

*Proyecto*



Bruselas, XXX  
[...] (2012) XXX draft

**PROYECTO**

**Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales  
al despliegue rápido de redes de banda ancha**

## Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha

### 1. INTRODUCCIÓN

- 1) La conectividad mediante banda ancha reviste una importancia estratégica para el crecimiento y la innovación de Europa en todos los sectores de la economía y para la cohesión social y territorial. La Estrategia Europa 2020 (en lo sucesivo denominada «UE 2020») subraya la importancia del despliegue de la banda ancha en el marco de la estrategia de crecimiento de la UE para el próximo decenio y establece objetivos ambiciosos para el desarrollo de la banda ancha. Una de sus iniciativas emblemáticas, la Agenda Digital para Europa (en lo sucesivo denominada «ADE») <sup>1</sup> reconoce las ventajas socioeconómicas de la banda ancha y pone de relieve su importancia para la competitividad, la integración social y el empleo. El logro del objetivo recogido en UE 2020 de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador depende también de la disponibilidad de un acceso generalizado y asequible a infraestructura y servicios de Internet de alta velocidad. Superar el reto de financiar una infraestructura de banda ancha de buena calidad y asequible es un factor crucial para que Europa incremente su competitividad e innovación, brinde oportunidades de empleo a los jóvenes, prevenga la deslocalización de actividades económicas y atraiga inversiones extranjeras. La ADE reafirma el objetivo de UE 2020 de poner la banda ancha básica a disposición de todos los europeos a más tardar en 2013 y pretende garantizar que en 2020: i) todos los europeos tengan acceso a Internet a velocidades muy superiores a 30 Mbps; ii) el 50 % o más de los hogares europeos estén abonados a conexiones a Internet superiores a 100 Mbps.
- 2) Para lograr el objetivo de un acceso a Internet a velocidades superiores a 30 Mbps se calcula <sup>2</sup> que se necesitará un máximo de 60 000 millones EUR de inversión y hasta 270 000 millones para que al menos el 50 % de los hogares europeos dispongan de conexiones de velocidad superior a 100 Mbps <sup>3</sup>. Estas inversiones deberían proceder principalmente de inversores comerciales, aunque los objetivos de la ADE no pueden alcanzarse sin el apoyo de fondos públicos. Por esta razón, la ADE pide a los Estados miembros que utilicen «financiación pública en consonancia con las normas sobre ayudas estatales y de competencia de la UE», para responder a la cobertura, la velocidad y la asunción de objetivos definidos en UE 2020 <sup>4</sup>. Se prevé que en el futuro se incrementará la demanda de servicios que requieren una gran capacidad, al desarrollarse servicios como la computación en

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda Digital para Europa, COM (2010) 245 final.

<sup>2</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital, COM (2010) 472 final.

<sup>3</sup> Los costes de inversión reales podrían ser considerablemente inferiores en función de la aptitud para la reutilización de las infraestructuras (pasivas) existentes y de la evolución del mercado, la tecnología y la normativa.

<sup>4</sup> Apartado 2.4.3. acción clave 8.

## *Proyecto*

nube, un uso más intenso de tecnologías de comunicación de igual a igual, redes sociales y vídeo a la carta.

- 3) El sector de las comunicaciones electrónicas ha experimentado un profundo proceso de liberalización y ahora está sujeto a una regulación sectorial. El marco regulador de la UE aborda también cuestiones relativas al acceso a la banda ancha<sup>5</sup>. Por lo que se refiere a las redes de banda ancha heredadas, los mercados mayoristas están sujetos hasta el momento a regulación previa en todos los Estados miembros. El planteamiento normativo ha tenido éxito al fomentar unos mercados competitivos y la inversión, e incrementar las posibilidades de elección de los consumidores: por ejemplo, la mayor cobertura de banda ancha y su penetración más elevada se da en los Estados miembros con infraestructuras competidoras, en combinación con una normativa previa eficaz que fomente la competencia. Un mayor despliegue de redes de banda ancha, y en particular de redes próxima generación, sigue precisando la intervención de las autoridades nacionales reguladoras debido a su posición y su papel en el sector de las comunicaciones electrónicas.
- 4) Es sumamente importante que los fondos públicos se utilicen en este sector con cautela y que la Comisión garantice que la ayuda estatal sea complementaria y no sustituya a inversiones de los agentes del mercado. Las intervenciones estatales deberán limitar en lo posible el riesgo de excluir a las inversiones privadas o de alterar los incentivos a la inversión comercial y, en última instancia, de distorsionar la competencia en un grado inaceptable.
- 5) En su Comunicación sobre la modernización de las ayudas estatales en la UE, la Comisión indica que la estrategia de ayudas estatales debería centrarse en facilitar ayudas bien concebidas dirigidas a casos de deficiencias de mercado y objetivos de interés europeo común<sup>6</sup>. Las ayudas estatales pueden, en determinadas condiciones, corregir fallos del mercado, mejorando así el funcionamiento de los mercados e incrementando la competitividad. Además, cuando los mercados ofrecen resultados eficientes, pero considerados insatisfactorios desde el punto de vista de la política de cohesión, las ayudas estatales pueden utilizarse para conseguir un resultado más equitativo y conveniente. En particular, una intervención estatal selectiva en el ámbito de la banda ancha puede contribuir a reducir la «brecha digital»<sup>7</sup> entre zonas o regiones donde se ofrecen servicios de banda ancha asequibles y competitivos y zonas que carecen de ellos.
- 6) Sin embargo, si las ayudas estatales a la banda ancha se utilizasen en zonas en las que los operadores de mercado se decidirían normalmente a invertir o en las que ya hubieran invertido, esto podría minar considerablemente los incentivos para

---

<sup>5</sup> Véase el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), DO L 108 de 24.4.2002, p. 33, modificada en último lugar por la Directiva 2009/140/CE (Directiva para la mejora de la legislación), DO L 337 de 18.12.2009, p. 37, y por el Reglamento (CE) n° 544/2009, DO L 167 de 29.6.2009, p. 12.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión sobre la modernización de las ayudas estatales en la UE, Bruselas, 8.5.2012, COM (2012) 209 final.

<sup>7</sup> El término «brecha digital» se utiliza generalmente para definir el desequilibrio entre personas y comunidades que tienen acceso a tecnologías de la información y las que no lo tienen. Aunque son varias las razones de esta brecha, la más importante es la falta de infraestructuras de banda ancha adecuadas. Desde el punto de vista de la dimensión regional, el grado de urbanización es un factor importante para el acceso y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones. La penetración de Internet sigue siendo, por tanto, muy inferior en las zonas escasamente pobladas de la Unión Europea.

## *Proyecto*

que los inversores comerciales apostasen por la banda ancha. En tales casos, las ayudas estatales a la banda ancha podrían ser contraproducentes para el objetivo perseguido. El objetivo del control de las ayudas estatales en el ámbito de la banda ancha es garantizar que las ayudas estatales redundarán en un mayor grado de cobertura y penetración de la banda ancha, o a un ritmo más rápido del que se daría sin la ayuda, apoyando al mismo tiempo unos servicios de mayor calidad y más asequibles, unas inversiones que favorezcan la competencia y garantizando que los efectos positivos de la ayuda contrarresten los falseamientos de la competencia.

- 7) Tras el llamamiento efectuado por la Comisión en el marco de la Agenda Digital, la mayoría de los Estados miembros han desarrollado estrategias nacionales de banda ancha a fin de lograr los objetivos de la ADE en sus respectivos territorios. La mayor parte de estas estrategias contempla la utilización de fondos públicos para ampliar la cobertura de la banda ancha en zonas donde los operadores comerciales no tienen ningún incentivo para invertir, y para acelerar el despliegue de redes de acceso de muy alta velocidad de próxima generación.
- 8) Las presentes Directrices resumen los principios de la política de la Comisión en materia de aplicación de las normas sobre ayudas estatales del Tratado a las medidas que apoyan el despliegue de redes de banda ancha en general (sección 2) y explican la aplicación de estos principios al evaluar las medidas de apoyo al rápido despliegue de la banda ancha básica y de redes de acceso de nueva generación de muy alta velocidad (sección 3). La Comisión aplicará las Directrices al evaluar las ayudas estatales a la banda ancha, incrementando así la seguridad jurídica y la transparencia de sus decisiones.

## **2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA DE LA COMISIÓN SOBRE AYUDAS ESTATALES A LA BANDA ANCHA**

### *2.1. Aplicación de las normas sobre ayudas estatales*

- 9) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE»), *Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.* De ello se deduce que para que una medida pueda ser considerada ayuda estatal, deben cumplirse las siguientes condiciones acumuladas: a) la medida debe concederse mediante fondos estatales, b) debe otorgar una ventaja económica a las empresas, c) la ventaja tiene que ser selectiva y, d) falsear o amenazar falsear la competencia, e) la medida ha de afectar al comercio entre Estados miembros.

### *2.2. Artículo 107, apartado 1, del TFUE: presencia de ayuda*

- 10) **Uso de recursos estatales:** la transferencia de recursos del Estado puede adoptar muchas formas, como subvenciones directas, deducciones fiscales<sup>8</sup>, préstamos bonificados o condiciones financieras preferentes de otro tipo. También existe presencia de recursos estatales si el Estado aporta una prestación en especie, por

---

<sup>8</sup> Véase por ejemplo la Decisión de la Comisión N 398/2005 – Hungría, Beneficio fiscal para el desarrollo de la banda ancha.

## *Proyecto*

ejemplo cuando invierte en la construcción de (parte de) la infraestructura de banda ancha. Los recursos estatales pueden ser empleados<sup>9</sup> en los niveles nacional, regional o local. La financiación mediante fondos europeos tales como el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)<sup>10</sup> constituye recursos estatales cuando estos fondos son asignados a discreción de un Estado miembro<sup>11</sup>.

- 11) **Empresa:** las medidas estatales de apoyo a las inversiones en banda ancha se dirigen generalmente al ejercicio de una actividad económica, como la construcción, la explotación y la concesión de acceso a la infraestructura de banda ancha. También el propio Estado puede desarrollar una actividad económica cuando gestiona y explota (partes de) una infraestructura de banda ancha, por ejemplo a través de una empresa estatal o como parte de la Administración del Estado. La construcción de una infraestructura de red de banda ancha con vistas a su futura explotación comercial por el Estado u operadores terceros, a la que está vinculada intrínsecamente, también constituye una actividad económica<sup>12</sup>. El despliegue de una red de banda ancha para fines no comerciales podría no constituir ayuda estatal<sup>13</sup> porque la construcción de la red no favorece a ninguna empresa<sup>14</sup>. No obstante, en caso de que tal red se abra posteriormente a su uso por inversores u operadores, es probable que sí exista ayuda estatal<sup>15</sup>.
- 12) **Ventaja:** por lo general, la ayuda se concede directamente a inversores en redes que, en la mayoría de los casos, son elegidos mediante un procedimiento de licitación. Cuando la contribución del Estado no se facilita en condiciones de mercado normales y por consiguiente pasa a ser considerada ayuda estatal con

---

<sup>9</sup> Los recursos de una empresa pública constituyen recursos estatales en el sentido del artículo 107 del Tratado porque las autoridades públicas controlan estos recursos. Asunto C-482/99, Francia/Comisión, Rec. 2002, p. I-4397. En consonancia con esta sentencia, se debe evaluar si la financiación por medio de una empresa pública es imputable al Estado.

<sup>10</sup> Reglamento (CE) n° 1698/2005, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), DO L 277 de 21.10.2005, p. 1; Reglamento 1080/2006, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1783/1999, DO L 210 de 31.7.2006, p. 1; Reglamento 1083/2006, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999, DO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión en el asunto N 157/2006 - Reino Unido, Proyecto regional de banda ancha digital en South Yorkshire. El Tribunal confirmó que siempre que los medios financieros permanezcan en todo momento bajo control público y estén, por lo tanto, disponibles para las autoridades nacionales competentes, esto es suficiente para que sean considerados como ayuda estatal. Véase el asunto C-83/98 P Francia/Ladbroke Racing Ltd y Comisión, Rec. 2000, p. I-3271, apartado 50.

<sup>12</sup> Asuntos T-443/08 y T-455/08, Freistaat Sachsen y otros/Comisión, apartados 93 a 95, pendiente de publicación.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión en el asunto NN 24/2007 - Red municipal inalámbrica de Praga, República Checa.

<sup>14</sup> Del mismo modo, si se construye una red o se prestan servicios de banda ancha para satisfacer las necesidades propias de la administración pública, en determinadas circunstancias esta intervención podría no conferir ventaja económica a las empresas. Véase la Decisión de la Comisión en el asunto N 46/2007 Régimen relativo a la red del sector público de Gales, Reino Unido.

<sup>15</sup> Decisión de la Comisión en el asunto SA.31687 Banda ancha en Friuli, Venezia Giulia (Proyecto ERMES), Italia, y asunto N 407/2009 - España, Xarxa Oberta.

<sup>16</sup> Es probable que el beneficio de la subvención sea repercutido, al menos parcialmente, a los operadores terceros incluso previo pago de remuneración para el acceso mayorista. Además, los precios al por mayor están a menudo regulados. El control de precios se traduce en un precio más bajo que el que el mayorista podría lograr en el mercado (que podría ser un precio monopolístico si no existe competencia con otras redes). Así pues, los operadores terceros pueden beneficiarse de una infraestructura que no existiría en ausencia de ayuda y en condiciones que podrían ser mejores que las imperantes en el mercado.

## *Proyecto*

arreglo al principio del inversor en una economía de mercado (véase apartado 16), el recurso a la licitación garantiza que cualquier ayuda se limite al importe mínimo necesario para el proyecto concreto. Sin embargo, no elimina la ayuda, puesto que la autoridad pública todavía facilitará una subvención al adjudicatario (por ejemplo, en concepto de «diferencia de financiación» o contribución en especie) y el fin de dicho procedimiento es precisamente la selección del beneficiario de la ayuda. El apoyo financiero permitirá al licitador elegido realizar esta actividad comercial en unas condiciones que de otra manera no encontraría en el mercado. Además del beneficiario directo de la ayuda, los operadores terceros que logran un acceso mayorista a la infraestructura subvencionada podrían ser beneficiarios indirectos<sup>16</sup>.

