

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**6461** *Resolución de 19 de diciembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, ejercicio 2019.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 19 de diciembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, ejercicio 2019, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones del Informe de fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, ejercicio 2019, todas ellas derivadas del informe principal.
2. Mostrar su acuerdo con el Informe de fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, ejercicio 2019.
3. Instar al Gobierno a:

- Adoptar las medidas necesarias para que se dé una presencia equilibrada de mujeres y hombres en la convocatoria de ayudas del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación.

- Fomentar las medidas legislativas tendentes a cerrar la brecha digital de género en zonas rurales y reforzar la igualdad de oportunidades.

- Priorizar, en las convocatorias de ayudas para el desarrollo de banda ancha, las zonas de actuación preferente en función de factores relativos a la solidaridad entre españoles.

- Impulsar la creación de un sistema de información permanentemente actualizado con información completa sobre la disponibilidad de servicios de banda ancha en cada zona del territorio español, identificando, en su caso, las zonas blancas y grises. Un sistema que sirviera de base para la toma de decisiones e identificación de zonas financiadas en las convocatorias de las Administraciones públicas, concretando calendario de implementación y medios necesarios.

- Impulsar medidas que aseguren la transparencia y disponibilidad efectiva de la información relativa a las infraestructuras existentes y obras civiles previstas, ya sea a través del reforzamiento del actual Punto de Información Único o de otros medios, para que los operadores de telecomunicaciones puedan tener información fácilmente accesible, con el fin de favorecer y posibilitar dicha reutilización, siempre y cuando no se comprometa la Seguridad Nacional.

- Instrumentar mecanismos que posibiliten que las garantías otorgadas por los beneficiarios puedan ser devueltas una vez constatados los cumplimientos de los requisitos exigidos mediante la emisión de la certificación final, sin necesidad de esperar a la amortización de las ayudas recibidas en modalidad de «anticipo FEDER».

4. Instar al Ministerio de Transformación Digital y Función Pública a:

- Fortalecer el marco que establezca directrices claras para la digitalización y la expansión de redes.

- Mejorar en la coordinación interadministrativa y establecer reuniones regulares y obligatorias entre las administraciones públicas para fomentar la cooperación interterritorial.

- Ejercitar una mayor transparencia en la distribución de recursos que establezca criterios claros y objetivos para la selección y evaluación de proyectos que reciban ayudas.

- Realizar una revisión y actualización continua del mapa de cobertura de banda ancha, asegurando que refleje las necesidades actuales y permita a las administraciones locales tomar decisiones informadas sobre inversiones y desarrollo de infraestructuras.

- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para crear procedimientos claros para la redistribución de fondos no utilizados y establecer un sistema de seguimiento que evalúe la efectividad de las políticas implementadas.

- Instrumentar mecanismos que posibiliten que las garantías otorgadas por los beneficiarios puedan ser devueltas en el menor plazo posible, una vez constatados los cumplimientos de los requisitos exigidos, así como a continuar reduciendo el número de trámites administrativos para minimizar cualquier posible perjuicio a las personas beneficiarias.

5. Instar a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales a:

- Impulsar la creación de un sistema de información permanentemente actualizado con información completa sobre la disponibilidad de servicios de banda ancha en cada zona del territorio español, identificando, en su caso, la zonas blancas y grises, que sirviera de base para la toma de decisiones e identificación de zonas financiables en las convocatorias de las administraciones públicas, concretando calendario de implementación y medios necesarios.

- Impulsar medidas que aseguren la transparencia y disponibilidad efectiva de la información relativa a las infraestructuras existentes y obras civiles previstas, ya sea a través del reforzamiento del actual Punto de Información Único o de otros medios, para que los operadores de telecomunicaciones puedan tener información fácilmente accesible con el fin de favorecer y posibilitar dicha reutilización.

- Valorar la posibilidad de incluir en las bases reguladoras, que las resoluciones de concesión establezcan una relación de las solicitudes desestimadas por rebasarse las disponibilidades presupuestarias del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, con su orden de prelación, de manera que, en caso de renuncia a la ayuda por parte de algún beneficiario, el órgano concedente, pueda acordar el otorgamiento de una subvención a nuevos beneficiarios, sin necesidad de llevar a cabo una nueva convocatoria.

- Continuar con las convocatorias de ayudas para garantizar una conectividad digital adecuada para el cien por cien de la población, así como a impulsar las zonas de actuación preferente en función de factores relativos a la mayor incidencia sobre el desarrollo económico y el aumento de cohesión territorial.

- Mantener un sistema de información pública permanentemente, actualizado con información completa sobre la disponibilidad de servicios de conectividad digital en cada zona del territorio español, tal y como ya se está haciendo.

- Continuar mejorando en la identificación de las zonas financiables en las convocatorias de las administraciones públicas, su calendario de implementación y medios necesarios a partir de la combinación de la información de cobertura georreferenciada con los datos del Catastro hasta el nivel de parcela. De esta manera se puede identificar cualquier tipo de edificación sin cobertura, su uso y, en su caso, las unidades inmobiliarias y viviendas que contiene.

- Continuar promoviendo la competencia en las convocatorias del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, favoreciendo la participación de diversos operadores y la asignación eficiente de los fondos.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de diciembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

## TRIBUNAL DE CUENTAS

1453

### **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS AYUDAS FINANCIERAS GESTIONADAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE EXTENSIÓN DE LA BANDA ANCHA DE NUEVA GENERACIÓN, EJERCICIO 2019**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 2021, el Informe de Fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del programa de extensión de la banda ancha de nueva generación, ejercicio 2019 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

---

- I. INTRODUCCIÓN
  - I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR
  - I.2. ANTECEDENTES
    - I.2.1. Marco estratégico del PEBA-NGA
    - I.2.2. Órganos gestores
  - I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL
  - I.4. MARCO NORMATIVO
  - I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE
  - I.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES
- II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN
  - II.1. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO DEL PEBA-NGA, PLANIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL
    - II.1.1. El PEBA-NGA en la Agenda Digital Española y sus planes de desarrollo
    - II.1.2. El PEBA-NGA en los Planes Estratégicos de Subvenciones
    - II.1.3. Bases reguladoras
    - II.1.4. Magnitudes económicas del PEBA-NGA
    - II.1.5. Evolución de las convocatorias de las ayudas PEBA-NGA
    - II.1.6. Identificación de zonas financiables
    - II.1.7. Cooperación, colaboración y coordinación con otras Administraciones Públicas
    - II.1.8. Acceso a infraestructuras y coordinación de obras civiles
  - II.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE AYUDAS PEBA-NGA 2019: ASPECTOS GENERALES
    - II.2.1. Órganos competentes y fases del procedimiento
    - II.2.2. Recursos para la gestión del PEBA-NGA
    - II.2.3. Publicación de la convocatoria 2019
  - II.3. PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES 2019
    - II.3.1. Admisión de solicitudes
    - II.3.2. Evaluación de solicitudes
    - II.3.3. Distribución de subvenciones entre zonas de actuación preferentes
    - II.3.4. Comisión de Evaluación
  - II.4. CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS
    - II.4.1. Propuesta de resolución provisional y definitiva
    - II.4.2. Resolución de concesión
    - II.4.3. Constitución de garantías y pago de las ayudas
  - II.5. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES DEL SEGUIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE SUBVENCIONES
    - II.5.1. Modificaciones
    - II.5.2. Pérdida del derecho al cobro de la subvención y renunciaciones a la ejecución del proyecto
    - II.5.3. Seguimiento de la ejecución de los proyectos

- II.5.4. Presentación de la cuenta justificativa y posteriores actuaciones de comprobación y control
- II.5.5. Certificación provisional de los proyectos
- II.5.6. Procedimientos de reintegro
- II.5.7. Cancelación de avales
- II.5.8. Infracciones y sanciones
- II.6. ACTUACIONES DEL ORGANISMO INTERMEDIO-FEDER EN RELACIÓN CON LAS AYUDAS PEBA-NGA
  - II.6.1. Designación y funciones
  - II.6.2. Sistemas de información
  - II.6.3. Selección de operaciones
  - II.6.4. Certificación de gastos FEDER
- II.7. AMORTIZACIÓN DE LAS AYUDAS PEBA-NGA CONCEDIDAS EN MODALIDAD DE “ANTICIPO FEDER”
- II.8. ANÁLISIS DEL GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LAS AYUDAS
  - II.8.1. Grado de cumplimiento objetivos PEBA-NGA en el POPE 2014-2020
  - II.8.2. Contribución del PEBA-NGA al incremento de los objetivos de cobertura
  - II.8.3. El PEBA-NGA como instrumento de reducción de la brecha digital entre zonas urbanas y rurales
  - II.8.4. Información posterior de los proyectos
- II.9. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS
- II.10. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO
  - II.10.1. Cumplimiento de la Ley Orgánica de Igualdad
  - II.10.2. Cumplimiento de la Ley de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
- III. CONCLUSIONES
  - III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO, PLANIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL
  - III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA COORDINACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
  - III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCESO DE ADMISIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES DE AYUDA EN LA CONVOCATORIA 2019
  - III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCESO DE CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS
  - III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS
  - III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL GRADO DE CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEBA-NGA
  - III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y A LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS
  - III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES,

Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

IV. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

ANEXOS

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas.
ADpE	Agenda Digital para España.
AGE	Administración General del Estado.
AVANZA	Sistema para la gestión y la tramitación administrativa de los expedientes de las ayudas del PEBA-NGA.
BBRR 2013	Bases Reguladoras de las ayudas PEBA-NGA vigentes para la convocatoria del ejercicio 2019, aprobadas por Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.
BBRR 2020	Bases Reguladoras de las ayudas PEBA-NGA vigentes para la convocatoria del ejercicio 2020, aprobadas por Orden ETD/348/2020, de 13 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.
BDNS	Base de Datos Nacional de Subvenciones.
CA	Comunidad o Ciudad Autónoma.
CCAA	Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
CPSO	Criterios y Procedimientos de Selección de Operaciones (programas operativos FEDER).
DESI	Índice de Economía y Sociedad Digital (por sus siglas en inglés, <i>“Digital Economy and Society Index”</i> ).
DGFE	Dirección General de Fondos Europeos.
DGTTI	Dirección General de Telecomunicaciones y de Tecnologías de la Información.
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad.
ENS	Esquema Nacional de Seguridad.
ESP	Entidad Singular de Población.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
FONDUE	Sistema de información para la gestión del organismo intermedio, utilizado para la certificación, tramitación y registros de las solicitudes de reembolso de gasto del FEDER.

FONDOS 2020	Sistema de Información de la Dirección General de Fondos Europeos para la gestión de los Programas Operativos del FEDER.
Gbps	Gigabits por segundo.
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
INTECO	Ingresos No Tributarios: Aplicación informática del Sistema de Información Contable SIC'3, que permite expedir los documentos de ingreso relativos a recursos no tributarios, consultar su estado y poner a disposición de las Delegaciones de Economía y Hacienda la información para su contabilización y gestión del cobro en contraído previo.
LG	Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LGTel	Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
LO 3/2007	Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
Ley 19/2013	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
MAETD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.
MAIN	Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
MARCo	Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos.
Mbps	Megabits por segundo.
MHz	Megahercio.
MIET	Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
MINCOTUR	Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
MINECO	Ministerio de Economía y Empresa.
MINETAD	Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.
NGA	Redes de Acceso de Nueva Generación (por sus siglas en inglés, "Next Generation Access").

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
OI	Organismo Intermedio.
OI-FEDER	Organismo Intermedio en el Programa Operativo FEDER.
PAe	Portal de Administración electrónica.
PEBA-NGA	Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación.
PES	Plan Estratégico de Subvenciones.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
PIU	Punto de Información Único.
PO	Programa Operativo.
POCint	Programa Operativo FEDER de Crecimiento Inteligente 2014-2020.
POPE 2014-2020	Programa Operativo Plurirregional FEDER de España 2014-2020.
PTRU	Plan de Telecomunicaciones y Redes Ultrarrápidas.
PYME	Pequeña(s) y Mediana(s) Empresa(s).
RD 462/2015	Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha.
RDC	Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.
RLGS	Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
SEAD	Secretaría de Estado para el Avance Digital.
SESIAD	Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital.
SETID	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

SETSI	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.
SGCEP	Subdirección General de Coordinación y Ejecución de Programas.
SGCP	Subdirección General de Certificación y Pagos.
SGOTID	Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
SGROT	Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones.
SI	Sistema de Información.
SIC'3	Sistema de Información Contable de la IGAE.
SIG	Sistema de Información Geográfica.
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
TREBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
UE	Unión Europea.
UI	Unidad Inmobiliaria (vivienda o local).

## RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR AYUDAS PEBA-NGA CONVOCATORIAS 2015-2020 .....	30
CUADRO Nº 2	CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LA INTENSIDAD MÁXIMA DE AYUDA CONVOCATORIAS PEBA-NGA 2015-2020 .....	32
CUADRO Nº 3	CONVOCATORIA PEBA-NGA 2019: CUANTÍAS ASIGNADAS A ZONAS DE ACTUACIÓN PREFERENTE. LÍMITE MÁXIMO DE ANTICIPO E INTENSIDAD MÁXIMA DE AYUDA.....	54
CUADRO Nº 4	RESUMEN DE EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN, EVALUACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AYUDA CONVOCATORIA 2019	56
CUADRO Nº 5	RESUMEN DE LA FASE DE CONCESIÓN Y PAGO DE AYUDAS PEBA-NGA CONVOCATORIA 2019 .....	60
CUADRO Nº 6	EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE GARANTÍAS EN BASES REGULADORAS DE AYUDAS PEBA-NGA 2013-2020.....	62
CUADRO Nº 7	RENUNCIAS AYUDAS PEBA-NGA CONVOCATORIAS 2015-2018.....	66
CUADRO Nº 8	PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO TRAMITADOS .....	75
CUADRO Nº 9	REINTEGROS PENDIENTES DE COBRO .....	76
CUADRO Nº 10	PEBA-NGA: SOLICITUDES DE REEMBOLSO. OI-FEDER .....	84
CUADRO Nº 11	PEBA-NGA: AMORTIZACIONES DE “ANTICIPO FEDER” TRAMITADAS 2020.....	86
CUADRO Nº 12	INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL POPE 2014-2020.....	88
CUADRO Nº 13	INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL INFORME DE EJECUCIÓN ANUAL DEL POPE 2014-2020 CORRESPONDIENTE AL AÑO 2019.....	89
CUADRO Nº 14	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA EN ESPAÑA 2013-2020 .....	90
CUADRO Nº 15	INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL INFORME DE EJECUCIÓN ANUAL DEL POPE 2014-2020 CORRESPONDIENTE AL AÑO 2019.....	92

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	COBERTURA RED FIJA DE ALTA VELOCIDAD TOTAL Y RURAL POR PAÍSES UE (% HOGARES 2019).....	17
GRÁFICO Nº 2	MAPAS DE COBERTURA DE REDES DE BANDA ANCHA 2019 ( $\geq 30$ MBPS Y $\geq 100$ MBPS).....	25
GRÁFICO Nº 3	NECESIDAD DE VELOCIDAD Y LATENCIA PARA EL USO DE APLICACIONES Y SERVICIOS POR UN USUARIO INDIVIDUAL .....	29
GRÁFICO Nº 4	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1: PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES. PEBA-NGA 2019 .....	43
GRÁFICO Nº 5	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2: ADMISIÓN DE SOLICITUDES PEBA-NGA 2019.....	47
GRÁFICO Nº 6	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3: PRIMERA FASE DE LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES PEBA-NGA 2019.....	49
GRÁFICO Nº 7	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4: SEGUNDA FASE DE LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES PEBA-NGA 2019.....	50
GRÁFICO Nº 8	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5: PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN Y PAGO. PEBA-NGA 2019.....	57
GRÁFICO Nº 9	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6: COMPROBACIONES SOBRE LA CUENTA JUSTIFICATIVA AYUDAS PEBA-NGA 2015-2018 .....	69
GRÁFICO Nº 10	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7: PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO.....	74
GRÁFICO Nº 11	AYUDAS PEBA-NGA: RELACIÓN ENTRE SISTEMAS DE INFORMACIÓN .....	80
GRÁFICO Nº 12	PEBA-NGA 2019: PROCESO DE CERTIFICACION DE GASTOS FEDER, POPE 2014-2020.....	83
GRÁFICO Nº 13	DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7: CERTIFICACIÓN DE PROYECTOS PEBA-NGA, 2019 .....	85
GRÁFICO Nº 14	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA EN ESPAÑA. MAPA COMPARATIVO 2014-2019 .....	91
GRÁFICO Nº 15	MEJORA DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL A TRAVÉS DE COBERTURA DE BANDA ANCHA.....	93
GRÁFICO Nº 16	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA EN ZONAS RURALES 2014-2020.....	94
GRÁFICO Nº 17	EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DITIGAL DE LAS ZONAS RURALES (BANDA ANCHA, 2014-2020) .....	95

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, ha realizado la *“Fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, ejercicio 2019”*. Esta fiscalización se ha efectuado por iniciativa del propio Tribunal en ejecución del programa anual de fiscalizaciones para el año 2020.

El referido programa de fiscalizaciones se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas para el periodo 2018-2021, en el que se han establecido, entre otros aspectos, objetivos específicos en el ejercicio de la función fiscalizadora. En particular, esta actuación se vincula al objetivo 1, contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público, y específicamente, al fomento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas, a través de la fiscalización de actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad; y a la fiscalización de las principales áreas de riesgo, actuando específicamente en el ámbito de subvenciones<sup>1</sup>.

La conectividad se ha convertido en un instrumento esencial para el desarrollo económico y sostenible, favoreciendo el emprendimiento, así como para superar las barreras del aislamiento derivadas de escenarios tan adversos como los impuestos por la reciente pandemia. Contar con infraestructuras y tecnologías digitales que garanticen la conectividad constituye el soporte fundamental para la continuidad de las actividades económicas, sociales y el buen funcionamiento de todos los servicios. En este contexto, se justifica la presente actuación fiscalizadora, centrada en las ayudas públicas dirigidas a acelerar la extensión de la cobertura de las redes públicas de comunicaciones electrónicas capaces de proporcionar servicios de banda ancha de alta velocidad a las zonas sin cobertura.

### I.2. ANTECEDENTES

La Unión Europea (UE) ha resaltado reiteradamente la importancia estratégica que la conectividad de banda ancha reviste para el crecimiento y la innovación en todos los sectores de la economía europea, así como para la cohesión social y territorial. Con las ayudas que constituyen el objeto de esta fiscalización se persigue aumentar el ritmo y el alcance de la extensión de las redes de banda ancha, corrigiendo fallos de mercado o resultados insatisfactorios desde el punto de vista de la cohesión territorial, minimizando la distorsión de la competencia y respetando el principio de la neutralidad tecnológica.

Por otra parte, la necesidad de una infraestructura de telecomunicaciones adecuada es un aspecto de plena actualidad como consecuencia de las medidas derivadas de la pandemia de COVID-19, por su carácter transversal, resultando imprescindible tanto en el ámbito social, para ayudar a mantener el distanciamiento físico requerido, como en los ámbitos económicos, sanitarios y educativos, entre otros. Las redes de telecomunicación de todos los países han soportado grandes incrementos de tráfico motivados por la generalización del teletrabajo, la teleasistencia y la

---

<sup>1</sup> La fiscalización también se relaciona con el objetivo específico 1.1 “Contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público”, sin que constituya una auditoría de la implementación de ningún ODS específicamente.

educación por medios telemáticos, así como por las opciones de comunicación y entretenimiento en plataformas digitales ampliamente implantadas.

### I.2.1. Marco estratégico del PEBA-NGA

Conviene hacer una referencia a los rasgos esenciales de la estrategia de telecomunicaciones en la banda ancha en España, desarrollando el marco en el que se instauraron las ayudas del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación (en adelante, PEBA-NGA) y su evolución hasta la fecha.

La Agenda Digital para Europa<sup>2</sup> es una de las siete iniciativas emblemáticas recogidas en la estrategia Europa 2020, puesta en marcha por la Comisión Europea en 2010 con el objetivo de lograr un crecimiento más inteligente, sostenible e integrador. Dicha Agenda, establecía tres objetivos de cobertura para la banda ancha:

- la cobertura universal de la banda ancha básica en 2013,
- el 100 % de población con cobertura de, al menos, 30 Mbps en 2020 y,
- al menos, el 50 % de los hogares conectados a más de 100 Mbps en 2020.

Asimismo, la Agenda Digital para España (ADpE), aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de febrero de 2013, marcaba la hoja de ruta en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y de Administración Electrónica y establecía la estrategia para el cumplimiento de los objetivos de la citada Agenda Digital para Europa, contemplando la elaboración de nueve planes específicos para la consecución de sus objetivos. Concretamente, para el fomento del despliegue de redes y servicios para asegurar la conectividad digital, la estrategia se desarrolló a través del Plan de Telecomunicaciones y Redes Ultrarrápidas (PTRU), aprobado en junio de 2013.

El mencionado PTRU establecía como objetivo el impulso del despliegue de redes de acceso ultrarrápido y el fomento de su adopción por ciudadanos, empresas y administraciones. Para ello combinaba medidas normativas y de fomento de la oferta y la demanda. Entre las primeras, destaca la aprobación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo General de Telecomunicaciones (LGTel), que estableció un marco normativo muy propicio a la inversión, suprimiendo barreras y requisitos administrativos para el despliegue de las nuevas redes de fibra y 5G. Por otra parte, entre las políticas de apoyo público a la extensión de las redes del PTRU, se definía como principal instrumento el PEBA-NGA.

Inicialmente, el PTRU configuró las ayudas del PEBA-NGA a partir de una combinación de subvención y “crédito blando” a recibir por los beneficiarios (operadores de telecomunicaciones del sector privado), para invertir en proyectos de despliegue de redes de alta velocidad en aquellas zonas en las que no existía oferta y en las que no estaba prevista en el corto plazo, con un horizonte temporal hasta 2015. En este contexto, por Orden IET/1144/2013, de 18 de junio<sup>3</sup>, se aprobaron las bases reguladoras de la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, con cargo al PEBA-NGA, que establecía la citada combinación de ayudas (préstamo reembolsable complementado con una subvención).

<sup>2</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>3</sup> Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.

A partir del año 2015, la configuración del PEBA-NGA se fue actualizando, aunque los objetivos con horizonte 2020 permanecieron vigentes. Así, el 12 de febrero de 2015, se aprobó el Programa Operativo de Crecimiento Inteligente FEDER 2014-2020<sup>4</sup> (POCint), en el que se integran las ayudas del PEBA-NGA<sup>5</sup>.

Adicionalmente, la integración del PEBA-NGA en dicho Programa Operativo conllevaba la necesidad de respetar los principios generales de la ayuda, establecidos en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (en adelante, RDC)<sup>6</sup>, en la medida en que estas ayudas pasaron a ser cofinanciadas con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Por todo ello, una vez integrado el PEBA-NGA en el POCint, se introdujeron modificaciones en las bases reguladoras, que se hallaban vigentes en el periodo fiscalizado, mediante la Orden IET/275/2015, de 17 de febrero, cambiando de manera muy significativa su configuración en los siguientes términos:

- Se introdujo la modalidad de ayuda “anticipo reembolsable con fondos comunitarios” (en adelante, “anticipo FEDER”), eliminándose los anteriores préstamos reembolsables. La nueva modalidad consistía en el pago anticipado, con cargo a los créditos del capítulo 8 (activos financieros) asignados en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de cada año, de la ayuda FEDER, que sería posteriormente librada por la Comisión Europea a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, una vez justificada la realización del proyecto objeto de la ayuda, en los términos exigidos por la normativa comunitaria.
- Se extendía el ámbito temporal de vigencia al año 2016, si bien se declaraba su intención de prorrogarlo hasta 2020, en línea con la financiación comunitaria.
- La intensidad máxima de ayudas se incrementó considerablemente, pasando del 35 %, establecido hasta dicho momento, al 90 %.

Junto a esta modificación en la configuración de las ayudas, aplicable desde marzo de 2017, la entonces Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD), era designada Organismo Intermedio del POCint, en virtud del Acuerdo formalizado con la Dirección General de Fondos Comunitarios. A su vez, desde diciembre de 2017, el POCint se integró en el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2014-2020 (en adelante, POPE 2014-2020).

Por otra parte, en septiembre de 2016, la Comisión Europea aprobaba una Comunicación, relativa a la conectividad para un mercado único digital competitivo (comúnmente denominada «Gigabit

<sup>4</sup> El Programa Operativo FEDER de Crecimiento Inteligente 2014-2020, es el documento en el que se concreta la estrategia y los objetivos de intervención de la Administración General del Estado (AGE), cofinanciadas con el fondo FEDER, con el objetivo de contribuir a la mejora y recuperación de la competitividad de la economía española, a través del impulso de un modelo de crecimiento más inteligente, apoyado en la investigación, la innovación y las TIC, con especial atención a las necesidades y el potencial de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

<sup>5</sup> Concretamente, en este Programa Operativo se incluye como segunda prioridad de inversión, dentro del objetivo temático 2, la ampliación de la implantación de la banda ancha y la difusión de redes de alta velocidad y el respaldo a la adopción de tecnologías emergentes y redes para la economía digital.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

*Society for 2025»*<sup>7</sup>, en la que se resaltaba la importancia estratégica de la alta velocidad, y presentaba tres objetivos para 2025 para complementar los establecidos en la Agenda Digital para 2020.

Entre los objetivos estratégicos de la citada Comunicación cabe resaltar el relativo a que *“todos los hogares europeos, rurales o urbanos, tendrán acceso a una conexión a internet que ofrezca velocidades de descarga de al menos 100 Mbps, actualizables a alta velocidad”*, ya que vincula este objetivo al desarrollo rural. Concretamente, señala que *“en la mayoría de las áreas rurales y remotas, la conectividad a internet puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de la brecha digital, el aislamiento y la despoblación al reducir el coste de la entrega de los bienes y servicios y compensar parcialmente el alejamiento”*. Asimismo, añade que *“las empresas pueden reducir costes mediante las videoconferencias, el acceso en línea a los servicios de la administración, el comercio electrónico o el almacenamiento de datos en la nube. El desarrollo rural y la agricultura moderna se apoyan cada vez más en aplicaciones en línea que sirven de apoyo para el sector turístico, el seguimiento de cultivos mediante sensores y el uso de drones en el comercio y la agricultura.”*

En este sentido, el borrador de orden de bases reguladoras para el PEBA-NGA 2019-2021, incluía, entre las novedades de las ayudas, el incremento de las velocidades de los proyectos financiables de 100 Mbps a 300 Mbps, en línea con las necesidades de banda ancha necesarias para la plena transformación digital, indicadas en la citada Comunicación.

Sin embargo, los cambios en el modelo planteados por el citado borrador de orden ministerial precisaban de un pronunciamiento de la Comisión Europea, que se produjo el 10 de diciembre de 2019<sup>8</sup>, por lo que la convocatoria de ayudas PEBA-NGA relativa al ámbito temporal de esta fiscalización (2019) se rige por las bases reguladoras iniciales (las publicadas en 2013, con las modificaciones introducidas en años posteriores aludidas anteriormente y que, en adelante, se referencian como BBRR 2013).

Finalmente, se considera conveniente destacar que, el 16 de abril de 2020, fueron publicadas las nuevas bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al PEBA-NGA (en adelante BBRR 2020), por Orden ETD/348/2020, de 13 de abril, que hacen referencia a su inclusión en el Plan de infraestructuras digitales previsto en la Agenda del Cambio<sup>9</sup>, como una de las medidas para instrumentar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 9 de la Agenda 2030: “Industria, Innovación e Infraestructuras”.

