



POSICIÓN ESPAÑOLA SOBRE LA REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES ESTATALES RELATIVAS A LAS REDES DE BANDA ANCHA

Multilateral 27 de enero de 2022

1. Comentarios generales

En general, se valora positivamente el enfoque planteado en la revisión de las Directrices. Las Directrices de 2013 han resultado una herramienta que ha contribuido a facilitar el diseño de esquemas de ayudas que han mejorado la conectividad europea en su conjunto, pero deben adaptarse para reflejar los recientes cambios legislativos y las nuevas prioridades actuales, así como la evolución tecnológica y de las diferentes soluciones que el mercado ofrece a los ciudadanos y a las empresas.

Si bien no es el objeto expreso de la presente consulta pública, posiblemente habría que replantearse el enfoque de las ayudas de estado con el fin de relajar los requerimientos exigidos para favorecer despliegues de infraestructuras de conectividad en el último 5%-10% de la población (zonas aisladas y muy remotas en determinados países) donde se viene demostrando un fallo de mercado continuo en las diferentes evoluciones de las tecnologías. Tanto en cobertura móvil como en cobertura de banda ancha ultrarrápida, se produce un retraso de varios años en ofrecer servicios comparables a los de las zonas urbanas, y aunque se pueda llegar a ofrecer cobertura, los servicios no se prestan con las mismas prestaciones.

Esto se puede agravar con el 5G que requiere una mayor densificación de la red y requisitos más exigentes para aprovechar sus ventajas, que van más allá de la mera cobertura radio. De facto, este concepto se valora en los artículos 47 a 50. Adicionalmente, cabe señalar que la disponibilidad de fondos de RRF (Recovery and Resilience Fund) están asociados a una ventana temporal concreta, en la que se quiere aprovechar al máximo el efecto transformador de la economía que esta tecnología puede proporcionar y que requiere el despliegue temprano de las redes no disponiéndose de los mismos en el futuro, cuando sería más sencillo demostrar el fallo de mercado.

Se considera que una medida útil sería facilitar el que las notificaciones que se realicen ya en 2022, se puedan formular tomando como base este borrador de Directrices, lo que facilitaría la ejecución a tiempo de alguna de las medidas contenidas en los Planes de Reconstrucción, aun cuando quedasen pendientes de comprobación posterior.

En todo caso, cabe señalar que si bien estas directrices tienen vocación de permanencia, es posible que deban modificarse en un plazo de 4-5 años a la luz de cómo evolucionen los despliegues 5G, y la adopción de esta tecnología.

Los comentarios más relevantes que se plantean con carácter general son los siguientes:

- No imponer obligaciones de mapeo con niveles de detalle demasiado exigentes (especialmente en el ámbito de las ayudas de cobertura móvil), como para que puedan



ocasionar un retraso significativo en el diseño de la medida. El mapeo debe determinar dónde no hay cobertura, no la cobertura que se debe ofrecer.

- La tecnología 5G va más allá del acceso radio. Las soluciones Edge y la densificación de las redes deben tenerse en cuenta como un todo dentro de los componentes que forman parte del 5G Stand Alone en el ámbito de las medidas.
- Algunas obligaciones de acceso mayorista que se imponen son muy difíciles de cumplir por los operadores sin Peso Significativo en el Mercado (PSM) o por operadores de pequeño tamaño, lo que supone que los operadores de menor tamaño tendrán mayores dificultades para poder participar, lo que entra en conflicto con el espíritu que se desprende de las directrices.
- Permitir una mayor flexibilidad en el diseño de los mecanismos de sobrecompensación para adecuarse a la casuística de cada proyecto. P.ej. no alargar a 10 años el seguimiento de proyectos de menos de 10 millones. De hecho, en ciertos proyectos se debería limitar a un plazo de tres a cinco años, para no mantener procedimientos administrativos abiertos durante períodos de tiempo demasiado extensos.
- Algunas obligaciones que se propone incluir en el diseño de las medidas de ayuda pueden añadir una complejidad extra sin que su impacto resulte apreciable. Por ejemplo, el sistema propuesto de ampliación de red basado en infraestructura financiada no tendrá impacto apreciable en escenarios con cobertura muy alta. Asimismo, el concepto de ampliación (permitir el despliegue de una red financiada con fondos públicos donde existen redes privadas) puede provocar un efecto pernicioso y generar el efecto de exclusión de inversores.
- En el ámbito de la neutralidad tecnológica en zonas ultrarremotas o muy aisladas hay que considerar que el satélite puede ser la única solución viable. Sujeto a consulta pública, se debería poder diseñar medidas específicas para el satélite. Adicionalmente, el satélite ofrece una complementariedad en el diseño de ciertas soluciones, pues permite adelantar la prestación del servicio en determinadas zonas que con posterioridad serán cubiertas con otras tecnologías.
- Por último, las Directrices deberían respetar el principio de subsidiaridad en la organización interna de los países miembros. Así, en España tanto el mapeo como el diseño de las ayudas no las gestiona la ANR (CNMC), si bien es consultada en el desarrollo normativo del diseño de las ayudas.