- 13) **Selectividad:** las medidas estatales que apoyan el despliegue de redes de banda ancha tienen carácter selectivo ya que van destinadas a inversores en banda ancha y a operadores terceros que solo son activos en determinados segmentos del mercado mundial de servicios de comunicaciones electrónicas. Por el contrario, para los usuarios empresariales finales de la red subvencionada<sup>17</sup> la medida podría no ser selectiva siempre que el acceso a la infraestructura subvencionada esté abierto a todos los sectores de la economía. Existirá selectividad si el despliegue de la banda ancha se dirige específicamente a usuarios comerciales especializados, por ejemplo si la ayuda estatal se orienta hacia el despliegue de una red de banda ancha en favor de empresas predeterminadas no elegidas con arreglo a criterios generales aplicables en todo el ámbito en que la autoridad otorgante es responsable<sup>18</sup>.
- 14) **Distorsión de la competencia:** con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo denominado «el Tribunal»), la ayuda financiera o en especie falsea la competencia en la medida en que refuerza la posición de una empresa en relación con otras empresas<sup>19</sup>. Debido a la ayuda estatal concedida a un competidor, los operadores existentes podrían reducir su capacidad y los operadores potenciales podrían decidir no entrar en un mercado o zona geográfica nuevos. Las distorsiones de la competencia probablemente se agudizarían si el beneficiario de la ayuda posee poder de mercado. Cuando el beneficiario dispone ya de una posición dominante en un mercado, la ayuda puede reforzar este dominio al debilitar aún más la presión competitiva que pueden ejercer los competidores.
- 15) **Efecto sobre el comercio:** por último, en la medida en la que la intervención estatal puede afectar a los proveedores de servicios de otros Estados miembros, afecta también al comercio puesto que los mercados de servicios de comunicaciones electrónicas (mercados mayoristas y minoristas de banda ancha) están abiertos a la competencia entre operadores y proveedores de servicios<sup>20</sup>.

### *2.2.1. Ausencia de ayuda: aplicación del principio del inversor en una economía de mercado*

- 16) El artículo 345 del TFUE dispone que «Los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros». Con arreglo a la

---

<sup>17</sup> Las subvenciones a usuarios residenciales no entran en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

<sup>18</sup> Un ejemplo sería la ayuda a zonas de negocios; véase, por ejemplo, la decisión de la Comisión en el asunto N 626/2009 – Italia, Redes de acceso de nueva generación para zonas industriales de Lucca.

<sup>19</sup> Asunto C-310/99, República Italiana/Comisión, Rec. 2002, p. I-2289, apartado 65.

<sup>20</sup> Véase la Decisión de la Comisión en el asunto N 237/2008 - Alemania, Apoyo a la banda ancha en Baja Sajonia.

## Proyecto

jurisprudencia del Tribunal, se deriva del principio de igualdad de trato que el capital puesto por el Estado, directa o indirectamente, a disposición de una empresa en circunstancias que corresponden a condiciones normales del mercado no puede considerarse ayuda estatal. Cuando la participación en el capital o las inyecciones de capital por parte de un inversor público no presenten suficientes perspectivas de rentabilidad, incluso a largo plazo, esa intervención debe considerarse como ayuda en el sentido del artículo 107 del TFUE, y su compatibilidad con el mercado común deberá ser evaluada únicamente sobre la base de los criterios establecidos en dicha disposición<sup>21</sup>.

- 17) En su Decisión *Ámsterdam*, la Comisión examinó la aplicación del principio del inversor privado en una economía de mercado en el ámbito de la banda ancha<sup>22</sup>. Como se subrayaba en dicha Decisión, la conformidad de una inversión pública con las condiciones de mercado debe probarse de manera exhaustiva, ya sea por medio de una participación importante de inversores privados o por la existencia de un plan de negocios sólido que muestre un rendimiento adecuado de la inversión. Cuando participen en el proyecto inversores privados, es una condición imprescindible que asuman el riesgo comercial vinculado a la inversión en las mismas condiciones que el inversor público. La misma lógica se aplica también a otros tipos de apoyos estatales tales como préstamos bonificados o garantías<sup>23</sup>.

### 2.2.2. *Ayuda estatal para el despliegue de banda ancha como servicio de interés económico general – Altmark y compatibilidad de conformidad con el artículo 106, apartado 2, del TFUE*

- 18) En algunos casos, los Estados miembros pueden considerar que la instalación de una red de banda ancha debe considerarse como servicio de interés económico general (en lo sucesivo denominado «SIEG») con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE<sup>24</sup>. En cuanto a la evaluación de la financiación de los servicios de interés económico general, hay que remitirse a la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales de la Unión Europea a la compensación concedida para la prestación de servicios de interés económico general<sup>25</sup>, que también se aplica a la ayuda estatal para el despliegue de la banda ancha. Los comentarios que figuran a continuación solo ilustran la aplicación de estos principios al sector de la banda ancha.
- 19) De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, siempre que se cumplan las cuatro condiciones (a las que se alude habitualmente como criterios «Altmark»), la financiación estatal para la prestación de un SIEG puede quedar fuera del

---

<sup>21</sup> Asunto C-303/88, República Italiana/Comisión, Rec. 1991, p. I-1433, apartados 20-22.

<sup>22</sup> Decisión de la Comisión, de 11 de diciembre de 2007, en el asunto C-53/2006, Citynet *Ámsterdam* - Inversión de la ciudad de *Ámsterdam* en una red de fibra al hogar (FTTH), DO L 247 de 16.9.2008, p. 27.

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de garantía, DO C 155 de 20.6.2008, pp. 10-22, y corrección de errores, DO C 244 de 25.9.2008, p. 32.

<sup>24</sup> Según la jurisprudencia, a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general se les debe haber confiado esta misión mediante un acto de los poderes públicos. A este respecto, un servicio de interés económico general podrá confiarse a un operador mediante una concesión de servicio público; véanse los asuntos acumulados T-204/97 y T-270/97 EPAC-Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA/Comisión, Rec. 2000, p. II-2267, apartado 126; y asunto T-17/02, Fred Olsen SA/Comisión, Rec. 2005, p. II-2031, apartados 186 y 188-189.

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales de la UE a la compensación concedida para la prestación de servicios de interés económico general, DO C 8 de 11.1.2012, pp. 4-14.

## *Proyecto*

ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE<sup>26</sup>. Las cuatro condiciones son: a) el beneficiario de un mecanismo estatal de financiación de un SIEG deberá ser encargado formalmente de la prestación de un SIEG, definiéndose claramente la gestión confiada y las obligaciones; b) los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente, para evitar que ésta confiera una ventaja económica que pueda favorecer a la empresa beneficiaria frente a empresas competidoras; c) la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución del SIEG, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones; d) en caso de que el beneficiario no sea seleccionado con arreglo a un procedimiento de contratación pública que permita la prestación del servicio al menor coste para la sociedad, el nivel de la compensación concedida se determinará sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media y bien gestionada habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable.

### Servicios de interés económico general y aplicación de los criterios Altmark

#### Definición de SIEG

- 20) Con respecto a la cuestión de si la financiación se refiere al apoyo a un servicio de interés económico general, la Comisión considera que en las áreas en que los inversores privados ya han invertido en una infraestructura de red de banda ancha (o estén en proceso de ampliar la red) y que ya prestan servicios de banda ancha competitivos con una cobertura adecuada, la creación de una infraestructura paralela competitiva de banda ancha financiada con fondos públicos no puede considerarse un SIEG en el sentido del artículo 106, apartado 2, del TFUE<sup>27</sup>. No obstante, cuando pueda demostrarse que los inversores privados no están en condiciones de prestar en un futuro próximo<sup>28</sup> una adecuada cobertura de banda ancha a todos los ciudadanos o usuarios, dejando a una parte considerable de la población sin cobertura, puede concederse una compensación por servicio público a una empresa a la que se haya confiado la prestación de un SIEG, siempre que se cumplan las condiciones de la susodicha Comunicación sobre los SIEG. A este respecto, las redes que deberán ser tenidas en cuenta para evaluar la necesidad de un SIEG siempre deberán ser de arquitectura comparable, es decir, o bien una red de banda ancha básica o una de nueva generación.
- 21) Los Estados miembros velarán por que la infraestructura de banda ancha desplegada ofrezca conectividad universal a todos los usuarios residenciales y

---

<sup>26</sup> Véase el asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Rec. 2003, p. I-7747 («sentencia Altmark»). Las cuatro condiciones se consideraron cumplidas, por ejemplo, en la Decisión de la Comisión N 381/2004 - Francia, Proyecto de red de telecomunicaciones de alta velocidad en los Pirineos Atlánticos, y en la Decisión de la Comisión N 331/2008 - Francia, Compensación de cargas para una Delegación de Servicio Público (DSP) para la instalación y explotación de una red de comunicaciones electrónicas de muy alta velocidad en el departamento de Hauts-de-Seine.

<sup>27</sup> En consonancia con los principios contenidos en los apartados 48 y 49 de la Comunicación sobre los SIEG citada anteriormente.

<sup>28</sup> El término «futuro próximo» debe entenderse como referido a un período de tres años, con arreglo al apartado 59 de las presentes Directrices.



## *Proyecto*

empresariales de una zona dada. El apoyo para la conexión únicamente de empresas no será suficiente<sup>29</sup>.

- 22) Además, el carácter obligatorio de la misión de SIEG implica que el proveedor de la red desplegada no podrá negar el acceso a la infraestructura por razones discrecionales o discriminatorias (por ejemplo, porque no sea rentable ofrecer servicios de acceso en una zona dada).
- 23) La red financiada con fondos públicos implantada en el contexto de un SIEG deberá estar disponible para todos los operadores interesados. En consecuencia, el reconocimiento de una misión de SIEG para el despliegue de banda ancha deberá estar basado en el despliegue de una infraestructura pasiva<sup>30</sup>, neutra<sup>31</sup> y abierta. La red deberá ofrecer acceso a los interesados mediante todas las formas posibles de acceso de red y permitir una competencia efectiva a nivel minorista, garantizando la prestación de servicios competitivos y accesibles a los usuarios finales<sup>32</sup>. Por consiguiente, la misión de SIEG deberá cubrir únicamente el despliegue de una red de banda ancha que ofrezca conectividad universal y la prestación de los servicios de acceso mayorista correspondientes, sin incluir servicios minoristas de comunicación. Cuando el proveedor de la misión de SIEG sea además un operador de banda ancha integrado verticalmente, deberán establecerse las salvaguardias adecuadas para evitar cualquier conflicto de intereses, una discriminación indebida y cualquier otra ventaja indirecta encubierta<sup>33</sup>.

### Acto por el que se encomienda la misión de servicio público

- 24) Habida cuenta de que el mercado de las comunicaciones electrónicas está totalmente liberalizado, una misión SIEG para el despliegue de banda ancha no puede estar basado en la concesión de un derecho especial o exclusivo al proveedor del SIEG a tenor del artículo 106, apartado 1, del TFUE.

### Cálculo de la compensación

- 25) Al cumplir su misión de cobertura universal, el prestador de un SIEG puede tener que desplegar una infraestructura de red no solo en zonas que no son rentables, sino también en zonas rentables en las que otros operadores pueden haber desplegado ya su propia red de infraestructuras o en las que tengan previsto hacerlo en un futuro próximo. No obstante, habida cuenta de las especificidades del sector de la banda ancha, en este caso cualquier compensación concedida deberá cubrir únicamente los costes de desplegar infraestructuras en zonas no

---

<sup>29</sup> Conforme al principio expresado en el apartado 50 de la Comunicación sobre los SIEG citada anteriormente en la nota a pie de página. Véase también la Decisión de la Comisión N 284/05 - Irlanda, Programa regional de banda ancha: redes de áreas metropolitanas, fases II y III, y N 890/06 - Francia, Ayuda de Sicoval a una red de muy alta velocidad.

<sup>30</sup> La infraestructura pasiva es básicamente la infraestructura física de las redes. Para la definición, véase el glosario.

<sup>31</sup> La red debe ser tecnológicamente neutra y permitir así que quienes accedan a ella puedan utilizar cualquiera de las tecnologías disponibles para la prestación de servicios a los usuarios finales.

<sup>32</sup> En consonancia con el apartado 67.g de las presentes Directrices.

<sup>33</sup> Tales salvaguardias pueden incluir, en particular, la obligación de contabilidad separada y también la creación de una entidad estructural y jurídicamente separada del operador integrado verticalmente. Dicha entidad deberá ser la única responsable de la prestación y ejecución de la misión de SIEG asignada.

## *Proyecto*

rentables, teniendo en cuenta los ingresos pertinentes y un beneficio razonable<sup>34</sup>. Cuando una misión de SIEG para el despliegue de una red de banda ancha no esté basado en el despliegue de una infraestructura de propiedad pública, deberá establecerse un control adecuado y unas cláusulas de devolución con el fin de impedir que el proveedor del SIEG obtenga una ventaja indebida al conservar la propiedad de la red que se financió con fondos públicos una vez terminada la concesión del SIEG.