Asimismo, cabe señalar que en julio de 2020 fue presentado el Plan España Digital 2025, que contiene nuevas medidas para impulsar el proceso de transformación digital, de forma alineada con la estrategia digital de la Unión Europea indicada anteriormente. Partiendo de un análisis previo de las fortalezas y debilidades de nuestro país, reconoce los éxitos de los diferentes planes

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “La conectividad para un mercado único digital competitivo, hacia una sociedad europea del Gigabit”, COM (2016) 587 final, de 14 de septiembre de 2016.

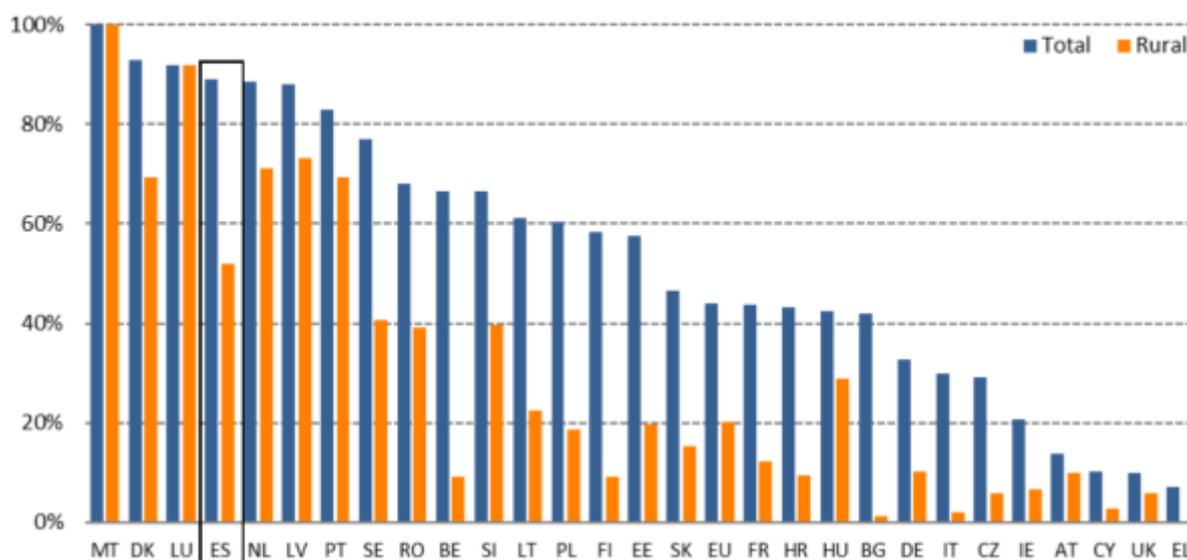
<sup>8</sup> Decisión C (2019) 8831 final de la Comisión Europea.

<sup>9</sup> La Agenda del Cambio, fue adoptada por el Consejo de Ministros, de 8 de febrero de 2019, como hoja de ruta para abordar las medidas necesarias para un crecimiento inclusivo y sostenible. Definían hasta 60 medidas de carácter transversal repartidas en seis ámbitos de actuación (apuesta por la formación y el capital humano; impulso de la transición ecológica; promoción del avance científico y tecnológico; avance hacia un mercado laboral eficiente y justo; reducción de la desigualdad y protección del Estado del Bienestar; y progreso hacia una Administración más eficiente).

desarrollados por la Administración española<sup>10</sup> para mejorar las infraestructuras tecnológicas. En concreto, de acuerdo con el informe emitido por la Comisión Europea sobre el “Índice de Economía y Sociedad Digital” (DESI, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup>, España alcanzaba a mediados de 2019 una posición muy favorable con respecto a la media de la UE en lo relativo a las redes de alta capacidad.

Concretamente, la cobertura de banda ancha de nueva generación en España (que permite velocidades de más de 30 Mbps) alcanzaba al 90 % de los hogares, frente a la media de la UE del 86 % y respecto a la cobertura de muy alta velocidad (velocidades de más de 100 Mbps), España ocupaba la cuarta posición dentro de la UE, con una cobertura del 89 % frente al 44 % de la media de la UE<sup>12</sup> (gráfico nº 1). Cabe resaltar, no obstante que, a pesar de las infraestructuras que proporcionan estos niveles de cobertura, el “Informe DESI España 2020” y el Plan España Digital 2025 señalan la existencia de partes del territorio que aún no tienen acceso a la calidad necesaria de cobertura, en particular en el ámbito rural.

**GRÁFICO Nº 1**  
**COBERTURA RED FIJA DE MUY ALTA VELOCIDAD TOTAL Y RURAL POR PAÍSES UE**  
**(% HOGARES 2019)**



Fuente: Informe DESI 2020 eje conectividad (datos a mediados de 2019)<sup>13</sup>.

El Plan España Digital 2025, aludido anteriormente, se estructura en torno a diez ejes estratégicos. El primero de ellos, relativo a la conectividad digital, establece el objetivo de “Garantizar una conectividad digital adecuada para el 100 % de la población, promoviendo la desaparición de la brecha digital entre zonas rurales y urbanas (meta 2025: 100 % de la población con cobertura 100

<sup>10</sup> Plan Info XXI, el Programa España.es, el Plan Avanza y, la ADpE a la que se ha hecho referencia anteriormente y en la que se incardina el PEBA.

<sup>11</sup> “Digital Economy and Society Index, DESI” (Índice de Economía y Sociedad Digital) es un índice compuesto que resume cinco indicadores del rendimiento digital de Europa (conectividad, capital humano, uso de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales) y que permite un seguimiento de la evolución de los Estados miembros de la UE en la competitividad digital.

<sup>12</sup> La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM/2021/118 final), de 9 de marzo de 2020, denominada “Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital de la Comisión Europea”, fija dicho objetivo en un 100 % para el año 2030.

<sup>13</sup> “Digital Economy and Society Index (DESI) 2020 Connectivity”.

Mbps". Establece, entre otras medidas, la definición de un Plan de Conectividad Digital, para la vertebración económica, social y territorial<sup>14</sup> y la tramitación de un nuevo Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, con el fin de llevar a cabo la transposición de la Directiva 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas<sup>15</sup>. De este modo se pretende facilitar más el despliegue de infraestructuras, introduciendo mecanismos para compartirlas, entre otras medidas.

Posteriormente, en abril de 2021, el Gobierno aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que incluye entre sus proyectos la "Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G", que se corresponden con los dos primeros ejes estratégicos de la citada estrategia "España Digital 2025". El citado PRTR contempla en su componente 15 la conectividad digital, el impulso a la ciberseguridad y el despliegue del 5G.

Para dar cabida, dentro del programa de impulso de despliegue de banda ancha, a la cofinanciación con fondos europeos provenientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE se ha aprobado, por Orden ETD/704/2021, de 25 de junio<sup>16</sup>, la modificación de las BBRR 2020. Además, en dicha modificación se introduce el cambio formal del nombre del PEBA-NGA, pasando a denominarse Programa de Universalización de Infraestructuras Digitales para la Cohesión (UNICO).

Para contextualizar las ayudas del PEBA-NGA en el ámbito de este informe se recoge en el anexo 2 determinada terminología que será utilizada a lo largo de este documento.

### 1.2.2. Órganos gestores

De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones. Desde marzo de 2020, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD) desarrolla, entre otras funciones, la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de reformas para la mejora de la competitividad, de telecomunicaciones y la sociedad de la información, en el que se enmarca el PEBA-NGA. En concreto, a través de la actual Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), se ejecuta *la política de impulso al sector de las telecomunicaciones, de los servicios de comunicación audiovisual, el despliegue de infraestructuras y servicios para garantizar la conectividad de los ciudadanos y empresas e impulsar la productividad y el crecimiento económico*, siendo, por tanto, la SETID el órgano encargado de la gestión del PEBA-NGA.

Cabe precisar que, en el periodo fiscalizado se han llevado a cabo distintas reestructuraciones administrativas que han afectado a la atribución de estas funciones. Así, tras la reestructuración ministerial publicada el 13 de enero de 2020, la citada SETID ha asumido las funciones que venían siendo desarrolladas, desde julio de 2018, por la Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD) del Ministerio de Economía y Empresa (MINECO). A su vez, con anterioridad a esta última fecha, la gestión de las ayudas que constituyen el objeto de esta fiscalización, correspondía al Ministerio

<sup>14</sup> El Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de diciembre de 2020, con la previsión de movilizar de 2.320 millones de euros en cinco años, fundamentalmente, a través del Fondo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea.

<sup>15</sup> Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de marzo de 2021, se autorizó la tramitación administrativa urgente del Anteproyecto de la nueva Ley General de Telecomunicaciones.

<sup>16</sup> Orden ETD/704/2021, de 25 de junio, por la que se modifica la Orden ETD/348/2020, de 13 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación.

de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD), a través de la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD) que asumió las competencias atribuidas en esta materia a la anteriormente denominada Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI)<sup>17</sup>, de ahí que las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al PEBA-NGA, vigentes en el ejercicio fiscalizado, hagan referencia a esta última Secretaría de Estado. Asimismo, desde marzo de 2017, la actual SETID actúa como Organismo Intermedio en el Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Las referencias contenidas en este informe en relación con los diferentes periodos aludidos a lo largo del documento deberán entenderse a las respectivas denominaciones de los departamentos ministeriales y centros directivos señalados en los párrafos anteriores y cuyo resumen se recoge en el anexo 1.

Por otra parte, para la ejecución de las actividades derivadas de la gestión del PEBA-NGA, la SETID cuenta con el apoyo de una empresa pública que reúne la condición de medio propio, formalizado a través de sendas encomiendas de gestión con el objeto de apoyar en la gestión económico-presupuestaria de las ayudas y en las funciones de gestión y control que realiza la SETID en calidad de Organismo Intermedio en el Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (OI-FEDER) de Crecimiento Inteligente 2014-2020. Por último, también cuenta con una encomienda formalizada con otro medio propio relativa al desarrollo de determinadas verificaciones de segundo nivel que competen al citado OI-FEDER.

### I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), dependiente del actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital<sup>18</sup>. Se extiende, asimismo, el ámbito subjetivo a los beneficiarios de las subvenciones concedidas con cargo a los créditos del PEBA-NGA.

Constituye el ámbito objetivo de esta fiscalización la gestión económica-financiera de las ayudas concedidas con cargo al PEBA-NGA por la actual SETID, así como las actuaciones de dicha Secretaría de Estado como organismo intermedio del Programa Operativo Plurirregional FEDER 2014-2020, en el que se enmarca el mismo.

El ámbito temporal de la fiscalización se ha referido al ejercicio 2019, incluyendo verificaciones sobre las ayudas gestionadas en dicho año, con independencia de la fase en las que se encontraran los proyectos y de las convocatorias en la que estos hubieran tenido origen. En su caso, las comprobaciones se han extendido a los procedimientos aplicados en el momento en que estas se realizaron, o en ejercicios anteriores o posteriores, cuando ello pudiera contribuir a la consecución de los objetivos previstos.

<sup>17</sup> La citada SETSI, en 2013, dependía del entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MIET) cuyas competencias fueron distribuidas, por Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre, entre los ministerios de Economía, Industria y Competitividad y de Energía, Turismo y Agenda Digital (entre el 4 de noviembre de 2016 y el 1 de junio de 2018).

<sup>18</sup> Denominación actual de este Departamento ministerial tras la publicación del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y por el que se suprime, desde dicha fecha, el anteriormente denominado Ministerio de Economía y Empresa.

## I.4. MARCO NORMATIVO

### 1. Marco Estatal:

Constituye la regulación principal de las ayudas objeto de fiscalización la Orden IET/1144/2013, de 18 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de ayudas con cargo al Programa de extensión de banda ancha de nueva generación que se hallaba vigente en el ejercicio fiscalizado (BBRR 2013). Asimismo, resulta de aplicación, la siguiente normativa:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.
- Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad<sup>19</sup>.
- Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimientos de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha.
- Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.
- Orden HFP/1979/2016, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las normas sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional para el período 2014-2020.

### 2. Marco Europeo:

- Reglamento (UE) n.º 1303/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo 74 y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

<sup>19</sup> Por el que se efectuó la transposición de la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

- Reglamento (UE) n.º 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006.
- Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado.
- Reglamento de Ejecución (UE) n.º 821/2014 de la Comisión, de 28 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos.
- Directrices de la UE para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha (2013/C 25/01).

## I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

De conformidad con lo establecido en la Normas Técnicas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se ha efectuado esta fiscalización operativa y de cumplimiento cuyo objeto ha consistido en el análisis de los procedimientos aplicados por la SETID en la planificación, concesión, gestión de las ayudas financieras concedidas en el marco del PEBA-NGA, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia y el sometimiento a los principios de buena gestión de los procedimientos aplicados por el órgano gestor en relación con estas ayudas. En particular, se han analizado los siguientes aspectos:

1. El marco normativo de las subvenciones y ayudas, así como, su planificación y su distribución territorial, incluyendo la revisión de las actuaciones de coordinación del actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, o equivalente en cada convocatoria<sup>20</sup>, con las Administraciones Públicas territoriales para el desarrollo de la banda ancha y para la elaboración de los mapas de cobertura.
2. Los procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones aplicados por el centro gestor, abarcando la solicitud, concesión y tramitación, y revisión de la justificación, así como el seguimiento de los proyectos y, en su caso, los procedimientos de reintegro de las ayudas a que dieran lugar estos. Asimismo, se ha analizado la justificación realizada por los beneficiarios incluidos en la muestra.
3. Las actuaciones realizadas por la actual SETID, o unidad equivalente en cada convocatoria<sup>21</sup>, para el cumplimiento de las obligaciones asumidas como Organismo Intermedio FEDER, en lo relativo a la gestión de las ayudas PEBA-NGA.
4. El grado de cumplimiento de los objetivos del programa PEBA-NGA, a través del análisis de los indicadores definidos en el mismo.

<sup>20</sup> De acuerdo con la reestructuración ministerial detallada en el epígrafe II.2.1.

<sup>21</sup> Secretaría de Estado correspondiente en cada convocatoria, de acuerdo con el detalle contenido en el epígrafe I.2.1.

Asimismo, se han revisado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LO 3/2007), como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pueda tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La ejecución del trabajo se ha efectuado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. El examen ha incluido la aplicación de aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los documentos, aplicaciones informáticas y registros en los sistemas de información obrantes en el órgano que conforma el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

La Administración General del Estado (AGE) ha rendido en plazo la cuenta correspondiente al ejercicio fiscalizado y ha cumplido, a través del MAETD, con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas establecido en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en el artículo 30 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, que regula su funcionamiento.

## 1.6. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 de la LFTCu, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestos de manifiesto a la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y a su vez, Exministra de Economía y Empresa; y al Secretario de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, otorgándoles un plazo para la formulación de las alegaciones y la presentación de los documentos y justificantes que estimaran convenientes.

Asimismo, el Anteproyecto se remitió a las personas que ocuparon los cargos homólogos a los antes referidos en parte del periodo fiscalizado: el exministro de Energía, Turismo y Agenda Digital; el exsecretario de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital; y, el exsecretario de Estado para el Avance Digital.

El plazo de alegaciones finalizó el 1 de octubre de 2021, recibándose en tiempo y forma, respuesta del Secretario de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales. Las alegaciones presentadas han sido adjuntadas a este informe.

A la vista de las alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del informe y se han reflejado en notas a pie de página las consideraciones que se han estimado precisas en algunos casos respecto al contenido de las alegaciones formuladas. No se ha llevado a cabo valoración ni modificación del texto del informe respecto de aquellas alegaciones que constituyen explicaciones o justificaciones sobre los resultados expuestos sin fundamentar en soporte documental o normativo, ni respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad a esta actuación fiscalizadora. En todo caso, con independencia de las consideraciones que se hayan efectuado en las alegaciones recibidas, el resultado definitivo de las actuaciones fiscalizadoras es el expresado en los posteriores apartados de este informe.

## II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

La presente exposición de los resultados se ha estructurado de acuerdo con los objetivos de fiscalización reflejados en el epígrafe I.5 y respondiendo a la cronología de las distintas fases del ciclo de estas ayudas, mencionándose solo aquellos aspectos que presentan alguna deficiencia o irregularidad o que, por su relevancia en la gestión de las ayudas, se considera conveniente resaltar.

Así, en primer lugar, se reflejan los resultados del análisis el marco normativo y estratégico en el que se contextualiza el PEBA-NGA, así como el proceso de identificación de zonas financiables y la coordinación con otras Administraciones Públicas (AAPP).

Posteriormente se exponen los resultados del análisis del procedimiento de concesión de subvenciones relativas a la convocatoria del año 2019 y, a continuación, los correspondientes al cumplimiento de las obligaciones de seguimiento y justificación llevadas a cabo respecto a las convocatorias de ayudas 2015-2018, así como los relativos a las obligaciones del OI-FEDER, principalmente, el relativo a la certificación de los proyectos. En último lugar, se exponen los resultados relacionados con el grado de consecución de los objetivos, finalizando con una referencia a las encomiendas de gestión y encargos a medios propios empleadas por el MAETD para la realización de las funciones objeto de fiscalización.

Conviene precisar que las ayudas PEBA-NGA se hallan cofinanciadas por fondos FEDER. A este respecto las actuaciones fiscalizadoras realizadas se circunscriben al ámbito del MAETD, abarcando los procedimientos aplicados por la SETID en la gestión de las mismas, así como su participación como OI-FEDER en la certificación de los proyectos financiados, como se ha determinado en el epígrafe I.2.2, excluyendo, por tanto, las actuaciones que respecto a dichos fondos se llevan a cabo por las distintas unidades de la Dirección General de Fondos Europeos (DGFE), dependiente del Ministerio de Hacienda, en el ejercicio de las funciones que les competen como autoridades de gestión y certificación de dichos fondos, como se describe en el epígrafe II.6.

## **II.1. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO DEL PEBA-NGA, PLANIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL**

### **II.1.1. El PEBA-NGA en la Agenda Digital Española y sus planes de desarrollo**

Como se ha mencionado en epígrafe I.2.1, el 15 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó la ADpE como la estrategia del Gobierno para desarrollar la economía y la sociedad digital. La Agenda se lideraba conjuntamente por el MINETAD y por el Ministerio de Hacienda y Función Pública y contemplaba la elaboración del PTRU, en el que se estableció el objetivo de impulsar el despliegue de redes de acceso ultrarrápido, definiendo como principal instrumento para ello el PEBA-NGA.

En relación con estos instrumentos de planificación caben señalar las siguientes observaciones:

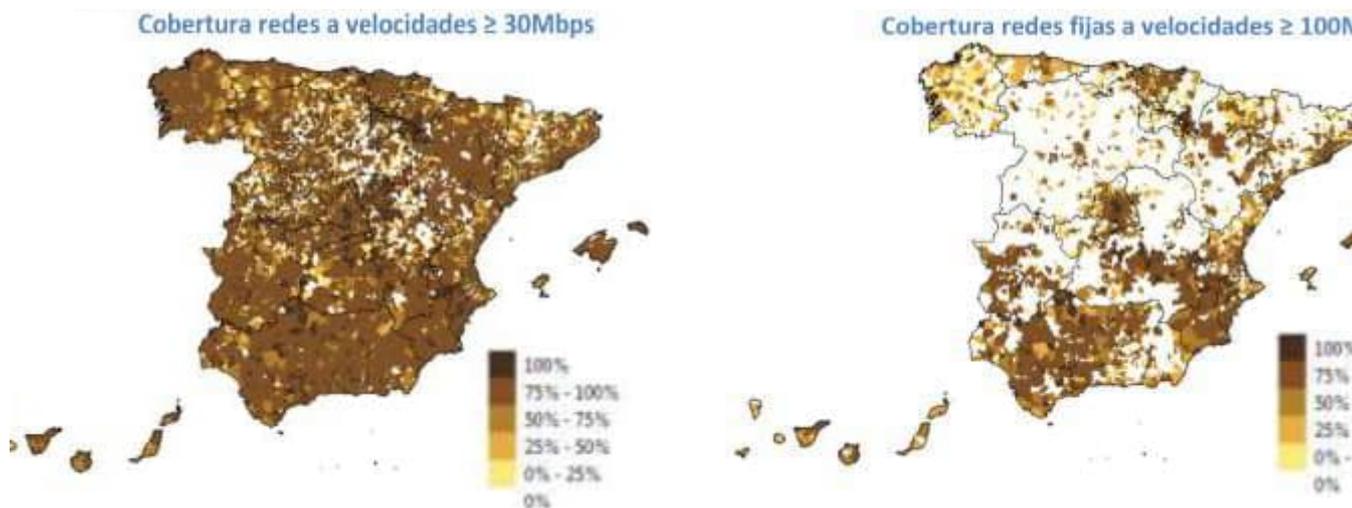
- En el sistema de gobernanza previsto para la implementación de la ADpE, se preveía la elaboración de un informe anual por el actual MAETD, u homólogo departamento ministerial que ostentaba las competencias en el respectivo año, sobre los resultados de todas las actividades desarrolladas para la implementación de la ADpE para su presentación en el Congreso de los Diputados. No obstante, el último informe disponible de esta naturaleza es el relativo al año 2016.
- Aunque el PTRU señalaba que las medidas incluidas tenían un alcance temporal hasta el 2015, en línea con la ADpE, también establecía que cada año se realizaría “una revisión de los planes para evaluar los resultados conseguidos, determinar la necesidad o no de adaptación de objetivos y medidas y, en su caso, prolongar el alcance temporal para cumplir los objetivos ya marcados en la Agenda Digital para Europa o aquellos adicionales que se establecieran”, añadiendo que este mecanismo de revisión podría extenderse hasta el año 2020. De manera similar, la Comisión Europea, en su comunicación “*Gigabit Society for 2025*”<sup>22</sup> instaba a los

<sup>22</sup> Ver nota 7.

Estados miembros a supervisar el progreso de los planes de banda ancha y actualizarlos para finales de 2017. Sin embargo, solo consta la realización de un informe de seguimiento del PTRU, fechado en noviembre de 2014. No obstante, a pesar de la falta de actualización del PTRU, el PEBA-NGA se ha ido configurando y desarrollando de manera paralela, alineándose con los objetivos de la Agenda Digital Europea.

- Por otra parte, con independencia de los objetivos globales de cobertura previstos en el PTRU, no se definieron indicadores específicos para realizar una valoración y seguimiento de la ejecución del PEBA-NGA.
- Cabe añadir que el “Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales”, aprobado el 1 de diciembre de 2020, reconociendo el éxito del PEBA-NGA, también evidencia:
  - La persistencia de la brecha digital que afecta, entre otros aspectos, a la cobertura territorial, con un amplio margen de mejora en los niveles de cobertura en los ámbitos rurales. Todo ello “a pesar del crecimiento acelerado en los últimos años y de la buena posición en las comparativas globales” (con cobertura de más de 30 Mbps del 86,6 % de la población en zonas rurales y de más de 100 Mbps en el 49,8 % de dicha población, como se ilustra en el gráfico nº 2).
  - La necesidad de construcción de un nuevo modelo de ayudas e incentivos, debido a sus muestras de agotamiento, derivado del escaso atractivo comercial de las zonas menos conectadas, señalando que “los programas de incentivos utilizados hasta ahora empiezan a mostrar signos de agotamiento y podrían ser insuficientes para movilizar la inversión de los operadores en las zonas residuales todavía no conectadas”. A estos efectos y en el contexto de la identificación de proyectos de interés para la aplicación de los fondos habilitados para inversiones en digitalización procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea (para los que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presentado por España, prevé que un 33 % de los fondos se destinen a esta finalidad), el MAETD ha realizado una consulta pública, finalizada en febrero de 2021, con el objetivo de identificar, entre otros, proyectos para la extensión de la banda ancha de muy alta velocidad que garanticen la cohesión territorial y transformación digital en las zonas donde pudiera existir un fallo de mercado.

**GRÁFICO N° 2**  
**MAPAS DE COBERTURA DE REDES DE BANDA ANCHA 2019**  
**( $\geq 30$  MBPS Y  $\geq 100$  MBPS)**



Fuente: MAETD, Informe anual de cobertura de banda ancha en España en el año 2019.<sup>23</sup>

### II.1.2. El PEBA-NGA en los Planes Estratégicos de Subvenciones

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley General de Subvenciones (LGS), los órganos de las AAPP que propongan el establecimiento de subvenciones deberán concretar, con carácter previo, en un Plan Estratégico de Subvenciones (PES), los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación. A estos efectos, el artículo 12 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS), establece que dichos PES contendrán, entre otros aspectos, para cada línea de subvención: sus objetivos, financiación, plazos de ejecución, plan de actuación y los indicadores de seguimiento.

En el caso de las ayudas objeto de fiscalización, en la exposición de motivos de las BBRR 2013 se atribuía el carácter de PES, al que se refiere el mencionado artículo 8.1 de la LGS, al “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación para el período 2013-2016”, en el que se integraba el PEBA-NGA. El análisis de los distintos PES en los que se hallarían integradas las ayudas del PEBA-NGA durante el período 2013-2019, pone de manifiesto los siguientes hechos:

- El mencionado “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación para el período 2013-2016” recogía las medidas reconocidas en la ADpE, detallando las ayudas para el desarrollo del PTRU e incluía las ayudas relativas al PEBA-NGA en los sucesivos Programas Anuales de Actuación del período 2013-2016, si bien no se definieron sus respectivos indicadores de resultados y seguimiento, conforme preceptúa el artículo 12.1.c) del RLGS.
- Para los años 2017 y 2018 no se ha identificado que las ayudas del PEBA-NGA se hallaran explícitamente recogidas en PES alguno. El “Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación para el período 2017-2020” no incluye mención a esta línea de ayudas. Asimismo, durante 2018 tampoco se incluyeron las ayudas PEBA-NGA en los PES de ningún

<sup>23</sup> Informe anual de “cobertura de banda ancha en España en el año 2019”, publicado por el MAETD, el 30 de abril de 2020 (datos a 30 de junio de 2019).

departamento ministerial, considerando las reestructuraciones ministeriales que afectaron al órgano gestor de estas ayudas<sup>24</sup>.

- El 24 de septiembre de 2019 se aprobó el PES del MINECO 2019-2021, que sustituyó parcialmente al PES del entonces Ministerio de Economía, Industria y Competitividad para el periodo 2018-2020, incluyendo las ayudas del PEBA-NGA. Este nuevo PES contenía, en lo relativo a esta línea de ayudas, la mayoría de los aspectos recogidos en el RLGS. Entre los aspectos no reflejados, cabe señalar la ausencia de identificación del fallo de mercado que se pretende corregir con estas ayudas (como preceptúa el artículo 12.1.a) del RLGS y del contenido completo del plan de acción previsto, conforme exige el artículo 12.1.b) de dicho reglamento).

Cabe señalar, no obstante, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 del RLGS, el citado PES fue objeto de actualización, en octubre de 2020, incluyendo dichos aspectos y un mayor detalle del plan de acción, así como su adaptación a la nueva estructura del MAETD, aprobada por Real Decreto 2/2020, de 12 de enero.

### II.1.3. Bases reguladoras

Durante el año fiscalizado se encontraban en vigor las BBRR 2013 de las ayudas PEBA-NGA, que resultaron de aplicación durante la tramitación de la convocatoria de ayudas del año 2019. Paralelamente, durante dicho ejercicio se llevó a cabo la tramitación de nuevas bases reguladoras, las BBRR 2020 que finalmente fueron aprobadas por Orden ETD/348/2020, de 13 de abril, que constituyen el marco jurídico bajo el que se realizaron las convocatorias de ayudas PEBA-NGA en los años 2020 y 2021. Por ello se ha considerado relevante para los objetivos de fiscalización analizar la adecuación a la legalidad de ambos textos, así como la tramitación llevada a cabo para la aprobación de las nuevas BBRR 2020.