2. Comentarios particulares

A continuación, se realizan los siguientes comentarios sobre el texto, indicando el articulado concreto.

Sección 2. Ámbito de aplicación, Tipos de Redes de Banda Ancha y Definiciones

2.2. Definiciones

Art.19.I) Se valora positivamente que el horizonte temporal se defina como el periodo desde la publicación de la consulta pública de la intervención estatal prevista hasta la entrada en funcionamiento de la red, con un mínimo de dos años, se considera más acertado que los tres años previos.



2.3. Tipos de redes de Banda Ancha

Art 22. Se valora positivamente la visión prospectiva del satélite (en la que se plantea que puedan ofrecer redes ultrarrápidas). En todo caso, se reitera el comentario previo ya planteado de que en el ámbito de la neutralidad tecnológica en zonas ultrarremotas o muy aisladas hay que considerar que el satélite puede ser la única solución. Sujeto a previa consulta pública donde se determine que no hay otras soluciones alternativas viables desde el punto de vista económico, se debería poder diseñar medidas específicas para el satélite. Adicionalmente, el satélite ofrece una complementariedad en el diseño de ciertas soluciones, pues podría permitir adelantar la prestación de servicios en determinadas zonas que con posterioridad serán cubiertas con otras tecnologías.

2.3.2. Redes de acceso móviles

Art. 24. En el ámbito de las redes móviles y en el ámbito de las tecnologías 5G y futura habría que incluir de forma más clara las capacidades Edge computing, que son aquellas que permiten ofrecer realmente un servicio Stand Alone. De hecho, tan importante como la velocidad es la oferta de menor latencia, mayor densidad de dispositivos conectados y el diseño de nuevas aplicaciones que requieren network slicing. Este concepto va más allá de las obligaciones que se pueden imponer en las licitaciones de espectro y será especialmente relevante en las zonas rurales. La tecnología 5G va más allá del acceso radio. Tal como se ha planteado en los comentarios generales, las soluciones Edge y la densificación de las redes deben tenerse en cuenta como un todo dentro de los componentes que forman parte del 5G Stand Alone en el ámbito de las medidas.

Sección 3. Evaluación de la compatibilidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado

Servicio SIEG (Servicio de Interés Económico General).

Art. 29) En la definición del SIEG y en la licitación de la red mayorista, se debe aplicar el principio de neutralidad tecnológica en su definición, pero finalmente la red debe aplicar una tecnología, que permita la oferta de servicios minoristas por los operadores.

Sección 5. Ayuda para el Despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de banda ancha

5.1.2. Efecto Incentivador.

Art. 41) Se considera acertado el enfoque planteado, por el que pueden concederse ayudas estatales para ofrecer una calidad de servicio superior a los requisitos establecidos en las obligaciones de cobertura impuestas en las licitaciones de espectro.

5.2.2. Necesidad de la intervención estatal

Art. 48) Se considera acertado el enfoque que plantea de que pueden concederse ayudas estatales para corregir una deficiencia de mercado derivada de externalidades positivas que no internalizan los operadores del mercado.



Art. 50) Se considera acertado el enfoque que plantea que una deficiencia del mercado puede demostrarse si la red existente ofrece a los usuarios una combinación de precios y calidad del servicio que no es óptima.