### Evaluación del SIEG fuera de la aplicación de los criterios Altmark

- 26) Cuando no se cumplen los cuatro criterios establecidos en la jurisprudencia Altmark, pero sí los criterios generales para la aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, la compensación de servicio público para el despliegue de una infraestructura de banda ancha constituirá una ayuda estatal y estará sujeta a los artículos 93, 106, 107 y 108 del TFUE. En este caso, las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a determinadas empresas encargadas de la gestión de SIEG (con arreglo a los apartados 20 a 24) todavía podrían considerarse compatibles con el mercado interior si se cumplen los criterios de compatibilidad desarrollados para la aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE.
- 27) La compensación podrá estar exenta del requisito de notificación establecido en el artículo 108, apartado 3, del TFUE cuando se cumplan los requisitos establecidos en la Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general<sup>35</sup>. Las ayudas estatales no cubiertas por dicha Decisión pueden declararse compatibles en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE si se cumplen las condiciones del Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público<sup>36</sup>. Sin embargo, para ambas evaluaciones de compatibilidad deben tenerse en cuenta las susodichas consideraciones sobre la calidad de la definición de la obligación de servicio público para el despliegue de banda ancha (véanse los apartados 20 a Ref 320526026), de conformidad con las normas existentes<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Corresponde a los Estados miembros idear, dadas las particularidades de cada caso, el método más adecuado para garantizar que la compensación concedida cubra únicamente los costes del cumplimiento de la misión de SIEG en las zonas no rentables. Por ejemplo, la compensación concedida podría estar basada en una comparación entre los ingresos procedentes de la explotación comercial de la infraestructura en las zonas rentables y los procedentes de la explotación comercial en las zonas no rentables. Cualquier beneficio excesivo, es decir, un beneficio por encima del rendimiento medio del capital en el sector obtenido por desplegar una infraestructura de banda ancha dada, podría ser asignado a la financiación del SIEG en las zonas no rentables, y el resto, ser objeto de la compensación financiera concedida.

<sup>35</sup> DO L 7 de 11.1.2012, pp. 3-10.

<sup>36</sup> DO C 8 de 11.1.2012, p. 15.

<sup>37</sup> Véase la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general, DO C 8 de 11.1.2012, pp. 4-14, apartado 48. Véase también la Decisión de la Comisión N 196/2010 Establecimiento de una infraestructura sostenible para el acceso de todo el territorio estonio a Internet de banda ancha (Proyecto EstWin), Estonia.

## Proyecto

### 2.3. *Medidas administrativas y reglamentarias en apoyo del despliegue de la banda ancha excluidas del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales de la UE*

- 28) Como también se explicó en la Comunicación de la Comisión sobre la banda ancha<sup>38</sup>, los Estados miembros pueden elegir varios tipos de medidas con el fin de acelerar el despliegue de la banda ancha, en particular las redes de acceso de nueva generación, además de proporcionar financiación directa a las empresas. Estas medidas no implican necesariamente ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- 29) Como gran parte del coste del despliegue de las redes de fibra corresponde a obra civil (excavación, tendido de cables, cableado dentro de las casas, etc.)<sup>39</sup>, los Estados miembros pueden decidir, de conformidad con el marco regulador de la UE para las comunicaciones electrónicas, por ejemplo, facilitar el proceso de adquisición de derechos de paso, exigir que los operadores de redes coordinen sus obras civiles o que compartan parte de su infraestructura. En este mismo sentido, los Estados miembros también pueden exigir que en toda nueva construcción (incluidas las nuevas redes de tráfada de aguas, electricidad, transporte o alcantarillado) o edificio se instale una conexión por fibra óptica<sup>40</sup>. Un inventario centralizado de la infraestructura existente (subvencionada o no y posiblemente incluyendo también las obras previstas) podría ayudar al despliegue comercial de la banda ancha<sup>41</sup>. La infraestructura existente no solo se refiere a la infraestructura de telecomunicaciones, sino también a infraestructuras alternativas (colectores, registros, etc.) de otras industrias (como los servicios públicos)<sup>42</sup>.

### 2.4. *Evaluación de la compatibilidad con arreglo al artículo 107, apartado 3, del TFUE*

- 30) Cuando la intervención estatal para ayudar al despliegue de la banda ancha cumple las condiciones definidas en la sección 2.1, su compatibilidad será generalmente evaluada por la Comisión de conformidad con el artículo 107,

---

<sup>38</sup> Véase la nota a pie de página 2.

<sup>39</sup> En caso de la instalación de redes de fibra óptica a los domicilios, estos costes podrían suponer el 70 % del coste total de inversión.

<sup>40</sup> No obstante, la financiación pública de tales obras todavía puede estar comprendida en el concepto de ayuda del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Véase también N 383/2010 2009 - Alemania - Modificación de N 150/2008 Banda ancha en zonas rurales de Sajonia. Este caso es uno de los pocos en los que las obras de ingeniería civil general, como el mantenimiento de carreteras, no constituyen ayudas estatales. Las medidas adoptadas por las autoridades alemanas constituyeron «obras generales de ingeniería civil» que el Estado habría ejecutado en cualquier caso, con fines de mantenimiento. La posibilidad de instalar conducciones e infraestructuras de banda ancha aprovechando las obras de mantenimiento de carreteras (y corriendo los operadores con los gastos) se anunció públicamente y no se limitó ni orientó hacia el sector de la banda ancha

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, el *Infrastrukturatlas* de la autoridad nacional reguladora alemana, en el que los operadores comparten voluntariamente información sobre el potencial de las infraestructuras disponibles y reutilizables.

<sup>42</sup> Cabe recordar que el marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la UE ofrece a las autoridades nacionales competentes la posibilidad de exigir a las empresas que faciliten la información necesaria con el fin de que las autoridades puedan establecer, junto con las autoridades reguladoras nacionales, un inventario detallado de la naturaleza, disponibilidad y localización geográfica de elementos e instalaciones de la red, y que lo pongan a disposición de las partes interesadas. Véase el artículo 12, apartado 4, de la Directiva 2002/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), tal como fue modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009.

## *Proyecto*

apartado 3, letra c), del TFUE<sup>43</sup>. Hasta la fecha, las autoridades regionales y locales han seguido distintos modelos de intervención, que se explican de forma no exhaustiva en el anexo. Además de los allí descritos, los poderes públicos pueden también desarrollar otros modelos para apoyar el despliegue de la banda ancha<sup>44</sup>. Para todos los tipos de intervención, se aplicarán los principios de las presentes Directrices tal como se expone en las secciones 3.2 y 3.3<sup>45</sup>.

- 31) Los proyectos de ayuda estatal para la banda ancha pueden desplegarse en zonas asistidas en el sentido del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del TFUE y de las Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional (en lo sucesivo denominadas «las DAR»)<sup>46</sup>. En este caso, las ayudas a la banda ancha pueden considerarse como ayudas para una inversión inicial en el sentido de las DAR. Cuando una medida entra en el ámbito de aplicación de las DAR<sup>47</sup> y cuando está previsto conceder una ayuda individual ad hoc a una sola empresa o ayuda limitada a un sector de actividad, es responsabilidad del Estado miembro demostrar que se cumplen las condiciones de las DAR. Esto incluye, en concreto, que el proyecto contribuya a una estrategia coherente de desarrollo regional y que, habida cuenta de la naturaleza y dimensión del mismo, no dé lugar a distorsiones inaceptables de la competencia<sup>48</sup>.

### *2.4.1. La prueba de sopesamiento y su aplicación a las ayudas para el despliegue de la banda ancha*

- 32) Para una evaluación con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c) del TFUE, la Comisión sopesa la incidencia positiva de la medida de ayuda de cara a un objetivo de interés común y sus potenciales efectos secundarios negativos, tales como el falseamiento del comercio y la competencia.
- 33) Al aplicar esta prueba de sopesamiento, la Comisión evaluará las siguientes cuestiones:
- a) ¿Tiene la medida de ayuda un objetivo de interés común claramente definido, esto es, la ayuda propuesta a resolver una deficiencia de mercado u otro objetivo?

---

<sup>43</sup> La lista de todas las decisiones de la Comisión adoptadas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales en relación con la banda ancha está disponible en

[http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband\\_decisions.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf).

<sup>44</sup> Por ejemplo, los préstamos (por oposición a las subvenciones) pueden ser un instrumento útil para contrarrestar la falta de crédito para inversiones en infraestructuras a largo plazo.

<sup>45</sup> Sin perjuicio de la aplicación de las Directrices sobre ayudas regionales mencionadas en el apartado 31.

<sup>46</sup> Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013, DO C 54 de 4.3.2006, pp. 13-44.

<sup>47</sup> No obstante, en muchos de los casos examinados hasta la fecha por la Comisión, el territorio cubierto por una medida notificada incluía zonas asistidas y otras, y en consecuencia la evaluación de la Comisión no pudo realizarse con arreglo a las DAR. Además, a menudo la intensidad de la ayuda superaba el límite máximo permitido para ayudas regionales en dichas zonas.

<sup>48</sup> En cualquier caso, la ayuda estatal a la banda ancha aprobada con arreglo a las DAR garantizará que: i) la ayuda solo se conceda a zonas en las que no se disponga de infraestructuras comparables; ii) las redes subvencionadas ofrezcan acceso mayorista a todos los operadores terceros de forma abierta y no discriminatoria. Véase, por ejemplo, la Decisión de la Comisión en el asunto N 405/2008 - Polonia, Régimen de ayudas regionales para inversiones en energía, infraestructuras de telecomunicaciones, infraestructuras de investigación y desarrollo e instalaciones terapéuticas.

## *Proyecto*

- b) ¿Está concebida la ayuda para alcanzar el objetivo de interés común? En particular:
    - i) ¿Es la ayuda estatal un instrumento político adecuado, es decir, existen otros instrumentos más adecuados?
    - ii) ¿Se da un efecto de incentivo, es decir, modifica la ayuda el comportamiento de las empresas?
    - iii) ¿Es proporcionada la medida de ayuda, es decir, podría obtenerse el mismo cambio de comportamiento con menos ayuda?
  - c) ¿Son limitados los falseamientos de la competencia y el efecto sobre el comercio, de modo que el balance general es positivo?
- 34) Los pasos concretos de la prueba de sopesamiento en el ámbito de la banda ancha se exponen con más detalle a continuación.
- a) *Objetivo de la medida*
- 35) Existe una «deficiencia de mercado» cuando, sin intervención, los mercados no son capaces de ofrecer un resultado que se traduzca en el mayor bienestar posible para la sociedad. Esto puede ocurrir, por ejemplo, en términos de la no ejecución de inversiones socialmente rentables<sup>49</sup>. En tales casos, la concesión de ayudas estatales puede generar efectos positivos y es posible mejorar la eficiencia ajustando los incentivos de las empresas. En el sector de la banda ancha, una forma de deficiencia de mercado está relacionada con efectos externos positivos. Estos efectos surgen cuando los agentes de mercado no internalizan la totalidad de los beneficios de sus acciones. Por ejemplo, la disponibilidad de redes de banda ancha permite el desarrollo de servicios e innovación que pueden beneficiar a más usuarios que los inversores y suscriptores inmediatos de la red. En consecuencia, el mercado generaría una inversión privada insuficiente en redes de banda ancha.
- 36) Debido a las economías de densidad, generalmente las redes de banda ancha son más rentables donde la demanda potencial es mayor y está concentrada, es decir, en zonas densamente pobladas. En razón de los altos costes fijos de inversión, los costes unitarios se incrementan considerablemente al descender la densidad de población y como resultado, generalmente las redes de banda ancha tienden a cubrir rentablemente solo una parte de la población. Sin embargo, como se explica en la ADE, el acceso generalizado y asequible a la banda ancha crea efectos externos positivos dada su capacidad de acelerar el crecimiento y la innovación en todos los sectores de la economía. Cuando el mercado no ofrece suficiente cobertura de banda ancha o las condiciones de acceso no son adecuadas, la ayuda estatal puede contribuir pues a poner remedio a esta deficiencia de mercado.
- 37) Un segundo posible objetivo de interés común está relacionado con la equidad. Los Gobiernos pueden decidir intervenir para corregir desigualdades sociales o regionales generadas por el mercado. En determinados casos, las ayudas estatales a la banda ancha también pueden utilizarse para lograr objetivos de equidad, es decir, como una forma de mejorar el acceso a un medio esencial de comunicación

---

<sup>49</sup> Sin embargo, el hecho de que una empresa dada no sea capaz de emprender un proyecto sin ayuda no significa que exista una deficiencia de mercado. Por ejemplo, la decisión de una empresa de no invertir en un proyecto poco rentable o en una región con un mercado limitado o escasa competitividad de costes puede no ser un indicio de la existencia de una deficiencia de mercado, sino más bien de un mercado que funciona correctamente.

## *Proyecto*

y participación en la sociedad, así como libertad de expresión para todos los estratos sociales, reforzando de esta forma la cohesión social y territorial.

- 38) Por lo que se refiere al objetivo de interés común, la Comisión evaluará también en qué medida la intervención prevista contribuye a alcanzar los objetivos de interés común explicados anteriormente y tal como se especifican en la ADE. En la prosecución de los objetivos de la ADE ha de lograrse un delicado equilibrio entre el deseo de ofrecer infraestructuras de muy alta velocidad en las zonas urbanas para aumentar su competitividad y la necesidad de evitar que en las zonas rurales surja una nueva brecha digital que ponga en peligro los objetivos de cohesión.

### *b) Concepción de la medida*

- 39) La intervención pública en apoyo de las redes de banda ancha puede tener lugar a nivel nacional, regional o municipal<sup>50</sup>. Por ello, la coordinación de las diversas intervenciones es esencial para evitar duplicaciones e incoherencia. Para garantizar la coherencia y la coordinación de las intervenciones locales, es necesario un elevado nivel de transparencia de las iniciativas locales.
- 40) Siempre que sea posible, y respetando las competencias y especificidades, se anima a los Estados miembros a que conciban planes de alcance nacional que contengan los grandes principios rectores de las iniciativas públicas e indiquen las principales características de las redes previstas<sup>51</sup>. Los regímenes marco nacionales para el desarrollo de la banda ancha velan por la coherencia en el uso de los fondos públicos, reducen la carga administrativa sobre las pequeñas autoridades que conceden las ayudas y aceleran la aplicación de las medidas individuales de ayuda. Además, se anima a los Estados miembros a facilitar orientaciones claras a nivel central para la ejecución de proyectos de banda ancha financiados con ayuda estatal.
- 41) Al concebir una ayuda estatal que favorezca la competencia estatal en apoyo de la banda ancha, el papel de las autoridades nacionales reguladoras es particularmente importante, pues ya disponen de conocimientos técnicos y experiencia debido al papel fundamental que les atribuye la normativa sectorial<sup>52</sup>. Estas autoridades son las mejor situadas para apoyar a las autoridades públicas en relación con los regímenes de ayudas estatales y deberían ser consultadas para identificar las zonas, determinar los precios y las condiciones para el acceso mayorista, y resolver litigios entre los solicitantes de acceso y el operador de la infraestructura subvencionada. Se anima a los Estados miembros a que faciliten los recursos

---

<sup>50</sup> Con respecto a la financiación municipal y regional, véanse las decisiones de la Comisión en los asuntos SA 33420 (2011/N) - Alemania, Banda ancha en Lohr am Main, y N 699/2009 - España, Desarrollo del programa de infraestructuras de telecomunicaciones en la Región de Murcia.

