo para la provisión de servicios minoristas.
- Se llevan a cabo algunas consideraciones sobre el criterio de reutilización de infraestructuras físicas ya existentes y sobre la coordinación de obras civiles en el marco de la regulación contenida en la LGTel y el reciente Reglamento comunitario de la Infraestructura de Gigabit.

- Se recuerdan algunos aspectos en materia de publicidad de la información del proyecto, que debería hacerse de la forma más amplia posible.

Por otro lado, desde el punto de vista de la **promoción de la competencia** en la convocatoria de las ayudas **y el asesoramiento general**, se recomienda que se tengan en cuenta una serie de consideraciones sobre los siguientes aspectos:

- Teniendo en cuenta los múltiples programas que se están llevando a cabo en el marco del Programa de Universalización de las Infraestructuras Digitales para la Cohesión (UNICO) - Banda Ancha, se recomienda a la Diputación Foral de Bizkaia que informe regularmente a la SETID de los despliegues realizados en el marco del proyecto remitido; lo cual permitirá actualizar debidamente las zonas elegibles y evitar su solapamiento.
- El requisito de cubrir la totalidad de las unidades inmobiliarias que figuren en el Anexo I puede hacer al proyecto muy exigente. Como se desconoce el tamaño y contenido del ámbito de actuación del Anexo I, se recuerda que este requisito podría en algunos casos favorecer un perfil de operadores de tamaño mediano o grande con respecto a los pequeños, por lo que en ese caso debería ser objeto de replanteamiento y valorarse otras posibilidades (varios ámbitos de actuación y beneficiarios, o valoración en función del grado de cobertura).
- Se proponen algunas consideraciones adicionales en materia de requisitos de los beneficiarios (con especial consideración a las UTE), intensidad máxima de la ayuda, justificación necesaria de los gastos subvencionables, ponderación y formulación de los criterios de valoración, cláusula de sobrecompensación y evaluación ex post.

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