5.2.2.1 Existencia de deficiencias del mercado por lo que se refiere a las redes de acceso fijo

Si bien la definición de zonas blancas, grises y negras NGA ha contribuido a determinar las zonas susceptibles de recibir ayudas, dado que con esta propuesta se aumentan los niveles de velocidad que caracterizan las zonas, se deberá evitar confusión con las asignaciones de las directrices anteriores (mismos colores pero distintas velocidades y diferentes requerimientos). Por ello, se propone una identificación basada exclusivamente en velocidades, siguiendo la misma línea que la utilizada en el GBER.

5.2.2.2 Existencia de deficiencias del mercado por lo que se refiere a las redes de acceso móvil

No se imponen umbrales para el fallo de mercado. Se considera que hay fallo de mercado si hay necesidades que no se cubren con redes existentes. El fallo de mercado se puede medir en términos de calidad de servicio. De facto, sería una evolución de mera cobertura a una cobertura funcional que preste los servicios que se demanden por los usuarios finales (ciudadanos y empresas). Se valora positivamente que pueda cubrir costes adicionales necesarios para asegurar un incremento de la calidad de la red. Cabe señalar que este requisito evolucionará con el tiempo.

Se valora muy positivamente que el 5G Stand Alone o un incremento apreciable de la velocidad existente con nuevas prestaciones adicionales puede suponer un cambio considerable o significativo (step change) que justifique la existencia de fallo de mercado.

Asimismo, habría que evaluar la posibilidad de que se tenga en cuenta en la valoración de un posible fallo de mercado la cobertura indoor, lo que supone exigir un mayor nivel de señal recibida a la hora de realizar el mapeo para determinar donde no hay una cobertura suficiente.

Una cuestión que puede surgir en el futuro se produce cuando una zona está cubierta por varios operadores, pero ninguno en un plazo breve se plantea mejorar las prestaciones que ofrecen a los usuarios o no incorporan el 5G Stand Alone en su totalidad, y por tanto no ofrece la calidad de servicio que deberían requerir los usuarios. Esto se plantea en los artículos 67 y 68 pero no se termina de desarrollar. Para este caso, se propone autorizar la intervención en forma de ayuda sobre la base de una convocatoria pública abierta para la mejora del servicio.

5.2.2.4. Instrumentos para determinar la existencia de deficiencias de mercado

5.2.2.4.1. Cartografía y análisis de la cobertura

Debido al tiempo que lleve implantar la metodología impuesta tanto en redes fijas como en redes móviles para la cartografía se valora positivamente que haya soluciones alternativas, para no retrasar indebidamente el diseño de las ayudas.

En el diseño de las zonas objetivo se debe buscar fomentar la ejecución de la medida, pues diseñar zonas más pequeñas podría permitir que acudiesen más empresas potenciales, pero también cabría la posibilidad de desincentivar el enfoque global del proyecto.



5.2.2.4.2. Consulta pública

Art. 80. Se considera adecuado el enfoque relativo a que los planes de inversión que deban de tenerse en cuenta deberán proveer un rendimiento equivalente a la red subsidiada.

5.2.2.4.3. Buenas prácticas: evaluación de planes de inversión privada en la consulta pública

Art. 85. Se considera muy adecuado el enfoque planteado para evitar que se impidan las intervenciones públicas sobre la base de futuros planes de inversión que no se materialicen, que permite que los Estados requieran pruebas que demuestren la credibilidad de dichos planes de inversión.

Art. 91. En un programa que se base en convocatorias anuales, la consulta a la ANR una vez celebrada la primera debería basarse en unos criterios comunes previamente acordados.

5.2.2.4.3. Buenas prácticas: supervisión ex post de planes de inversión privada en la consulta pública

Art. 92 a 94. La información periódica que se puede exigir sobre los despliegues privados que demuestre que no se materializarán en determinada zona, implica que dicha zona debe poder ser incluida como susceptible de recibir ayudas para que no se produzcan bolsas de zonas de cobertura.

5.2.3.1. Cambio considerable. Redes de acceso fijo.

Art. 102). Se considera positivamente que, en las zonas grises, donde haya una red ultrarrápida (velocidades > 100 Mbps) haya que triplicar la velocidad de bajada y exista un suficiente incremento de la subida, exigiendo que haya inversión en infraestructura.