<sup>51</sup> A menudo los Estados miembros notifican programas marco que describen en qué condiciones puede concederse financiación municipal o regional para el despliegue de la banda ancha. Véase, por ejemplo, N 62/2010 Ayuda para la construcción de banda ancha de alta velocidad en zonas poco pobladas de Finlandia, N 53/2010 Programa marco federal alemán de apoyo a conducciones, o N 30/2010 Desarrollo de la banda ancha en el marco del programa de desarrollo rural, Suecia.

<sup>52</sup> Como referencia, véase la nota a pie de página 5.

## *Proyecto*

adecuados a dichas autoridades para que puedan desempeñar esta función de apoyo. Cuando sea necesario, los Estados miembros deberían establecer una base jurídica adecuada para esta participación de las autoridades nacionales reguladoras en los proyectos de ayudas estatales a la banda ancha. Sería muy recomendable que dichas autoridades publicasen directrices para las autoridades locales que incluyesen recomendaciones sobre el análisis del mercado, productos de acceso mayorista y precios<sup>53</sup>.

- 42) Además de la implicación de las autoridades nacionales reguladoras, las autoridades nacionales de competencia pueden asimismo asesorar, en particular en relación con grandes programas marco que ayuden a crear condiciones de competencia equitativas para los operadores y a evitar que una proporción exageradamente elevada de los fondos públicos se destinen a un operador, reforzando así su posición de mercado (que posiblemente ya sea dominante)<sup>54</sup>.
- 43) Para un correcto diseño de la medida, la prueba de sopesamiento establece asimismo que la ayuda estatal es un instrumento político *adecuado* para solucionar el problema. A este respecto, mientras que la regulación previa ha facilitado en muchos casos el despliegue de la banda ancha en zonas urbanas y en las más densamente pobladas, puede que no sea un instrumento suficiente para permitir la prestación de los servicios de banda ancha, sobre todo en zonas insuficientemente atendidas donde la rentabilidad inherente de la inversión es baja<sup>55</sup>. Asimismo, aunque pueden contribuir positivamente a la penetración de la banda ancha, las medidas que inciden en el aspecto de la demanda en favor de la banda ancha (por ejemplo, vales para los usuarios finales) no siempre pueden solucionar la falta de despliegue de la banda ancha<sup>56</sup>. Por tanto, en algunas situaciones tal vez no existan alternativas a la concesión de financiación pública para superar la falta de conexión mediante banda ancha.
- 44) Por lo que se refiere al *efecto incentivador* de la medida, debe comprobarse si la inversión en la red de banda ancha no se habría realizado en el mismo plazo sin ayudas estatales. Cuando un operador está sometido a determinadas obligaciones para cubrir una zona<sup>57</sup>, quizás no pueda acogerse a ayuda estatal, ya que esta ayuda es poco probable que tenga un efecto incentivador.
- 45) Al evaluar el carácter *proporcional* de las medidas notificadas, la Comisión ha destacado una serie de condiciones necesarias para minimizar la ayuda estatal implicada y el falseamiento potencial de la competencia, como se explica con más detalle en las secciones siguientes (en particular la 3.2.2.).

---

<sup>53</sup> Esto aumentaría la transparencia, reduciría la carga administrativa que pesa sobre las autoridades locales y podría suponer que las autoridades nacionales reglamentarias no tuvieran que analizar cada asunto de ayuda estatal de forma individual.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, el dictamen n° 12-A-02, de 17 de enero de 2012, relativo a una solicitud de dictamen de la Comisión de Economía, Desarrollo Durable y Ordenación del Territorio del Senado francés relativo al marco de intervención de las colectividades territoriales en materia de despliegue de redes de muy alta velocidad.

<sup>55</sup> Véanse, por ejemplo, las Decisiones de la Comisión N 473/2007 - Italia, Conexión de banda ancha para el Alto Adige, y N 570/2007 - Alemania, Banda ancha en zonas rurales de Baden-Württemberg.

<sup>56</sup> Véase por ejemplo la Decisión de la Comisión N 222/2006 - Italia, Ayuda para subsanar la brecha digital en Cerdeña.

<sup>57</sup> Esto puede aplicarse, por ejemplo, a los operadores móviles de «evolución a largo plazo» con objetivos de cobertura en virtud de las condiciones de su licencia en la zona objetivo. Del mismo modo, si un operador designado con una obligación de servicio universal recibe una compensación por servicio público, no puede concederse ayuda estatal adicional para financiar la misma red.

## *Proyecto*

### *(c) Limitar la distorsión de la competencia y procedimiento de sopesamiento*

- 46) Una concepción cuidadosa del régimen de ayudas estatales para la banda ancha debe garantizar que el balance final de los efectos de la medida sea positivo.
- 47) A este respecto, el efecto de la medida de ayuda estatal se puede describir como el cambio de actividad en relación con lo que habría sucedido sin la ayuda. Los efectos positivos de la ayuda están estrechamente relacionados con el cambio de comportamiento del beneficiario que permite alcanzar el objetivo de interés común perseguido. En el sector de la banda ancha, la ayuda conduce al despliegue de una nueva infraestructura que no se habría implantado de otro modo, consiguiendo así una mayor capacidad y rapidez en el mercado, así como la bajada de precios y la mejora de la oferta, la calidad y la innovación.
- 48) En su evaluación, la Comisión examinará en qué medida una red subvencionada puede garantizar un «cambio de rumbo» en términos de disponibilidad de banda ancha. Este cambio puede demostrarse si, como resultado de la intervención pública: 1) el licitador seleccionado<sup>58</sup> realiza nuevas inversiones importantes en la red de banda ancha; 2) la infraestructura subvencionada aporta un nivel significativo de nuevas capacidades al mercado en términos de disponibilidad y capacidad de servicios de banda ancha<sup>59</sup>.
- 49) Los efectos negativos en la competencia y el comercio resultan también del cambio de comportamiento del beneficiario inducido por la ayuda. La magnitud del falseamiento de la competencia puede medirse atendiendo a sus efectos en los competidores. De hecho, si como consecuencia de la concesión de la ayuda los competidores ven cómo la rentabilidad de sus inversiones previas disminuye pueden decidir reducir sus propias inversiones futuras o incluso simplemente retirarse del mercado<sup>60</sup>. Además, cuando el beneficiario de la ayuda tiene ya una posición dominante en un mercado o puede convertirse en dominante debido a inversiones con financiación estatal, la medida de ayuda podría debilitar la presión competitiva que pueden ejercer los competidores.
- 50) Si la prueba de sopesamiento pone de manifiesto que los efectos negativos superan a los positivos, la Comisión puede prohibir la ayuda o requerir que se adopten medidas correctoras en relación con su concepción o con las distorsiones que ha provocado en la competencia.

---

<sup>58</sup> Por ejemplo, las inversiones marginales referidas únicamente a la actualización de los componentes activos de la red no deben poder optar a ayudas estatales. Del mismo modo, aunque determinadas tecnologías potenciadoras de la transmisión mediante cable (como la vectorización) podrían incrementar las capacidades de las redes existentes, podrían no requerir importantes inversiones en nuevas infraestructuras y por ello quedarían excluidas de las ayudas estatales.

<sup>59</sup> Por ejemplo, una mejora de una red básica a una de banda ancha de nueva generación, o desde una FTTC a una de altísima velocidad (en las condiciones estrictas establecidas en la sección 3.3.3), podría suponer un cambio considerable. En zonas en las que ya existen redes de banda ancha, este cambio brusco podría garantizar que el uso de ayuda estatal no suponga una duplicación de la infraestructura existente. Por ejemplo, debido a sus limitaciones y su topología técnica similares, la construcción de redes inalámbricas en una zona en la que ya existe una red móvil es improbable que aporte nuevas capacidades significativas. Del mismo modo, una pequeña mejora gradual de las infraestructuras existentes, por ejemplo de 6 a 12 Mbps, es improbable que aporte capacidades de servicio adicionales (y podría favorecer desproporcionadamente al operador existente).

<sup>60</sup> Este tipo de efectos puede ser citado como «efecto de exclusión».



## Proyecto

### 3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS EN EL CASO DE AYUDAS ESTATALES A REDES BÁSICAS Y A REDES DE ACCESO DE NUEVA GENERACIÓN

#### 3.1. Tipos de redes de banda ancha

- 51) A efectos de la evaluación de las ayudas estatales, las presentes Directrices distinguen entre redes básicas y redes de acceso de nueva generación.
- 52) Varias plataformas tecnológicas pueden considerarse como redes de banda ancha básica; se trata de las soluciones ADSL, por cable, móvil, inalámbrica y por satélite.
- 53) En la fase actual de desarrollo de la tecnología y del mercado, las redes de acceso de nueva generación son redes de acceso por cable que consisten total o parcialmente en elementos ópticos y son capaces de prestar servicios de acceso de banda ancha con características mejoradas (por ejemplo, mayor volumen) en comparación con los servicios a través de las redes de cobre existentes<sup>61</sup>. Pueden prestar servicios de muy alta velocidad y soportar numerosos servicios digitales avanzados convergentes. Es decir, en el actual estadio del mercado y del desarrollo tecnológico, se trata fundamentalmente de redes de fibra óptica o de cable mejoradas<sup>62</sup>.
- 54) En las condiciones adecuadas, la mejora gradual de las infraestructuras existentes (por ejemplo, la extensión de la fibra hasta los nodos) todavía puede contribuir apreciablemente a alcanzar los objetivos de velocidad de la ADE, especialmente en zonas donde el despliegue de una infraestructura completamente nueva no sería económicamente viable. Estas redes de nueva generación podrían ser rentables e impulsar un cambio profundo en términos de disponibilidad de banda ancha para zonas desfavorecidas. Sin embargo, aunque la velocidad de conexión es una característica importante de las redes de acceso de nueva generación, no es la única. Aparte de una cierta velocidad de descarga, las redes de acceso de nueva generación (que son más adecuadas para zonas urbanas) con perspectivas de futuro presentan al menos las siguientes características: i) mejor conectividad, ii) ofrecen la posibilidad de velocidades simétricas, iii) representan un avance tecnológico viable y no temporal al llevar la fibra hasta los locales del cliente, iv) admiten una competencia basada en las infraestructuras. En términos generales, estas redes suponen un gran avance en comparación con la actual generación de soluciones tecnológicas y facilitan así la mejora de todos los aspectos de la tecnología y los servicios de banda ancha<sup>63</sup>.
- 55) Es importante tener presente que a largo plazo se espera que las redes de acceso de nueva generación sustituyan a las de banda ancha básica existentes, y no solo que las mejoren. En la medida en que las redes de acceso de nueva generación

---

<sup>61</sup> Véase también la Recomendación 2010/572/UE de la Comisión, de 20 de septiembre de 2010, relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA), DO L 251 de 25.9.2010, pp. 35-48 (Recomendación sobre las redes de nueva generación). En la actual fase de evolución tecnológica y de mercado, ni las tecnologías por satélite ni por red móvil o por cable (incluida la «evolución a largo plazo») parecen ser capaces de prestar servicios de banda ancha simétrica de muy alta velocidad, en especial porque estas soluciones tecnológicas son «compartidas» y, por ello, las velocidades dependerán del número de usuarios conectados en una zona dada. Sin embargo, debido a la rápida evolución tecnológica, la Comisión seguirá de cerca los avances de la tecnología y los cambios en la definición de las redes de nueva generación y su interpretación consiguiente, en caso de evolución de las tecnologías.

<sup>62</sup> Utilizando como mínimo la normativa «DOCSIS 3.0» para módem.

<sup>63</sup> En el futuro, las redes de acceso de nueva generación tendrán velocidad y capacidad para transmitir contenidos de alta definición, soportar aplicaciones a la carta que requieran mucha capacidad de banda ancha así como llevar a las empresas conexiones de banda ancha simétrica asequibles.

## *Proyecto*

requieren una nueva arquitectura de red que ofrece servicios que mejoran significativamente la calidad con respecto a los actuales, así como múltiples servicios que no podrían ofrecerse con las redes actuales, es probable que en el futuro existan marcadas diferencias entre zonas cubiertas y zonas no cubiertas por las redes de acceso de nueva generación<sup>64</sup>.

- 56) Los Estados miembros pueden decidir libremente qué forma adoptará su intervención, siempre que se ajuste a las normas sobre ayuda estatal. En algunos casos, los Estados miembros pueden decidir financiar las denominadas redes de próxima generación, es decir, redes de apoyo que no llegan al usuario final. Se trata de redes que constituyen un insumo necesario para que los operadores minoristas de telecomunicaciones puedan prestar servicios de acceso a los usuarios finales. Estos tipos de redes pueden usarse tanto para redes básicas como de acceso de nueva generación y depende de las decisiones (de inversión) de los operadores de telecomunicaciones qué tipo de infraestructura de «bucle local» desean conectar a la red de apoyo<sup>65</sup>. Las autoridades públicas también pueden decidir emprender solo obras de ingeniería civil (como excavación en suelo público o construcción de conducciones) para permitir y acelerar el despliegue por los operadores de sus propios elementos de red.