#### II.1.3.1. BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PEBA-NGA VIGENTES EN 2019

En relación con la adecuación del contenido de las bases reguladoras de la concesión de las ayudas PEBA-NGA en el ejercicio 2019 a lo establecido en el artículo 17.3 de la LGS, se realizan las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con lo establecido en la letra d) del artículo 17.3, las BBRR 2013 contenían el procedimiento de concesión de las subvenciones. No obstante, en dicho procedimiento no se desarrollaba cómo se realizaría la selección en los supuestos de concurrencia de zonas de actuación en más de un proyecto (en lo sucesivo, procedimiento de “resolución de solapes”), indicando solamente el criterio de selección que primaría. Por otra parte, tampoco se señalaba en qué forma dicha evaluación podría conllevar la reducción de zonas geográficas del proyecto y, en consecuencia, afectar al presupuesto máximo financiable, como se detalla en el epígrafe II.3.2.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> El PES del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad 2018-2020, fue aprobado en febrero de 2018, estando en ese momento la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD) integrada en el MINETAD. Este último departamento ministerial, con la nueva atribución de competencias derivada de la reestructuración llevada a cabo por Real Decreto 355/2018, de 6 de junio y por Real Decreto 948/2018 de 24 de julio, y con la denominación de Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, no incluía la citada Secretaría de Estado. El citado Ministerio de Industria, Comercio y Turismo aprobó su respectivo PES en diciembre de 2018.

<sup>25</sup> A pesar de lo manifestado por la SETID en las alegaciones, lo cierto es que el procedimiento para la resolución de solapes no está suficientemente descrito en las bases reguladoras, pues no explica cómo afectaría a los proyectos que ven reducido su ámbito geográfico como consecuencia de su aplicación, a diferencia de lo que ocurría en la MAIN de las BBRR 2020.

- Igualmente, las BBRR 2013 carecían de concreción respecto de la posibilidad de establecimiento de “zonas de actuación preferente” (regulado en su artículo 6.6) y, por tanto, cómo afectaba este criterio a la selección de los proyectos, remitiendo a su determinación en la respectiva convocatoria. Así, las BBRR 2013 se limitaban a señalar que en cada convocatoria se podrían establecer zonas de actuación preferente “con una asignación inicial del presupuesto disponible”, siendo las respectivas convocatorias las que han establecido un sistema de doble vuelta para la prelación de proyectos a seleccionar en función de la zona de actuación.

Este sistema de doble vuelta implica que se eligen, en primer lugar, los proyectos hasta agotar la dotación máxima de la ayuda asignada a cada ámbito territorial (a nivel de comunidad autónoma) y, en segunda vuelta, atendiendo a su puntuación, con independencia de la zona de actuación a la que se refieran y hasta agotar los remanentes de dotación de ayuda que hubieren resultado de la primera vuelta, como se detalla en el epígrafe II.3.3.

Análogamente, las BBRR 2013 posibilitaban, en su artículo 21.3, que las convocatorias priorizaran, sin necesidad del establecimiento de zonas preferentes, un número mínimo de proyectos por Comunidad o Ciudad Autónoma (CA) “al objeto de facilitar una adecuada distribución geográfica”, sin concretar cómo se articulaba dicha preferencia en el procedimiento de evaluación y selección de solicitudes.

- Asimismo, el artículo 17.3.e) LGS establece que las BBRR contendrán “los criterios objetivos de otorgamiento y, en su caso, ponderación de los mismos”. Sin embargo, solo uno de los criterios contenidos en las BBRR 2013 a estos efectos reunía claramente las características de objetividad (medible y cuantificable a través de una fórmula de cálculo), con una ponderación del 20 %, frente a los restantes criterios que permitían una mayor discrecionalidad en su valoración y que representaban el 80 % de la puntuación total.
- Por último, las BBRR 2013 no concretaron las medidas de garantía a constituir, a pesar de que este aspecto es parte del contenido mínimo de las bases reguladoras requerido según lo dispuesto en la letra j) del artículo 17.3 de la LGS. En su defecto, contemplaban la posibilidad de que este extremo se regulara en las respectivas convocatorias, tanto en lo que refiere a su imposición como a la determinación del importe, plazo de aportación y forma de cancelación. Todo ello, a pesar de que estas ayudas se abonan de forma anticipada y, en consecuencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 del RLGS, su régimen de garantía debía establecerse, en su caso, en las bases reguladoras (como se detalla en el epígrafe II.4.3).

#### II.1.3.2. BASES REGULADORAS DE LAS AYUDAS PEBA-NGA 2020-2022

Estas BBRR 2020 fueron aprobadas por Orden ETD/348/2020, de 13 de abril, estableciéndose su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022. Respecto al análisis de dichas bases, cabe señalar lo siguiente:

- Durante su tramitación no fue sustanciada la consulta pública previa a la elaboración del texto, conforme preceptúa el artículo 26.2<sup>26</sup> de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), según la redacción introducida por la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). No obstante, se ha verificado que se efectuó un trámite de información y audiencia pública sobre el articulado del proyecto de orden por la que se establecen dichas las bases.

<sup>26</sup> En términos similares se expresa el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

- La preceptiva Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) previa a la aprobación de las bases reguladoras de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.3 de la LG, fue realizada de forma abreviada, motivándose esta circunstancia en el hecho de que el proyecto de bases reguladoras no tenía “un impacto normativo apreciable, ya que se trata de dar continuidad” a las BBRR 2013, sin aportar mayor detalle. A este respecto cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre<sup>27</sup>, por el que se regula la MAIN, esta podrá realizarse de forma abreviada cuando de la propuesta normativa no se deriven “impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados” o estos no sean significativos, sin que dicha circunstancia conste en la motivación recogida en dicha MAIN. Por otra parte, la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, aprobada por Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009<sup>28</sup>, establece que para optar por el formato de memoria abreviada “no será suficiente señalar *“de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en los ámbitos...”*, sino que habrá que justificar por qué no se aprecian los impactos en cada ámbito”, así como “exponer con claridad los motivos por los que no se considera necesario hacer una memoria normal y se opta por la abreviada”.

Por otra parte, las BBRR 2020 incorporaron importantes novedades estratégicas en la configuración de las ayudas PEBA, dirigidas a mejorar su eficacia. Así:

- Introducen la elegibilidad de las zonas grises NGA<sup>29</sup> alineándose con los objetivos especificados en la Comunicación de la Comisión Europea “*Gigabit Society for 2025*”<sup>7</sup>, con la finalidad de alcanzar el 100 % de cobertura de 100 Mbps en el año 2025.
- Potencian la mejora de velocidad, al recoger como única línea financiable las redes de banda ancha de muy alta velocidad capaces de prestar servicio al menos a 300 Mbps, escalables a 1 Gbps, tanto en sentido ascendente como descendente, tratando de dar respuesta a la necesidad de un ancho de banda mínimo de 250 Mbps para garantizar el acceso a algunos servicios y aplicaciones, que puso de manifiesto la Comisión Europea en la Comunicación “*Gigabit Society for 2025*” (gráfico nº 3). La propia MAIN del proyecto de orden de BBRR 2020 incidía en dar respuesta a dicha necesidad, recogiendo expresamente entre los objetivos del PEBA para el periodo 2020-2022<sup>30</sup>.

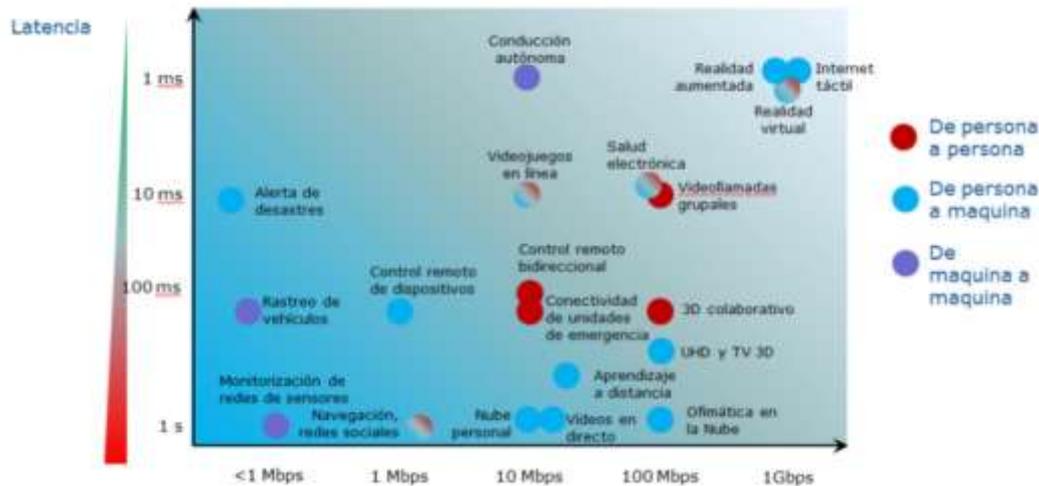
<sup>27</sup> Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

<sup>28</sup> De conformidad con lo establecido en la disposición adicional primera del RD 931/2017, en tanto no se apruebe adaptación de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN, continúa aplicándose la aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

<sup>29</sup> BBRR 2020 declaran elegibles tanto las “zonas blancas NGA” (aquellas sin cobertura de más de 30 Mbps ni previsión de su dotación en los siguientes tres años) como las “zonas grises NGA” (aquellas que, teniendo dicha cobertura o previsión de tenerla en un horizonte de tres años, esta sea proporcionada por un único operador con tecnologías que ofrecen velocidades inferiores a los 100 Mbps).

<sup>30</sup> La citada MAIN señala que “...se considera fundamental el correcto funcionamiento de aplicaciones Homeoffice/VPN, que resultan cruciales para fijar población en el entorno rural, permitiendo el teletrabajo a los residentes en estas zonas. En el ámbito empresarial, el desarrollo económico de las áreas con menor densidad de población requiere, asimismo, de una capacidad de banda ancha que facilite a los autónomos y PYME ubicados en estas zonas el pleno aprovechamiento del “cloud computing”. Ambas aplicaciones exigen (...), conexiones de banda ancha que permitan velocidades descendentes y ascendentes superiores a los 250 Mbps”.

**GRÁFICO Nº 3**  
**NECESIDAD DE VELOCIDAD Y LATENCIA**  
**PARA EL USO DE APLICACIONES Y SERVICIOS POR UN USUARIO INDIVIDUAL**



Fuente: Comisión Europea - Comunicación COM (2016) 587 final, "Gigabit Society for 2025".

- Redefinen los criterios de evaluación, incrementado de forma muy significativa la ponderación de los criterios objetivos (pasando de representar el 20 % de la valoración al 70 %) y establecen un nuevo procedimiento de selección de proyectos, en el que solo se permite la selección de un proyecto por ámbito de concurrencia, que pasa a ser provincial. Consecuentemente, cada convocatoria fija el número mínimo de unidades inmobiliarias a cubrir en cada ámbito provincial, otorgándose una mayor puntuación a los proyectos en función del incremento sobre estas unidades mínimas de cobertura, respetando los importes máximos establecidos. Este sistema representa ventajas administrativas, al reducir la carga de trabajo del procedimiento de "resolución de solapes" y la resolución del sistema de doble vuelta aplicado en las anteriores convocatorias.

No obstante, respecto a la eliminación del efecto de déficit de ejecución del PEBA-NGA por renuncias de los proyectos seleccionados que se observaba en el modelo de selección de proyectos anterior, su eficacia depende en gran parte de una adecuada fijación de los objetivos mínimos de cobertura. Así, unos objetivos muy ambiciosos pueden hacer que existan provincias donde no se seleccione ningún proyecto, como ha sucedido en la convocatoria del 2020<sup>31</sup>.

#### II.1.4. Magnitudes económicas del PEBA-NGA

Como se ha señalado anteriormente, las ayudas del programa PEBA-NGA se conceden en régimen de concurrencia competitiva y consisten, desde 2015, en una combinación de dos ayudas: una subvención con cargo a los PGE y un anticipo reembolsable con cargo a fondos comunitarios (en concreto, FEDER). Presupuestariamente, las obligaciones se imputan con cargo al programa "4671 Innovación Tecnológica de las Comunicaciones" en concepto de transferencias de capital (conceptos 779 hasta 2018 y 774 desde 2019) y de activos financieros (concepto 831),

<sup>31</sup> En la convocatoria 2020, no obtuvieron financiación 12 provincias por no presentarse proyectos que alcanzaran los objetivos mínimos de cobertura fijados en dicha convocatoria. Con el fin de cubrir estas provincias, la SETID efectuó una convocatoria en 2021 (1/2021) limitada estas provincias, en la que redujo sus respectivos objetivos mínimos de cobertura.

respectivamente<sup>32</sup>. A continuación (cuadro nº 1) se reflejan las magnitudes presupuestarias en la configuración del programa, atendiendo a ambas modalidades de ayuda (subvención y “anticipo FEDER”), para el periodo 2015-2020.

**CUADRO Nº 1**  
**OBLIGACIONES RECONOCIDAS POR AYUDAS PEBA-NGA**  
**CONVOCATORIAS 2015-2020**  
(euros)

Convocatoria	Subvención	Anticipo FEDER	Ayuda total
2015	6.980.148,77	48.026.532,16	55.006.680,93
2016	0,00	40.372.033,31	40.372.033,31
2017	24.095.213,70	77.309.081,54	101.404.295,24
2018	25.313.059,96	97.104.089,74	122.417.149,70
2019	24.592.468,63	114.596.876,64	139.189.345,27
2020	16.957.764,19	88.816.888,81	105.774.653,00
<b>Total</b>	<b>97.938.655,25</b>	<b>466.225.502,20</b>	<b>564.164.157,45</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el MAETD.

### II.1.5. Evolución de las convocatorias de las ayudas PEBA-NGA

Las BBRR 2013 dejaban margen a las convocatorias para la determinación de las líneas financiables y su velocidad, para el establecimiento de zonas preferentes y el reparto de fondos entre las mismas. En última instancia, en el proceso de convocatoria anual se debían identificar las zonas financiables que cumplieran con las características de la normativa europea. De esta forma, tal como se ha indicado anteriormente (epígrafe II.1.1), la falta de actualización de la PTRU conllevó que el PEBA-NGA fuera evolucionando en su configuración a través de las respectivas convocatorias. Se ha considerado relevante el análisis de dicha evolución, exponiéndose a continuación los resultados más relevantes:

- En relación con uno de los objetivos principales de estas ayudas (proporcionar mayor velocidad a través de las redes de acceso), las convocatorias han ido cubriendo la falta de actualización del PTRU y extendiendo progresivamente las NGA de mayor velocidad (desde las que proporcionan velocidades mínimas de 30 Mbps hasta las que como mínimo facilitan velocidad de 300 Mbps). Así, las BBRR 2013 establecieron tres líneas o tipologías de actuación susceptibles de financiación, diferenciadas, principalmente, por la velocidad que posibilitarían las redes o los puntos de acceso al núcleo de la red troncal<sup>33</sup> si bien, recogía que cada convocatoria podría concretar qué líneas se financiarían (todas o parte de ellas).

De esta forma, mientras las convocatorias de 2013 a 2016 incluyeron la financiación de las tres líneas (para despliegue de NGA de, al menos, 30 Mbps), las del periodo 2017-2019 ya limitaban la financiación a NGA de muy alta velocidad (mínima de 100 Mbps), garantizando así que las

<sup>32</sup> Aplicaciones presupuestarias 2012.4671.779 y 2012.4671.831.12 (en los ejercicios 2015 a 2018) y 2712.4671.779 y 2712.4671.831.12 (en 2019).

<sup>33</sup> De acuerdo con la redacción inicial de las BBRR 2013 (artículo 6.1) la citada tipología de líneas de actuación de los proyectos distinguía entre las destinadas a la extensión de la cobertura de las NGA de muy alta velocidad, de 100 Mbps o superior (línea A); a la extensión de la cobertura de las NGA de alta velocidad, de 30 Mbps o superior (línea C); y a la extensión de la cobertura de puntos de acceso al núcleo de la red troncal («backhaul») adecuados para la conexión de NGA de alta velocidad y de muy alta velocidad (línea B).

ayudas se dirigían a actuaciones destinadas a conseguir cubrir las necesidades de velocidad que señalaba la UE en su comunicación “*Gigabit Society for 2025*” (al menos 250 Mbps). Continuando con dicha tendencia, las convocatorias más recientes, de 2020 y 2021, se han previsto para el despliegue de NGA de, al menos, 300 Mbps simétricos, escalables a 1 Gbps.

- Respecto a la posibilidad de establecer zonas de actuación preferentes, habilitada por las BBRR 2013 dejando su concreción para las respectivas convocatorias, se ha observado que, en la mayoría de ellas, el criterio que ha primado para el establecimiento de dichas zonas ha sido la disponibilidad de fondos FEDER por Comunidades Autónomas (CCAA) previstas en el correspondiente Programa Operativo (PO), sin considerar otros criterios previstos en las BBRR 2013, tales como las mayores necesidades de los usuarios, el carácter dinamizador, el grado de presencia de PYME o de centros de actividad económica y de centros turísticos u otros factores como el equilibrio territorial y la incidencia en el desarrollo económico<sup>34</sup> y <sup>35</sup>. Solo en las convocatorias de 2013 y 2017, se incluyeron criterios adicionales, al de disponibilidad de fondos FEDER, relacionados con estos dos últimos factores.
- Lo señalado en el párrafo anterior adquiere relevancia en la medida en que, partiendo de las zonas de actuación preferentes definidas en cada convocatoria, se distribuye la financiación por cada una de ellas, atendiendo a la Intensidad Máxima de Ayuda, así como a los límites máximos de las ayudas (tanto en modalidad de subvención como de “anticipo FEDER”) establecidos en la convocatoria, lo que condiciona la asignación de los fondos a los proyectos presentados en cada una de dichas zonas.

En este sentido, cabe señalar que la intensidad máxima de la ayuda<sup>36</sup> resulta un elemento determinante en relación con lo preceptuado en el artículo 8.2 de la LGS. El citado artículo establece que cuando los objetivos de la subvención afecten al mercado, “*su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores*”. De esta forma, la intensidad de la ayuda debe ser la suficiente para incentivar al beneficiario (para que ejecute el proyecto) y a su vez evitar el efecto distorsionador del mercado que supondría si este viera sobrecompensados sus costes<sup>37</sup>.

A tal fin, las BBRR 2013 establecieron la intensidad máxima de ayudas de forma que no se podría superar el 90 %<sup>38</sup> de los costes subvencionables “ni las provisiones de déficit comercial

<sup>34</sup> Sin perjuicio de que las dotaciones FEDER para cada Comunidad Autónoma, establecidas por la Comisión Europea, tengan en cuenta factores de equilibrio territorial en la diferenciación de las diferentes categorías de regiones, como ha manifestado la SETID en sus alegaciones.

<sup>35</sup> La SETID ha manifestado, durante el trámite de alegaciones, en referencia a la recomendación nº 1 de este informe relacionada con este aspecto, que en la convocatoria 2021, con financiación del Mecanismo de Transformación y Resiliencia sin condicionantes regionales, las dotaciones a cada provincia se modularon “por un factor de corrección representativo de la mayor dispersión poblacional de cada provincia o ciudad autónoma” y que desde MAETD se está impulsando la adopción por el Comité Técnico del PRTR, de una propuesta de criterios transversales para subvenciones, convenios y contratos con el objetivo de contribuir a las “grandes metas del Plan: creación de empleo, reducción de la brecha de género, protección del medio ambiente y aumento de la cohesión territorial”.

<sup>36</sup> Se define la intensidad máxima ayuda como máximo porcentaje financiable sobre el presupuesto del proyecto.

<sup>37</sup> En similar sentido se manifiesta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el informe emitido en relación con el proyecto de orden de BBRR 2020 de las ayudas PEBA-NGA (IPN/CNMC/032/18/PEBA 2019-2021), al señalar que “(...) la idea que debe presidir la fijación de la intensidad máxima de la subvención es la de minimizar el importe manteniendo el efecto incentivador. Por ello, es fundamental una elección correcta de este parámetro (la intensidad de la ayuda) para evitar una posible sobrecompensación”.

<sup>38</sup> Como se ha indicado en el epígrafe 1.2.1 las BBRR 2013 establecieron originariamente una intensidad máxima de ayuda del 35 % que fue aumentada al 90 % tras la modificación llevada a cabo por la Orden IET/275/2015, de 17 de febrero.

del proyecto a largo plazo en ausencia de ayuda”, añadiendo que cada convocatoria podría determinar porcentajes inferiores en cada CA o línea de actuación y así se ha venido realizando<sup>39</sup>. Como se observa en el cuadro nº 2, los criterios seguidos por la SEAD para la determinación de la intensidad máxima de ayuda en las respectivas convocatorias han ido variando, siendo los dos principales la demanda de ayudas en la convocatoria anterior (denominado por la SEAD, “porcentaje de ejecución de la ayuda”) y la disponibilidad de fondos FEDER.

**CUADRO Nº 2**  
**CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LA INTENSIDAD MÁXIMA DE AYUDA**  
**CONVOCATORIAS PEBA-NGA 2015-2020**

Convocatoria	Intensidad máxima de ayuda		Criterios de determinación de la intensidad máxima de ayuda		
	Rango (según zona de actuación) (%)	Media (*) (%)	Demanda de ayudas en convocatoria n-1 (% de ejecución) <sup>(1)</sup>	Disponibilidad FEDER	Otros
2015	35 - 45	36	---	---	Zonas menos desarrolladas
2016	40 - 55	44	Si	Si	Situación Regulatoria
2017	40 - 80	62	Si	Si	Tasa Máxima Financiación FEDER
2018	40 - 80	62	Si	Si	---
2019*	50 - 80	66	Si	Si	---
2020	50 - 80	67	Si	Si	---

(\*) Para homogeneizar el cálculo, se ha excluido CA de Ceuta y Melilla, al no ser zonas elegibles desde 2017 y 2018, respectivamente.

(1) Relación entre la ayuda concedida y la asignación máxima posible de ayudas en la convocatoria anterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias económicas y justificativa de las respectivas convocatorias y de la información facilitada por el MAETD.

A este respecto, cabe señalar que la utilización del criterio de “ejecución de la ayuda” en la convocatoria anterior, entendido como las ayudas concedidas en relación con las asignaciones máximas disponibles a conceder en cada zona de actuación, presumía que una ratio baja de “ejecución de la ayuda” en la convocatoria anterior venía motivada por la ausencia de interés de los operadores por la escasa rentabilidad o déficit que presentaba el proyecto y, en consecuencia, se optaba por incrementar la intensidad máxima de ayuda en la convocatoria siguiente. Sin embargo, este bajo porcentaje de “ejecución de la ayuda” podría deberse a otras causas; de hecho, en la convocatoria de 2019 se ha identificado que los mayores aumentos de intensidad de ayuda se produjeron en dos CCAA<sup>40</sup> donde el bajo valor de dicha ratio se debió a que en el año anterior no pudieron concederse ayudas a más proyectos al actuar el límite máximo de anticipo FEDER por CCAA establecido en la convocatoria, y no por falta de interés

<sup>39</sup> Adicionalmente, tanto las BBRR 2013 como las de 2020 recogen la posibilidad de establecer una cláusula de reembolso en las resoluciones de otorgamiento de las ayudas para evitar una sobrecompensación posterior (artículos 12.4 y 13.4, respectivamente), habiéndose verificado que las resoluciones de concesión de cada ayuda contienen dicha cláusula señalando que “En caso de que como consecuencia de una evolución más favorable de las previsiones de ingresos o de gastos, se produjera una sobrecompensación con el otorgamiento de esta ayuda, el operador estará obligado a invertir los beneficios suplementarios en ampliaciones adicionales de la red, en las mismas condiciones que la ampliación realizada con la ayuda concedida y comunicarlo a la SEAD”.

<sup>40</sup> Aragón y Baleares.

de los operadores. Por ello, al aplicar este criterio conviene que la SETID realice un análisis de las causas que debieron motivar el bajo porcentaje de ejecución de las ayudas en cada zona de actuación y, en su caso, valore si procede o no incrementar la intensidad máxima de la ayuda en la siguiente convocatoria.

- Las diversas convocatorias (2015-2019) contemplan como, una vez establecidas las zonas de actuación preferentes y la intensidad máxima de ayuda, se distribuye la cuantía máxima disponible para la concesión de ayudas tanto en la modalidad de subvención (capítulo 7) como en la de “anticipo FEDER” (capítulo 8). Así, en primer lugar, las convocatorias distribuyen las disponibilidades del “anticipo FEDER” entre las zonas de actuación preferentes en proporción a la “senda FEDER remanente”<sup>41</sup> por CCAA sobre el total disponible<sup>42</sup> y, a continuación, se realiza la distribución de la parte correspondiente a la subvención. No obstante, se ha observado que no se ha venido aplicando un criterio homogéneo entre las respectivas convocatorias en la asignación de la parte de la subvención.

Concretamente, las memorias justificativas de los respectivos proyectos de resolución de las convocatorias de 2017 y 2018 indican que dicha cuantía debe distribuirse facilitando la “máxima absorción de fondos FEDER” y teniendo en cuenta la necesidad de cubrir una eventual intensidad de ayuda superior a la que financia FEDER, de manera que se garantice la amortización de los “anticipos FEDER”<sup>43</sup>, mientras en el resto de convocatorias se señala que dicho reparto se hace “en concordancia con la financiación FEDER”, entre otros criterios.

Este aspecto es relevante, en la medida en que durante la tramitación de la convocatoria de 2019 no se tuvieron en consideración inicialmente los criterios dirigidos a asegurar un adecuado retorno FEDER. Como consecuencia de ello, la entonces SEAD, tras advertir que las asignaciones presupuestarias en la modalidad de subvención previstas en la convocatoria, publicada el 17 de abril de 2019, resultaban insuficientes, en determinadas zonas de actuación preferente, para posibilitar que el retorno FEDER susceptible de obtener fuese igual o superior a las asignaciones de la ayuda en modalidad “anticipo FEDER” en dichas zonas, aprobó por Resolución, de 26 de junio de 2019<sup>44</sup>, la modificación de la convocatoria de ayudas PEBA-NGA

<sup>41</sup> La “senda FEDER” constituye el importe total atribuido por el POPE FEDER 2014-2020 para la ejecución del programa de ayudas PEBA-NGA en ese periodo, hallándose establecida en el citado PO de forma diferenciada la correspondiente a cada CA. En consecuencia, la “senda FEDER remanente” se refiere a disponibilidad de fondos FEDER tras las convocatorias de los años anteriores.

<sup>42</sup> En particular las memorias económicas y justificativas de las convocatorias de 2017 y 2018 recogen que “la distribución por CCAA del presupuesto en Capítulo 8 se ha realizado teniendo en cuenta la disponibilidad de fondos FEDER remanente (...), asegurando que esta dotación no es superior a las necesidades de cada CA, y atribuyendo todo el remanente disponible en aquellos casos en que sea muy reducido”.

<sup>43</sup> La configuración del PEBA en las BBRR 2013 indica la necesidad de que la parte de la ayuda denominada “anticipo FEDER” (capítulo 8) sea amortizada con la recepción de los respectivos fondos FEDER, siendo por tanto necesario establecer los mecanismos precisos para garantizar la efectiva percepción de los mismos. Por otra parte, el importe financiable por los fondos FEDER viene determinado por la tasa de retorno de la UE. Por ello, a medida que se incrementa la intensidad máxima de ayuda se hace imprescindible tomar medidas para que la “tasa de anticipo” (que vendría dada por el cociente entre el anticipo máximo sobre el presupuesto total de los proyectos) no sea superior a la citada tasa de retorno. Teniendo en cuenta que a medida que se aumenta el porcentaje financiable mediante el capítulo 7, si se mantiene constante la intensidad máxima y el anticipo, se está aumentando el presupuesto total de los proyectos, la distribución de dicho capítulo debe realizarse con la suficiente garantía.

<sup>44</sup> Resolución de 26 de junio de 2019 de la Secretaría de Estado para el Avance Digital que modifica la Resolución de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, de 11 de abril de 2019, por la que se convocan ayudas para la realización de proyectos en el marco del Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (convocatoria 1/2019) y de apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes (BOE, núm. 157, de 2 de julio de 2019).

para dicho año, requiriendo por ello, la apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes, con el consiguiente retraso en el procedimiento de evaluación de solicitudes.

