

Nota explicativa que acompaña a la propuesta de revisión de las Directrices sobre banda ancha

La finalidad de la presente nota es aclarar los objetivos y el ámbito de aplicación de la propuesta de revisión de las Directrices sobre ayudas estatales a las redes de banda ancha (las «Directrices sobre banda ancha»).

Unas redes de comunicaciones electrónicas sólidas, fiables y seguras son elementos facilitadores esenciales que sustentan la transformación digital de la UE. Son un factor crucial para colmar la brecha digital y conectar las regiones remotas y escasamente pobladas de la UE, y contribuyen a una economía más competitiva y sostenible. El impacto de la pandemia de COVID-19 en la economía y la sociedad ha acentuado las crecientes necesidades de conectividad de los ciudadanos, las empresas y las instituciones públicas, y ha puesto de manifiesto el papel fundamental de las redes de comunicaciones electrónicas para la recuperación de la crisis y para fomentar la resiliencia de la UE.

Las actuales Directrices sobre banda ancha se adoptaron en 2013. Establecen criterios específicos para la asignación de fondos públicos con el fin de minimizar el impacto sobre la competencia del despliegue de redes de comunicaciones electrónicas en las zonas que más lo necesitan. Pretenden garantizar que el apoyo público conduzca a unas infraestructuras modernas que aumenten el bienestar de los consumidores y reduzcan la brecha digital allí donde los operadores comerciales no tengan incentivos para invertir, evitando al mismo tiempo la exclusión de las inversiones privadas, la subvención de monopolios locales o la discriminación de determinadas tecnologías.

Las Directrices sobre banda ancha de 2013 fueron objeto de una [evaluación](#) en la que se examinó si seguían siendo adecuadas. Los resultados de la evaluación se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, publicado el 7 de julio de 2021. La evaluación puso de manifiesto que habían constituido un marco adecuado y ayudado a los Estados miembros a alcanzar los objetivos de la Agenda Digital para Europa y de la Estrategia Europa 2020. La evaluación también puso de manifiesto que las actuales Directrices requieren algunas mejoras que reflejen la evolución tecnológica y del mercado y, de este modo, encaucen las inversiones necesarias en los próximos años de manera compatible con el mercado interior. Esto se aplica especialmente en el contexto de la recuperación de la pandemia. Por otra parte, la evaluación puso de manifiesto la pertinencia de los nuevos objetivos políticos en este contexto. Entre ellos están el apoyo a la transición digital, la contribución a lograr los [objetivos de la sociedad europea del Gigabit](#) o la implementación de la [Brújula Digital](#). Las redes de banda ancha también son esenciales para alcanzar los objetivos de sostenibilidad. Por consiguiente, la revisión tendrá por objeto actualizar las normas vigentes teniendo en cuenta la necesidad permanente de garantizar la compatibilidad con el mercado interior a la vista de las políticas pertinentes y de la evolución del mercado.

Las disposiciones de las Directrices sobre banda ancha se complementan con el Reglamento General de Exención por Categorías («RGEC»), que fija una serie de condiciones de compatibilidad *ex ante* cuyo cumplimiento permite a los Estados miembros aplicar medidas de ayuda estatal sin notificarlas previamente a la Comisión. El 23 de julio de 2021, la Comisión adoptó una [modificación del RGEC](#) para acompañar el nuevo marco financiero plurianual y facilitar determinadas medidas de ayuda relacionadas con la recuperación. La modificación incluye disposiciones sobre redes de banda ancha fijas y redes móviles 4G y 5G. Las disposiciones del RGEC relativas a las redes de banda ancha no forman parte de esta consulta.

Las siguientes secciones ofrecen una visión general de los principales cambios que está contemplando la Comisión en esta fase del proceso de revisión. El texto del proyecto de Directrices propuesto para consulta no es definitivo y se volverá a evaluar a la luz de las observaciones y pruebas recibidas de la presente consulta.

Cambios propuestos en el proyecto de revisión de las Directrices sobre banda ancha

La revisión de las Directrices sobre banda ancha se basa en gran medida en los resultados, las pruebas y los datos recopilados en el contexto de la evaluación, junto con la experiencia adquirida por la Comisión sobre el mercado y en su práctica decisoria.