### *3.2. Ayuda estatal a las redes de banda ancha básica*

#### *3.2.1. Distinción entre zonas blancas, grises y negras en las redes de banda ancha básica*

- 57) Para evaluar las deficiencias de mercado y los objetivos de equidad, puede hacerse una distinción entre los tipos de zonas servidas, tal como se explica en las siguientes secciones. Para identificar las zonas objetivo, siempre que la intervención pública se limite a la red de apoyo, la evaluación de las ayudas estatales tendrá en cuenta la situación tanto en los mercados de apoyo como en los de acceso<sup>66</sup>.
- 58) Las diferentes normas para justificar las intervenciones públicas en estas zonas geográficas se describen más adelante.

*«Zonas blancas»: promoción de la cohesión territorial y del objetivo de desarrollo económico*

- 59) Las «zonas blancas» son aquellas en las que no existe infraestructura de banda ancha y es poco probable que se desarrolle en un futuro próximo. Los objetivos de la Comisión con respecto a la ADE implican una cobertura ubicua de servicios básicos de banda ancha en la UE para 2013 y de al menos 30 Mbps para 2020. Por ello constituye una prioridad invertir a tiempo en zonas que todavía no están suficientemente cubiertas. Por tanto, la Comisión acepta que al aportar apoyo financiero para la prestación de servicios de banda ancha en zonas en las que no están disponibles actualmente, los Estados miembros persiguen objetivos de verdadera cohesión y desarrollo económico y, por tanto, probablemente su

---

<sup>64</sup> Si en la actualidad las diferencias entre una zona que solo cuenta con Internet de banda estrecha (conmutación) y otra en la que existe banda ancha significa que la primera es una zona «blanca», del mismo modo, una zona que carezca de infraestructura de banda ancha de nueva generación, pero que disponga de infraestructura básica de banda ancha deberá también considerarse zona «blanca» a efectos de las redes de acceso de nueva generación.

<sup>65</sup> Decisión de la Comisión en el asunto N 407/2009 - España - Fibra óptica en Cataluña (Xarxa Oberta).

<sup>66</sup> Decisiones de la Comisión en los asuntos N 407/2009 - España - Fibra óptica en Cataluña (Xarxa Oberta), y SA. 33438 Red de banda ancha en Polonia Oriental.

## Proyecto

intervención sea acorde con el interés común<sup>67</sup>. Sin embargo, para garantizar que tal intervención no impida la inversión privada en esas zonas, el organismo que concede la ayuda debe verificar que no hay inversores privados dispuestos a desarrollar su propia infraestructura en un futuro próximo mediante la publicación de un resumen de la medida de ayuda prevista e invitando a las partes interesadas a formular observaciones. El término «futuro próximo» debe entenderse como referido a un período de tres años<sup>68</sup>. Los Estados miembros podrán decidir dar un margen de tiempo superior a tres años, si así se indica en sus estrategias nacionales de banda ancha<sup>69</sup> y está en consonancia con la perspectiva de inversión de la autoridad que concede la ayuda para el desarrollo de la infraestructura subvencionada<sup>70</sup>.

- 60) Existe el riesgo de que una mera «manifestación de interés» de un inversor privado pueda retrasar la prestación de servicios de banda ancha en la zona afectada si posteriormente las inversiones no se materializan y, al mismo tiempo, la intervención pública se ha congelado. Por ello, el organismo que concede la ayuda deberá exigir determinados compromisos del inversor privado antes de aplazar la intervención pública. Estos compromisos deben garantizar la realización de avances significativos en términos de cobertura en el período de tres años o en el período más largo previsto para la inversión que reciba el apoyo. También podrá solicitar al operador que celebre un contrato que resuma los compromisos de despliegue. Este contrato podría establecer una serie de etapas que deberían cubrirse durante ese período de tres años<sup>71</sup> así como la obligación de informar sobre los avances logrados. Si no se alcanza uno de ellos, la autoridad que concede la ayuda podrá seguir adelante con sus planes de intervención pública.

### *«Zonas grises»: necesidad de una evaluación más detallada*

- 61) Las «zonas grises» son aquellas en las que ya existe un operador de red y no es probable que se desarrolle otra red en un futuro próximo<sup>72</sup>, aunque la mera existencia de dicho operador no implica necesariamente que no haya una

---

<sup>67</sup> Véanse, por ejemplo, las Decisiones de la Comisión N 607/2009 Régimen de banda ancha rural, Irlanda, y N 172/2009, Desarrollo de la banda ancha en Eslovenia.

<sup>68</sup> El período de tres años comienza a contar en el momento de la publicación de la medida de ayuda prevista.

<sup>69</sup> Esta opción debe sin embargo tener debidamente en consideración que los intereses de las regiones insuficientemente cubiertas del país no queden al margen, y prever una revisión periódica de la clasificación de las zonas afectadas.

<sup>70</sup> Esto significa que las autoridades públicas habrán alcanzado una fase equivalente en el desarrollo de la infraestructura, tal como sería pedido por los operadores comerciales consultados.

<sup>71</sup> A este respecto, un operador tendrá que poder demostrar que en el plazo de tres años cubrirá una parte sustancial del territorio y de la población afectada. Por ejemplo, la autoridad que concede la ayuda puede solicitar a cualquier agente económico que haya declarado interés en la construcción de su propia infraestructura en una zona objetivo que presente un plan empresarial creíble, justificantes (préstamos bancarios, etc.) y un calendario detallado del plan de despliegue en el plazo de dos meses. Además, en el plazo de 12 meses la inversión deberá haberse iniciado, una vez obtenida la mayoría de los derechos necesarios para la ejecución del proyecto. Cada semestre podrán acordarse etapas adicionales relativas a los avances de la medida.

<sup>72</sup> La misma empresa puede explotar redes fijas y móviles en la misma zona, pero esto no cambiará el «color» de dicha zona.

## *Proyecto*

deficiencia de mercado o un problema de cohesión<sup>73</sup>. Si este operador dispone de poder de mercado (monopolio), puede ofrecer a los ciudadanos una combinación de calidad de servicio y precios que no sea óptima. Determinadas categorías de usuarios pueden no ser adecuadamente atendidos o, a falta de tarifas de acceso mayorista reguladas, los precios al por menor pueden ser superiores a los aplicados por los mismos servicios ofrecidos en zonas o regiones del país más competitivas aunque comparables. Si, además, solo hay perspectivas limitadas de que se incorporen al mercado operadores alternativos, la financiación de tal infraestructura alternativa podría ser una medida adecuada<sup>74</sup>.

- 62) Por otra parte, en zonas en las que ya existe un operador de red de banda ancha, las subvenciones para la construcción de una red alternativa pueden falsear la dinámica del mercado. Por consiguiente, el apoyo estatal para el despliegue de redes de banda ancha en «zonas grises» solo está justificado en caso de que se demuestre claramente que persiste una deficiencia del mercado. Será necesario un análisis más detallado y una evaluación exhaustiva de la compatibilidad.
- 63) Las «zonas grises» podrían acogerse a ayudas estatales a condición de que se cumplan las condiciones de compatibilidad de la sección 3.2.2, si se demuestra que: i) no se prestan servicios asequibles o adecuados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos o empresas; ii) no existen medidas menos falseadoras (incluida una regulación previa) para alcanzar los mismos objetivos; iii) no existen otros operadores que tengan previsto comenzar a invertir en la zona de que se trate en un plazo de tres años. Deberían aportarse pruebas al efecto, según lo previsto en las condiciones expuestas en el apartado 60.
- 64) Con el fin de establecer i) y ii), la Comisión evaluará en concreto si:
  - a) las condiciones generales de mercado no son adecuadas, considerando, entre otros elementos, el nivel actual de precios de la banda ancha y el tipo de servicios ofrecidos a los usuarios finales (residenciales y empresariales) y sus condiciones;
  - b) a falta de regulación previa impuesta por una autoridad nacional reguladora, el acceso efectivo a la red no se ofrece a terceros o las condiciones de acceso no propician una competencia efectiva;

---

<sup>73</sup> La situación competitiva se evalúa en función del número de operadores de infraestructuras existentes. En la Decisión de la Comisión N 330/2010 - Francia - Programa nacional de muy alta velocidad, se aclaró que la existencia de varios proveedores minoristas en una red (incluido el acceso desagregado al bucle local) no convierte la zona en negra, sino que el territorio sigue siendo una zona gris al existir únicamente infraestructura. Al mismo tiempo, la existencia de operadores competidores (a nivel minorista) se considerará un indicio de que, aunque gris, la zona puede no ser problemática en términos de presencia de una deficiencia de mercado. Para ello deberán presentarse pruebas convincentes de problemas de acceso o de calidad del servicio.

<sup>74</sup> En su Decisión N 131/2005 - Reino Unido, Proyecto FibreSpeed de banda ancha, Gales, la Comisión tuvo que evaluar si la ayuda financiera concedida por las autoridades galesas para la construcción de una red de fibra óptica abierta y neutral que conectaba 14 parques empresariales podría seguir considerándose compatible aun cuando su ubicación ya estuviera atendida por el operador de red tradicional, que ofrecía líneas arrendadas a precios regulados. La Comisión consideró que las líneas arrendadas ofrecidas por el operador tradicional eran muy caras y que prácticamente no estaban al alcance de las PYME. Véase también la Decisión de la Comisión N 890/2006 - Francia, Ayuda de Sicoval a una red de muy alta velocidad, y N 284/2005 - Irlanda, Programa regional de banda ancha: redes de áreas metropolitanas, fases II y III.

## *Proyecto*

- c) las barreras generales a la entrada excluyen la entrada potencial de otros operadores de comunicaciones electrónicas;<sup>75</sup>
  - d) ninguna de las medidas adoptadas o soluciones impuestas por la autoridad nacional reguladora o por la autoridad de competencia en lo que se refiere al proveedor de la red existente ha podido solucionar dichos problemas.
- 65) Solo las zonas grises que cumplan los criterios mencionados anteriormente serán sometidas a la prueba de compatibilidad detallada en la sección 3.2.2.

*Zonas «negras»: no es necesaria la intervención estatal*

- 66) Cuando en una zona geográfica dada existen al menos dos proveedores de red de banda ancha básica y los servicios de banda ancha se prestan en condiciones competitivas (competencia basada en infraestructuras), se puede suponer que no hay deficiencia de mercado. Por consiguiente, queda poco margen para que una intervención estatal reporte mayores beneficios. Por el contrario, el apoyo estatal para la financiación de la construcción de una red de banda ancha adicional con capacidades comparables llevará, en principio, a un falseamiento inaceptable de la competencia y al desplazamiento de inversores privados. En consecuencia, si no existe una deficiencia de mercado claramente demostrada, la Comisión considerará negativamente las medidas de financiación del despliegue de una infraestructura de banda ancha adicional en una «zona negra»<sup>76</sup>

### *3.2.2. Concepción de la medida y necesidad de limitar el falseamiento de la competencia*

- 67) Además de demostrar los elementos de la prueba de sopesamiento (entre otros, el objetivo, la existencia de una deficiencia de mercado, la idoneidad y el efecto incentivador de la medida, el limitado falseamiento de la competencia, así como la demostración del «cambio de rumbo», como se explica en la sección 2.4), deberán cumplirse las siguientes condiciones necesarias para demostrar la proporcionalidad de la medida. La falta de cualquiera de estas condiciones requerirá muy probablemente una evaluación pormenorizada<sup>77</sup> que podría resultar en una conclusión negativa sobre la compatibilidad de la ayuda con el mercado interior.
- a) *Mapa detallado y análisis de la cobertura:* los Estados miembros deberán identificar claramente qué zonas geográficas estarán cubiertas por la medida de apoyo<sup>78</sup>, siempre que sea posible en cooperación con los organismos nacionales competentes, tales como las autoridades nacionales reguladoras. Los ejemplos de mejores prácticas sugieren la creación de una base de datos central de la infraestructura disponible a escala nacional que incremente la transparencia y reduzca los costes de despliegue de pequeños proyectos locales. Los Estados

---

<sup>75</sup> Por ejemplo, si la red de banda ancha ya instalada se construyó basándose en un uso o acceso privilegiado a conducciones no accesibles a los demás operadores de redes o no compartidas con ellos.

<sup>76</sup> Véase la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, sobre la medida C 35/2005 (ex N 59/2005) - Países Bajos, Infraestructura de banda ancha en Appingedam, DO L 86 de 27.3.2007, p. 1. En dicha Decisión, la Comisión señaló que las fuerzas competitivas del mercado específico no se habían tenido debidamente en cuenta. En particular, que el mercado de banda ancha holandés era un mercado cambiante en el que los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas, incluidos los operadores de cable y los proveedores de servicios de Internet, estaban introduciendo servicios de banda ancha de muy alta capacidad sin ningún apoyo estatal.

<sup>77</sup> Generalmente en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE.

<sup>78</sup> Este mapa debe efectuarse sobre la base de los hogares cubiertos por una determinada infraestructura de red y no en función del número real de hogares o de clientes conectados como abonados.

## *Proyecto*

miembros tienen libertad para definir las zonas objetivo, aunque se les invita a que tengan en cuenta las condiciones económicas de las regiones afectadas antes de lanzar la licitación<sup>79</sup>.

- b) *Consulta pública:* los Estados miembros deben dar una publicidad adecuada a las principales características de la medida y a la lista de zonas objetivo mediante la publicación de la información relevante del proyecto e invitando a la presentación de observaciones. La difusión a través de una página Internet a escala nacional garantiza, en principio, que esta información esté a disposición de todas las partes interesadas. Al verificar asimismo los resultados del mapa detallado mediante consulta pública, los Estados miembros minimizan el falseamiento de la competencia con los proveedores existentes y con los que ya tienen planes de inversión para un futuro próximo, permitiéndoles así planificar sus actividades<sup>80</sup>. Un mapa detallado y una consulta exhaustiva no solo garantizan un alto grado de transparencia, sino que sirven también como instrumento esencial para definir la existencia de zonas blancas, grises y negras<sup>81</sup>.
- c) *Procedimiento de licitación:* cuando las autoridades adjudicadoras deciden seleccionar un operador para construir la infraestructura subvencionada<sup>82</sup>, la licitación se realizará ateniéndose a los principios de las Directivas de la UE sobre

---

<sup>79</sup> Por ejemplo, unas zonas objetivo demasiado pequeñas pueden no dar suficientes incentivos económicos para que los agentes de mercado opten a la ayuda, aunque unas zonas demasiado grandes podrían reducir la competencia resultante del proceso de selección. Varios procedimientos de licitación también permiten a diferentes empresas poder beneficiarse de ayudas estatales evitando así que una de ellas (ya dominante) se vea reforzada por las medidas de ayuda estatal favoreciendo a los grandes operadores del mercado o descartando tecnologías que serían competitivas principalmente en zonas objetivo más pequeñas.