### II.1.6. Identificación de zonas financiables

La determinación de las zonas financiables por las ayudas al desarrollo de la banda ancha viene delimitada por la normativa de ayudas de Estado de la Unión Europea<sup>45</sup>. En este sentido, las *Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha*<sup>46</sup> realizan una diferenciación por zonas a los efectos de valorar la compatibilidad de las subvenciones propuestas por los Estados miembros con el mercado común, distinguiendo: zonas blancas NGA (se presume que hay compatibilidad de las subvenciones sobre estas zonas, siempre que se cumplan los requisitos de proporcionalidad indicados en las citadas directrices), zonas grises NGA (sometidas a su posible compatibilidad) y zonas negras NGA (incompatibles).

Entre las condiciones para asegurar la proporcionalidad de las ayudas compatibles, recogidas en el apartado 3.4 de las citadas Directrices, se cita la necesidad de realizar un mapa detallado y un análisis de la cobertura, identificando las zonas geográficas que van a ser cubiertas con las medidas de apoyo, que deben ser sometidos a consulta pública.

Por su parte, el Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, preceptuó, en su artículo 2, la elaboración anual, por la actual SETID, de un informe de cobertura de banda ancha ultrarrápida, añadiendo que el mismo debe facilitar el diseño de medidas de ayuda y la identificación de las zonas susceptibles de actuación. A efectos de esta identificación, se establece que debe realizarse una consulta pública a los agentes interesados y, en particular, a las AAPP y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

A partir de dicha normativa, la práctica llevada a cabo por la SEAD ha consistido en la realización de dos actuaciones: la publicación de los informes anuales de cobertura de banda ancha y un procedimiento de identificación de zonas susceptibles de ser financiables por el PEBA-NGA. A este respecto se efectúan las siguientes consideraciones:

- Desde 2012, el MAETD viene elaborando y publicando los informes anuales de cobertura de banda ancha en España. En dichos informes la cobertura de banda ancha, para todas las tecnologías y velocidades, se evalúa, por Entidad Singular de Población (ESP)<sup>47</sup> en términos de hogares cubiertos. Este tratamiento implica la existencia de ESP de gran tamaño (como Madrid o Barcelona), en las que no se identifican zonas de menor dimensión sin cobertura. Los datos de cobertura por hogares son aportados anualmente, previo requerimiento, por los operadores de telecomunicaciones, aplicando la SETID una metodología de agregación y armonización de dichos datos. El último informe, relativo al año 2020, ha sido publicado en mayo de 2021.

Cabe resaltar que el informe relativo al año 2019 introduce, como novedad respecto de años anteriores, información sobre la cobertura prospectiva comprometida en los proyectos en

<sup>45</sup> Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

<sup>46</sup> Comunicación de la Comisión Europea (2013/C 25/01).

<sup>47</sup> La Entidad Singular de Población (ESP) se define por el INE, a efectos de realización del padrón municipal, como "cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión".

ejecución del programa PEBA-NGA. Si bien este identifica zonas sin cobertura, al ofrecer datos prospectivos a tres años en relación exclusivamente con proyectos concedidos por el PEBA-NGA, no identifica la totalidad de las zonas blancas o grises susceptibles de ser objeto de ayudas. En consecuencia, para la identificación de dichas zonas financiables por el PEBA-NGA en cada convocatoria, se lleva a cabo un procedimiento en el que se realiza el trámite de consulta pública, como se detalla en los siguientes párrafos.

- La identificación de las zonas blancas NGA se precisa para determinar qué zonas son susceptibles de financiación por el PEBA-NGA, pero también sirve de base para facilitar el diseño de las medidas y coordinación en el impulso de la banda ancha por parte del resto de las AAPP, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 462/2015. Cabe señalar que el procedimiento de identificación de dichas zonas ha ido adaptándose a medida que ha evolucionado la normativa reguladora del PEBA.

Así, en la redacción inicial de las BBRR 2013 (artículo 6) las zonas elegibles se identificaban con ESP que cumplieran los requisitos para ser consideradas zonas blancas, de acuerdo con las tres tipologías de líneas de actuación, procediéndose a publicar una relación por cada línea de las ESP excluidas por no cumplir los correspondientes criterios de elegibilidad (salvo que el solicitante de la ayuda pudiera acreditar lo contrario). Posteriormente, tras la modificación introducida en 2015 por la Orden IET/275/2015, de 17 de febrero, se añadió la publicación de una relación de partes “claramente delimitadas” de determinadas ESP excluidas que, sin embargo, quedaban incluidas en el ámbito de las ayudas por cumplir los criterios de elegibilidad. Por último, con la modificación de las BBRR 2013 introducida por la Orden ETU/275/2017, de 22 de marzo, se establece el preceptivo sometimiento a consulta pública de la relación preliminar de las zonas de actuación excluidas. En este contexto, el MAETD realizó la consulta pública requerida para la convocatoria de ayudas 2019, en dos fases:

- o En la primera de ellas, sometió a consulta pública la relación preliminar de zonas excluidas, obtenida a partir de la información facilitada por los operadores para la realización del informe anual de cobertura. Su objeto era identificar aquellas zonas de tamaño inferior a la ESP, inicialmente excluidas por formar parte de una ESP excluida que, sin embargo, cumplían los criterios de elegibilidad. En esta fase, celebrada entre el 15 de noviembre y el 31 de diciembre de 2018, participaron administraciones territoriales de ámbito autonómico (14) y local (10), y operadores de telecomunicaciones (37).
- o En la segunda fase, celebrada entre el 18 de marzo y el 1 de abril de 2019, se sometió a consulta pública la relación de ESP excluidas y de zonas elegibles de tamaño inferior a la ESP tras la evaluación y, en su caso, consideración de las aportaciones recibidas en la primera fase de la consulta pública. En esta segunda fase, previa a la publicación de ambas relaciones definitivas, participaron tanto de operadores (64) como AAPP (cinco CCAA y una EELL).

Cabe destacar, no obstante, que en ninguna de las fases de consulta pública consta la participación de la CNMC, a pesar de que el citado artículo 2 del Real Decreto 462/2015 señala que la consulta pública se dirigirá, en particular, a las AAPP y a la CNMC. En este sentido, con el fin de garantizar el cumplimiento de dicho trámite, la SETID no articuló un procedimiento específico para dirigir la consulta a estas instituciones.

- Por último, la disminución progresiva de zonas blancas NGA, así como la introducción en las BBRR 2020 de las zonas grises NGA han supuesto una evolución en el procedimiento de identificación de zonas elegibles. Concretamente, el artículo 6.2 de las mencionadas

BBRR 2020 establece que la SETID elaborará un mapa detallado de cobertura, admitiendo la posibilidad de identificar y publicar dichas zonas elegibles *“como capas de zonas geográficas en formatos de ficheros de información geográfica abiertos, interoperables y de uso ampliamente extendido”*. Atendiendo a dicha disposición, la SETID inició la preceptiva consulta pública para identificación de zonas blancas y grises para la convocatoria 2020 el 21 de febrero de dicho año, utilizando para la identificación de las zonas un sistema de georreferenciación por capas que se reflejaba en un mapa accesible a través de la página web habilitada para dicho trámite público. Este sistema supone un importante avance en la transparencia, en la medida en que permite reflejar gráficamente las zonas sin cobertura durante el citado trámite, en línea con lo establecido por las Directrices de la Unión Europea (apartado 3.4 b)<sup>48</sup>, así como llegar a un grado de detalle mucho mayor que el área de una ESP, ajustando las zonas sin cobertura a contornos de áreas continuas y pudiendo llegar a la identificación individual de la cobertura de unidades inmobiliarias.

A pesar de este avance, es conveniente destacar que entre las debilidades reflejadas en el “Plan de Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios”, aprobado el 1 de diciembre de 2020, se alude a “información incompleta para la toma de decisiones públicas”, añadiendo que existen nuevas fuentes de información que deberían ser incorporadas al proceso de toma de decisiones públicas, así como que hay un insuficiente desarrollo de los sistemas de información que no permite aprovechar plenamente la información disponible, incidiendo en la necesidad de “incorporar tecnologías de Big Data e Inteligencia Artificial” para mejorar la información que se aporta sobre la conectividad.

Por otra parte, el citado Plan identifica, dentro del eje transversal de “Reformas normativas y sistemas de información”, la meta de elaborar un *“Mapa de conectividad operativo proporcionando información completa y amigable para conocer la disponibilidad de los servicios de conectividad de banda ancha en cada zona del territorio español”*, si bien no establece el plazo, ni los recursos y costes asociados a su implementación<sup>49</sup>.

### II.1.7. Cooperación, colaboración y coordinación con otras Administraciones Públicas

La Ley 40/2015 recoge, entre sus principios de actuación, la cooperación, colaboración y coordinación entre AAPP. La actuación coordinada interadministrativa resulta primordial en el ámbito del desarrollo de la banda ancha con el fin de disponer de la información más completa en la toma de decisiones y evitar solapamientos y duplicidades en las actuaciones. Se reflejan a continuación los resultados más relevantes obtenidos del análisis de los distintos mecanismos previstos a estos efectos:

- La Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, órgano de cooperación entre la AGE y las CCAA constituido en octubre de 2005, no ha registrado actividad durante el ejercicio objeto de fiscalización, habiéndose celebrado una única reunión, el 17 de julio de 2014, en el periodo 2014-2020, a pesar de que, de acuerdo con su reglamento de régimen interno, el Pleno debe reunirse, al menos, una vez al año y que su finalidad es *“asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones*

<sup>48</sup> El citado apartado señala que *“(…) 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. 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>49</sup> La SETID ha manifestado durante el trámite de alegaciones que el desarrollo del citado sistema, denominado Sicilia, se ha contratado, estando prevista su disponibilidad para el año 2022.

*Públicas, y en su caso, la imprescindible coordinación y colaboración de éstas en el ejercicio de las competencias asumidas en materia de telecomunicaciones, sociedad de la información y audiovisual*". Cabe añadir, no obstante, que la citada conferencia ha reanudado su actividad con motivo de la implementación de la estrategia "España Digital 2025", integrada, entre otros, en el "Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales", celebrando una reunión a estos efectos el 25 de enero de 2021<sup>50</sup>.

Por otra parte, se ha acreditado que, en noviembre de 2018, se celebró una reunión presidida por el Director General de Telecomunicaciones, Audiovisual y Sociedad de la Información, con sus homólogos de las respectivas CCAA, en la que se abordaron, entre otras cuestiones, la coordinación en el impulso de los despliegues de banda ancha ultra rápida, tratándose aspectos relativos a la metodología de identificación de zonas blancas NGA en España y del informe preceptivo de la AGE para la coordinación del despliegue de la Banda Ancha por otras AAPP, previsto en el artículo 3 del Real Decreto 462/2015.

- En relación con las acciones específicas de coordinación previstas en el POPE 2014-2020, el segundo Objetivo Temático (OT2)<sup>51</sup> prevé el establecimiento de un "Acuerdo de Intenciones" entre el Organismo Intermedio de la Comunidad Autónoma y la SESIAD, estableciendo que el citado acuerdo "formalizará el mecanismo de coordinación común entre los agentes encargados de la ejecución de las actuaciones así como la suscripción de convenios bilaterales de colaboración con las Administraciones Competentes u otros Organismos." En desarrollo de dicha previsión en 2015 se firmaron seis convenios marco bilaterales entre distintas CCAA<sup>52</sup> y la entonces SETSI en los que se remite a la concreción de las medidas a través de convenios de desarrollo para "las áreas temáticas en las que se vayan a realizar acciones conjuntas". Sin embargo, no se ha constatado la formalización de dichos convenios de desarrollo u otra actuación posterior en desarrollo de los citados acuerdos marco que concretaran estos extremos, más allá que las actuaciones de coordinación previstas en el Real Decreto 462/2015 que se señalan a continuación.
- La disposición adicional decimocuarta de la LGT remite al desarrollo, por real decreto, de los procedimientos de coordinación entre administraciones y organismos públicos, en relación con las ayudas públicas a la banda ancha. Dicho desarrollo se llevó a cabo por el Real Decreto 462/2015, de 5 de junio<sup>53</sup>, que estableció entre los mecanismos de coordinación, además del informe anual de cobertura o "mapa de cobertura" aludido anteriormente (epígrafe II.1.6), la emisión, por la actual SETID, de un informe vinculante previo a la implementación de ayudas por parte de otras AAPP en materia del impulso de la banda ancha. En dicho informe, el citado centro directivo de la AGE se pronuncia sobre la compatibilidad de la medida de ayuda propuesta y la complementariedad con las medidas de ayuda del propio MAETD. En su artículo 4, prevé el establecimiento, a través de orden ministerial, de umbrales a partir de los cuales el citado informe no es necesario, sustituyéndose por una declaración responsable. No obstante, al no haberse dictado dicha orden, continúa en vigor la Disposición Transitoria Única,

<sup>50</sup> Asimismo, el 27 de mayo de 2021, se celebró la Conferencia Sectorial para la Transformación Digital que despliega el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contemplando en su componente 15 la conectividad digital, el impulso a la ciberseguridad y el despliegue del 5G.

<sup>51</sup> OT2 "Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y la comunicación, con actuaciones en materia de impulso a la sociedad de la información y desarrollo de *Smart Cities*."

<sup>52</sup> CA de Cantabria, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia, así como la Ciudad Autónoma de Ceuta.

<sup>53</sup> *Real Decreto 462/2015, de 5 de junio, por el que se regulan instrumentos y procedimiento de coordinación entre diferentes Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas dirigidas a favorecer el impulso de la sociedad de la información mediante el fomento de la oferta y disponibilidad de redes de banda ancha.*

que indica que solo es necesario el informe de compatibilidad “cuando dichas medidas de ayuda se vayan a notificar a la Comisión Europea (en cumplimiento de las previsiones del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la UE) o bien cuando dichas medidas de ayuda se acojan a los reglamentos por los que se exige a determinadas categorías de ayudas de la obligación de notificación”.

En aplicación del mencionado Real Decreto 462/2015, la SEAD ha recibido en el periodo analizado (octubre de 2015-enero de 2020) hasta 54 propuestas de medidas de ayuda de distintas administraciones territoriales (41 CCAA, 9 Diputaciones y 4 Ayuntamientos), habiendo emitido 44 informes correspondientes las propuestas en las que este resultaba preceptivo. Del análisis efectuado sobre dichos pronunciamientos se realizan las siguientes consideraciones:

- Los informes se pronuncian sobre la compatibilidad de las ayudas propuestas, entre otros aspectos, en relación con el mapa de cobertura de banda ancha y las zonas blancas NGA, pero también en relación con la afectación a dichas zonas de las convocatorias en tramitación del PEBA-NGA. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la publicación del mapa de cobertura se lleva a cabo anualmente, sin que se produzca una actualización lo suficientemente ágil en relación con las zonas blancas NGA para que las AAPP puedan disponer en cada momento de la información de cobertura actualizada. Esto condicionaba las decisiones y los tiempos de las AAPP que, para manejar información de cobertura actualizada, debían tener en consideración las ayudas concedidas a nivel estatal entre cada publicación anual o bien esperar hasta la publicación para ajustar sus medidas al citado mapa de cobertura.

Así, una CA efectuó una propuesta de convocatoria de ayudas para 2020<sup>54</sup>, en enero de dicho año, haciendo referencia a las zonas blancas identificadas en su ámbito territorial para 2019. La SETID reflejó en el informe la necesidad de excluir como zonas elegibles aquellas que habían sido incluidas en la resolución de concesión del PEBA-NGA 2019 (posterior a la publicación del mapa de cobertura de dicho año), así como que, para garantizar una compatibilidad plena de la medida, era necesario esperar hasta que la consulta pública abierta para la identificación de zonas blancas NGA 2020 finalizara.

- De manera adicional, el artículo 5 del Real Decreto 462/2015 establece que la SETID “dispondrá de un portal de internet en el que podrá publicar, directamente o a través de enlaces” distintos contenidos, entre ellos, la información sobre procedimientos en curso de medidas de ayuda notificadas por el resto de AAPP a las que se refiere dicho real decreto, así como la información recibida de dichas AAPP sobre las medidas de ayuda propuestas. No obstante, la SETID no dispone de un portal de internet con dichas características y tampoco se realizó la publicación de esta información por otro medio<sup>55</sup>.
- Cabe resaltar que, en relación con las actuaciones de coordinación con otros departamentos ministeriales, el Plan de Conectividad presenta como oportunidad la colaboración de la Secretaría General para el Reto Demográfico para detectar zonas desconectadas y contribuir en las actuaciones para su conexión. Asimismo, dicho Plan incluye en el ámbito de gobernanza el

<sup>54</sup> CA de Canarias y Diputación Foral de Guipúzcoa.

<sup>55</sup> La SETID ha manifestado en sus alegaciones que la publicación de ayudas queda garantizada a través de la BDNS. No obstante, la BDNS es una herramienta establecida para dar publicidad general a las subvenciones en los términos previstos en artículo 20 de la LGS, mientras que el artículo 5 del Real Decreto 462/2015 exige la publicación de información específica sobre planes y ayudas de banda ancha, incluyendo la relativa a los procedimientos en curso sobre medidas de ayuda notificadas a la SETID para la emisión de informes preceptivos sobre compatibilidad de las ayudas y por tanto, con carácter previo a la aprobación del instrumento jurídico que fije sus bases.

asesoramiento que el MAETD va a recibir del Consejo Consultivo para la Transformación Digital<sup>56</sup>, órgano creado en septiembre de 2020, en cuya composición está prevista la participación de agentes relevantes de los ámbitos público y privado de diferentes sectores económicos.

### II.1.8. Acceso a infraestructuras y coordinación de obras civiles

Los trabajos de obra civil representan uno de los factores claves determinantes del coste de despliegue de las comunicaciones electrónicas<sup>57</sup>. En España, desde el año 2008, los operadores pueden hacer uso de la red de otro operador, designado como “operador con poder significativo de mercado” que posee la mayor parte de la infraestructura (arquetas, canalizaciones, postes, registros y conductos). En concreto, las condiciones y precios de acceso de los “operadores entrantes” a la infraestructura del “operador titular” (el designado como operador con poder significativo de mercado) están recogidos en la oferta “MARCo” (Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos), que constituye el sistema a través del cual se implementan las obligaciones de transparencia y no discriminación indicadas en la Resolución relativa al mercado de banda ancha<sup>58</sup> de la CNMC, en la que se designa el operador con poder significativo. En particular, se establece la obligación del “operador titular” de aportar la información necesaria a los “operadores entrantes” para planificar sus solicitudes de acceso (características técnicas y físicas de infraestructura, espacio disponible para canalizaciones, cámaras, arquetas y cualquier otra información relevante). Dicho mecanismo se viene utilizando como el principal medio para garantizar el acceso a infraestructuras para los beneficiarios de los proyectos subvencionados del PEBA-NGA.

En este sentido, las Directrices UE de banda ancha<sup>59</sup> recogen, entre las condiciones necesarias para demostrar la proporcionalidad de la medida de ayuda propuesta, que los Estados miembros deben fomentar la utilización de las infraestructuras existentes por los distintos operadores, con el fin de “evitar una duplicación innecesaria y onerosa de recursos y de reducir el importe de la financiación pública”. De esta manera, señala que los operadores que deseen participar en la licitación (entiéndase, presentar un proyecto para recibir ayudas PEBA-NGA) y posean infraestructuras susceptibles de ser utilizadas deben informar al organismo concedente y aportar información a los otros licitadores con tiempo suficiente para que puedan incluir en su oferta esas infraestructuras.

Se ha verificado que, con esta finalidad, las consultas públicas realizadas con carácter previo a las convocatorias de ayudas PEBA-NGA de 2013 a 2016 incluían la previsión para obtener la comunicación de dichas infraestructuras, si bien la información finalmente recibida se limitó a la comunicada por un escaso número de operadores o administraciones territoriales (dos operadores y una CA en el año 2013, y un operador en el año 2016). Cabe añadir que dicha información se

<sup>56</sup> Orden ETD/920/2020, de 28 de septiembre, por la que se crea y regula el Consejo Consultivo para la Transformación Digital.

<sup>57</sup> De acuerdo con el preámbulo del *Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad*: “Según datos de la Comisión Europea, los trabajos de obra civil ascienden, como media en la Unión Europea, a un 80 % del coste total del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas...”

<sup>58</sup> Resolución de 24 de febrero de 2016, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la comisión europea y al organismo de reguladores europeos de comunicaciones electrónicas (ORECE) del Consejo de la CNMC. Anexo 3 (ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4).

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión (2013/C 25/01).

presentó de forma heterogénea, sin aportar, en algunos casos, detalle sobre las características de las infraestructuras.

Posteriormente, tras la publicación del *Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad*, por el que se llevó a cabo la transposición de la Directiva 2014/61/UE de 14 de mayo<sup>60</sup>, el MAETD ha habilitado un Punto de Información Único (PIU) a estos efectos. El citado real decreto contempla el establecimiento de medidas de transparencia para asegurar que los operadores puedan disponer de información mínima en relación con las infraestructuras existentes, publicidad de obras civiles previstas, así como información sobre las páginas webs en las que se puedan solicitar permisos y licencias. Dicho PIU, ha sido establecido en virtud de lo dispuesto en la Orden ECE/529/2019, de 26 de abril, que desarrolla lo previsto en el Real Decreto 330/2016, diferenciando tres módulos de información<sup>61</sup>:

- El relativo a infraestructuras existentes, que recoge las direcciones de contacto a través de las cuales los operadores de comunicaciones pueden presentar la solicitud escrita previa para acceder a la información relativa a estas infraestructuras. De esta forma, el PIU se configura como un repositorio de direcciones de contacto con el fin de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en artículo 4.1 de la citada Directiva 2014/61/UE. No obstante, cabe resaltar que no se ha establecido ninguna previsión dirigida a preceptuar que todos los organismos del sector público que dispongan de dicha información en formato electrónico la faciliten a través dicho PIU, como facultaba el artículo 4.2 de la mencionada Directiva. De esta forma, a la finalización del ejercicio 2020, solo habían proporcionado datos en este sentido dos operadores y tres AAPP.
- El módulo relativo a “coordinación de obras civiles”, a través del cual los operadores que instalen o exploten redes de comunicaciones electrónicas pueden acceder a la información mínima contemplada en el artículo 7.1 del Real Decreto 330/2016, facilitada por los sujetos obligados a proporcionarla, así como para posibilitar que los sujetos no obligados puedan aportar dicha información de manera voluntaria. No obstante, a la finalización del ejercicio 2020, no se había utilizado esta funcionalidad por ningún operador.
- Por último, el módulo de “Permisos y licencias” permite acceder a las páginas web de las respectivas AAPP sobre información relativa a las condiciones y procedimientos de concesión de permisos para la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y, en su caso acceder a la tramitación electrónica de las mismas. En este caso, a cierre del ejercicio 2020, figuraba en el PIU el acceso a dicha información en relación con 25 AAPP.

De esta manera, la escasa actividad que ha registrado el citado PIU tanto por parte de los operadores interesados y como de las AAPP y operadores obligados, no permite concluir que este instrumento resulte eficaz para la finalidad perseguida (garantizar dicho intercambio de información de forma fluida y transparente a fin de facilitar la reutilización de infraestructuras). Ha de añadirse que el Plan de Conectividad contempla la creación de un “nuevo Punto Único de Información a disposición del futuro inversor especializado en infraestructuras digitales”. Dada la experiencia de

<sup>60</sup> Directiva 2014/61/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, estableció reglas específicas destinadas a abaratar los costes de despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

<sup>61</sup> El PIU se encuentra operativo en la siguiente página web <https://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/piu>.

funcionamiento del actual PIU, se deberían prever mecanismos para evitar que se repliquen estas deficiencias en el suministro de datos<sup>62</sup>.

Por otra parte, las citadas Directrices de UE relativas a banda ancha también establecen que “los Estados miembros deberán crear una base de datos nacional sobre la disponibilidad de las infraestructuras existentes que podrían ser reutilizadas”. No obstante, no se ha constatado la existencia dicha base de datos. En este sentido, cabe esperar que, con la implementación del citado Plan de Conectividad, se dé respuesta a esta necesidad dado que este contempla, en su medida 13, la creación de un sistema de información geográfica (SIG) a modo de inventario, que identifique “tanto procedimientos administrativos como infraestructuras disponibles”, incluyendo redes desplegadas por operadores de telecomunicaciones, operadores de infraestructuras de transporte o energía (ADIF, REE). No obstante, como se ha señalado anteriormente, el citado Plan no establece el calendario para la implementación de esta medida ni los recursos financieros que se destinarán a la creación del SIG.

## II.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE AYUDAS PEBA-NGA 2019: ASPECTOS GENERALES

### II.2.1. Órganos competentes y fases del procedimiento

Como se ha mencionado anteriormente, la concesión de las ayudas PEBA-NGA se efectúa por el procedimiento de concurrencia competitiva, establecido en el artículo 22.1 de la LGS y, concretamente, para el ejercicio fiscalizado (2019), la convocatoria de ayudas se efectuó de conformidad con lo previsto en las BBRR 2013.

Asimismo, de acuerdo con la resolución por la que se publica la convocatoria de ayudas de 2019, el órgano competente para resolver la concesión de ayudas era el titular de la SEAD, mientras que correspondía a la Dirección General de Telecomunicaciones y de Tecnologías de la Información (DGTTI) la instrucción del procedimiento de concesión. Por su parte, se atribuía a la Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones (SGROT), dependiente de la citada Dirección General, las funciones de órgano gestor y encargado del seguimiento de las ayudas y a la Subdirección General de Coordinación y Ejecución de Programas (SGCEP), integrada también en dicha DGTTI, las de órgano de gestión y seguimiento económico-presupuestario de los gastos e ingresos de este programa y de la aplicación del régimen sancionador.

A partir de la entrada en vigor del Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MAETD, estas funciones se entienden atribuidas a los órganos que, de acuerdo con el mismo, asumen las correspondientes competencias<sup>63</sup>. No obstante, en este punto conviene resaltar que esta reestructuración ministerial supuso la eliminación de la SGCEP

<sup>62</sup> En el trámite de alegaciones, en relación con la recomendación nº 3 referida a este aspecto, la SETID ha señalado que está en marcha el proyecto *REFORM/SC2021/072-ITC Strategy of the State Administration*, financiado por la *DG Reforme* de la Comisión Europea, que tiene previsto desarrollarse “en lo que resta de 2021 y durante el primer semestre de 2022” y pretende ser una “base sólida para la construcción de un nuevo sistema que permita alcanzar los objetivos de transparencia y reducción de costes en el despliegue de redes de comunicaciones”.

<sup>63</sup> Respectivamente, el titular de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual y la Subdirección General de Operadores de las Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

como órgano de gestión y seguimiento económico-presupuestario de los gastos e ingresos, sin atribuir específicamente dichas funciones a ninguna otra unidad u órgano del MAETD<sup>64</sup>.

En el ámbito de las ayudas PEBA-NGA, estas funciones implican la elaboración de la certificación previa al pago de la subvención a que se refiere el artículo 88.3 del RLGs, el informe relativo al cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios para reunir tal condición previsto en el artículo 24.4 de LGS, la revisión de constitución de garantías, y la tramitación de pagos y de los reintegros, entre otras. Si bien estas funciones, respecto de la convocatoria de 2019, fueron desarrolladas en su mayoría antes de la extinción de la SGCEP, existieron proyectos en los que la tramitación de los pagos se vio retrasada más allá de la entrada en vigor del citado real decreto sin que el ejercicio de esta específica competencia hubiera sido asignado normativamente a ningún órgano o unidad en particular.