Art. 103). En zonas negras, con dos redes ultrarrápidas (100 Mbps) solo se permitirá una nueva red si además de triplicar la velocidad de bajada y exista un suficiente incremento de subida, ofrezca una velocidad de descarga de al menos 1 Gbps.

5.2.3.2. Cambio considerable Redes de acceso móvil

Art. 107. Se considera adecuado que se contemple como cambio considerable la prestación de nuevos servicios que no habrían sido posibles sin la intervención pública, como puede ser la movilidad conectada y automatizada.

Art. 109. El Estado Miembro debería poder justificar, previa consulta a la ANR, que un cambio considerable podría lograrse con un incremento apreciable de la velocidad ofrecida combinado con una serie de prestaciones adicionales que permitan ofrecer la calidad que demandan los usuarios (sin necesidad de llegar al Stand Alone)

Adicionalmente, habría que analizar cómo se realiza el cambio en redes móviles cuando ya existe cobertura por varios operadores, que pueden ofrecer cobertura 5G pero no tienen incentivos a optimizar la red. Por analogía, esto equivaldría a una zona gris en redes fijas, debiéndose realizar un procedimiento de concurrencias competitiva.



5.2.3.5. Buenas prácticas: papel de las ANR, las ANC, los centros nacionales de competencias y las oficinas competentes en materia de banda ancha

Art. 113 y otros. Se reitera el comentario general de que las Directrices deberían respetar el principio de subsidiaridad en la organización interna de los países miembros. Así, en España tanto el mapeo como el diseño de las ayudas no las gestiona la ANR (CNMC), si bien es consultada en el desarrollo normativo del diseño de las ayudas.

Se recomienda por otra parte que se establezca, en línea con el caso español¹, un procedimiento de coordinación para evitar el diseño de medidas locales que pueden fragmentar programas más amplios y eficientes.

5.2.4 Proporcionalidad de la medida

5.2.4.1. Procedimiento de selección competitivo.

Art. 120. Se establece que la ayuda debe realizarse mediante un procedimiento de selección competitiva y debe atraer un número suficiente de licitantes. En todo caso, se debe plantear que cuando los niveles de cobertura son muy elevados o el diseño de la medida es innovadora, es posible que haya convocatorias a las que pueda presentarse sólo un licitador, no debiéndose exigir por ello un auditor independiente.

Art. 124. En la valoración de los despliegues que se realicen se incluyen criterios cualitativos que incluyen aspectos relacionados con la energía y el medioambiente. Estos aspectos deberían concretarse un poco más, asumiendo que el 5G y las redes VHCN son más eficientes desde el punto de vista energético que soluciones previas.

5.2.4.2. Neutralidad tecnológica

Art. 127. En el ámbito de la neutralidad tecnológica en zonas ultrarremotas hay que considerar que el satélite puede ser la única solución. Sujeto a consulta pública, se debería poder diseñar medidas específicas para el satélite.

5.2.4.3. Utilización de infraestructuras existentes

Art. 129. Si la base nacional sobre disponibilidad de infraestructuras (activos de infraestructuras comerciales y organismos públicos) no es lo suficientemente detallada, se exige en todo caso que los operadores participantes en las posibles convocatorias pongan sus infraestructuras a disposición del diseño de las ayudas, teniendo en cuenta que deberán recibir una compensación por su uso.

Art. 131-133. Los operadores que participen deben poder ofrecer sus infraestructuras en un período previo a la convocatoria. No obstante, debido al tiempo requerido para llevar a cabo

¹ 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. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-6646>



este proceso, podría resultar que no pudiesen realizarse convocatorias anuales, si esta condición se establece como una obligación muy estricta para este modelo de ayudas.

5.2.4.4. Acceso mayorista.

Unas obligaciones de acceso mayorista muy difíciles de cumplir por los operadores sin Peso Significativo en el Mercado (PSM) o por operadores de pequeño tamaño, supondrían que los operadores de menor tamaño tendrán mayores dificultades para poder participar, lo que entra en conflicto con el espíritu que se desprende de las directrices.