<sup>80</sup> En los casos en que pueda demostrarse que los operadores existentes no facilitaron información significativa a una autoridad pública a efectos de establecer el mapa detallado, dicha autoridad tendrá que basarse en la información de que disponga.

<sup>81</sup> Véase por ejemplo la Decisión de la Comisión en el asunto N 266/2008 Banda ancha en zonas rurales de Baviera, Alemania.

<sup>82</sup> En contraposición a su explotación directa, como en la Decisión de la Comisión en el asunto N 330/2010 Programa nacional de muy alta velocidad, Francia. En este caso, para garantizar los resultados en materia de competencia logrados desde la liberalización del sector de las comunicaciones electrónicas en la Unión y, en particular, la competencia que existe actualmente en el mercado minorista de banda ancha, en el caso de una red subvencionada gestionada públicamente: 1) los operadores de la red de propiedad pública deberán limitar su actividad en las zonas destinatarias previamente definidas y no expandirse a otras regiones comercialmente atractivas; 2) la autoridad pública (o la entidad interna) no tendrá ánimo de lucro, pero sus gastos e ingresos deberán estar equilibrados; 3) la autoridad pública deberá limitar sus actividades a mantener la infraestructura pasiva y a conceder acceso a ella, pero no deberá competir en el sector minorista con operadores comerciales; 4) presentará una separación contable entre los fondos utilizados para el funcionamiento de las redes y otros fondos a disposición de la autoridad pública.

## Proyecto

contratación pública<sup>83</sup>. Ello garantiza la transparencia a todos los inversores que deseen presentar ofertas para ejecutar o gestionar el proyecto subvencionado<sup>84</sup>. Un trato igual y no discriminatorio de todos los licitadores y unos criterios de evaluación objetivos son condiciones imprescindibles. La licitación es un método que reduce el coste para el presupuesto, minimiza la potencial ayuda estatal y al mismo tiempo reduce el carácter selectivo de la medida ya que no se conoce de antemano quién es el beneficiario elegido<sup>85</sup>. Los Estados miembros deben garantizar un proceso suficientemente transparente<sup>86</sup> y un resultado competitivo y utilizar una página Internet central a nivel nacional para la publicación de todos los procedimientos de licitación en curso sobre medidas de ayuda estatal a la banda ancha.

- d) *Oferta económicamente más ventajosa*: en el contexto de un procedimiento de licitación, el organismo que concede la ayuda establecerá criterios de adjudicación en base a los cuales se evaluarán los datos cualitativos presentados que deberá cumplir el adjudicatario. Entre dichos criterios pueden incluirse, por ejemplo, la cobertura geográfica<sup>87</sup>, la sostenibilidad del enfoque tecnológico o el impacto sobre la competencia de la solución propuesta<sup>88</sup>. Tales criterios cualitativos tienen que ser ponderados en relación con el importe de la ayuda solicitada. Con el fin de reducir el importe de la ayuda que se vaya a conceder, en condiciones de calidad si no idénticas sí similares, el licitador que solicite el menor importe de ayuda recibirá en principio más puntos prioritarios en la evaluación general de su oferta. La autoridad adjudicadora deberá especificar siempre de antemano la valoración relativa que otorgará a cada uno de los criterios (cualitativos) elegidos.
- e) *Neutralidad tecnológica*: en principio, los servicios básicos de banda ancha pueden prestarse en un conjunto de infraestructuras de red que utilizan tecnologías de tipo alámbrico, inalámbrico, por satélite y de telefonía móvil o una combinación de las mismas. Como existen diferentes soluciones tecnológicas, la licitación no deberá favorecer ni excluir a ninguna tecnología o plataforma de red particulares. Los licitadores deberán poder proponer la prestación de los servicios de banda ancha solicitados utilizando o combinando cualquier tecnología que consideren adecuada. Sobre la base de los criterios de licitación objetivos, la

---

<sup>83</sup> Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos de obras públicas, contratos públicos de suministro y contratos de servicio público, DO L 134 de 30.4.2004, pp. 114-240.

<sup>84</sup> Cuando la autoridad adjudicadora selecciona un beneficiario de la ayuda, el proceso de selección no es en realidad una licitación, pese a lo cual deberán respetarse el espíritu y los principios de las Directivas sobre contratación pública.

<sup>85</sup> Véanse, por ejemplo, las Decisiones de la Comisión N 475/2007- Irlanda, Régimen nacional de banda ancha (NBS); N 157/2006 - Reino Unido, Proyecto regional de banda ancha digital en South Yorkshire.

<sup>86</sup> Cuando el objeto de la licitación es un contrato público cubierto por las Directivas de la UE sobre contratación pública 2004/17/CE o 2004/18/CE, el anuncio de licitación se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* a fin de asegurar una competencia en todo el ámbito de la UE, de conformidad con los requisitos de estas Directivas. En todos los demás casos, la información relativa a la licitación debe publicarse al menos a escala nacional.

<sup>87</sup> En términos de la zona geográfica definida en el anuncio de licitación.

<sup>88</sup> Por ejemplo, las topologías de red que permiten una separación plena y efectiva podrían recibir más puntos. Debe tenerse en cuenta que en esta fase de desarrollo del mercado, una topología punto a punto es más favorable a la competencia a largo plazo que una topología punto a multipunto, mientras que los costes de despliegue son comparables, en particular en las zonas urbanas. Las redes de punto a multipunto pueden proporcionar una desagregación plena y efectiva una vez normalizado y exigido, en virtud de los marcos reglamentarios aplicables, el acceso por multiplicación por división de la longitud de onda (WDM)-red óptica pasiva (PON).

## Proyecto

autoridad adjudicadora podrá seleccionar la solución tecnológica o combinación de soluciones tecnológicas que considere más adecuada.

- f) *Utilización de infraestructuras existentes:* dado que la reutilización de las infraestructuras existentes es uno de los principales factores determinantes de los costes de despliegue de la banda ancha, los Estados miembros fomentarán que los licitadores recurran a cualquier infraestructura existente disponible con el fin de evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos y de reducir el importe de la financiación pública. Todo operador que posea o controle una infraestructura (con independencia de que sea o no sea realmente utilizada) en la zona objetivo y que desee participar en la licitación deberá cumplir las siguientes condiciones: i) informar al organismo que concede la ayuda y a la autoridad nacional reguladora sobre dicha infraestructura durante la consulta pública; ii) otorgar acceso a dicha infraestructura a todos los demás candidatos potenciales en los mismos términos y condiciones que los que él utilice para su propia oferta; iii) aportar toda la información pertinente y acceso a otros licitadores con tiempo suficiente para que estos puedan incluir en su oferta esta infraestructura. Los Estados miembros deberán crear una base de datos nacional sobre la disponibilidad de las infraestructuras existentes que podrían ser reutilizadas para el despliegue de la banda ancha.
- g) *Acceso mayorista:* el acceso mayorista efectivo de terceros a una infraestructura de banda ancha subvencionada es un componente indispensable de toda medida estatal de apoyo a la banda ancha. En particular, permite a operadores terceros competir con el licitador elegido (cuando éste también actúe a nivel minorista), reforzando con ello la oferta y la competencia en las zonas afectadas por la medida y evitando, al mismo tiempo, la creación de servicios regionales monopolísticos. Al aplicarse únicamente a los beneficiarios de ayudas estatales, esta condición no está supeditada a ningún análisis previo de mercado con arreglo al artículo 7 de la Directiva marco<sup>89</sup>. El tipo de obligaciones de acceso mayorista impuestas a una red subvencionada debería corresponder al conjunto de obligaciones de acceso definidas en el Reglamento sectorial<sup>90</sup>. En principio, las empresas subvencionadas deberán ofrecer una mayor gama de productos de acceso mayorista que los impuestos por las autoridades nacionales reguladoras en virtud del Reglamento sectorial, a los operadores que tienen un poder de mercado significativo<sup>91</sup>, ya que el beneficiario de la ayuda no solo utiliza sus propios recursos, sino el dinero de los contribuyentes para desplegar su propia infraestructura<sup>92</sup>. Este acceso

---

<sup>89</sup> Además, siempre que los Estados miembros opten por un modelo de gestión según el cual la infraestructura de banda ancha subvencionada ofrezca a terceros únicamente servicios de acceso mayorista, y no servicios minoristas, los probables falseamientos de la competencia se reducen aún más, puesto que este modelo de gestión de redes contribuye a evitar cuestiones potencialmente complejas relacionadas con precios predatorios y formas encubiertas de discriminación en el acceso. Véase, por ejemplo, SA.30317 Banda ancha de alta velocidad en Portugal.

<sup>90</sup> Siempre que la medida de ayuda estatal se refiera a la financiación de nuevas infraestructuras pasivas como conducciones o postes, el acceso a ellas deberá concederse también por tiempo ilimitado. Véanse, por ejemplo, las Decisiones de la Comisión en los asuntos N 53/3010 - N53/2010 Programa marco federal alemán de apoyo a conducciones; N 596/2009 - Italia - Cobertura de la brecha digital en Lombardía; N 383/2009 - Alemania - Modificación de N 150/2008 Banda ancha en zonas rurales de Sajonia; N 330/2010 - Francia - Programa nacional de muy alta velocidad.

<sup>91</sup> Por ejemplo, en el caso de las redes de nueva generación, el punto de referencia debe ser la lista de productos de acceso incluidos en la Recomendación sobre las redes de nueva generación.

<sup>92</sup> Si la ayuda estatal se otorga para financiar conducciones, éstas deben ser suficientemente grandes para dar cabida a varias redes de cable y poder acoger soluciones de punto a multipunto y de punto a punto.



## *Proyecto*

mayorista debe ser concedido lo antes posible antes de comenzar a explotar la red<sup>93</sup>.

El acceso mayorista efectivo a la infraestructura subvencionada<sup>94</sup> deberá ofrecerse como mínimo durante un período de siete años. Si transcurrido dicho plazo las autoridades nacionales reguladoras consideran que el operador de la infraestructura, con arreglo al marco regulador aplicable, tiene un peso significativo en el mercado específico de que se trate, la obligación de acceso deberá ampliarse. Se invita a las autoridades nacionales reguladoras o a otros organismos nacionales competentes a publicar directrices destinadas a las autoridades adjudicatarias relativas a los principios aplicables a la fijación de las condiciones y tarifas de acceso mayorista. En el caso de que una red de banda ancha financiada con fondos públicos incluya tanto infraestructuras existentes como de nueva creación, cualquier obligación de acceso impuesta por el organismo que concede la ayuda deberá aplicarse a toda la red y no estará sujeta a ninguna limitación<sup>95</sup>. Las obligaciones de acceso serán ejecutadas con independencia de cualquier cambio en la propiedad, la gestión o el funcionamiento de las infraestructuras subvencionadas.

Puede darse el caso de que en zonas rurales con baja densidad de población, donde los servicios de banda ancha son limitados, la imposición de todos los tipos de productos de acceso aumente de forma desproporcionada los costes de inversión, sin ofrecer ventajas significativas en términos de mayor competencia. En tal situación, puede preverse que los productos de acceso que requieran intervenciones caras en la infraestructura subvencionada no previstas (por ejemplo, instalación de puntos de distribución intermedios) solo sean ofrecidos en caso de que exista una demanda razonable de un tercer operador. La demanda se considera razonable si: i) el demandante de acceso establece un plan de negocios coherente que justifique el desarrollo del producto en la red subvencionada; ii) en la misma zona geográfica ningún otro operador ofrece ningún producto de acceso comparable a precios equivalentes a los de las zonas más densamente pobladas<sup>96</sup>.

- h) *Precios de acceso mayorista*: la evaluación comparativa es un instrumento importante para garantizar que la ayuda concedida sirva para recrear las condiciones de mercado imperantes en otros mercados de banda ancha competitivos. Los precios de acceso mayorista deberán basarse en los principios de fijación de precios establecidos por las autoridades nacionales reguladoras y en patrones comparativos y deberán tener en cuenta la ayuda recibida por el operador de la red<sup>97</sup>. Como parámetro de referencia se utilizarán los precios mayoristas medios publicados prevalentes en otras zonas comparables, más competitivas, del país o de la Unión o, si dichos precios no estuvieran publicados, los precios ya fijados o aprobados por las autoridades nacionales reguladoras para los mercados y

---

<sup>93</sup> Con arreglo a lo establecido en la Recomendación sobre redes de nueva generación, cuando el operador de la red también ofrece servicios minoristas, habitualmente esto implica conceder acceso al menos seis meses antes de la puesta en marcha de tales servicios minoristas.

<sup>94</sup> El acceso mayorista efectivo a la infraestructura subvencionada puede lograrse por medio de los productos de acceso mayorista detallados en el anexo II.

<sup>95</sup> Por ejemplo, el uso del acceso mayorista por terceros no puede limitarse únicamente a servicios de banda ancha minorista.

<sup>96</sup> En caso de conflicto, la autoridad que concede la ayuda puede solicitar el asesoramiento de la autoridad nacional reguladora o de cualquier otro organismo nacional competente.

<sup>97</sup> Por lo tanto, el valor de referencia debería ser el límite superior de los precios mayoristas.