Por otra parte, se observa que las BBRR 2020 han atribuido estas funciones a la “División de Programación Económica y Contratación”, dependiente de la SETID, aunque estas no figuran entre las asignadas a dicha unidad por el Real Decreto 403/2020, por el que se desarrolla la estructura del MAETD<sup>65</sup>, circunstancia que, para mayor seguridad jurídica, debió ser tenido en cuenta y haber sido expresamente prevista.

El procedimiento de concesión empleado durante la convocatoria de 2019 se encuentra adicionalmente desarrollado en la “guía de evaluación”, documento de carácter interno elaborado y actualizado anualmente por la unidad que gestiona estas ayudas, la anteriormente mencionada SGROT. En dicha guía se detallan los procedimientos a seguir en las fases de admisión y evaluación de solicitudes de ayuda.

En el gráfico nº 4 se reflejan las fases de tramitación de la concesión de las subvenciones PEBA-NGA, de acuerdo con el procedimiento establecido para la convocatoria celebrada en el ejercicio objeto de fiscalización (2019).

---

<sup>64</sup> La SETID ha manifestado durante el trámite de alegaciones que se halla en tramitación una modificación del mencionado Real Decreto 403/2020 por el que se hará la atribución de dichas competencias a alguno de los órganos dependientes de la citada Secretaría de Estado. Entre tanto, se está elaborando una orden de delegación de competencias para solucionar dicha debilidad.

<sup>65</sup> El artículo 10.5 del RD 403/2020 señala: “Asimismo, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales depende, con el nivel orgánico que se determine en la Relación de Puestos de Trabajo, la División de Programación Económica y Contratación. Esta División ejercerá de Organismo Intermedio del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, a la que corresponde la gestión ordinaria de las actuaciones de los Programas Operativos de este Fondo y el apoyo tanto a la coordinación del Organismo Intermedio, como a la realización de las funciones encomendadas por la Autoridad de Gestión. Dicha gestión ordinaria hace referencia a la participación en la evaluación de las actuaciones, las declaraciones de fiabilidad, los informes anuales y final, la estrategia de comunicación y la aplicación de medidas antifraude”.

**GRÁFICO Nº 4**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1: PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN**  
**DE SUBVENCIONES. PEBA-NGA 2019**



Fuente: Elaboración propia.

## II.2.2. Recursos para la gestión del PEBA-NGA

### II.2.2.1. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La DGTTI emplea el sistema de información “AVANZA” para la gestión del PEBA-NGA, registrando en este las diferentes fases del proceso de concesión de estas ayudas: desde la admisión de las solicitudes hasta su certificación y gestión económica. Dicho sistema de información (SI) consta de varios módulos diferenciados para cada una de las fases en la que se implementa el procedimiento, permitiendo un seguimiento individual completo de cada expediente administrativo.

El sistema AVANZA está integrado tanto con los servicios comunes de información del MAETD como con servicios transversales de terceros, como el Sistema de Información Contable de la AGE (SIC'3) y la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

La aplicación AVANZA tiene su origen en el antiguo programa “PROFIT”, de ayudas para el fomento de la investigación técnica en el Área de Tecnologías de la Sociedad de la Información. Este programa aglutinaba ayudas de diversas convocatorias relacionadas con las tecnologías de la información, habiéndose incorporado el PEBA-NGA en el año 2010. Como consecuencia de esto, el SI ha tenido desarrollos compartidos con otras líneas de ayuda, no disponiéndose de una

cuantificación de los costes del desarrollo e implementación específicos, derivados de la línea PEBA-NGA.

La aplicación y la base de datos asociada al sistema se encuentra alojada en los servidores comunes del actual Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR), gestionando este, por tanto, las políticas de seguridad del SI. Desde su implantación, el programa informático se ha ido adaptando a las modificaciones requeridas, fundamentalmente por las disposiciones normativas (las órdenes de bases y las respectivas convocatorias anuales), a través de nuevos contratos de desarrollo, cuya tramitación ha sido gestionada por el MINCOTUR, hasta septiembre de 2019. A partir de esta fecha, el actual MAETD se encarga de la gestión de la aplicación y de la contratación. Se ha verificado que no existió participación de la unidad de gestión del PEBA-NGA en las declaraciones, de conformidad de los desarrollos de las nuevas funcionalidades de esta herramienta.

En este contexto, el desarrollo de estas adaptaciones y la sujeción del SI a las otras líneas de ayuda ha propiciado que el sistema presente, entre otras, las siguientes debilidades:

- La utilidad para generar estados o informes “ad hoc”, incluida en la propia aplicación, presenta importantes limitaciones en cuanto al contenido de los mismos, por lo que desde la unidad de gestión del PEBA-NGA se precisa de una herramienta alternativa de generación de informes para diseñar y generar los estados con los datos que requieren para llevar a cabo el seguimiento del programa.
- Existe un elevado número de usuarios con perfil de administrador del sistema (30 personas), que puede representar un riesgo para la seguridad informática y de protección de datos.
- La aplicación no dispone de un sistema de gestión de avisos o notificaciones automáticas, que facilite el seguimiento por parte de los operadores de aquellos expedientes para los que han vencido los distintos plazos administrativos en el procedimiento de justificación y control de subvenciones.
- Se pierde el registro histórico, de forma que los datos originales, cuando son actualizados, no pueden ser identificados, siendo relevante dicha información en algunos procesos (tales como la revisión de gastos elegibles y la información de fechas relativas a la tramitación de recursos administrativos).
- Por sus especificaciones técnicas<sup>66</sup>, la aplicación es accesible solo desde un navegador, cuyo proveedor de servicio ha anunciado que dejaría de prestar soporte técnico en agosto de 2021.

Respecto al cumplimiento de la normativa relativa al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y Esquema Nacional de Seguridad (ENS), se efectúan las siguientes observaciones:

- La aplicación no ha sido registrada en el portal de Soluciones del Centro de Transferencia de Tecnología del Portal de Administración electrónica “PAe”, para su difusión y posible reutilización por otras AAPP, conforme preceptúa el artículo 158 de la LRJSP.
- Si bien AVANZA es interoperable con otros servicios comunes y horizontales del MAETD, los documentos electrónicos generados y almacenados en el expediente administrativo no

<sup>66</sup> Lenguaje de desarrollo JAVA (Oracle) y navegador Internet Explorer.

cumplen con las características establecidas en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.

## II.2.2.2. RECURSOS HUMANOS

Como se ha mencionado anteriormente, en la convocatoria de ayudas de 2019 el órgano competente para la instrucción del procedimiento de concesión de ayudas fue la DGTTI, correspondiendo a la SGROT la gestión y seguimiento de las ayudas <sup>67</sup>.

Para la realización de estas funciones, la citada Subdirección General contó con el apoyo técnico de una entidad pública considerada medio propio, formalizado a través del Acuerdo de Encomienda relativa al desarrollo de la banda ancha que figura en el anexo 3, con un plazo de duración del 16 de junio de 2016 hasta el 15 de junio de 2021<sup>68</sup> que contempla, entre otros cometidos, la “elaboración de informes para la evaluación técnica y económica de los proyectos presentados a las convocatorias del PEBA-NGA 2016-2021, incluyendo “la valoración y puntuación asociada a los criterios que figuran en la Orden de Bases, así como las alegaciones presentadas en la tramitación de las resoluciones de concesión.”

En este sentido, la labor de evaluación de las solicitudes de ayuda fue realizada por un “grupo de apoyo” a la gestión del PEBA-NGA, dirigido por un responsable de la SGROT para la fase de evaluación y formado tanto por funcionarios de la Subdirección como por técnicos de dicho medio propio. La composición de este grupo reflejaba una alta proporción de personal del citado medio propio respecto al de la SGROT<sup>69</sup>. Asimismo, en la actualización de la “guía de evaluación” participa el personal del medio propio de acuerdo con los servicios establecidos en la encomienda de gestión<sup>70</sup>.

Se ha verificado que en la distribución de la carga de trabajo se atendió a criterios dirigidos a garantizar la objetividad de la fase de evaluación (tales como la rotación de evaluadores y evitar la concentración de los expedientes de un mismo operador en un evaluador). Asimismo, el procedimiento interno establecido por la SGROT para la evaluación de expedientes, la “guía de evaluación” elaborada por la unidad, prevé la consulta a los coordinadores, así como al responsable del grupo de trabajo.

Por su parte, las actuaciones encargadas a la SGCEP, como órgano de gestión y seguimiento económico-presupuestario de los gastos e ingresos de este programa y de la aplicación del régimen sancionador, eran llevadas a cabo por personal de la unidad, con la asistencia puntual del medio propio.

---

<sup>67</sup> En las convocatorias de 2020 y 2021 estas funciones han sido atribuidas directamente al Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (SGOTID), dependiente de la homóloga Dirección General tras la nueva estructura del MAETD, aprobada por Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero.

<sup>68</sup> Dicha encomienda ha sido objeto de dos adendas de modificación y prórroga, el 22 de junio de 2017 y el 16 de abril de 2018, respectivamente.

<sup>69</sup> Doce técnicos del medio propio y dos funcionarios de SGROT.

<sup>70</sup> De acuerdo con los informes de Seguimiento de la citada encomienda, la participación del medio propio se efectúa en relación con la “revisión de criterios y apartados en la Guía de Evaluación de 2019” y “actualizaciones de la guía interna de evaluación con información sobre solapes, unidades inmobiliarias y nuevas pantallas en la aplicación AVANZA”.

### II.2.3. Publicación de la convocatoria 2019

El procedimiento de concesión de subvenciones se inició mediante la publicación, el 17 de abril de 2019, de la convocatoria aprobada por el órgano competente (SEAD)<sup>71</sup>. No obstante, la citada convocatoria tuvo que ser modificada<sup>72</sup> en dos ocasiones:

- El 3 de mayo de 2019, con el fin de ampliar el plazo de presentación de solicitudes de ayuda, dado que el inicialmente marcado resultaba inferior al periodo mínimo establecido en el artículo 19.1 de las BBRR 2013. Esta incidencia se produjo también con motivo de la publicación de la convocatoria del ejercicio 2018.
- El 2 de julio de 2019, para abrir un nuevo plazo de presentación de solicitudes, derivado de los hechos descritos en el epígrafe II.1.5 (modificación de las cuantías máximas de las ayudas asignadas a cada zona preferente en modalidad de “subvención” dado que las publicadas inicialmente resultaban insuficientes para posibilitar que el retorno FEDER fuese suficiente para cubrir las asignaciones FEDER en dichas zonas). Este hecho afectó a la tramitación ordinaria del procedimiento, solapándose actuaciones relativas a la evaluación de las solicitudes presentadas durante primer plazo con la admisión de las recibidas durante este nuevo plazo.

### II.3. PROCEDIMIENTO DE ADMISIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES 2019

Se detallan en este apartado, los resultados más relevantes del análisis efectuado en relación con el procedimiento de admisión y evaluación de solicitudes de ayuda presentadas, reflejándose los relativos a la resolución de concesión y pago de subvenciones en el epígrafe siguiente, al intervenir en ellas diferentes unidades administrativas del MAETD.

#### II.3.1. Admisión de solicitudes

En el siguiente flujograma (gráfico nº 5) se representa el procedimiento de admisión de solicitudes. Como se deduce de dicho esquema, en primer lugar, se pone a disposición de operadores interesados en el portal web de ayudas del MAETD el enlace de descarga de la aplicación, que servirá para la cumplimentación y envío de las solicitudes, así como las instrucciones para su utilización<sup>73</sup>. Una vez que ha sido registrada la solicitud en la aplicación AVANZA, se realizan unas verificaciones formales, que la SGROT ha establecido en la “guía de evaluación” bajo la denominación de “lista de comprobación”.

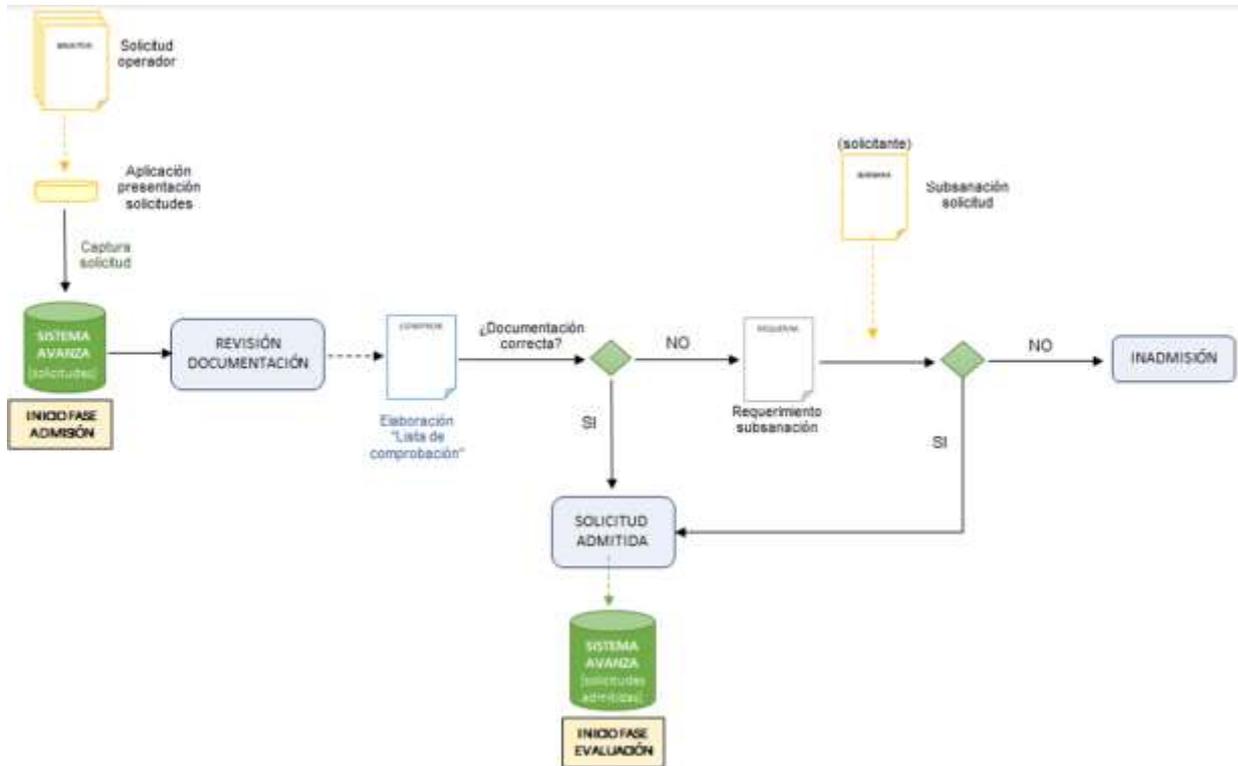
Estas verificaciones formales se refieren al cumplimiento del plazo de presentación, la recepción de todos los documentos preceptivos y los requisitos del solicitante (acreditación de operador habilitado en Registro de Operadores de la CNMC y de la solvencia económica, entre otros). En caso de que se aprecie que la documentación presentada requiere subsanación, se concede al interesado un plazo, transcurrido el cual se considera desistida la solicitud si este no presenta los documentos que subsanen el expediente.

<sup>71</sup> Resolución de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, por la que se convocan ayudas para la realización de proyectos en el marco del Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (convocatoria 1/2019) (BOE núm. 92, de 17 de abril de 2019).

<sup>72</sup> Resolución de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, por la que se amplía el plazo de presentación de solicitudes a la convocatoria 1/2019 del Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación (BOE núm. 106, de 3 de mayo de 2016).

<sup>73</sup> La solicitud consta de dos elementos: la “solicitud-cuestionario” de ayuda y la memoria del proyecto (cuyo contenido mínimo se establece en el anexo I de la convocatoria).

**GRÁFICO Nº 5**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2: ADMISIÓN DE SOLICITUDES**  
**PEBA-NGA 2019**



Fuente: Elaboración propia.

En la convocatoria de 2019 se recibieron 168 solicitudes durante el primer plazo de presentación y su posterior ampliación. Adicionalmente, se presentaron 11 solicitudes durante el nuevo plazo al que se ha hecho referencia en el epígrafe II.2.3. En relación con los resultados de la revisión de esta fase del procedimiento, se realizan las siguientes consideraciones:

- La aplicación AVANZA no permite discriminar directamente los desistimientos que se han producido en la fase de admisión<sup>74</sup>, como sucedió en el caso de dos solicitudes para las que el operador presentó el desistimiento expreso. Esta circunstancia, junto con el hecho de que no se publica la relación de solicitudes admitidas e inadmitidas, conlleva que los proyectos correspondientes a estas solicitudes figuren en el listado de desistidos y decaídos de la resolución del procedimiento de concesión de subvenciones, pese no haber llegado a ser admitidos, distorsionando esta información.
- Si bien se ha verificado que todos los expedientes analizados en la muestra disponen en el SI de la lista de verificación de los requisitos previos (la “lista de comprobación”), esta refleja en todos los casos la misma fecha de realización y no se encuentra firmada o visada.

<sup>74</sup> El filtro, a través de AVANZA, en el listado de proyectos por situación “DS”, refleja los proyectos con resolución de desistimiento, pero esta ha podido producirse en cualquier fase del procedimiento anterior a la resolución definitiva.

- El procedimiento en el SI AVANZA permite la posibilidad de pasar un expediente a la fase de evaluación sin haberse subsanado los defectos de la solicitud<sup>75</sup>. Esto implica que pueden solaparse la admisión y la primera fase de evaluación y, si bien esto permite agilizar el proceso, conlleva el riesgo de continuar la tramitación de una solicitud para la que no se han subsanado los defectos. Así, se ha comprobado que existieron dos solicitudes<sup>76</sup> en las que, hallándose en espera de subsanación, los interesados recibieron la comunicación del incumplimiento de los parámetros de selección, con base en el artículo 21 de las BBRR 2013, figurando las mismas como desistidas y desestimadas pese a no haber superado la fase de admisión.

### II.3.2. Evaluación de solicitudes

La evaluación de solicitudes consta de dos fases como se deduce del esquema del procedimiento de concesión reflejado anteriormente (gráfico nº 4). Los trabajos de evaluación son realizados, por el grupo de apoyo a la gestión del PEBA-NGA y son dirigidos por un responsable de la SGROT.

En la primera fase, se revisa el cumplimiento de determinados parámetros de selección de proyectos relativos a su adecuación a los objetivos de la convocatoria, así como la acreditación de solvencia técnica y económica y la condición de operador debidamente habilitado<sup>77</sup>. Para la muestra de expedientes, se ha verificado la aplicación del procedimiento previsto en esta fase, esquematizado en el gráfico nº 6, así como su adecuación a las bases reguladoras<sup>78</sup> y a la convocatoria, no identificándose incidencias relevantes.

---

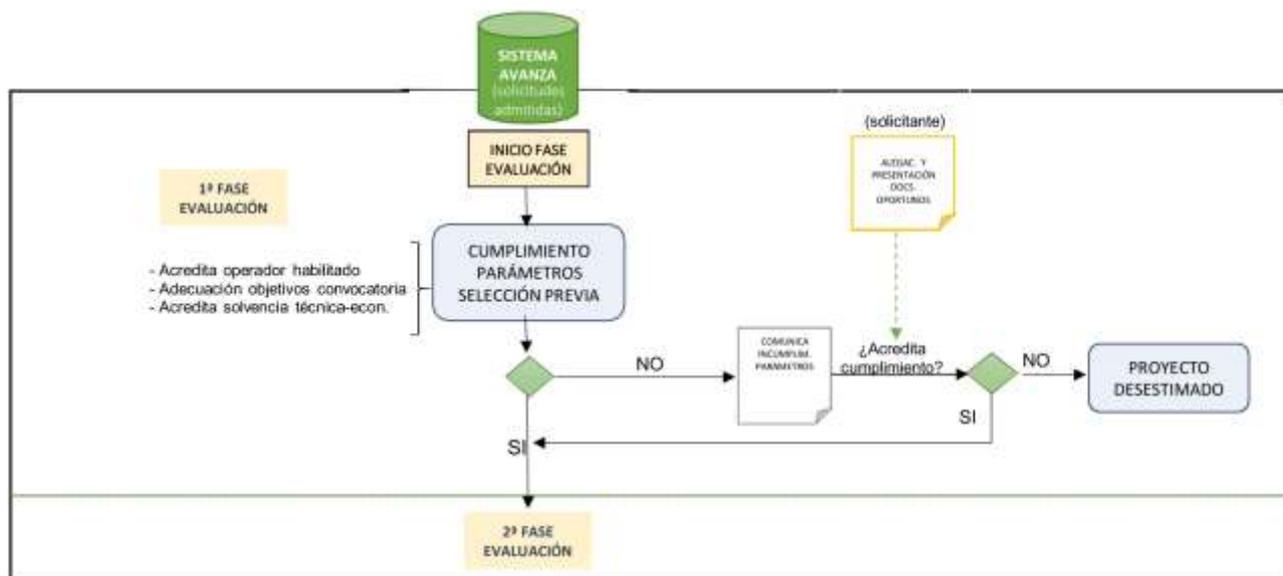
<sup>75</sup> Para ello prevé el estado “expediente en evaluación en espera de subsanación”.

<sup>76</sup> Expedientes 154 y 158.

<sup>77</sup> De acuerdo con el artículo 8 de las BBRR 2013 solo podrán “obtener la condición de beneficiario las personas físicas o jurídicas que ostenten la condición de operador debidamente habilitado, conforme a lo establecido en los artículos 6 y 7 de la LGT”.

<sup>78</sup> El artículo 24.3.b) de la LGS, prevé la posibilidad de establecer esta “fase de preevaluación en la que se verificará el cumplimiento de las condiciones impuestas para adquirir la condición de beneficiario de la subvención”, desarrollándose esta fase y condiciones en el artículo 21.2 de las BBRR 2013.

**GRÁFICO Nº 6**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3: PRIMERA FASE DE**  
**LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES**  
**PEBA-NGA 2019**



Fuente: Elaboración propia.

Para aquellos proyectos que han superado la primera fase de evaluación, se inicia la segunda fase. Como se deduce del gráfico nº 7, en esta fase se distinguen los siguientes procesos:

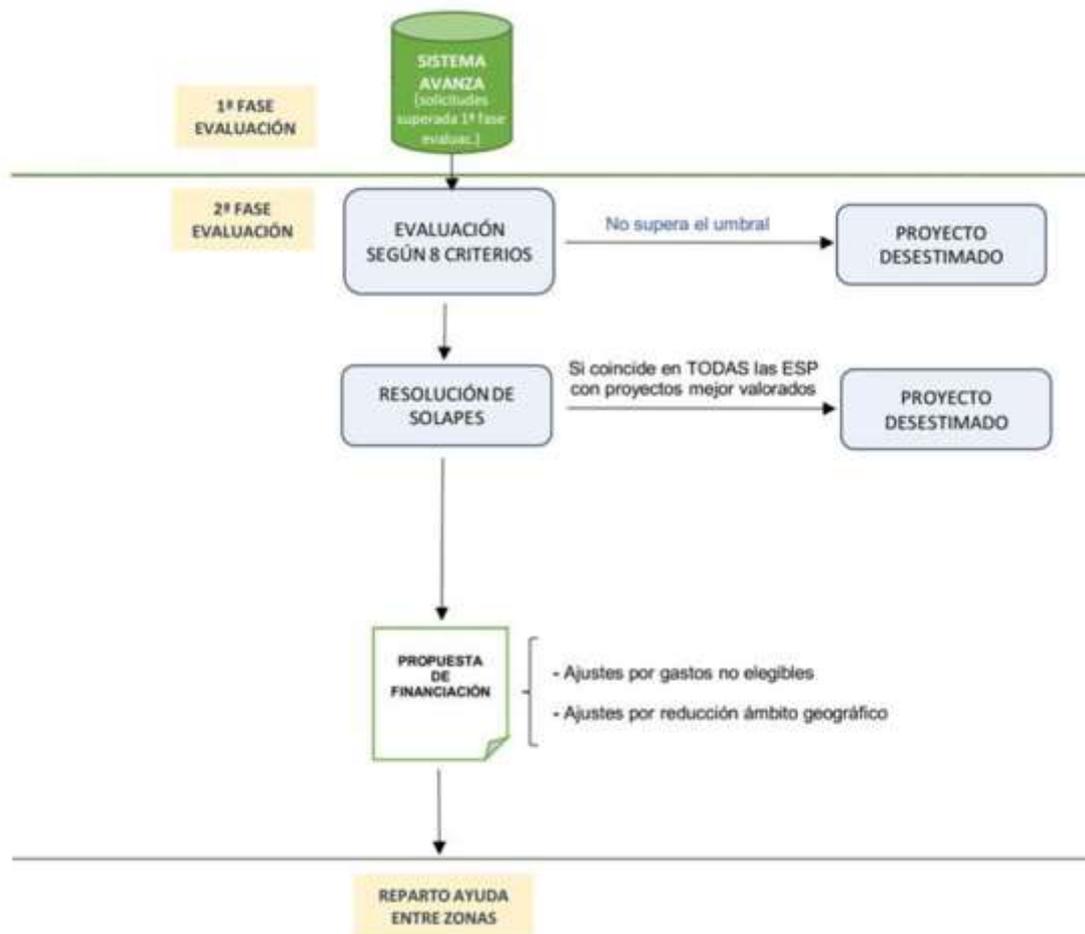
- Se evalúan los proyectos de acuerdo con los ocho criterios de valoración, teniendo en consideración su respectiva ponderación y umbrales mínimos atribuibles, publicados en las BBRR 2013 y en la correspondiente convocatoria. En esta evaluación se consideran, además, los subcriterios que se definen en las bases reguladoras y en las convocatorias, cuya ponderación figura y se desarrolla, sin embargo, en la “guía de evaluación”. En su caso, previamente se efectúan los ajustes a los presupuestos presentados en función de los conceptos elegibles, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de las BBRR 2013, obteniendo el presupuesto elegible.
- Sobre los proyectos que superan el umbral mínimo de puntuación requerido, se aplica el procedimiento de “resolución de solapes”, previsto en la “guía de evaluación”, para evitar la concesión de ayudas a proyectos con concurrencia en el mismo ámbito geográfico. Así, de acuerdo con el artículo 21.7 de las BBRR 2013<sup>79</sup>, se propone la concesión de ayuda en esa zona al proyecto con mayor valoración.

Este procedimiento se aplica a nivel de ESP, de forma que se mantiene la ESP para el ámbito geográfico propuesto por el proyecto mejor valorado, excluyendo la actuación en esa ESP del resto de los proyectos que la incluían y, en consecuencia, aplicando una reducción proporcional del presupuesto de dichos proyectos y de su respectiva ayuda financiable.

<sup>79</sup> El citado artículo de las BBRR 2013 indica que “Cuando una misma zona se incluya en más de un proyecto de una misma línea de actuación, solo se propondrá la concesión de ayuda para esa zona en el proyecto mejor valorado...”.

- Para los proyectos que no son objeto de desestimación tras la resolución de solapes por concurrencia total con proyectos mejor valorados en todo su ámbito geográfico, se efectúa la propuesta de financiación. De acuerdo con lo dispuesto en la convocatoria 2019, se genera un informe de evaluación de cada solicitud cuyo contenido abarca la propuesta de ayuda “en función de los costes que se consideren elegibles y de la intensidad de ayuda que se considere justificada y dentro de la máxima establecida”. De esta forma, la propuesta de presupuesto financiable coincide con el presentado en la solicitud, excepto por ajustes en el presupuesto elegible o por reducción del ámbito geográfico tras la “resolución de solapes”.

**GRÁFICO Nº 7**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4: SEGUNDA FASE DE**  
**LA EVALUACIÓN DE SOLICITUDES**  
**PEBA-NGA 2019**



Fuente: Elaboración propia.