El proyecto de revisión incluye, en particular, los siguientes cambios:

- i) adaptación del umbral de intervención para el apoyo público a las redes fijas de Gigabit a la evolución actual y prevista de la tecnología y del mercado;
- ii) orientaciones sobre el apoyo al despliegue de redes móviles;
- iii) una nueva categoría de ayuda posible en forma de medidas que incidan en la demanda y favorezcan la implantación de redes fijas y móviles (bonos);
- iv) orientaciones sobre el uso por parte de un operador de sus propios recursos para conectarse a la infraestructura financiada con fondos públicos con el fin de prestar servicios fuera de la zona para la que se concedió la ayuda;
- v) adaptación de las obligaciones de acceso mayorista para reflejar el progreso tecnológico;
- vi) aclaraciones sobre determinados conceptos, como el mapa, una consulta pública y un procedimiento de selección, y una cláusula de reembolso.

La finalidad de las modificaciones objeto de la presente consulta es garantizar que las Directrices sobre banda ancha tengan debidamente en cuenta la evolución tecnológica y del mercado y las prioridades de la Comisión. Las modificaciones propuestas pretenden reflejar las crecientes necesidades de conectividad de los usuarios finales y aclarar las condiciones en las que los Estados miembros pueden conceder apoyo, en particular en lo que se refiere a la existencia de una deficiencia del mercado y las prestaciones que deben ofrecer las redes. Al aclarar las normas aplicables y, en concreto, las condiciones de compatibilidad que aplica la Comisión, la revisión mejorará la seguridad jurídica y facilitará la implementación de las medidas de ayuda, limitando al mínimo los posibles falseamientos de la competencia.

En particular, el apoyo estatal al despliegue de infraestructuras móviles y las medidas que inciden en la demanda se han evaluado hasta ahora directamente con arreglo al TFUE, utilizando los principios de compatibilidad de las ayudas estatales y haciendo referencia por analogía a las Directrices sobre banda ancha. Las nuevas disposiciones aclararán las condiciones de compatibilidad que aplica la Comisión en relación con estas medidas y tendrán en cuenta la evolución del mercado, reconocida también en los nuevos objetivos de conectividad de la UE, que exigen que, a más tardar en 2025, todas las zonas urbanas y principales corredores de transporte tengan cobertura 5G y, de aquí a 2030, todas las zonas habitadas tengan cobertura 5G, así como una mayor demanda de servicios fijos y móviles por parte de los usuarios finales.

- **Adaptación del umbral de intervención para la ayuda a las redes fijas a la evolución actual y prevista de la tecnología y del mercado**

Las Directrices propuestas facilitarán el despliegue de redes fijas sólidas de manera específica y sostenible, en zonas en las que es poco probable que los operadores privados inviertan u ofrezcan el nivel adecuado de infraestructura para las necesidades de los clientes, que cambian rápidamente, especialmente en zonas rurales y remotas.

A este respecto, las modificaciones propuestas consisten en establecer un nuevo umbral de intervención de 100 Mbps de velocidad de descarga con el objetivo de llegar a una velocidad de

descarga de 1 Gbps. En zonas en las que las redes existentes no sean capaces de proporcionar una velocidad de descarga de 100 Mbps, la nueva red tendrá que aumentar en consonancia (duplicar o triplicar) la velocidad de descarga y aumentar suficientemente la velocidad de carga en comparación con la infraestructura existente. En las zonas en las que haya o esté prevista al menos una red que ofrezca una velocidad de descarga de 100 Mbps, la nueva red tendrá que triplicar como mínimo la velocidad de descarga e incrementar suficientemente la velocidad de carga en comparación con la infraestructura existente. En las zonas en las que existan, o estén previstas, al menos dos redes que ofrezcan una velocidad de descarga superior a 100 Mbps, la nueva red financiada con fondos públicos tiene que proporcionar una velocidad de descarga de al menos 1 Gbps.

Además, teniendo en cuenta que las necesidades cambian y exigen mayor velocidad de carga, las Directrices prevén la posibilidad de invertir para satisfacer una necesidad no satisfecha de los usuarios finales, debidamente demostrada, de disponer de una velocidad de carga de hasta 1 Gbps.

- **Ayuda para el despliegue de redes móviles**

Las modificaciones propuestas incluyen nuevas disposiciones para el despliegue de redes móviles, aclarando los principios de compatibilidad.

El enfoque aprovecha las normas y principios que se aplican a las redes fijas y sigue la práctica decisoria.

Un beneficiario privado será seleccionado mediante un procedimiento de selección competitivo, de conformidad con los principios y el espíritu de las normas de contratación pública y respetando el principio de neutralidad tecnológica.