## Proyecto

servicios afectados<sup>98</sup>. Si no existen precios publicados o regulados para poder comparar determinados productos de acceso mayorista a efectos de la fijación de precios, los precios deberán ajustarse al principio de orientación en función de los costes<sup>99</sup>. Dada la complejidad de la evaluación comparativa de los precios de acceso mayorista, se anima a los Estados miembros a dotar de mandato y del personal necesario a las autoridades nacionales reguladoras con el fin de que puedan asesorar a las autoridades responsables de la concesión de ayudas al respecto. Cuando la autoridad nacional reguladora disponga de dicha competencia, el organismo que concede la ayuda deberá solicitar su asesoramiento con respecto a la fijación de los precios y condiciones de acceso mayorista. Los criterios de comparación deberán indicarse claramente en los documentos de licitación.

- i) *Supervisión y cláusula de devolución*: las autoridades adjudicadoras supervisarán pormenorizadamente la ejecución del proyecto de banda ancha durante toda la duración del proyecto. Para garantizar que no se compense en exceso al licitador seleccionado si la demanda de banda ancha en la zona afectada aumenta por encima de los niveles previstos, los Estados miembros incluirán una cláusula de devolución de pagos en el contrato del licitador elegido. La inclusión de esta cláusula puede minimizar previa y retroactivamente el importe de ayuda considerado inicialmente como necesario. Con objeto de que ello no suponga una carga desproporcionadamente alta para pequeños proyectos locales, el mecanismo de devolución deberá aplicarse únicamente en caso de que el importe de la ayuda del proyecto sea como mínimo de 10 millones EUR<sup>100</sup>. Las autoridades que conceden la subvención podrán establecer que todos los beneficios suplementarios recuperados del licitador seleccionado se destinen a una mayor expansión de la red de banda ancha en el régimen marco y en las mismas condiciones que la medida de ayuda. Una obligación de separación contable para el adjudicatario por lo que se refiere a la subvención percibida facilitará a las autoridades adjudicatarias efectuar un seguimiento de la aplicación del plan así como de todos los beneficios suplementarios generados<sup>101</sup>.
- j) *Transparencia*: el beneficiario de la ayuda está obligado a facilitar a las terceras partes un acceso completo y no discriminatorio a la información sobre la infraestructura desplegada (incluidas conducciones, distribuidores en la calle, fibra, etc.) en el marco de un contrato de ayuda estatal de modo que otros operadores puedan establecer fácilmente la posibilidad de acceso a dicha infraestructura, y facilitar toda la información pertinente sobre la red de banda ancha a un registro central de infraestructuras de banda ancha, en caso de que dicha base de datos exista en el Estado miembro o en el seno de la autoridad nacional reguladora.

---

<sup>98</sup> Así pues, cuando ya existe una regulación previa (por ejemplo, en una zona gris) los precios mayoristas de acceso a una infraestructura subvencionada no deberán ser inferiores al precio de acceso fijado por la autoridad nacional reguladora para la misma zona.

<sup>99</sup> Para evitar que los operadores inflen artificialmente sus costes, se invita a los Estados miembros a utilizar contratos que incentiven a las empresas a reducir paulatinamente sus costes. Por ejemplo, en contraste con los contratos de margen fijo, un contrato de precio fijo puede permitir que la empresa reduzca los costes con el tiempo.

<sup>100</sup> La devolución no es necesaria en el caso de infraestructuras de propiedad estatal, solo mayoristas, gestionadas por la autoridad pública con el único fin de conceder un acceso equitativo y no discriminatorio a todos los operadores si se cumplen las condiciones especificadas en la nota a pie de página 83.

<sup>101</sup> Los ejemplos de buenas prácticas sugieren un seguimiento y devolución durante un mínimo de 7 años y que cualquier beneficio suplementario (es decir, superior al del plan de negocio inicial o a la media del sector) sea compartido entre el beneficiario y las autoridades públicas en función de la intensidad de ayuda de la medida.

## Proyecto

- k) *Informes*: cada dos años, la autoridad que concede la ayuda estatal deberá informar a la Comisión Europea sobre determinados datos clave del proyecto de ayuda desde el momento en que se ejecute la medida<sup>102</sup>. En el caso de regímenes marco nacionales o regionales, las autoridades nacionales o regionales deberán consolidar la información relativa a las medidas individuales e informarán de ello a la Comisión Europea. En el momento de la adopción de una decisión en aplicación de las presentes Directrices, la Comisión podrá exigir información adicional relativa a la ayuda concedida.

### 3.3. Apoyo al despliegue rápido de redes de acceso de nueva generación

- 68) Cualquier intervención pública que pretenda apoyar el despliegue o la aceleración del despliegue de redes de acceso de nueva generación deberá ser compatible con las normas sobre ayudas estatales. Las siguientes secciones subrayan las especificidades del tratamiento de las redes de acceso de nueva generación en el marco de la evaluación de la ayuda estatal.

#### 3.3.1. Distinción entre zonas blancas, grises y negras a efectos de las redes de acceso de nueva generación

- 69) La distinción hecha en la sección 3.2.1. entre zonas «blancas», «grises» y «negras» es también pertinente para evaluar si la ayuda estatal a las redes de acceso de nueva generación es compatible en virtud del artículo 107, apartado 3, letra c), pero requiere una definición más precisa que tenga en cuenta las particularidades de las redes de acceso de nueva generación.
- 70) Actualmente, gracias a la mejora de los equipos activos, determinadas redes básicas avanzadas de banda ancha pueden también prestar algunos servicios de banda ancha que en un futuro probablemente se ofrezcan mediante redes de acceso de nueva generación (como los servicios de «oferta triple») y contribuir así a la consecución de los objetivos de la ADE. No obstante, pueden surgir productos o servicios nuevos que no sean sustituibles ni desde la perspectiva de la oferta ni de la demanda y que requieran una capacidad, fiabilidad y simetría superiores a los límites físicos de la infraestructura básica de banda ancha.

*«Zonas blancas»: promoción de los objetivos de cohesión territorial y desarrollo económico*

- 71) En consecuencia, a efectos de evaluar las ayudas estatales para redes de acceso de nueva generación, una zona en la que actualmente no existan tales redes y en la que no es probable que sean construidas en un plazo de tres años por inversores privados, de acuerdo con el punto 1.6, deberá ser considerada como «zona blanca a efectos de las redes de acceso de nueva generación». Esta zona podrá acogerse a ayuda estatal para redes de acceso de nueva generación siempre se den las condiciones de compatibilidad indicadas en la sección 3.3.2.

*«Zonas grises»: necesidad de una evaluación más detallada*

- 72) Una zona se considerará «zona gris a efectos de las redes de acceso de nueva generación» cuando solo exista o se vaya a desplegar en los próximos tres años

---

<sup>102</sup> Dicha información deberá contener, como mínimo: datos sobre la oferta seleccionada, el importe de la ayuda y la intensidad de la medida, la fecha de entrada en servicio de la red, la tecnología elegida, los productos de acceso mayorista y los precios, el número de demandantes de acceso y de prestadores de servicios en la red, el número de hogares servidos y los índices de utilización.

## *Proyecto*

una de esas redes y ningún otro operador tenga previsto desplegar otra red de nueva generación en los próximos tres años. Al evaluar si otros inversores podrían desplegar redes adicionales de acceso de nueva generación en una zona dada, deben tenerse en cuenta todas las medidas legislativas o reguladoras existentes que puedan haber disminuido las barreras para dicho despliegue (acceso a conducciones, infraestructura compartida, etc.). La Comisión tendrá que llevar a cabo un análisis más pormenorizado con el fin de comprobar si la intervención del Estado es necesaria puesto que al realizarse en esas zonas conlleva un alto riesgo de exclusión de los inversores existentes y de falseamiento de la competencia. A este respecto, la Comisión procederá a su evaluación, tal como se define en los apartados 65 y 66. Además, la compatibilidad de la medida será evaluada en consonancia con la sección 3.3.2.

### *«Zonas negras»*

- 73) Si existe más de una red de acceso de nueva generación en una zona dada o si va a implantarse en los próximos tres años, dicha zona deberá considerarse «zona negra a efectos de las redes de acceso de nueva generación». La Comisión considerará que el apoyo estatal para una red de nueva generación competidora equivalente financiada con fondos públicos en estas zonas es probable que falsee gravemente la competencia y sea incompatible con las normas sobre ayudas estatales.
- 74) A efectos de evaluar la compatibilidad de la medida, además de la identificación de una zona como blanca, negra o gris desde el punto de vista de las redes de acceso de nueva generación, debe verificarse la situación competitiva en lo que respecta a la banda ancha básica, ya que pueden darse diferentes condiciones de compatibilidad.

### *3.3.2. Concepción de la medida y necesidad de limitar el falseamiento de la competencia*

- 75) Toda medida de apoyo al despliegue de redes de acceso de nueva generación deberá cumplir las condiciones de compatibilidad establecidas en la sección 3.2.2. y, en particular, en su apartado 67 (*mapa detallado y análisis de la cobertura, consulta pública, procedimiento de licitación competitiva, oferta económicamente más ventajosa, neutralidad tecnológica, utilización de infraestructuras existentes, acceso mayorista, evaluación comparativa de precios, supervisión y cláusula de devolución, y requisitos de transparencia*). Además, se deberán cumplir las siguientes condiciones, teniendo en cuenta las situaciones específicas en que se materialice la inversión pública en tales redes.
- 76) Al igual que la política seguida en el despliegue de la banda ancha básica, la ayuda estatal para el despliegue de redes de acceso de nueva generación puede constituir un instrumento adecuado y justificado siempre que se cumplan una serie de condiciones fundamentales. Para zonas «blancas», tanto de banda ancha básicas como de nueva generación, no deberán cumplirse criterios de compatibilidad adicionales además de los definidos en la sección 3.2.2. Por el contrario, para garantizar el carácter proporcional de una medida notificada dirigida a zonas «blancas» o «grises a efectos de las redes de acceso de nueva generación» (que son negras o grises desde la perspectiva de la banda ancha básica), aparte de las condiciones establecidas en la sección 3.2.2., deberán cumplirse los siguientes criterios:

## *Proyecto*

- a) Infraestructura pasiva y neutra: la ayuda del Estado se limitará a infraestructuras de redes de acceso de nueva generación pasivas y neutras. En caso de que el operador de la red sea un operador de banda ancha integrado verticalmente, se establecerán salvaguardias adecuadas para evitar cualquier conflicto de intereses, discriminación indebida o cualquier otra ventaja indirecta encubierta. La infraestructura subvencionada deberá permitir prestar servicios competitivos y accesibles a los usuarios finales por otros operadores competidores y garantizar la igualdad de trato de los proveedores de contenidos.
- b) Acceso mayorista: debido a las características económicas de las redes de acceso de nueva generación, es de vital importancia garantizar el acceso mayorista efectivo a terceros operadores. La red subvencionada deberá ofrecer acceso en condiciones equitativas y no discriminatorias a todos los operadores que lo soliciten y les ofrecerá la posibilidad de desagregación total y efectiva<sup>103</sup>. Los operadores terceros deberán tener acceso a la infraestructura pasiva y no solo a la activa<sup>104</sup>. Aparte del acceso indirecto<sup>105</sup> y del acceso desagregado al bucle local, la obligación de acceso deberá incluir también el derecho de uso de conducciones y postes, fibra oscura o distribuidores en la calle<sup>106</sup>. Se debe conceder acceso mayorista efectivo durante siete años como mínimo y el derecho de acceso a las conducciones o postes no debe ser limitado en el tiempo. Esto se entiende sin perjuicio de cualquier otra obligación reguladora similar que pueda imponer la autoridad nacional reguladora en el mercado de referencia específico para fomentar la competencia efectiva, o de las medidas adoptadas cuando expire dicho período<sup>107</sup>.
- c) Topología abierta: Dados los altos costes fijos del despliegue de redes de acceso de nueva generación, solo en zonas muy densamente pobladas cabe esperar competencia en materia de infraestructuras. Es pues importante garantizar que las redes de acceso de nueva generación financiadas públicamente permitan una arquitectura de red de topología abierta que pueda admitir diferentes topologías<sup>108</sup>.

### *3.3.3. Ayuda a redes de banda ancha ultrarrápidas*

---

<sup>103</sup> En esta fase de desarrollo del mercado, una tipología punto a punto puede ser efectivamente desagregada. Si el licitador seleccionado implanta una topología de red punto a multipunto, tendrá una obligación clara de proporcionar una separación efectiva a través de WDM tan pronto como el acceso esté normalizado y sea comercialmente disponible.

<sup>104</sup> Como equipos en las instalaciones del cliente u otros necesarios para el funcionamiento de la red.

<sup>105</sup> Si son beneficiarios indirectos, cuando obtengan el acceso al nivel mayorista, los operadores terceros podrán tener que conceder, a su vez, acceso indirecto. A pesar de que la ayuda solo se concedió para infraestructura pasiva, también se solicitó acceso activo, por ejemplo en la Decisión de la Comisión en el asunto N 330/2010 - Francia, Programa nacional de red de muy alta velocidad.

<sup>106</sup> Una estricta obligación de acceso es crucial para abordar la sustitución temporal entre los servicios ofrecidos por operadores existentes de ADSL y los ofrecidos por futuros operadores de redes de acceso de nueva generación. La obligación de acceso garantizará que operadores de ADSL competidores puedan migrar sus clientes a dicha red en cuanto se haya implantado una red subvencionada y, por tanto, empezar a planificar sus propias inversiones futuras sin sufrir una desventaja desde el punto de vista de la competencia. Véase, por ejemplo, N 461/2009 Próxima generación de banda ancha de Cornwall e Isles of Scilly, Reino Unido.

<sup>107</sup> A este respecto debe tenerse en cuenta la posible persistencia de las condiciones específicas de mercado que justificaron la concesión de una ayuda para la infraestructura.

<sup>108</sup> Por ejemplo, deberá poder apoyar tanto topologías punto a punto como punto a multipunto, en función de la elección de los operadores (terceros).