Se recogen a continuación los hechos más relevantes puestos de manifiesto de la revisión de cada uno de estos procesos:

- Respecto a la valoración de los proyectos, como se ha señalado en el epígrafe II.1.3.1, solo uno de los criterios es cuantificable a través de una fórmula y permite su aplicación de forma objetiva, representando tan solo el 20 % de la puntuación total frente al 80 % del resto de criterios. A este

respecto, se ha de resaltar que la CNMC, en los informes emitidos<sup>80</sup> con motivo de la tramitación de los anteproyectos de las modificaciones de las BBRR 2013 producidas en 2015 y 2017, ya había manifestado la necesidad de incrementar el peso de los criterios objetivos.

A mayor abundamiento, para seis de los siete criterios restantes se definen en las BBRR 2013 subcriterios y, sin embargo, no se establece la ponderación correspondiente a estos. Asimismo, las BBRR 2013 establecen un umbral mínimo de puntuación en cuatro de los ocho criterios<sup>81</sup>, de tal forma que, si las solicitudes no alcanzan alguno de los umbrales, son desestimadas. Esto adquiere relevancia considerando la falta de concreción y discrecionalidad en la valoración que existe en tres de estos cuatro criterios (relativos al grado de definición y adecuación del proyecto, la mejora en la disponibilidad de banda ancha y la viabilidad económica y financiera).

- Por otra parte, el método de cálculo del criterio objetivo no se concreta ni en las BBRR 2013 ni en la convocatoria. Así, este se define como “menor ayuda por usuario” y, a partir de la convocatoria 2017, se completa señalando que *“a efectos de la aplicación de este criterio, se considerarán usuarios beneficiados por un proyecto a las personas que figuren empadronadas en las zonas de actuación del mismo, así como a las empresas y otros potenciales demandantes de acceso localizadas en dichas zonas”*, sin aportar información adicional sobre la forma de cálculo y estimación de los usuarios beneficiados. De esta forma, estos elementos se concretan en la guía de evaluación, determinando que, para su aplicación, se utiliza la ratio de ayuda solicitada por Unidad Inmobiliaria cubierta (UI), medida, por tanto, en términos de “euros/UI” y estableciendo un sistema de puntuación por tramos en función de dicha ratio de eficiencia<sup>82</sup>. Sin embargo, existen aspectos no previstos en la guía en relación con la aplicación de este criterio, entre ellos, cómo proceder con los decimales resultantes en la fórmula aplicada en los distintos tramos considerados.

Adicionalmente, se ha verificado que en la convocatoria 2019 se produjeron errores en la valoración de tres proyectos<sup>83</sup>, siendo relevante dicha circunstancia en uno de ellos<sup>84</sup>, ya que se le excluyó de la posibilidad de financiación en una zona en la que hubiera tenido mayor puntuación de haberse aplicado el procedimiento correctamente. Se estima que este criterio, dado que responde a una fórmula, pudo haber sido aplicado de forma homogénea y conjunta, evitándose dicho error, derivado, en parte, de la distribución de expedientes entre los miembros del grupo de apoyo a la gestión del PEBA-NGA. Este error no advertido podría poner de manifiesto, por otra parte, una debilidad de control interno en este proceso.

- Para reducir el grado de discrecionalidad en la valoración de los criterios y subcriterios (relativos al grado de definición y adecuación del proyecto, al plan de negocio y a las características de los servicios mayoristas ofertados, entre otros), la SGROT desarrolla en la mencionada “guía de evaluación” los elementos a tener en cuenta. Concretamente, para dos de los subcriterios previstos en las BBRR 2013 en relación con la “mejora en la disponibilidad de banda ancha”, se desarrollan en la guía sus fórmulas de cálculo, si bien podrían haber sido definidos en las

<sup>80</sup> Informes con referencias: IPN/DTSA/1717/14/ “Orden Plan PEBA-NGA 2014” e IPN/CNMC/015/16 “Modificación Plan PEBA-NGA 2016”.

<sup>81</sup> Originariamente en la redacción de las BBRR 2013 el umbral mínimo se estableció para cinco de los ocho criterios.

<sup>82</sup> A efectos del criterio de “menor ayuda por usuario beneficiado” se aplica el cociente entre la “ayuda solicitada”, antes de eliminar zonas de solapes, y el “número de unidades inmobiliarias cubiertas”.

<sup>83</sup> Expedientes n.º 21, 67 y 111.

<sup>84</sup> Expediente n.º 67.

sucesivas modificaciones de las BBRR o, en su defecto, en la propia convocatoria, lo que hubiera conllevado a una valoración más objetiva de estos aspectos.

- No obstante, las debilidades mencionadas en los párrafos anteriores han sido resueltas en su mayoría en las BBRR 2020, reduciéndose de forma considerable el grado de subjetividad de la valoración al simplificar los criterios, reducir su número (de 8 a 6) e incrementar el peso de los criterios objetivos. Adicionalmente, en el artículo 24 de dichas BBRR se detalla cómo se realiza el reparto de puntos dentro de cada criterio, habiéndose comprobado que, tanto la convocatoria de ayudas 2020 como la de 2021, incluyen una descripción sobre su forma de aplicación. *De facto*, para esta última convocatoria, la SGROT no ha precisado realizar la “guía de evaluación”.

Cabe señalar, no obstante, que en ambas convocatorias (2020 y 2021), se continúan estableciendo subcriterios y su respectiva ponderación que, sin embargo, no se encuentren definidos en las BBRR 2020<sup>85</sup>, como sería necesario de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.3.e) de la LGS.

- En relación con el procedimiento de “resolución de solapes”, cabe señalar, como se ha manifestado en el epígrafe II.1.3.1 de este informe, que no se hallaba recogido ni en las BBRR 2013 ni se desarrolló en el texto de la propia convocatoria, como hubiera sido conveniente, al objeto de clarificar y completar adecuadamente el procedimiento de concesión y facilitar las posteriores actuaciones de comprobación y control.

Como se ha indicado, a consecuencia de la aplicación del procedimiento de “resolución de solapes”, el ámbito geográfico de algunos proyectos se reduce en su totalidad, siendo objeto de resolución denegatoria la solicitud de ayuda correspondiente, al coincidir en todo su ámbito de actuación con otro proyecto de mayor valoración o prioridad para dicha zona. En otros casos, los proyectos ven reducido su ámbito geográfico en la parte que concurren con otro mejor valorado, por lo que se reduce el importe máximo de su presupuesto financiable.

Así, en la convocatoria de 2019, hasta 18 expedientes, con un presupuesto total presentado de 6.264.595 euros, fueron denegados por solapes en la totalidad de las zonas de actuación. Adicionalmente, seis proyectos, vieron reducido su ámbito hasta en un 90 %<sup>86</sup>, con el efecto desincentivador que ello representa, ya que implica una reducción proporcional de su respectivo presupuesto máximo financiable y, en consecuencia, de la ayuda máxima a percibir.

- Se ha verificado que, en los casos en que se reduce dicho ámbito, el mecanismo de “resolución de solapes” cumple lo establecido en el artículo 21.7 de las BBRR 2013, asegurando que solo se propone ayuda en zonas geográficas donde se han presentado varios proyectos a aquel que ha resultado el mejor valorado. No obstante, ni las bases ni la convocatoria indican como afecta esto al presupuesto de los proyectos que ven reducido su ámbito geográfico. Tampoco la “guía de evaluación” recoge este ajuste del que, sin embargo, ha podido verificarse que sí está aludido en la MAIN de las BBRR 2020, que haciendo referencia al modelo anterior señala que “*cuando una misma ESP es incluida en más de un proyecto, se mantiene dicha ESP en el ámbito geográfico propuesto para el proyecto mejor valorado y se retira, junto con la parte alícuota correspondiente del presupuesto y de la ayuda, de los demás proyectos*”<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> En relación con los criterios 5, 6 y 7.

<sup>86</sup> Proyectos 33, 47, 50, 51, 139 y 159.

<sup>87</sup> Ver nota 26.

- Aplicando dicho criterio, en la convocatoria 2019 se realizaron propuestas de financiación relativas a 145 proyectos, coincidiendo en la mayoría de los casos con el presupuesto presentado. En los casos en los que se ha ajustado el presupuesto, se ha comprobado que su reducción se realiza de la forma señalada en el párrafo anterior. No obstante, para tres proyectos<sup>88</sup> no se ha efectuado la reducción proporcional de acuerdo con las zonas excluidas, sino que se ha reducido el presupuesto financiable en función del desglose por zonas presentado en la solicitud. Esto pone de manifiesto que no se ha aplicado un tratamiento totalmente homogéneo para la determinación del presupuesto financiable de los proyectos que han tenido ajustes por concurrencia zonas de actuación.

### II.3.3. Distribución de subvenciones entre zonas de actuación preferentes

Una vez establecido el presupuesto financiable, la propuesta de ayuda a conceder se obtiene aplicando el porcentaje de intensidad máxima de ayuda fijado para cada zona de actuación preferente. Como se ha descrito en el epígrafe II.1.5, en la convocatoria 2019 dichas zonas se establecen a nivel de CCAA, de acuerdo con el detalle del cuadro nº 3. La distribución de la ayuda propuesta entre las modalidades de “subvención” y “anticipo FEDER” se efectúa en la misma proporción por CA que figura en dicho cuadro:

<sup>88</sup> Expedientes TSI-061000-2019-0024; TSI-061000-2019-0129 y TSI-061000-2019-0132.

**CUADRO Nº 3**  
**CONVOCATORIA PEBA-NGA 2019: CUANTÍAS ASIGNADAS**  
**A ZONAS DE ACTUACIÓN PREFERENTE. LÍMITE MÁXIMO DE**  
**ANTICIPO E INTENSIDAD MÁXIMA DE AYUDA**  
(euros)

Comunidad Autónoma	Asignaciones a las zonas de actuación preferente		Lím. Máx. de anticipo FEDER	Intensidad máxima de la ayuda (%)
	Anticipos FEDER (cap. 8)	Subvenciones (cap. 7)		
ANDALUCÍA	36.289.542	5.740.806	84.633.683	70
ARAGÓN	4.247.096	1.698.838	9.904.986	70
PDO. ASTURIAS	3.195.734	505.548	7.453.022	80
ISLAS BALEARES	2.662.648	532.530	6.209.770	60
CANARIAS	9.335.166	1.476.772	21.771.272	65
CANTABRIA	568.821	170.646	1.326.591	65
CASTILLA-LA MANCHA	10.666.722	1.687.417	24.876.697	60
CASTILLA Y LEÓN	11.904.179	4.761.672	27.762.669	70
CATALUÑA	2.023.483	320.104	4.719.123	50
C. VALENCIANA	9.712.237	1.536.422	22.650.668	55
EXTREMADURA	7.391.656	1.169.319	17.238.660	70
GALICIA	16.891.875	2.672.202	39.394.864	80
LA RIOJA	4.114	495.886	4.114	75
COMUNIDAD DE MADRID	1.281.391	384.417	2.988.431	65
REGIÓN DE MURCIA	8.268.831	1.308.084	19.284.388	80
COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	458.340	137.502	458.340	65
PAÍS VASCO	98.165	401.835	98.165	50
<b>Total</b>	<b>125.000.000</b>	<b>25.000.000</b>	<b>290.775.443</b>	

Fuente: Resolución de 26 de julio de 2019, convocatoria PEBA-NGA 2019 (Apartado quinto.2).

Como se ha señalado en el epígrafe II.1.3.1, las BBRR 2013 no regulan cómo se efectúa la distribución de las ayudas entre zonas preferentes, por lo que en la convocatoria 2019 se establece un sistema de doble vuelta para la selección de los proyectos teniendo en cuenta dichas zonas de actuación preferente y en función de la puntuación obtenida por cada proyecto en la fase de evaluación.

Así, en primera vuelta, la prelación de proyectos se realiza a nivel de CA, eligiendo en primer lugar los proyectos con mayor puntuación hasta agotar la dotación máxima de la ayuda asignada a dicha CA<sup>89</sup>. En segunda vuelta, se ordenan todos los proyectos que no han sido seleccionados en la primera vuelta en función de su puntuación con independencia de su ámbito territorial, asignando la ayuda hasta agotar los remanentes de disponibilidades presupuestarias y, a su vez, sin superar el límite máximo de anticipo FEDER por CA del cuadro nº 3 anteriormente reflejado.

<sup>89</sup> El proceso de adjudicación de ayudas por cada CA termina cuando la dotación remanente sea menor que la necesaria para llevar a cabo el siguiente proyecto.

Concretamente, en la convocatoria 2019, de las 145 solicitudes para las que se emitió propuesta de financiación tras superar la fase de evaluación, se seleccionaron en primera vuelta 95 proyectos en 16 CCAA y 33 en segunda vuelta. Doce se desestimaron por superar el límite máximo del “anticipo FEDER” y cinco por superarse la disponibilidad presupuestaria de la ayuda en concepto de “subvención”, como se recoge en el cuadro nº 4.

Se ha verificado la adecuación del procedimiento aplicado por el grupo de apoyo PEBA-NGA a lo previsto en la convocatoria en relación con la propuesta de distribución de las ayudas, así como que las situaciones de empates ante solicitudes con igualdad de la puntuación se han resuelto según los criterios establecidos en el artículo 21.5 de las BBRR 2013.

### II.3.4. Comisión de Evaluación

La SGROT eleva a la Comisión de Evaluación, entre otros documentos, el “informe para la elaboración de la propuesta de concesión” que posteriormente este órgano presenta junto a la propuesta de resolución. El citado informe se ajusta al contenido establecido convocatoria<sup>90</sup> y a lo previsto en el artículo 22.2 de las BBRR 2013, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 22.1 de la LGS.

Cabe resaltar que el “informe resumen” elevado por el grupo de apoyo a la gestión del PEBA-NGA a la Comisión de Evaluación, contiene el detalle de las distintas fases del procedimiento, así como un anexo con los informes de evaluación de cada uno de los proyectos valorados y, en su caso, la propuesta de financiación. Estos se generan desde la propia aplicación AVANZA, de acuerdo con la información introducida por los técnicos evaluadores durante la tramitación de estas fases.

---

<sup>90</sup> El punto 8 del apartado duodécimo de la convocatoria establece que dicho informe contendrá la relación de solicitudes estimadas, especificando, para cada una de ellas, la puntuación alcanzada, el presupuesto financiable, la cuantía de la ayuda y las condiciones técnico-económicas asociadas. Asimismo, incluirá la relación de solicitudes desestimadas y de solicitudes desistidas y decaídas, especificando los motivos de cada una de ellas.

**CUADRO Nº 4**  
**RESUMEN DE EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO**  
**DE ADMISIÓN, EVALUACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE AYUDA**  
**CONVOCATORIA 2019**  
(número expedientes)

CONVOCATORIA 2019	
SOLICITUDES	Num proyectos
<b>Presentación de solicitudes</b>	
Solicitudes presentadas (1º plazo)	168
Solicitudes presentadas (2º plazo)	11
<b>Total solicitudes presentadas</b>	<b>179</b>
<b>Fase admisión</b>	
Solicitudes desistidas	-2
<b>Total solicitudes admitidas</b>	<b>177</b>
<b>Fase Evaluación 1. Parámetros selección previa</b>	
Desistimientos	-8
Desestimaciones	-2
<b>Total proyectos que superan los parámetros selección previa</b>	<b>167</b>
<b>Fase Evaluación 2. a) Valoración de criterios</b>	
Desestimados por no superar umbrales mínimos de puntuación	-4
<b>Proyectos que superan umbral mínimo valoración de criterios</b>	<b>163</b>
<b>Fase Evaluación 2. b) Resolución solapes</b>	
Proyectos desestimados por solapes en todo su ámbito geográfico	-18
<b>Proyectos tras "resolución de solapes" con propuesta de financiación</b>	<b>145</b>
<b>PROPUESTA DE REPARTO DE AYUDAS</b>	
<b>Primera vuelta</b>	
Proyectos no seleccionados en 1ª vuelta por "agotarse" disponibilidades de su respectiva CA	-50
<b>Total proyectos seleccionados en 1ª vuelta</b>	<b>95</b>
<b>Segunda vuelta</b>	
Proyectos no seleccionados en primera vuelta	50
Proyectos no seleccionados por superación límite máximo de "Anticipo FEDER"	-12
Proyectos no seleccionados por agotarse la disponibilidad presupuestaria en concepto "Subvención" (capítulo 7)	-5
<b>Total Proyectos seleccionados en 2ª Vuelta</b>	<b>33</b>
<b>Proyectos seleccionados para propuesta de concesión de ayuda</b>	<b>128</b>

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, si bien la composición de la Comisión de Evaluación, de carácter ministerial, se ha adecuado a lo establecido en el artículo 21.1 de las BBRR 2013, no se ha hecho uso de la facultad prevista en el artículo 21 de la LRJSP, por la que pueden integrarse representantes de otras AAPP, así como contar con la participación de organizaciones representativas de intereses sociales u otros miembros designados por su experiencia o conocimientos.

## II.4. CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS

Una vez emitido el informe de la Comisión de Evaluación se inicia la fase de concesión, finalizando con el pago de las ayudas a aquellos proyectos que acrediten el cumplimiento de los requisitos, como se refleja en el gráfico nº 8.

**GRÁFICO Nº 8**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5: PROCEDIMIENTO**  
**DE CONCESIÓN Y PAGO. PEBA-NGA 2019**



Fuente: Elaboración propia.

### II.4.1. Propuesta de resolución provisional y definitiva

En esta fase, el órgano instructor, la DGTTI, formula la propuesta de resolución provisional que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 22.2 de las BBRR 2013, se publica en el Portal de Ayudas, alojado en la sede electrónica del MAETD, y se notifica a través del Registro Electrónico del citado ministerio, a efectos de que los respectivos operadores presenten sus alegaciones o comuniquen su aceptación.

Se ha verificado que el procedimiento se efectuó conforme a la citada normativa, si bien se realizan las siguientes consideraciones:

- En septiembre de 2019 se publicó en la página web del MAETD la propuesta de resolución provisional que incluía el listado de solicitudes estimadas y el de desestimadas. Asimismo, se puso a disposición de los solicitantes la notificación individual en el Registro Electrónico en la misma fecha. Aunque las notificaciones individuales de la convocatoria 2019 se efectuaron de acuerdo con los modelos normalizados en la “guía de evaluación”, no constaba la referencia a la norma de delegación del órgano instructor por la que dichas notificaciones se firmaban por la SGROT.
- El artículo 24.4 de la LGS hace referencia a la debida motivación de la propuesta de resolución provisional; no obstante, se ha observado que, si bien en el listado de solicitudes desestimadas, publicado por el MAETD, figuraba identificada de forma genérica la causa de desestimación

entre las distintas posibles del procedimiento<sup>91</sup>, en la notificación individual se limitaba a trasladar esta causa genérica, en lugar de motivar específicamente la desestimación<sup>92</sup>.

- De esta forma, se ha observado<sup>93</sup> que, en el trámite de alegaciones, ante la solicitud de dicha información por los interesados, la DGTTI justificó que no era posible facilitar datos sobre los proyectos que habían obtenido mayor puntuación en el mismo ámbito geográfico, así como los informes de evaluación, amparándose en su carácter confidencial, pero sin especificar su fundamento jurídico<sup>94</sup>.

En todo caso, se ha de tener en cuenta que la gestión de subvenciones se rige, de acuerdo con el artículo 8 de la LGS, por los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Estos principios deben ser garantizados especialmente en los procedimientos de selección competitiva como el del PEBA-NGA, asegurando que los interesados puedan conocer la evaluación realizada por el órgano de evaluación. Si bien pueden existir algunos datos de terceros en el informe de evaluación que pudieran estar amparados por la normativa de protección de datos, se debe facilitar a los alegantes información sobre las puntuaciones otorgadas a los demás proyectos, con el objeto de que se pueda formar un conocimiento adecuado que les permita tener seguridad de recibir un tratamiento no discriminatorio, o en su caso, le proporcione elementos para realizar una alegación más fundada. A este respecto debe recordarse que tanto la propuesta de resolución provisional como la resolución definitiva deben estar debidamente motivadas debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte (arts. 24.4 y 25.2 de la LGS). Y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sentada en relación con la motivación de las puntuaciones otorgadas en procedimientos abiertos a la concurrencia tales como las licitaciones públicas por procedimiento abierto, o los procedimientos de selección de personal o la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, es clara a este respecto,

<sup>91</sup> En la convocatoria 2019, los tipos genéricos establecidos en dicho listado respondían a las siguientes causas: "Coincidir el proyecto con otro con mayor valoración para la misma zona de actuación"; "La puntuación total obtenida por el proyecto no ha alcanzado el valor de 5 puntos" "El proyecto no ha alcanzado el umbral indicado para el criterio (...)", "Haberse agotado la asignación presupuestaria de la modalidad de subvención con cargo al capítulo 7 de LPGE"; "Haberse superado el límite máximo de anticipo FEDER de la CA".

<sup>92</sup> Esto es, bien aludiendo al artículo de las BBRR 2013 que justificaba la exclusión, bien reflejando las puntuaciones obtenidas por el proyecto desestimado frente al seleccionado por haber obtenido este último mayor valoración en la misma zona de actuación, o bien, especificando la puntuación obtenida en caso de no superación del umbral mínimo de alguno de los criterios, entre otros.

<sup>93</sup> Proyectos 159 y 166.

<sup>94</sup> En su escrito de alegaciones, la SETID ha reiterado dicho proceder, señalando que se facilitó a aquellos interesados que lo solicitaron el informe de evaluación de sus respectivos proyectos, pero no el de otros solicitantes con mayor puntuación, por "afectar al secreto comercial de terceros operadores". Sin perjuicio de que pudiera ser razonable que no se facilitara el informe de evaluación de estos últimos apelando a dicho carácter confidencial, se estima que determinada información de los mismos debió ser facilitada, entre ella, la puntuación del seleccionado por haber obtenido mayor valoración en la misma zona de actuación.

vinculándola al control del ejercicio de la discrecionalidad técnica por parte de las comisiones de valoración<sup>95</sup>.

Una vez examinadas las alegaciones, debe formularse la propuesta de resolución definitiva, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 de las BBRR 2013, *“que deberá expresar la relación de solicitantes para los que se propone la concesión de la subvención y su cuantía, especificando su evaluación y los criterios de valoración seguidos para efectuarla”*. Dicha propuesta es notificada a los interesados a través del Registro Electrónico.

A estos efectos, la publicación efectuada por el MAETD, en octubre de 2019, incluía la lista de propuestas de resolución definitiva tan solo de los cinco proyectos, que, habiendo presentado alegaciones los interesados, habían resultado estimados, e indicaba que se elevaban a definitivas las resoluciones provisionales de proyectos con alegaciones, así como las resoluciones provisionales de entidades que no presentaron alegaciones<sup>96</sup>. De esta forma, en la medida en que no se realizó, específicamente, la publicación del listado de propuestas de resolución estimatoria definitiva, como se establece en las BBRR 2013, no se identifican en esta fase las solicitudes que decaen<sup>97</sup>.

#### II.4.2. Resolución de concesión

Los beneficiarios de las ayudas comunicaron la aceptación de la ayuda y acreditaron el cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a dicha condición, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.4 de las BBRR 2013. Asimismo, la DGTI, como órgano instructor, emitió, en octubre de 2019, el informe preceptivo a efectos de acreditar el cumplimiento, por los beneficiarios, de las condiciones requeridas para acceder a la ayuda, de conformidad con lo previsto en artículo 24.4 y 13.2.b) de la LGS<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Así en las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 3944/2014, de 24 de septiembre de 2014, o 2407/2014 y 3034/2014, ambas de 4 de junio de 2014, afirma el Tribunal Supremo que *“es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya estos dos elementos inexcusables: (a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y (b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada (...) Ese contenido debe cumplir al menos estas principales exigencias: (a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás”*. Por ello, entiende el Tribunal Supremo en la mencionada sentencia de 24 de septiembre de 2014 que *“resulta evidente que cualquier licitador afectado por el concurso tiene derecho a conocer la motivación de las puntuaciones que hayan sido aplicadas por la Comisión Técnica”*. Estos mismos criterios interpretativos han sido extendidos y aplicados al ámbito de la concesión de subvenciones por los tribunales ordinarios y así ha sido ratificado por el Tribunal Supremo en su sentencia 3068/2014, de 8 de julio de 2014, en la que se confirma una sentencia de instancia que insiste en que *“el control jurídico de esta facultad necesariamente se efectúa a través de la motivación del acto administrativo. Se permite así la revisión jurisdiccional a través del examen de la motivación que ha conducido a la decisión administrativa final seleccionando la oferta más ventajosa, todo ello permitiendo unos estándares de transparencia que salvaguardan los intereses generales y el derecho de defensa de los afectados permitiéndoles conocer con claridad las razones que han conducido a la decisión última. Con esa exigencia no se trata de sustituir el criterio técnico de la Administración, sino de conocer en que ha consistido éste y cuáles han sido los datos determinantes de la decisión”*.

<sup>96</sup> Salvo solicitudes decaídas por no haber presentado alegaciones ni aceptado la propuesta de resolución provisional.

<sup>97</sup> En la convocatoria 2019, este hecho se produjo con el proyecto 139.

<sup>98</sup> El documento de notificación individual de la propuesta de resolución remitido al beneficiario especificaba dichas condiciones, así como la forma de acreditación, entre otras, el requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. Adicionalmente, el grupo de apoyo a la gestión del PEBA-NGA, a efectos de garantizar el cumplimiento de dichos requisitos, realizó consultas en el SIC'3 y en bases de datos externas para identificar, en su caso, los posibles deudores por reintegro, así como situaciones de declaración concursal.

El resumen de los proyectos incluidos en la resolución de concesión de las ayudas en la convocatoria 2019 se refleja en el cuadro nº 5, así como las situaciones que se produjeron durante la fase de concesión y con carácter previo al pago:

**CUADRO Nº 5**  
**RESUMEN DE LA FASE DE CONCESIÓN Y PAGO DE AYUDAS PEBA-NGA**  
**CONVOCATORIA 2019**  
(número expedientes)

FASE DE CONCESIÓN - PEBA-NGA 2019	Num Proy	Ayuda concedida (euros)	
		Subvención	Anticipo Reembolsable
Proyectos incluidos en la propuesta de resolución provisional	128	24.734.625,49	115.470.733,86
Proyectos con desistimiento tras trámite alegaciones	-2	(6.897,93)	(43.604,27)
Proyecto que decaen (no presenta aceptación ni alegaciones)	-1	(4.026,31)	(984,04)
Proyectos incluidos en la propuesta de resolución definitiva	125	24.723.701,25	115.426.145,55
<b>PROYECTOS INCLUIDOS EN RESOLUCIÓN DE CONCESIÓN</b>	<b>125</b>	<b>24.723.701,25</b>	<b>115.426.145,55</b>
Proyectos renunciados con anterioridad al pago	-1	(13.021,52)	(82.257,48)
Pérdida de derecho al cobro	-2	(118.211,10)	(747.011,43)
<b>Proyectos que han recibido financiación</b>	<b>122</b>	<b>24.592.468,63</b>	<b>114.596.876,64</b>

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los resultados de análisis de esta fase, se realizan las siguientes observaciones:

- A la vista de la propuesta de resolución definitiva, el 14 de noviembre de 2019, la SEAD, como órgano competente, dictó la resolución de concesión. De esta manera, se excedió el plazo máximo de seis meses establecido en el artículo 25.2 de la LGS para resolver y notificar la resolución del procedimiento desde la publicación de la resolución de la convocatoria, si bien dicha demora se debió, en parte, a la necesidad de la apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes, que fue publicado el 2 de julio de 2019, derivado de las circunstancias que se han detallado en el epígrafe II.1.5 y que afectó al desarrollo regular del procedimiento.
- Por último, hay que destacar que las BBRR 2013 no previeron que, en los casos de renuncia, el órgano concedente pudiera acordar la concesión de la ayuda a aquellos proyectos que no hubieran resultado estimados por agotarse las disponibilidades presupuestarias establecidas en la convocatoria, en los términos que faculta el artículo 63.3 RLGS<sup>99</sup>. Esto pudo suponer una debilidad del procedimiento en términos de eficacia, ya que, al producirse la renuncia, no se consigue el objetivo de despliegue de banda ancha en las zonas de actuación que cubrirían estos proyectos y, en la medida en que dichas ayudas no se reasignan entre proyectos que han resultado desestimados por falta de disponibilidad presupuestaria, se pierde la oportunidad de extender la banda ancha a las zonas de actuación que estos hubieran cubierto. Como se deduce de lo reflejado en el cuadro nº 5, en la convocatoria 2019, esta situación se produjo con un

<sup>99</sup> El citado artículo 63.3 del RLGS establece que “cuando así se haya previsto en las bases reguladoras, la resolución de concesión además de contener los solicitantes a los que se concede la subvención y la desestimación expresa de las restantes solicitudes, podrá incluir una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo con las condiciones administrativas y técnicas establecidas en las bases reguladoras para adquirir la condición de beneficiario, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria, con indicación de la puntuación otorgada a cada una de ellas en función de los criterios de valoración previstos en la misma”.

proyecto<sup>100</sup>, por lo que, si bien en 2019 no fue relevante en términos cuantitativos (la ayuda total con renuncia fue de 95.279 euros), en las convocatorias anteriores dicha circunstancia afectó a 17 proyectos, que habían obtenido 5.963.289,25 euros. Sin perjuicio de que la reasignación en las convocatorias 2018 y 2019 no hubiera sido viable por otros condicionantes (como el límite máximo de anticipo FEDER a nivel CCAA o de disponibilidad presupuestaria a dicho nivel), según ha manifestado la SETID durante el trámite de alegaciones, la previsión de la posibilidad de reasignación de las ayudas podría fortalecer el procedimiento en términos de eficacia al ir dirigido a garantizar el máximo aprovechamiento de las mismas.