Art. 135. Si la ayuda la recibe un operador verticalmente integrado, dado que las ayudas son públicas, si otro operador minorista está interesado en prestar servicio, debería pedirlo por adelantado, una vez que el receptor de la ayuda notificase que va a comenzar a prestar el servicio. Si nadie solicita dicho acceso mayorista, el operador podría iniciar la prestación del servicio minorista.

5.2.4.4.1. Productos de acceso mayorista

Art. 138. No existe la desagregación física total y efectiva de la fibra (al menos, con los actuales despliegues que vienen realizando los operadores). Debería ser suficiente con ofrecer un VULA.

Art. 139. Dentro de los accesos mayoristas móviles e incluso dentro del diseño de las medidas en sí, para mantener un correcto escenario competitivo, se debería permitir los accesos por radio multioperador MORAN² y núcleo multioperador MOCN³. Por lo tanto, se debería poder diseñar medidas de ayudas de Estado en las que se permita este esquema que facilitará el mantenimiento del escenario competitivo.

5.2.4.4.2 Condiciones de acceso mayorista

Art. 147-148-149. Habría que determinar que las actuaciones en zonas adyacentes⁴ sólo se permitirían si hubiese un step change y garantizando en todo caso que la propuesta no supone en la práctica detraer la inversión privada. En todo caso, el Estado Miembro debería tener un cierto grado de discrecionalidad para incluir esa medida si los niveles de cobertura son muy elevados pues este proceso es muy complejo y de difícil seguimiento o incluso de ponerlo en práctica.

Art. 150. Unas obligaciones de acceso mayorista muy difíciles de cumplir por los operadores sin Peso Significativo en el Mercado (PSM) o por operadores de pequeño tamaño, supondrían que los operadores de menor tamaño tendrán mayores dificultades para poder participar, lo que entra en conflicto con el espíritu que se desprende de las directrices.

Se debería detallar con mayor detalle las letras c) y d) relativo a cómo se miden los cambios en las condiciones de acceso mayorista en zonas con competencia limitada.

² MORAN: Multi Operator Radio Access Network. Permite la instalación de arquitecturas RAN (acceso radio) distintas de varios operadores

³ MOCN: Multi Operator Core Network. Permite arquitecturas de red de Núcleo Multioperadores. Se comparte la RAN entre operadores.

⁴ Aquellas situadas fuera de la zona objetivo



5.2.4.4.3 Precios de acceso mayorista

Art. 151. En concreto, en las ayudas para despliegues móviles (tanto para infraestructuras pasivas o para elementos activos), el precio mayorista dado que no existen precios publicados o regulados, los precios se deberán fijar mediante una orientación en función de los costes. En todo caso, el establecimiento de dicha metodología no debería ralentizar el inicio de la prestación del servicio.

Art. 153. Se debería analizar si no es una obligación excesiva la publicación de ofertas y precios mayoristas en la licitación, más allá de un compromiso genérico y un precio estándar.

5.2.4.5 Mecanismo de reembolso

En general, para proyectos de menos de 10 millones de euros, la cláusula de reembolso debería limitarse a un período máximo de 5 años porque si no se mantendrían abiertos expedientes artificialmente en el tiempo. El artículo 156) establece dicho período como al menos “la duración del proyecto”. Debería cuantificarse cuál es dicha duración.

En todo caso, habría que considerar que el beneficio razonable de un operador normalmente es medido por la WACC (en terminología inglesa, Coste Medio Ponderado del Capital) para su modelo de negocio básico en todas aquellas zonas donde presta servicio. El beneficio razonable en zonas rurales es más complejo de establecer.

Se solicita un diseño más flexible del mecanismo de reembolso, proporcional a la intervención.

Sección 6. Evaluación de la compatibilidad de las medidas a favor de la demanda

Se valora el enfoque general que se ha adoptado para los mismos. Tanto los bonos sociales como los bonos para conectividad (usuarios y pymes) ya están contemplados en el RGEC con sus respectivas condiciones.

Se considera adecuado el esquema y se considera que la igualdad de trato de todos los posibles proveedores de servicios y ofrecer a los consumidores finales la mayor variedad posible de proveedores se garantiza con un registro en línea de todos los prestadores de servicios admisibles o aplicar un método alternativo equivalente para garantizar la apertura, transparencia y carácter no discriminatorio de la medida.