## **Proyecto**

- 77) A la luz de los objetivos de la ADE, en particular el de alcanzar un 50 % de penetración de las conexiones a Internet superiores a 100 Mbps, la intervención pública todavía seguiría siendo posible en las zonas donde las redes de nueva generación existentes o previstas<sup>109</sup> no llegan a los locales del usuario final mediante redes de fibra<sup>110</sup>.
- 78) Además de cumplir las condiciones previstas en los apartados 67 y 76, toda nueva red subvencionada deberá también demostrar un marcado cambio en comparación con la infraestructura de redes existentes, teniendo en cuenta asimismo los planes de inversión de los operadores comerciales para el futuro próximo. El organismo que concede la ayuda deberá poder demostrar que:
- a) la nueva infraestructura supondrá importantes mejoras tecnológicas en comparación con las redes existentes (por ejemplo, gracias a velocidades simétricas), haciendo que de este modo pueda resistir en el tiempo<sup>111</sup>;
  - b) existe una demanda previsible para tales mejoras cualitativas;
  - c) la red subvencionada será explotada solamente como red al por mayor.
- 79) Solamente si se cumplen estas condiciones adicionales, la financiación pública de estas redes podrá considerarse compatible en el marco de la prueba de sopesamiento. En otras palabras, este tipo de financiación tendría que dar lugar a un avance importante, sostenible, favorecedor de la competencia y permanente. En su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta si en los últimos tiempos se han efectuado grandes inversiones comerciales en redes de nueva generación.

#### **4. DISPOSICIONES FINALES**

- 80) Las presentes Directrices se aplicarán a partir del primer día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 81) La Comisión aplicará las presentes Directrices a todas las medidas de ayuda notificadas respecto de las que deba adoptar una decisión tras la publicación de las Directrices en el Diario Oficial, aun cuando los proyectos se hubieran notificado con anterioridad a esa fecha.
- 82) De conformidad con la Comunicación de la Comisión sobre la determinación de las normas aplicables a la evaluación de las ayudas estatales ilegales<sup>112</sup>, la Comisión aplicará a la ayuda ilegal las normas en vigor en el momento en que se concedió la ayuda. Por consiguiente, aplicará las presentes Directrices en el caso de ayudas ilegales concedidas después de su publicación.

---

<sup>109</sup> Sobre la base de planes de inversión creíbles para un futuro próximo de tres años, con arreglo a los apartados 59 y 60.

<sup>110</sup> Por ejemplo, las redes de nueva generación no llegan a los locales del usuario final con fibra en el caso de las redes FTTN, en las que la fibra se instala solo hasta los nodos (armarios). Del mismo modo, algunas redes de cable también utilizan fibra hasta los armarios y conectan a los usuarios finales con cables coaxiales.

<sup>111</sup> Véase el apartado 54.

<sup>112</sup> DO C 119 de 22.5.2002, p. 22.

### ***Proyecto***

- 83) La Comisión propone a los Estados miembros, sobre la base del artículo 108, apartado 1, del TFUE las siguientes medidas apropiadas en relación con sus respectivos regímenes de ayuda existentes para el despliegue de la banda ancha. Para atenerse a las disposiciones de las presentes Directrices, los Estados miembros modificarán, cuando proceda, los regímenes marco con el fin de adecuarlos a las disposiciones sobre transparencia (apartado 68) y acceso mayorista (apartados 68 y 78) de las presente Directrices en el plazo de 12 meses tras su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.
- 84) Se invita a los Estados miembros a manifestar su conformidad expresa con respecto a esta propuesta de medidas apropiadas en el plazo de dos meses a partir de la fecha de publicación de las Directrices en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. A falta de respuesta, la Comisión entenderá que el Estado miembro no está de acuerdo con las medidas propuestas.
- 85) La Comisión podrá modificar las presentes Directrices en función de la evolución futura del mercado en los aspectos tecnológico y reglamentario.

## 5. ANEXO I - INTERVENCIONES FRECUENTES EN APOYO A LA BANDA ANCHA

En su práctica, la Comisión ha constatado los mecanismos de financiación más recurrentes utilizados por los Estados miembros para estimular el despliegue de la banda ancha, evaluados en virtud del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La siguiente lista, de carácter ilustrativo y no exhaustivo, explica cómo las autoridades públicas podrían desarrollar diferentes formas de apoyo al despliegue de la banda ancha o cómo se apartan de los modelos descritos. Las intervenciones suelen incluir ayuda estatal, a menos que la inversión se realice con arreglo al principio del inversor privado en una economía de mercado (véase Sección 2.2.1).

1. **Asignación monetaria** («diferencia de financiación»<sup>113</sup>): en la mayoría de los casos examinados por la Comisión, el Estado miembro<sup>114</sup> concede subvenciones directas a los inversores en banda ancha<sup>115</sup> con el fin de construir, gestionar y explotar comercialmente una red<sup>116</sup>. Tales subvenciones conllevan normalmente una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, pues la subvención es financiada mediante recursos del Estado y otorga una ventaja al inversor para realizar una actividad comercial en unas condiciones que no habrían estado disponibles en el mercado. En ese caso, tanto los operadores de la red beneficiaria como los proveedores de comunicaciones electrónicas que desean disponer de un acceso mayorista a la red subvencionada son beneficiarios de la ayuda.
2. **Apoyo en especie**: en otros casos, los Estados miembros apoyan el despliegue de la banda ancha financiando el despliegue de una red completa (o partes de la misma) que posteriormente se pone a disposición de inversores en comunicaciones electrónicas que utilizan estos elementos de red para sus propios proyectos de despliegue de la banda ancha. Este apoyo puede adoptar muchas formas, aunque lo más frecuente es que los Estados miembros faciliten infraestructuras pasivas de banda ancha mediante la realización de obras de ingeniería civil (por ejemplo, las obras de excavación en una carretera) o la colocación de conducciones o de fibra oscura<sup>117</sup>. Tal forma de apoyo a la banda ancha ofrece una ventaja a los inversores, que se ahorran los respectivos costes de inversión<sup>118</sup>, así como a los proveedores de comunicaciones electrónicas que desean contar con un acceso mayorista a la red subvencionada.

---

<sup>113</sup> «Diferencia de financiación» se refiere a la existente entre los costes de inversión y los beneficios esperados para los inversores privados.

<sup>114</sup> O cualquier otra autoridad pública que otorgue la ayuda.

<sup>115</sup> El término «inversores» designa a empresas u operadores de red de comunicaciones electrónicas que invierten en la construcción y despliegue de infraestructuras de banda ancha.

<sup>116</sup> Ejemplos de diferencia de financiación son las Decisiones de la Comisión en los asuntos SA. 33438 - Polonia - Proyecto de red de banda ancha en Polonia Oriental; SA 32866 - Grecia - Desarrollo de la banda ancha en zonas rurales de Grecia; SA. 31851 - Italia - Banda ancha en Marche; N 368/2009 - Alemania - Modificación del régimen de ayuda estatal a la banda ancha; y N 115/2008 - Banda ancha en las zonas rurales de Alemania.

<sup>117</sup> Decisiones de la Comisión en los asuntos N 53/3010 - Alemania - Programa marco federal alemán de apoyo a conducciones; N 596/2009 - Italia - Cobertura de la brecha digital en Lombardía; N 383/2009 - Alemania - Modificación de N 150/3008 Banda ancha en zonas rurales de Sajonia citada en la nota a pie de página 40, en lo relativo a las obras de mantenimiento de carreteras.

<sup>118</sup> Los costes de ingeniería civil y otras inversiones en infraestructura pasiva pueden representar hasta un 70 % del coste total de un proyecto de banda ancha.



## *Proyecto*

3. **Red de banda ancha (o parte de la misma) explotada por el Estado:** también puede existir ayuda estatal si el Estado, en vez de prestar apoyo a un inversor en banda ancha, construye una red de banda ancha (o parte de la misma) y la explota directamente a través de una instancia de la administración pública o de una empresa estatal<sup>119</sup>. Este modelo de intervención suele consistir en la construcción de una infraestructura de red pasiva de propiedad pública, con el fin de ponerla a disposición de los operadores de banda ancha mediante la concesión del acceso mayorista en condiciones no discriminatorias. La concesión del acceso mayorista es una actividad económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La construcción de una red de banda ancha con vistas a su explotación comercial constituye, según la jurisprudencia, una actividad económica, es decir, que una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya puede estar presente en el momento de la construcción de la red de banda ancha<sup>120</sup>. Los proveedores de comunicaciones electrónicas que deseen disponer de un acceso mayorista a la red explotada por el Estado también serán beneficiarios de la ayuda.
  
4. **Red de banda ancha gestionada por un concesionario:** los Estados miembros pueden también financiar la implantación de una red de banda ancha que siga siendo de propiedad pública, pero cuya explotación se ofrezca mediante un procedimiento de licitación competitiva a un operador comercial para que la gestione y explote a nivel mayorista<sup>121</sup>. También en este caso, como la red se construye con vistas a su explotación, la medida podría constituir una ayuda estatal. El operador encargado de gestionar y explotar la red así como los prestadores terceros de servicios de comunicaciones electrónicas que soliciten acceso mayorista a la red, también se consideran beneficiarios de la ayuda.

---

<sup>119</sup> Decisión de la Comisión en el asunto N 330/2010 - Francia - Programa nacional de red de muy alta velocidad, que abarcaba diversas modalidades de intervención, entre ellas una en que las colectividades territoriales pueden operar sus propias redes de banda ancha en la modalidad de ejecución estatal.

<sup>120</sup> Asuntos T-443/08 y T-455/08, Freistaat Sachsen/Comisión (pendiente de publicación).

<sup>121</sup> Decisiones de la Comisión en los asuntos N 497/2010 - Reino Unido, Shefa; N 330/2010 - Francia - Programa nacional de red de muy alta velocidad; N 183/2009 - Lituania, Proyecto RAIN.

## 6. ANEXO II: GLOSARIO DE TÉRMINOS TÉCNICOS

A efectos de las presentes Directrices, se utilizan las siguientes definiciones que se entienden sin perjuicio de los cambios de mercado, tecnológicos y reglamentarios que pudieran producirse en el futuro.

**Segmento de acceso:** segmento de la red de retorno que conecta ésta con el domicilio del abonado final («último kilómetro»).

**Red de retorno:** parte de la red de banda ancha que constituye el nexo intermedio entre la red básica y la red de acceso.

**Acceso indirecto:** el proveedor de acceso mayorista instala un acceso de alta velocidad al domicilio del abonado y pone este acceso a disposición de terceros.

**Fibra oscura:** fibra sin sistemas de transmisión conectados.

**Conducción:** tubería o conducción subterránea que se utiliza para tender los cables (de fibra, cobre o coaxiales) de una red de banda ancha.

**Desagregación total:** la desagregación física proporciona acceso a la línea de acceso del abonado final y permite canalizar a través de ella los sistemas de transmisión del competidor con el fin de poder transmitir directamente por dicha línea.

**FTTH (bucle de fibra desagregado):** red de fibra al hogar que llega a los locales del usuario final mediante cable; se trata de una red de acceso compuesta por líneas de fibra óptica tanto en los segmentos de alimentación como de entrega de la red de acceso (incluido el cableado dentro de los locales).

**FTTB:** fibra hasta el edificio que llega a los locales del usuario final con fibra; la fibra llega hasta el edificio, pero dentro de este se utiliza cobre, cable coaxial o una red de área local.

**FTTN (fibra hasta los nodos):** la fibra llega hasta un distribuidor de calle que puede encontrarse a varios kilómetros de los locales del cliente y la conexión final se realiza mediante cobre (con fibra hasta el distribuidor/redes de línea de abonado digital de muy alta velocidad) o cable coaxial (en la red de cable/normativa DOCSIS 3). La fibra hasta los nodos se considera generalmente como una solución temporal, un paso intermedio hacia una plena FTTH.

**Redes neutras:** redes que pueden acomodar cualquier tipo de topología de red. En el caso de las redes FTTH, la infraestructura debe ser capaz de acomodar tanto las topologías punto a punto como las topologías punto a multipunto.

## *Proyecto*

**Red de acceso de nueva generación:** red de acceso cableada que consiste total o parcialmente en elementos ópticos y que es capaz de prestar servicios de acceso de banda ancha con características mejoradas en comparación con los prestados mediante las redes de cobre existentes.

**Red pasiva:** red de banda ancha sin ningún componente activo; normalmente incluye conducciones, fibra oscura y distribuidores en las calles.

**Acceso mayorista pasivo:** acceso a un medio de transmisión sin ningún componente electrónico.

**Punto a multipunto:** topología de red que dispone de líneas individuales privadas hasta un nodo pasivo intermedio (por ejemplo, un armario en la calle) donde estas líneas se juntan en una línea compartida. La agregación puede ser pasiva (con separadores como en las arquitecturas de red óptica pasiva) o activa (como en el caso de la FTTC).

**Punto a punto:** topología de red mediante la cual las líneas del cliente siguen siendo exclusivas desde el abonado hasta el punto de presencia metropolitano.

**Productos de acceso mayorista:** acceso que permite a un operador utilizar las instalaciones de otro operador. Los productos de acceso mayorista que pueden ser ofrecidos a través de redes subvencionadas son los siguientes:

- **Red FTTH/FTTB:** acceso a conducciones, acceso a fibra oscura, acceso desagregado al bucle local (multiplicación por división de la longitud de onda, WDM,-red óptica pasiva, PON, o desagregación ODF) y acceso indirecto.
- **Redes de cable:** acceso a conducciones y acceso indirecto
- **Redes FTTC:** acceso a conducciones, acceso desagregado al bucle local y acceso indirecto.
- **Infraestructura de red pasiva:** acceso a conducciones, acceso a fibra oscura o acceso desagregado al bucle local. En caso de un operador integrado: las obligaciones de acceso (distintas del acceso a la infraestructura pasiva) se establecerán de conformidad con las disposiciones de la Recomendación relativa al acceso a las redes de nueva generación.
- **Redes de banda ancha mediante ADSL:** acceso desagregado al bucle local, acceso indirecto.
- **Redes móviles o inalámbricas:** uso compartido de mástiles y acceso a las redes de retorno.
- **Redes por satélite:** acceso indirecto.