### II.4.3. Constitución de garantías y pago de las ayudas

#### II.4.3.1. REGULACIÓN DE LAS GARANTÍAS EN LAS AYUDAS DEL PEBA-NGA

Las BBRR 2013 establecen, en su artículo 26, el pago anticipado de la ayuda concedida, supeditado a la constitución de la garantía, así como al cumplimiento de los requisitos para reunir la condición de beneficiario y a los indicados en el artículo 34 de la LGS.

A estos efectos, el apartado 4 del artículo 34 de la LGS establece que para el supuesto de pagos anticipados *“dicha posibilidad y el régimen de garantías deberán preverse expresamente en la normativa reguladora de la subvención”*. En consonancia con ello, el artículo 17.3 de la LGS, al regular los aspectos que, como mínimo, deben contener las bases reguladoras, alude al régimen de garantías<sup>101</sup>. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del RGLS, el requisito previo para su exigencia es que la constitución de la garantía se halle prevista en las bases reguladoras junto con la forma de constituir las<sup>102</sup>. En concreto, el artículo 45 señala que *“cuando las bases reguladoras contemplen la posibilidad de realizar pagos a cuenta o anticipados, podrán establecer un régimen de garantía”*, añadiendo en su artículo 46 que en estos casos *“la garantía se constituirá por un importe igual a la cantidad del pago a cuenta o anticipado, incrementada en el porcentaje que se establezca en las bases reguladoras y que no podrá superar el 20 por ciento de dicha cantidad”*.

En este sentido, hay que destacar que la redacción de las BBRR 2013 vigente en el ejercicio fiscalizado establece, en su artículo 26, la posibilidad de exigir al beneficiario la constitución de la garantía, remitiendo a la respectiva resolución de convocatoria de la ayuda para que, en su caso, establezca y determine su importe, plazo para su aportación y la forma de cancelación. De este modo, dichas bases no concretan, como exige la normativa anteriormente citada para estos casos, la exigencia de garantías, sino que difieren el ejercicio de esta facultad a lo establecido posteriormente en cada convocatoria. Asimismo, a tenor de la redacción de dicho artículo<sup>103</sup>, las BBRR 2013 tampoco fijan la *“forma”* o el *“régimen” de las garantías*, como requiere la normativa reguladora de las subvenciones. A este respecto, se estima que los aspectos fundamentales del marco jurídico de una subvención, como es el caso de exigencia de garantías y su correspondiente régimen jurídico, deben establecerse en la norma que regule el régimen general de esa subvención, esto es, sus bases reguladoras, y no en el acto concreto por el que se inicia de oficio el

<sup>100</sup> Proyecto 25.

<sup>101</sup> Letras j y k del citado artículo 17.3 de la LGS.

<sup>102</sup> El artículo 42 de RGLS señala que *“procederá la constitución de garantías en los supuestos en los que las bases reguladoras así lo impongan y en la forma que se determine en las mismas”*.

<sup>103</sup> El artículo 26 de las BBRR 2013, vigente en 2019, establece que *“en las correspondientes resoluciones de convocatoria se podrá exigir al beneficiario la constitución de garantías, ante la Caja General de Depósitos (...). En su caso, el importe de las garantías, el plazo para su aportación y la forma de cancelación se determinarán en la correspondiente resolución de convocatoria”*.

procedimiento de concesión de las ayudas en régimen de concurrencia competitiva, es decir, la resolución de su convocatoria. Dejar la decisión de la exigencia de garantías, y su correspondiente régimen jurídico, al órgano competente para convocar las ayudas podría dar lugar a un tratamiento no igualitario para todos los beneficiarios, derivado de la posibilidad de exigir garantías en unas convocatorias de ayudas y en otras no.

Adicionalmente, se considera necesario hacer mención en este punto a que el régimen de garantías establecido en las bases reguladoras de las ayudas PEBA-NGA ha ido otorgando cada vez más flexibilidad a las convocatorias tanto para la exigencia garantías como para la determinación de su cuantía. Así, desde la aprobación de las BBRR 2013, la redacción del artículo 26 relativo a esta materia ha evolucionado, ampliando el margen de actuación de las convocatorias en cuanto al establecimiento y cuantía de las garantías, como se refleja en el cuadro nº 6:

**CUADRO Nº 6**  
**EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE GARANTÍAS EN**  
**BASES REGULADORAS DE AYUDAS PEBA-NGA**  
**2013-2020**

	Garantías según modalidad de ayuda				Garantías		
	Préstamo	Subvención	Anticipo FEDER		Préstamo	Subv.	Anticipo FEDER
<b>BBRR 2013 . Artículo 26</b>				<b>Convo-</b>			
2013 Redacción original Orden IET/1144/2013, de 18 de junio		Exime de constituir garantía	N/A	2013 2014	50%	---	N/A
	Faculta a la regulación en convocatoria. En caso de que esta establezca garantía, será como <u>mínimo del</u> <u>50%</u>						
Modif. por Orden 2015 IET/275/2015, de 17 de febrero	N/A	Exime de constituir garantía	Faculta a la regulación en convocatoria. En caso de que esta establezca garantía, <u>no</u> <u>impone un %</u> <u>mínimo</u>	2015 2016	N/A	---	50%
Modif. por Orden 2017 ETU/275/2017, de 22 de marzo	N/A	Faculta a la regulación en convocatoria		2017 2018 2019	N/A	50%	50%
<b>BBRR 2020. Artículo 29</b>							
2020 Orden ETD/348/2020, de 13 de abril	N/A	Faculta a la regulación en convocatoria		2020 2021	N/A	50%	50%

N/A: No Aplicable

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla anterior (cuadro nº 6), dentro de la flexibilidad que han ido contemplando las sucesivas modificaciones de BBRR 2013, las resoluciones de las convocatorias 2015-2019 han establecido una garantía del 50 % en las distintas modalidades de ayuda, lo que no se ajustaría a la norma, pues el artículo 46 del RLGS señala que estas deben fijarse en un importe igual a la cantidad del pago a cuenta o anticipado (en este caso, el importe total de ayuda concedida), incrementada en un porcentaje máximo del 20 % de dicha cantidad.

## II.4.3.2. CONSTITUCIÓN DE GARANTÍAS Y PAGO DE LAS AYUDAS DE LA CONVOCATORIA 2019

Para la convocatoria 2019 se constituyeron las garantías de acuerdo con lo establecido en la resolución de convocatoria (apartado decimocuarto), así como con las instrucciones publicadas por la SEAD en el Portal de Ayudas junto con la resolución de concesión. Asimismo, se ha comprobado que se realizaron los pagos de las ayudas en los términos previstos en las BBRR y previo cumplimiento de los requisitos recogidos en el artículo 34.4 de la LGS y 88.3 del RLGS<sup>104</sup>. No obstante, se observa un retraso significativo en la tramitación del procedimiento de pérdida de derecho al cobro de las ayudas en el caso de los expedientes en los que no se acreditó la constitución de garantías (hasta un total de nueve). Así:

- En un proyecto, para el que se había presentado la renuncia, transcurrido un año no se había dictado resolución aceptándola y continuaba figurando en AVANZA como proyecto en ejecución.
- En los ocho proyectos restantes se inició procedimiento de pérdida de derecho al cobro el 18 de febrero de 2019, dos meses y medio después del plazo establecido para la presentación del resguardo de constitución de garantías. Tras el trámite de alegaciones, se dictaron las respectivas resoluciones de pérdida del derecho al cobro de la ayuda, tanto para los seis proyectos respecto de los que se admitieron inicialmente las alegaciones<sup>105</sup>, como para los dos en los que las alegaciones no fueron aceptadas<sup>106</sup>, con fecha 20 de mayo de 2020 y de 15 de julio de 2020, respectivamente.

## II.5. ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES DEL SEGUIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE SUBVENCIONES

Una vez concedidas las ayudas, los proyectos son objeto de ejecución en un plazo inicial que puede llegar hasta los tres años, ampliable. Las BBRR 2013 contemplan la posibilidad de realizar, durante dicho periodo, modificaciones o cancelaciones y establecen obligaciones de envío de información con el objeto de realizar el seguimiento de la ejecución de los proyectos y la aplicación de la ayuda. La SGROT era el órgano gestor y encargado del seguimiento de los proyectos, contando con asistencia del grupo de apoyo PEBA-NGA citado en el subepígrafe II.2.2.2, dirigido por el responsable de la SGROT asignado a esta fase.

Una vez justificados los proyectos, se realizan las actuaciones de comprobación y control, concluyendo con la certificación de los proyectos. En su caso, las actuaciones pueden dar lugar a la exigencia de reintegros, en cuya tramitación participa la SGCEP. Asimismo, una vez finalizados los proyectos, existen una serie de obligaciones a llevar a cabo por los beneficiarios, que se detallan más adelante.

Los resultados del trabajo que se recogen a continuación se han obtenido de la revisión de una muestra de proyectos de las convocatorias de 2015 a 2018, salvo en los casos en los que ha sido necesario ampliar el alcance a las convocatorias anteriores con el objeto de efectuar

<sup>104</sup> Esto es, la incorporación al expediente de una certificación emitida por el órgano de seguimiento de las subvenciones (SGROT) en el que consta, para el caso de pagos anticipados, que "no ha sido dictada resolución declarativa de la procedencia del reintegro de la subvención o de la pérdida del derecho al cobro de la misma por alguna de las causas previstas en el artículo 37 de la LGS" y que "no ha sido acordada por el órgano concedente de la subvención, como medida cautelar, la retención de los libramientos de pago o de las cantidades pendientes de abonar al beneficiario o entidad colaboradora, referidos a la misma subvención".

<sup>105</sup> Proyectos 136, 140, 147, 150, 168 del mismo beneficiario y proyecto 159.

<sup>106</sup> Proyectos 177 y 179.

comprobaciones requeridas sobre las distintas situaciones de los expedientes y sin perjuicio de la realización de pruebas globales sobre todos los proyectos cuando se ha estimado conveniente. Los resultados se han agrupado en las siguientes categorías:

- Modificaciones de las resoluciones de concesión.
- Pérdidas del derecho al cobro de la subvención y renuncia a la ejecución del proyecto por parte del beneficiario.
- Seguimiento de la ejecución de los proyectos y presentación de la cuenta justificativa.
- Actuaciones del órgano de seguimiento de las ayudas de comprobación y control tras la presentación de la cuenta justificativa.
- Tramitación de reintegros, cancelaciones de avales, infracciones y sanciones.

### II.5.1. Modificaciones

Las BBRR 2013 establecieron la posibilidad de modificar la resolución de concesión atendiendo a los requisitos y plazos indicados en la misma, diferenciando entre las modificaciones menores<sup>107</sup>, que podían ser autorizadas por la SGROT, como órgano de seguimiento de la ayuda, y el resto de modificaciones previstas en las citadas bases, que debían ser aprobadas por el órgano concedente de la ayuda (en el ejercicio fiscalizado, la SEAD). Asimismo, existía la posibilidad de que el órgano de seguimiento admitiera, sin necesidad de tramitar ninguna modificación, incrementos de partidas hasta el 20 % compensables con otras partidas en la fase de revisión de la cuenta justificativa.

Se ha constatado que las modificaciones derivaron en su mayoría de retrasos en la obtención de permisos y licencias o de dificultades en el acceso a infraestructuras. Estas fueron tramitadas conforme establecen las BBRR 2013, si bien cabe señalar lo siguiente:

- En relación con la tramitación de las modificaciones, la encomienda de gestión suscrita para el apoyo al desarrollo a la banda ancha preveía como actividad la *“elaboración de informes para valorar las propuestas de modificación de los proyectos presentados al Programa de extensión de la banda ancha de Nueva Generación, así como de las alegaciones presentadas en su tramitación.”* Sin embargo, no se ha constatado la existencia de dichos informes en los que se refleje el estudio, valoración y propuesta para resolver las modificaciones.
- En relación con las modificaciones menores, se ha comprobado que se realizaron autorizaciones parciales<sup>108</sup> de las solicitudes, sin que conste la motivación por la que no se autorizaron de forma completa. Cabe resaltar que en este tipo de modificaciones el beneficiario carece de capacidad de formular alegaciones o manifestar su disconformidad.
- En dos expedientes<sup>109</sup> relativos a solicitudes de ampliación del plazo, la motivación presentada por el beneficiario aludía a unas circunstancias de tipo genérico, aportando justificación

<sup>107</sup> Se consideran modificaciones menores en las BBRR 2013 las prórrogas del plazo de ejecución o justificación por un periodo no superior a la mitad del inicialmente concedido o la redistribución de partidas del presupuesto financiero que no afecten a más del 20 % del presupuesto.

<sup>108</sup> Esto se ha constatado en solicitudes de modificaciones de 6 expedientes: TSI-061000-2016-0070; TSI-061000-2016-0097; TSI-061000-2016-0127; TSI-061000-2017-0092; TSI-061000-2017-0149 y TSI-061000-2017-0151.

<sup>109</sup> Expedientes TSI-061000-2015-0039 y TSI-061000-2015-0075.

documental insuficiente, a pesar de lo cual fueron autorizadas. Adicionalmente, se observa que, en relación con otra solicitud relativa a la modificación de plazo de ejecución y redistribución de las partidas del presupuesto, se autorizó esto último, denegándose la ampliación del plazo sin motivarse dicha circunstancia.

### II.5.2. Pérdida del derecho al cobro de la subvención y renunciaciones a la ejecución del proyecto

Una vez dictada la resolución de concesión, determinados proyectos no llegaron a ejecutarse, por dictarse resolución de pérdida de derecho al cobro de la ayuda o por renuncia del beneficiario. Así, en las convocatorias de 2015 a 2018:

- Se resolvieron diez procedimientos de pérdida de derecho al cobro, por un importe total de 761.903 euros, debido a la falta de acreditación de la constitución de la garantía en el plazo y forma establecido en las convocatorias. No obstante, se resalta que en las convocatorias más recientes (2020 y 2021) la SEAD ha aumentado considerablemente el plazo de presentación de la garantía (de 10 a 30 días naturales), facilitando el cumplimiento de estos requisitos por los beneficiarios.

Se ha observado que transcurrió un mínimo de dos meses desde la finalización de dicho plazo y el inicio del procedimiento de pérdida de derecho al cobro y apertura del trámite de audiencia por parte de la SGCEP, lo que demuestra escasa agilidad en la tramitación de este procedimiento.

- Se produjeron 17 renunciaciones previas al cobro de la ayuda por parte del beneficiario, en proyectos que representaban una ayuda total de 5.963.289,25 euros<sup>110</sup>. Como se ha señalado en el epígrafe II.4.2, esta situación puede restar eficacia a las ayudas PEBA-NGA previstas en cada convocatoria en la medida en que no llega a ejecutarse el total de disponibilidades presupuestarias, al no prever las BBRR 2013 la posibilidad de reasignar estas ayudas a proyectos desestimados por insuficiencia de crédito.
- Las convocatorias no indicaban los medios disponibles para que el beneficiario pudiera efectuar, en su caso, la devolución voluntaria de las ayudas recibidas, como preceptúa el artículo 90 del RLGS<sup>111</sup>. Así, en todos los casos (7) en que los beneficiarios presentaron solicitud de devolución voluntaria<sup>112</sup>, fueron tramitadas como solicitudes de renuncia, dictándose las respectivas resoluciones de reintegro por esta causa, exigiendo, en su caso, los correspondientes intereses de demora.
- Con posterioridad al pago de la ayuda, se produjo la renuncia de 22 proyectos según el detalle que figura en el cuadro nº 7: doce de ellos dentro de su respectivo plazo de ejecución, cuatro durante el plazo de rendición de la cuenta justificativa y seis tras haber finalizado el plazo de rendición de esta. Se ha verificado que se ha tramitado el reintegro de las ayudas correspondientes a estos proyectos tras la aceptación de dichas renunciaciones por la SEAD. No obstante, se resalta que:

<sup>110</sup> De estas 17 renunciaciones, cuatro correspondían a la convocatoria 2015, una a 2016, once a 2017 y una a 2018.

<sup>111</sup> El citado artículo establece que “en la convocatoria se deberán dar publicidad de los medios disponibles para que el beneficiario pueda efectuar esta devolución”.

<sup>112</sup> Expedientes TSI-061200-2016-0013; TSI-061000-2016-0071; TSI-061200-2016-0031; TSI-061000-2016-0042; TSI-061200-2016-9; TSI-061000-2017-0092 y TSI-061000-2017-0093.

- Las cuatro renunciaciones<sup>113</sup> que fueron presentadas durante el plazo de rendición de la cuenta justificativa incurrían en el supuesto de causa de reintegro previsto en el artículo 37.1.b) de la LGS (por incumplimiento total o parcial del objetivo y del proyecto) y, en consecuencia, procedía la tramitación del correspondiente procedimiento de reintegro, en lugar de la aceptación de su renuncia.
- Respecto a las seis renunciaciones presentadas fuera del plazo de presentación de la cuenta justificativa<sup>114</sup>, dado que había finalizado el plazo de presentación de esta, se estima que no procedía la renuncia a la ayuda. A mayor abundamiento, en cuatro<sup>115</sup> de estos seis proyectos, la renuncia fue presentada tras el requerimiento de presentación de la cuenta justificativa por parte del órgano instructor.
- Sin perjuicio de que se produjo el reintegro de las ayudas correspondientes a todos los proyectos para los que se presentó renuncia, se estima que la actuación de la SEAD debió extenderse al análisis de las circunstancias y hechos alegados por los beneficiarios para la presentación de dichas renunciaciones, con el fin de verificar si estas se fundamentaban en causas justificadas o si, por el contrario, ante la falta de acreditación de las causas que pudieran haber motivado la inaplicación de los fondos hubiera procedido el inicio del correspondiente procedimiento sancionador.

**CUADRO Nº 7**  
**RENUNCIAS AYUDAS PEBA-NGA**  
**CONVOCATORIAS 2015-2018**

Renuncia	Convocatoria	Núm. Expedientes	Ayuda PEBA-NGA Concedida			Reintegro efectuado por beneficiario
			Modalidad "Subvención" (euros)	Modalidad "Anticipo FEDER" (euros)	Total ayuda concedida (euros)	
Durante plazo ejecución proyectos	2015	2	117.496,78	808.451,97	925.948,75	SI
	2016	2	0,00	139.157,20	139.157,20	SI
	2017	3	25.676,38	141.190,18	166.866,56	SI
	2018	5	142.676,76	759.239,07	901.915,83	SI
Durante plazo de rendición cuenta just.	2015	1	19.049,58	130.947,12	149.996,70	SI
	2016	2	0,00	52.997,00	52.997,00	SI
	2017	1	22.462,51	123.555,98	146.018,49	SI
Fuera plazo rendición cuenta just.	2016	5	0,00	432.777,30	432.777,30	SI
	2018	1	14.040,86	96.853,03	110.893,89	SI
<b>TOTALES</b>		<b>22</b>	<b>341.402,87</b>	<b>2.685.168,85</b>	<b>3.026.571,72</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia.

- El plazo medio en que la SEAD tramitó la correspondiente resolución de reintegro total, desde la aceptación de renuncia hasta la fecha de firma de la resolución de reintegro, fue superior al mes.

<sup>113</sup> Expedientes TSI-061000-2015-0006; TSI-061200-2016-0008; TSI-061000-2016-0071 y TSI-061000-2017-0165.

<sup>114</sup> Expedientes TSI-061000-2016-0009; TSI-061200-2016-0013; TSI-061200-2016-0018; TSI-061200-2016-0031; TSI-061000-2016-0042 y TSI-061000-2018-0123.

<sup>115</sup> Expedientes TSI-061200-2016-0009; TSI-061200-2016-0031; TSI-061000-2016-0042 y TSI-061000-2018-0123.

Asimismo, existen seis expedientes<sup>116</sup> en los que este plazo superó los dos meses. Dado que el cómputo de los intereses de demora se realiza desde el momento del pago de la subvención hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, esta dilatada tramitación perjudica al beneficiario.

### II.5.3. Seguimiento de la ejecución de los proyectos

Con el fin de conocer el estado de avance de los proyectos, las BBRR 2013 establecían que, durante la fase de ejecución, los beneficiarios debían presentar “informes de seguimiento sobre el avance técnico y económico del proyecto”, con el calendario y contenido especificado en la respectiva resolución de concesión. A estos efectos, el órgano gestor (SGROT) debía establecer y publicar en el Portal de ayudas un modelo normalizado a fin de conseguir homogeneidad en los informes de seguimiento que los beneficiarios debían remitir, según se indicaba en cada resolución de concesión, incluyendo un resumen del grado de avance temporal del proyecto, del grado de ejecución de las inversiones, así como un detalle de las zonas de despliegue de la banda ancha que hubieran entrado en servicio.

Del análisis efectuado sobre la actuación del órgano de seguimiento (la SGROT) en esta materia, se deduce lo siguiente:

- Se ha constatado que la petición y el envío de los informes de seguimiento se realizaron a través de correos electrónicos remitidos a una dirección genérica de los programas PEBA-NGA, a pesar de que el artículo 17 de las BBRR 2013 y las respectivas resoluciones de convocatoria señalaban que el medio de presentación de solicitudes, comunicaciones y documentación sería a través del Registro Electrónico del MINECO.
- No consta la definición del modelo de informe de seguimiento que concretase el contenido y apartados de información que debían remitirse, ni el formato electrónico obligatorio que requería las resoluciones de concesión. La elaboración de un modelo por el órgano gestor, como estaba previsto en las resoluciones de concesión de la ayuda, que hubiera incluido indicadores de ejecución susceptibles de ser incorporados al sistema informático de gestión de ayudas, habría podido garantizar la homogeneidad de la información, facilitando el seguimiento de la ejecución de las ayudas.
- El personal del grupo de apoyo fue el responsable de verificar la presentación de los informes de seguimiento y de analizar su contenido. Si embargo, no queda constancia de las revisiones o análisis efectuados. Tampoco existen instrucciones dictadas por SGROT respecto de cómo proceder en caso de falta de remisión o remisión incompleta de esta información.
- Por otra parte, no constan actuaciones de advertencia o propuestas de acción sobre aquellos operadores respecto de los que se observaron retrasos significativos en la ejecución del proyecto o incoherencias en los datos manifestados en los informes. Todo ello impide que la SGROT pueda llevar a cabo actuaciones proactivas para estimular aquellos proyectos que *a priori* puedan presentar dificultades para alcanzar el nivel de consecución de los objetivos inicialmente previstos, desvirtuando por tanto la utilidad que podrían tener los informes de seguimiento aportados.
- Adicionalmente, se ha verificado que se publicaron unas "instrucciones en materia de información y comunicación del PEBA-NGA" en el Portal de ayudas, indicando las medidas de información y

<sup>116</sup> Expedientes TSI-061100-2015-003; TSI-061000-2018-107; TSI-061000-2018-108; TSI-061000-2018-114; TSI-061000-2018-153 v TSI-061000-2018-162.

acciones publicitarias que habían de realizarse por parte de los operadores durante la ejecución del proyecto subvencionado, de acuerdo con lo establecido en las BBRR 2013. Pese a que no se estableció la obligatoriedad de justificar estas acciones en los informes de seguimiento, numerosos operadores remitieron justificantes fotográficos con la publicidad realizada en las ESP donde ejecutaron sus proyectos, adecuándose a dichas instrucciones.

#### **II.5.4. Presentación de la cuenta justificativa y posteriores actuaciones de comprobación y control**

Las BBRR 2013 establecen en el artículo 27.2, como modalidad de justificación de la ejecución del proyecto, la cuenta justificativa acompañada de los justificantes de gasto y de pago, junto con el informe de auditor. La cuenta, de conformidad con lo establecido en los artículos 72 y siguientes del RLGS, debe contener una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la resolución y una memoria económica del coste de las actividades.

A efectos de la presentación de la cuenta justificativa, las BBRR 2013 fijaban un plazo máximo de tres meses desde la fecha de finalización del proyecto, señalando que aquella se realizaría a través del Registro Electrónico del MINECO. De acuerdo con lo establecido en el artículo 70.3 del RLGS, en caso de no presentación de la cuenta justificativa dentro del plazo concedido, se procedía su requerimiento, estableciéndose un plazo improrrogable de quince días para su presentación. A este respecto, se efectúan las siguientes observaciones:

- La SETID no estableció un procedimiento de control global del cumplimiento de los plazos, sino que realizó un seguimiento individual de los proyectos asignados al personal del grupo de apoyo PEBA-NGA.
- Para los proyectos finalizados, correspondientes a las convocatorias de 2015 a 2018, se ha analizado el plazo de presentación de la cuenta justificativa, verificándose que, a finales de 2020, se habían presentado fuera de plazo en 187 proyectos (47 %), con un retraso medio de 41 días<sup>117</sup>. Por otra parte, se observa que solo en 22 de estos casos la SGROT efectuó el requerimiento al beneficiario para su presentación, deduciéndose que no existió un tratamiento homogéneo en el seguimiento de la rendición de las cuentas justificativas, ni un criterio único para el envío de estos requerimientos.

Se ha de resaltar que el supuesto de presentación de la cuenta justificativa fuera del plazo se halla tipificado como infracción leve, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.a) de la LGS, no constando la instrucción de ningún procedimiento sancionador por parte del MINECO en estos casos.