La intervención estatal se limitará a zonas en las que exista una deficiencia del mercado, detectada mediante el mapa detallado y la consulta pública sobre la base de criterios que los Estados miembros consideren adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios finales, en particular la velocidad. La consulta pública actual da a las partes interesadas la oportunidad de hacer observaciones sobre este punto. A la Comisión le interesan específicamente las observaciones sobre cuáles deberían ser los criterios pertinentes y los valores correspondientes necesarios para detectar las deficiencias del mercado en las redes móviles, en particular en términos de velocidad, mitigando al mismo tiempo los riesgos de falseamiento de la competencia.

Para garantizar el efecto incentivador de la ayuda estatal, la infraestructura subvencionada no se tendrá en cuenta para cumplir las obligaciones de cobertura impuestas por las condiciones asociadas al derecho de uso del espectro. La ayuda estatal no puede utilizarse para cumplir tales obligaciones, ya que es poco probable que tenga un efecto incentivador y, por lo tanto, es poco probable que sea compatible con el mercado interior. No obstante, pueden concederse ayudas estatales para ofrecer una calidad de servicio superior a los requisitos establecidos en dichas obligaciones.

La nueva red tendrá que garantizar mejoras significativas en comparación con las redes existentes en cuanto a disponibilidad, capacidad, velocidad y competencia del servicio móvil. Por ejemplo, se considerará que las redes 5G autónomas garantizan una mejora significativa en comparación con las generaciones anteriores y las redes 5G no autónomas.

Por último, deberá garantizarse el acceso pleno, efectivo y abierto a la infraestructura subvencionada a todos los que lo soliciten en condiciones de igualdad y no discriminatorias.

- **Ayuda en forma de medidas que incidan en la demanda y favorezcan la implantación de redes fijas y móviles (bonos)**

Para apoyar la implantación de servicios fijos o móviles, son posibles diversas medidas que incidan en la demanda. Las Directrices propuestas analizan estas posibilidades, reconociendo que algunas pueden no constituir ayuda estatal, por ejemplo, las medidas generales, como campañas de información o agregación de la demanda que no se dirijan a operadores específicos. En el caso de las medidas que

constituyen ayuda, las Directrices propuestas reflejarán la práctica decisoria y codificarán los criterios de compatibilidad para las dos formas más frecuentes de intervenciones que inciden en la demanda, a saber, los bonos de carácter social y los bonos de conectividad.

Los bonos de carácter social se considerarán compatibles cuando animen a los consumidores en situación de fragilidad (por ejemplo, personas o familias con bajos ingresos o categorías particulares de usuarios finales, como los estudiantes) a contratar o mantener servicios de banda ancha fijos o móviles de calidad adecuada, si se dan determinadas condiciones, entre las que figura el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica.

Los bonos de conectividad que fomenten la utilización de una categoría específica de servicios para los que escasea la demanda pueden dirigirse a usuarios finales que sean tanto consumidores como empresas. Los bonos de conectividad se considerarán compatibles cuando promuevan la implantación de servicios fijos y móviles de calidad adecuada, si se cumplen determinadas condiciones, entre otras, si los regímenes son limitados en el tiempo, proporcionados y tecnológicamente neutros.

Para ambos tipos de bonos, deberá crearse un registro en línea abierto y transparente de proveedores elegibles (o un método alternativo equivalente) a partir del cual los consumidores y las empresas puedan seleccionar libremente a su proveedor de servicios para garantizar la apertura, la transparencia y el carácter no discriminatorio de la medida.

- **Orientaciones sobre el uso por parte de un operador de sus propios recursos para conectarse a la infraestructura financiada con fondos públicos con el fin de prestar servicios fuera de la zona para la que se concedió la ayuda («extensiones privadas»)**

Las modificaciones propuestas tienen por objeto aclarar que se permiten extensiones privadas por parte de los solicitantes de acceso. En el caso del beneficiario de la ayuda, se permiten tales extensiones privadas, a menos que en el mapa detallado y en la consulta pública se demuestre que ello crearía un grave falseamiento de la competencia. Podría producirse un grave falseamiento de la competencia si, por ejemplo: a) la extensión privada da lugar a una zona adyacente que ya está cubierta por al menos dos redes que proporcionan una velocidad comparable a la red financiada por el Estado, o b) existe al menos una infraestructura comparable en la zona adyacente que haya entrado en funcionamiento menos de cinco años antes de que entre en funcionamiento la red financiada por el Estado. Si se cumplen las condiciones a) o b), la extensión privada a la zona adyacente solo podría permitirse dos años después de la entrada en funcionamiento de la red subvencionada por el Estado.