6.1. Bonos sociales

Art. 180. Se valora la capacidad de decisión que tiene el Estado Miembro para determinar aquellas categorías de consumidores individuales cuyas circunstancias financieras justifiquen el pago de ayudas por razones sociales.

6.2. Bonos de conectividad

Se valora positivamente que se permita financiar cableado en el interior del edificio o en la propiedad pública cercana.



En todo caso, este bono de conectividad permite mejorar la conectividad actual o suscribir un nuevo servicio. Para poder acceder al mismo debe comprobarse que ofrece cobertura (esto es, no debe utilizarse para promover la oferta). Requiere una consulta pública y un mapa detallado.

En el Art. 199 se plantea que, para ser incluido en el régimen de bonos, cuando el operador esté integrado verticalmente y tenga una cuota de mercado minorista superior al 25%, ese proveedor debe ofrecer a cualquier proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas en el mercado de acceso mayorista un producto que permita garantizar que el solicitante de acceso pueda prestar de forma fiable los servicios subvencionables, en condiciones abiertas, transparentes y no discriminatorias. Se considera que esta obligación debe imponerse a nivel nacional.

Propuesta de otro tipo de medida de fomento de la demanda

Podría incluirse un enfoque adicional que consiste en que se realicen extensiones de la conectividad para unidades inmobiliarias individuales, pero eso no exigiría cobertura previa, sino estar cerca de una zona cubierta. Esto consistiría en un esquema de ayudas que facilitase que el despliegue necesario para la conectividad de ubicaciones aisladas fuese cofinanciado con una ayuda parcial que permitiese que dicha unidad inmobiliaria pudiese ser conectada a la red, con una contribución por parte del abonado. Esta medida combinaría la oferta y la demanda.

Sección 7. Transparencia, notificación y supervisión

7.2 Presentación de informes

En el artículo 208, se impone que los EEMM deben presentar a la Comisión cada dos años un informe con la información clave sobre las medidas de ayuda aprobadas, con el contenido que se detalla en el anexo V. Sería recomendable disponer de un procedimiento para canalizar el envío de estos informes bianuales, similar al existente en el caso de los informes anuales.

Sección 8. Plan de Evaluación Ex post

Se exigen para esquemas de ayuda con gasto anual superior a 150 millones de euros y a esquemas que superen los 750 millones de euros a lo largo de toda su duración (se plantea que pueda incluir un esquema previo). Se valora que, en todo caso, las evaluaciones ex post solo sean necesarias para los regímenes de ayudas cuya duración total sea superior a tres años, a partir de la publicación de las Directrices.

ANEXOS

Anexo I. Mapeo

Como comentario general, el mapeo debería permitir determinar donde no existe la cobertura objetivo, pero no determinar cuál va a ser el resultado de la ayuda, puesto que si el diseño es una concurrencia competitiva lo que se debería exigir son las prestaciones que se deben ofertar para cubrir las zonas elegibles.

Se considera que aun cuando no se cumplan estrictamente los requerimientos planteados en el Anexo I, siempre y cuando los sistemas de mapeo permitan determinar correctamente el fallo de mercado, se debería permitir el diseño de la medida de ayudas de Estado.



En todo caso, esta información que se pretende obtener es muy similar a la que se impone en el artículo 22.1 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas donde se impone que las autoridades nacionales de reglamentación y/u otras autoridades competentes realizarán un estudio geográfico del alcance de las redes de comunicaciones electrónicas que puedan proporcionar banda ancha (en lo sucesivo, «redes de banda ancha») a más tardar el 21 de diciembre de 2023 y lo actualizarán al menos cada tres años. Deberían alinearse ambas fechas.

Anexo II. Intervenciones públicas que no son ayudas de Estado

Se valora la detallada descripción de dichas medidas. En todo caso, cabría destacar que en el artículo 16 no se contempla la posibilidad de que determinados despliegues de corredores 5G pueden no realizarse en un plazo razonable en condiciones de mercado, ante las incertidumbres de los modelos de negocio.

Anexo III y Anexo IV Sin comentarios.

Anexo V

La referencia al párrafo (205) corresponde al párrafo (208).