- **Adaptación de las obligaciones de acceso mayorista para reflejar el progreso tecnológico**

Las actuales Directrices sobre banda ancha exigen un acceso mayorista efectivo a las redes fijas financiadas por el Estado (incluida la desagregación física total y la desagregación «virtual») para reforzar la competencia y evitar la creación de monopolios regionales con fondos públicos.

Sin embargo, el coste de la concesión de dicho acceso podría aumentar el importe final de la ayuda concedida. Con el fin de reducir los costes, las Directrices propuestas establecen algunas excepciones y distinguen los tipos de productos de acceso mayorista que deben ofrecer las redes de acceso fijo subvencionadas en función de la situación competitiva en una zona de intervención determinada. A este respecto, en zonas con competencia limitada, se aplicarán obligaciones de acceso menos estrictas, es decir, el acceso local virtual desagregado (VULA), en lugar de la desagregación física. En cambio, en zonas competitivas, se mantendrá la práctica de las Directrices actuales y siempre deberá ofrecerse acceso físico pleno y efectivo.

Para las intervenciones de apoyo a las redes de acceso móvil, la red financiada por el Estado debe ofrecer la gama más amplia de productos de acceso mayorista, incluidos, entre otros, el acceso indirecto, el acceso a postes/mástiles/torres y, a medida que estén disponibles, los productos de acceso necesarios para explotar las prestaciones más avanzadas de las redes 5G y futuras generaciones móviles. El acceso efectivo podría incluir el acceso a componentes de la red que no hayan sido financiados con fondos públicos pero que sean necesarios para que el solicitante de acceso pueda prestar sus servicios.

Para las intervenciones en redes de retorno, la red financiada por el Estado debe garantizar el acceso indirecto y el acceso a postes/mástiles/torres, conducciones y fibra oscura.

- **Aclaraciones y orientaciones adicionales sobre determinados conceptos, tales como: el mapa detallado, la consulta pública, el procedimiento de selección, los precios del acceso mayorista y la cláusula de reembolso**

Mapa detallado

Las nuevas Directrices incluirán un nuevo anexo que ofrecerá orientaciones sobre cómo cartografiar tanto las redes de acceso fijo como las móviles. La metodología se basa principalmente en la amplia experiencia adquirida por la Comisión en la evaluación de asuntos relacionados con la banda ancha. Se basa, además, en el trabajo realizado por el ORECE en cooperación con la Comisión para la elaboración de directrices destinadas a «asistir a las ANR en la aplicación coherente de los estudios geográficos sobre el despliegue de redes»; en las «Directrices del ORECE sobre redes de muy alta capacidad» y en proyectos anteriores llevados a cabo por la DG CNECT en cooperación con la DG COMP sobre el mapa detallado de las redes de banda ancha.

Consulta pública

Las Directrices propuestas tienen por objeto dar orientaciones y aclaraciones adicionales sobre cómo llevar a cabo una consulta pública. En particular, las Directrices propuestas aclaran el plazo para una consulta pública (al menos 30 días) y el plazo en el que los Estados miembros tienen que iniciar un procedimiento de selección o empezar a aplicar la medida en el caso de modelos de inversión directa. Proporcionan una metodología para la evaluación y supervisión de futuros planes de inversión privada.

Procedimiento de selección abierto

Las Directrices propuestas consideran requisitos medioambientales o relacionados con la energía, entre otros criterios cualitativos. Las modificaciones tienen por objeto aclarar que los criterios cualitativos también pueden referirse a criterios medioambientales y energéticos que reflejen los objetivos políticos establecidos.

Precio de acceso mayorista

Las Directrices propuestas aclaran el ámbito de aplicación de las distintas metodologías (precio publicado, precio regulado, precio basado en los costes). También codifican la práctica decisoria en aquellos asuntos en los que no existe un producto de referencia o un producto regulado adecuado y aclaran el papel del importe de la ayuda a la hora de determinar el precio mayorista.

Cláusula de reembolso

Las Directrices propuestas aclaran las normas de la cláusula de reembolso y reducen el umbral para su aplicación (que pasa de 10 millones EUR a 5 millones EUR).