En relación con las actuaciones de comprobación y control llevadas a cabo por la SGROT<sup>118</sup> tras la presentación de la cuenta justificativa, en su condición de órgano encargado del seguimiento de las ayudas, la citada unidad ha elaborado un manual de procedimiento interno denominado "Guía de comprobaciones". En esta guía se detallan las actuaciones a realizar a efectos de garantizar el

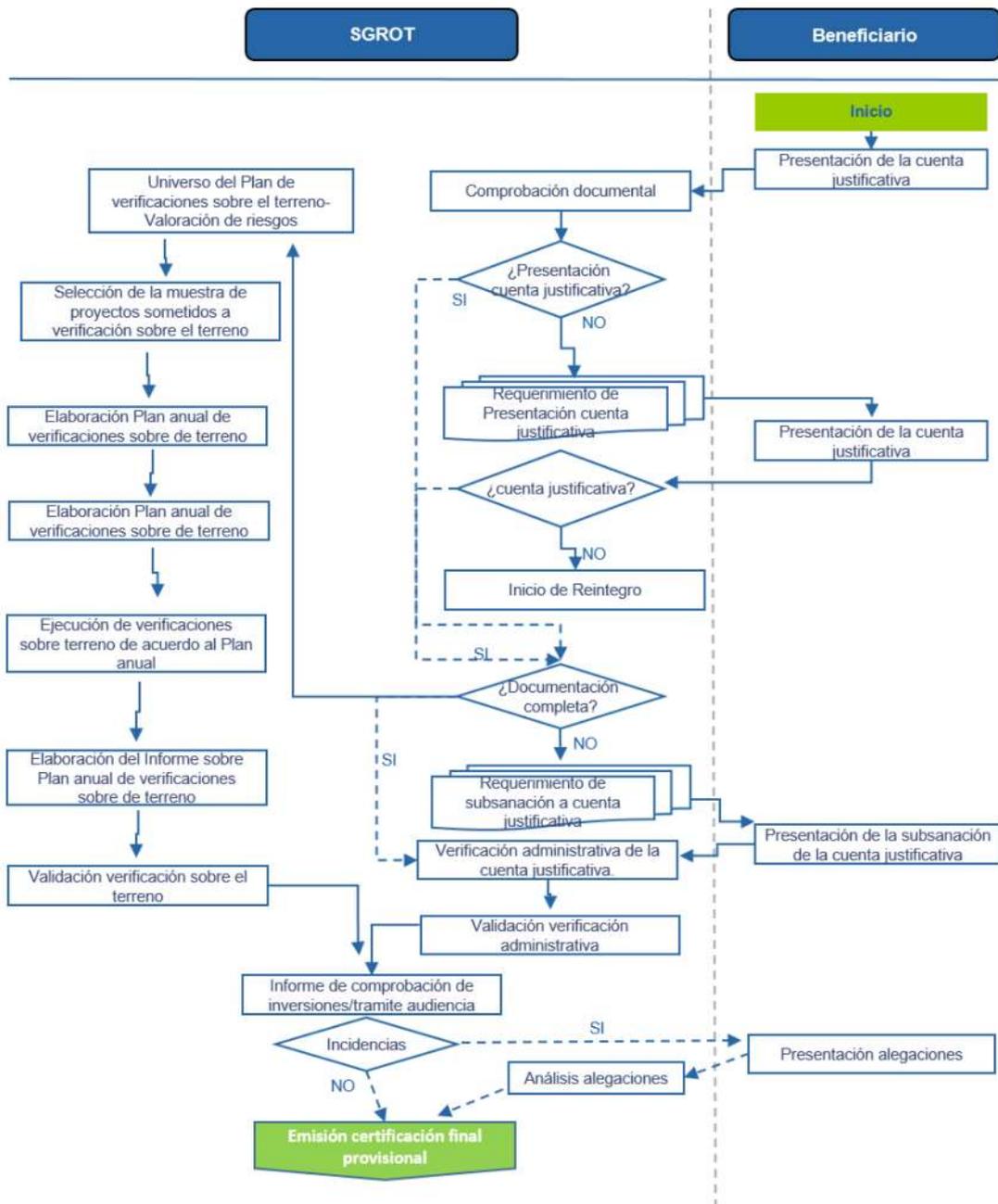
<sup>117</sup> La SETID ha manifestado durante el trámite de alegaciones que el número de expedientes para los que se ha efectuado la presentación de la cuenta justificativa fuera de plazo, a la fecha de presentación del escrito de alegaciones, ascendía a 98 proyectos, en lugar de los 187 precisados en este informe, si bien no ha remitido información que acredite dicho extremo. Sin embargo, los datos reflejados en este informe se han obtenido de la información aportada por la SETID durante los trabajos de fiscalización, donde no se apreciaron errores. Ello constata la debilidad del procedimiento de control y seguimiento de los plazos de rendición de la cuenta justificativa reflejada en este epígrafe, así como la ausencia de incoación de procedimientos sancionadores que se pone de manifiesto posteriormente (epígrafe II.5.8).

<sup>118</sup> Actualmente, SGOTID, tras la reestructuración ministerial aprobada por Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero.

seguimiento de la ejecución de los proyectos y el control establecido en artículo 28 de las BBRR 2013, si bien no consta su aprobación ni su fecha de elaboración.

En el gráfico nº 9 figura el esquema de dicho procedimiento, que se inicia con la presentación de la cuenta justificativa por el beneficiario y se extiende hasta la emisión de la certificación provisional.

**GRÁFICO Nº 9**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6: COMPROBACIONES SOBRE**  
**LA CUENTA JUSTIFICATIVA**  
**AYUDAS PEBA-NGA 2015-2018**



Fuente: MAETD, Guía de Comprobaciones PEBA-NGA, elaborada por SGROT.

Recibida la cuenta justificativa, se realiza un análisis formal de su contenido con el alcance previsto en la “guía de comprobaciones”. Tras dicha verificación, y en su caso, subsanación de la ausencia de documentación, se llevan a cabo las comprobaciones o “verificaciones administrativas”<sup>119</sup> a partir del análisis de la documentación justificativa presentada. El resultado de este análisis, junto con las denominadas “verificaciones sobre el terreno” (si el proyecto forma parte de la muestra seleccionada a estos efectos), se incorpora al “informe de comprobación de inversiones”. En dicho informe se detalla la parte de los gastos presentados que se consideran acreditados, así como el cumplimiento de los objetivos. El procedimiento prevé un trámite de alegaciones respecto al contenido de dicho informe y, una vez concluido este, se emite la certificación provisional acreditativa del cumplimiento de las obligaciones recogidas en la resolución de concesión y en las modificaciones que, en su caso, se hubieran aprobado.

Se presentan a continuación los resultados de análisis de cada una de las actuaciones anteriormente señaladas:

#### II.5.4.1. COMPROBACIONES FORMALES

Las comprobaciones formales se llevan a cabo con el alcance previsto en la “guía de comprobaciones” sobre la justificación documental aportada, con el fin de revisar que es suficiente para entender cumplido el deber de presentación, de acuerdo con lo previsto en las bases reguladoras. No obstante, del análisis de la muestra se constata que en tres expedientes<sup>120</sup> se permitió la presentación de documentación adicional de forma progresiva, tanto en la fase de subsanación del contenido de la cuenta como de alegaciones, evidenciando que se efectuó una presentación incompleta de las respectivas cuentas justificativas que, en estos tres casos, finalizaron con resolución de reintegro parcial. A pesar de que el artículo 56.b) de la LGS tipifica como infracción leve la “presentación de cuentas justificativas inexactas o incompletas”, no consta que se iniciara ningún procedimiento sancionador.

#### II.5.4.2. VERIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

Se ha constatado que las verificaciones administrativas se realizan sobre todos los proyectos, de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del RDC<sup>121</sup>, con la finalidad de verificar la justificación de los objetivos de cobertura alcanzados, la acreditación de los gastos imputados a cada proyecto y el cumplimiento de las demás condiciones impuestas en la resolución de concesión. A este respecto cabe destacar:

- En relación con las verificaciones sobre la consecución de los objetivos de UI cubiertas, la “guía de comprobaciones” establece que el órgano gestor “debe valorar si la documentación presentada permite asegurar la consecución de los objetivos de cobertura declarados por el beneficiario”, sin detallar el alcance mínimo de las verificaciones a realizar. No obstante, se ha

<sup>119</sup> Las denominaciones de “verificaciones administrativas” y “verificaciones sobre el terreno” se corresponden con las adoptadas en el marco regulatorio de los Fondos Estructurales (artículo 125.5 del Reglamento UE nº 1303/2013, en adelante RDC). En dicho marco se establece que se deben realizar verificaciones administrativas a todos los proyectos, mientras que las verificaciones sobre el terreno pueden realizarse por muestreo.

<sup>120</sup> Expedientes TSI-061000-2015-0050; TSI-061000-2015-0075 y TSI-061000-2016-0097.

<sup>121</sup> Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo.

comprobado que se han definido unas instrucciones internas de trabajo, que concretan las comprobaciones a efectuar para cada tipología de beneficiarios, aunque no consta su aprobación formal por la SGROT.

A pesar de la aplicación de estas instrucciones, se observa que la documentación de dichas actuaciones de control no se encuentra estandarizada, lo que dificulta su seguimiento, más aún, cuando en el SI AVANZA se refleja únicamente el “informe técnico del grado de cumplimiento” resultante de las verificaciones efectuadas por cada técnico, sin que exista trazabilidad de cada una de ellas.

- Respecto a las comprobaciones sobre la justificación del gasto, la citada guía especifica las verificaciones a realizar para asegurar la elegibilidad de los gastos, así como la exigencia de la realización de estas sobre todos los gastos imputados, completándose con las instrucciones internas señaladas anteriormente. No obstante, los trabajos llevados a cabo han sido documentados de forma heterogénea, al no hallarse normalizado este proceso, lo que dificulta una revisión ágil y adecuada por parte del personal de la SGROT.
- Se incluye en esta fase la verificación del contenido del preceptivo informe de auditor que debe acompañarse a la cuenta justificativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 27.3 de las BBRR 2013, según las comprobaciones que se detallan en la guía a estos efectos. Si bien se ha acreditado la realización de estas verificaciones, del análisis efectuado sobre una muestra de expedientes, se ha puesto de manifiesto que en tres proyectos<sup>122</sup> el informe de auditor no reflejaba que existía constancia de la contabilización separada de los ingresos y gastos correspondientes a la actividad subvencionada, conforme exige el apartado decimosexto de la resolución de convocatoria. Si bien se ha verificado que la SGROT realizó el requerimiento de subsanación de este aspecto en uno de los proyectos<sup>123</sup>, no hay constancia de dicho proceder en los otros dos.
- Adicionalmente, se ha constatado la presentación de los informes de auditor con formatos y estructuras muy diversas lo que dificulta la comprobación de la adecuación de su contenido, y en particular, del exigido por la convocatoria. Este aspecto podría haberse solventado mediante un modelo de informe normalizado.
- Por último, se llevaron a cabo las comprobaciones sobre el cumplimiento del resto de condiciones establecidas en la resolución de concesión, entre otras, la existencia de contabilidad separada o código contable diferenciado para identificar las transacciones de los proyectos, así como el cumplimiento de las obligaciones de publicidad de las ayudas establecidas en el artículo 29 de las BBRR 2013 y en el apartado decimoctavo de las convocatorias, quedando acreditadas en el SI AVANZA dichas actuaciones de comprobación.

#### II.5.4.3. COMPROBACIONES SOBRE EL TERRENO

El artículo 28 de las BBRR 2013 hace referencia a la elaboración de un plan anual de verificaciones sobre el terreno. Estas incluyen la visita al lugar o emplazamiento físico donde se ejecuta el proyecto, a efectos de comprobar “*su realidad y grado de ejecución, así como el cumplimiento de las medidas de información y publicidad y demás requisitos exigidos.*” Con esta finalidad, para determinar la muestra de proyectos, de conformidad con lo preceptuado para el control de los fondos comunitarios en el artículo 125.5.b) del RDC, la SGROT se ajusta a lo dispuesto en el “documento

<sup>122</sup> Expedientes TSI-061000-2016-0084; TSI-061000-2016-0097 y TSI-061000-2017-0246.

<sup>123</sup> Expediente TSI-061000-2016-0084.

de descripción de funciones y procedimientos del Organismo Intermedio”<sup>124</sup>. El resultado de dichas actuaciones se debe recoger en un acta, según el modelo definido en la “guía de comprobaciones” y en la “lista de verificaciones sobre el terreno” prevista en el manual de procedimiento del OI-FEDER.

Se ha constatado la ejecución del “Plan de verificaciones sobre el terreno de 2019”, así como que se llevaron a cabo comprobaciones adicionales, según lo previsto en dicho plan<sup>125</sup>, que consistieron en visitas a las sedes de dos de los principales beneficiarios de las ayudas con la finalidad de realizar pruebas en relación con los gastos relativos al aprovisionamiento de materiales. Dichas comprobaciones se documentaron en las correspondientes actas y constan anexadas al expediente administrativo que figura en la aplicación AVANZA.

De acuerdo con la encomienda de gestión formalizada por la SEAD con el medio propio, el personal externo participa en la elaboración del plan anual y realiza las verificaciones sobre el terreno. En este sentido, hay que resaltar que, según se deduce de las actas formalizadas durante las citadas verificaciones, dicho personal actúa en representación de la SGROT. No obstante, se considera que no es atribuible dicha representación al personal ajeno al MAETD, como más adelante se pone de manifiesto en el apartado II.9.

#### II.5.5. Certificación provisional de los proyectos

Como se muestra en el gráfico nº 9, los resultados de las verificaciones administrativas y sobre el terreno se recogen en un “informe de comprobación de inversiones”. En dicho informe se detalla la parte de los gastos presentados que se consideran acreditados, así como el cumplimiento de los objetivos, de acuerdo con el contenido previsto en la “guía de comprobaciones”. El artículo 28.3 de las BBRR 2013 prevé un trámite de audiencia respecto al contenido del informe y, una vez concluido este, se emite la certificación provisional acreditativa del cumplimiento de las obligaciones recogidas en la resolución de concesión y en las modificaciones que, en su caso, se hubieran aprobado.

A este respecto, cabe señalar que se ha verificado que en los “informes de comprobación de inversiones” analizados no consta pronunciamiento alguno sobre la adecuación del contenido del informe de auditor a la resolución de la convocatoria, a pesar de que, de acuerdo con el procedimiento previsto en la “guía de comprobaciones”, debe recogerse. Por otra parte, se observa que en los casos en que se realizaron visitas a la sede del beneficiario no se hace referencia a dicho aspecto.

Cabe añadir que los “informes de comprobación de inversiones” se efectúan por personal externo en virtud de la encomienda de gestión formalizada para el apoyo a la gestión del PEBA-NGA. Estos son validados en el SI AVANZA por el coordinador, con carácter previo a la firma por el órgano gestor (SGROT). No obstante, más allá de la validación de dicho documento, no queda reflejada en AVANZA la revisión de las verificaciones efectuadas por dicho personal. Análogamente, las alegaciones son analizadas también por dicho personal técnico, que elabora la certificación provisional del proyecto, incorporando su tratamiento. Estas certificaciones provisionales son

<sup>124</sup> Dichos procedimientos, de acuerdo con lo establecido en artículo 125.5.b) del RDC, determinan que la muestra abarcará “al menos al 25 % de los beneficiarios, involucrando una cuantía no inferior al 25 % del total de ayuda y a más del 10 % de los proyectos”.

<sup>125</sup> El Plan de verificaciones sobre el terreno de 2019 señalaba que se podría extender el alcance de las actuaciones a la sede del beneficiario o a “cualquier otro ámbito relacionado con el proyecto si el técnico considera necesario realizar comprobaciones adicionales.”

validadas por el director del grupo de apoyo a la gestión del PEBA-NGA para esta fase y firmadas por el órgano gestor.

En este sentido, se considera insuficiente la participación del personal funcionario en la elaboración de dichas certificaciones provisionales, atendiendo a los criterios que se fundamentan en el apartado II.9 de este informe, dado el alcance de estos documentos, pues certifican la realización del proyecto, indicando el porcentaje de gastos que se consideran acreditados, así como el grado de realización de los objetivos; establecen expresamente la cuantía de la ayuda que se considera acreditada en sus modalidades de "anticipo FEDER" y de subvención; y, en su caso, determinan el importe a reintegrar de cada modalidad. Asimismo, sobre la base de dicha certificación se inicia el procedimiento de solicitud de la cofinanciación FEDER, como se detalla más adelante (epígrafe II.7), de forma que cuando esta es aceptada por el OI-FEDER, la certificación provisional se convierte en definitiva.

## II.5.6. Procedimientos de reintegro

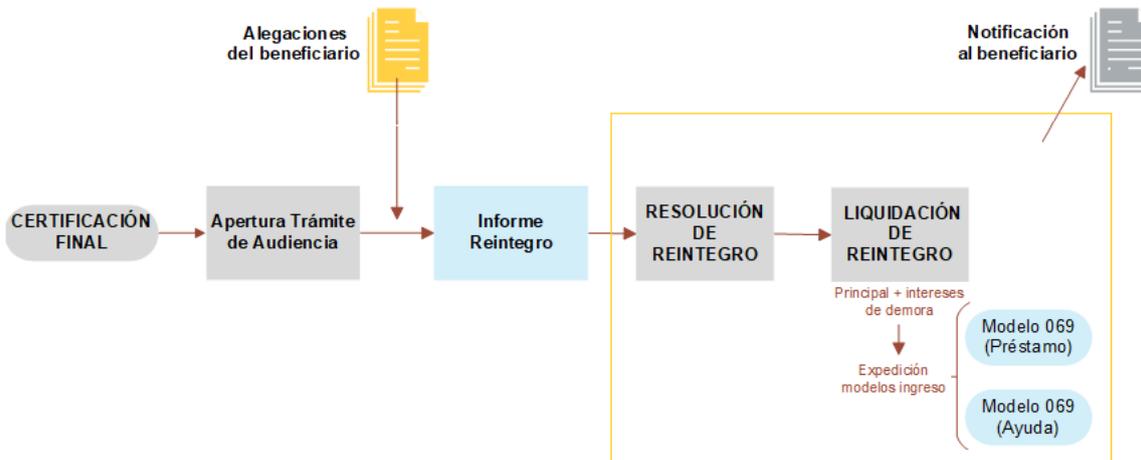
Como se ha comentado anteriormente en relación con la convocatoria de 2019 (epígrafe II.5.2), las respectivas convocatorias de las subvenciones PEBA-NGA no recogieron los medios disponibles para que los beneficiarios pudieran efectuar, en su caso, devoluciones voluntarias, a pesar de ser preceptivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 del RGLS. Asimismo, tampoco se concretaban dichos medios ni en las resoluciones de concesión, ni en el informe de comprobación de inversiones y en las certificaciones provisional y final. En este sentido, se ha de tener en cuenta que la realización de la devolución voluntaria antes de la resolución de reintegro favorece al beneficiario de la subvención, evitando que se devenguen intereses de demora desde que se produce la devolución. El artículo 31 de las BBRR 2013<sup>126</sup> desarrolla los criterios de graduación de los incumplimientos que pueden dar lugar a la apertura del procedimiento de reintegro, estableciendo que, para apreciar incumplimiento parcial de los objetivos de cobertura, su grado de realización debe ser superior al 50 %; en caso contrario, se considera que no se ha alcanzado el objetivo de la ayuda y por tanto, procede su reintegro total.

El procedimiento empleado por la SEAD para la tramitación de los reintegros, totales o parciales, se encuentra especificado en el gráfico nº 10. Aquel se inicia con la notificación del trámite de audiencia tras la emisión de la certificación final<sup>127</sup>. Una vez analizadas, en su caso, las alegaciones, se emite un informe interno que sirve de base para la resolución de reintegro.

<sup>126</sup> La redacción de dicho artículo ha sido objeto de modificación en 2015, 2017 y 2020.

<sup>127</sup> La certificación provisional se convierte automáticamente en definitiva si el OI-FEDER acepta la solicitud de reembolso, en los términos que se detallan en el subapartado II.7.

**GRÁFICO Nº 10**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7: PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO**



Fuente: Elaboración propia.

Tras la revisión del procedimiento de reintegro aplicado por la SEAD, se realizan las siguientes consideraciones:

- Las resoluciones de reintegro no se dictan junto con las respectivas liquidaciones por intereses de demora, conforme determina el artículo 94.4 del RGLS, sino que estas últimas se elaboran con posterioridad. Así, el procedimiento aplicado consistió en dictar en primer lugar la resolución de reintegro correspondiente al principal de la ayuda y posteriormente, calcular la liquidación por intereses de demora, tomando como referencia la fecha de la resolución de reintegro y notificándola, junto con la resolución y los documentos para el ingreso de la deuda no tributaria<sup>128</sup>. Este proceder prolonga de manera innecesaria el cobro de las cantidades a reintegrar, pudiendo poner en riesgo su cobro<sup>129</sup> y genera más burocracia administrativa al órgano gestor<sup>130</sup>.
- En uno de los expedientes analizados<sup>131</sup>, se observa que se inició un procedimiento de reintegro y su correspondiente liquidación de intereses por un total de 0,20 euros. A este respecto, parece conveniente fijar algún límite, de modo que no procederá practicar el reintegro y liquidación de intereses cuando las cantidades a reintegrar no superen el coste de exacción y recaudación de la deuda.
- A 1 de marzo de 2021, de acuerdo con la información contenida en AVANZA, se había iniciado el procedimiento de reintegro total relativo a 19 proyectos, en seis por incumplimiento de la

<sup>128</sup> El modelo 069 relativo a la ayuda en modalidad de subvención se genera por el centro gestor (la extinta SGCEP) y modelo 069 relativo la modalidad de anticipo reembolsable, se genera por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

<sup>129</sup> El simple transcurso del tiempo perjudica siempre las perspectivas de cobro de la deuda tal y como declaró este Tribunal en el *"Informe de fiscalización de la gestión de reintegros de subvenciones en determinados ministerios y organismos autónomos correspondientes al Área de la Administración Económica del Estado, ejercicios 2014 y 2015"*.

<sup>130</sup> La SETID ha manifestado durante el trámite de alegaciones dificultades para llevar a la práctica lo señalado en el artículo 94.4 del RLGS. El citado artículo preceptúa que "la resolución del procedimiento de reintegro identificará (...) el importe de la subvención a reintegrar junto con la liquidación de los intereses de demora".

<sup>131</sup> Expediente TSI-61000-2016-0006.

obligación de presentación de la cuenta justificativa y los 13 restantes por incumplimiento de los objetivos de cobertura al no haber alcanzado el 50 % de su respectiva meta. Por otra parte, se tramitaron 60 expedientes por reintegro parcial (cuadro nº 8), de conformidad con lo establecido en el artículo 31.1.a) de las BBRR 2013<sup>132</sup>.

### **CUADRO Nº 8** **PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO TRAMITADOS**

Tipo de reintegro /causa	Convocatoria	Num. Expedientes	Ayuda PEBA-NGA Concedida			Reintegro Tramitado		
			Modalidad "Subvención"	Modalidad "Anticipo FEDER"	Total ayuda concedida	Principal	Intereses	Total Rein
<b>Total</b>	Incumplimiento total objetivos cobertura	2015	340.694,89	2.344.189,94	2.684.884,83	2.684.884,83	382.910,59	3.067,7
		2016	-	782.997,56	782.997,56	782.997,56	94.949,69	877,9
	Falta de presentación cuenta justificativa	2015	37.012,14	254.666,94	291.679,08	291.679,08	29.887,21	321,5
		2016	-	116.476,00	116.476,00	116.476,00	10.874,38	127,3
<b>Subtotal</b>		<b>19</b>	<b>377.707,03</b>	<b>3.498.330,44</b>	<b>3.876.037,47</b>	<b>3.876.037,47</b>	<b>518.621,87</b>	<b>4.394,6</b>
<b>Parcial</b>	Incumplimiento parcial objetivos de cobertura	2015	1.249.743,46	8.598.430,93	9.848.174,39	3.812.933,19	648.540,63	4.461,4
		2016	-	2.432.048,92	2.432.048,92	410.538,69	51.542,39	462,0
	Otras causas relacionadas con los justificantes de gasto	2015	2.404.409,49	16.543.368,53	18.947.778,02	4.131.278,49	683.024,78	4.814,3
		2016	-	2.376.286,59	2.376.286,59	369.432,45	46.679,05	416,1
		2017	6.056,00	33.302,00	39.358,00	395,56	35,45	4
	<b>Subtotal</b>		<b>60</b>	<b>3.660.208,95</b>	<b>29.983.436,97</b>	<b>33.643.645,92</b>	<b>8.724.578,38</b>	<b>1.429.822,30</b>
<b>Totales reintegro</b>		<b>79</b>	<b>4.037.915,98</b>	<b>33.481.767,41</b>	<b>37.519.683,39</b>	<b>12.600.615,85</b>	<b>1.948.444,17</b>	<b>14.549,0</b>

Fuente. Elaboración propia.

- Respecto a los plazos de tramitación y notificación de la resolución de reintegro, se ha comprobado que el plazo medio de firma de la correspondiente resolución de reintegro de los 79 expedientes analizados superó los seis meses y la media en tramitar la liquidación de los intereses correspondientes fue de 44 días, habiéndose observado además la existencia de 17 expedientes en los que se han superado los dos meses para realizar la liquidación.
- En cuanto al cálculo de intereses de demora se han observado errores, que pese a tener escasa importancia cuantitativa, pone de manifiesto defectos en el procedimiento aplicado para efectuar las correspondientes liquidaciones<sup>133</sup>. Así, con motivo del estado de alarma aprobado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la actual SETID acordó, previa consulta a la Abogacía del Estado del MAETD, la paralización del devengo de intereses durante el periodo de suspensión de plazos administrativos establecido en la disposición adicional tercera de dicho real decreto. A estos efectos, la SETID consideró que el periodo de suspensión del devengo de intereses afectaba a 78 días, en lugar de 79 días que hubieran correspondido desde la suspensión decretada por la norma citada anteriormente hasta el levantamiento de plazos acordado por el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo<sup>134</sup>.
- En relación con la totalidad de expedientes de reintegros tramitados correspondientes a las ayudas PEBA-NGA concedidas en las convocatorias 2015-2018, la revisión efectuada sobre los datos que constan en la aplicación AVANZA a 1 de marzo de 2021, reflejan que a dicha fecha

<sup>132</sup> De acuerdo con el artículo 31.1.a) de las BBRR 2013 "el incumplimiento parcial, ya sea de los objetivos de extensión de cobertura para los que se concedió la ayuda, de la realización de la inversión financiable o de la obligación de justificación, dará lugar al reintegro parcial de la ayuda en el porcentaje correspondiente a los objetivos no alcanzados, o a la inversión no efectuada o no justificada, o al mayor de ellos en caso de concurrir ambos".

<sup>133</sup> Expedientes TSI-061000-2015-0006; TSI-061100-2015-0002; TSI-061000-2015-0021 y TSI-061000-2016-0017.

<sup>134</sup> El citado artículo 9, señalaba que, con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudaría o reiniciaría si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

se hallaban pendientes de cobro un total de 21 expedientes, por importe conjunto de 3.970.267,31 euros<sup>135</sup> (cuadro nº 9).

**CUADRO Nº 9**  
**REINTEGROS PENDIENTES DE COBRO**  
(euros)

Convocatoria	Reintegro por principal	Intereses devengados	Total reintegro
2015	2.659.653,21	389.014,78	3.048.667,99
2016	823.626,91	97.972,41	921.599,32
<b>Total general</b>	<b>3.483.280,12</b>	<b>486.987,19</b>	<b>3.970.267,31</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SI AVANZA a 1/03/2021.

De estos 21 expedientes, siete, por un importe total de 2.508.805,39 euros corresponden a un operador declarado en liquidación concursal. En otros dos expedientes, no se había solicitado orden de incautación de garantía pese a haber sido dictada la resolución de reintegro en septiembre de 2018 y julio de 2019, respectivamente<sup>136</sup>.

#### II.5.7. Cancelación de avales

Como se ha señalado en el epígrafe II.4.3, las BBRR 2013 no regulan el procedimiento de cancelación de garantías, remitiendo a lo que se establezca en las respectivas convocatorias. Estas recogen que “las garantías se liberarán cuando se haya constatado el cumplimiento de los requisitos exigidos y se haya producido la amortización de oficio del anticipo FEDER” y, en consecuencia, tras la recepción de los fondos FEDER.

De esta manera, en los casos de reintegro parcial o total es necesario que se haya completado el procedimiento de amortización de la parte de ayuda recibida en concepto de “anticipo FEDER”, que se detalla en el epígrafe II.7, si bien los plazos de tramitación de dicho procedimiento, que condicionan y dilatan la devolución de las garantías al beneficiario, no son conocidos por estos. Así, a 1 de marzo de 2021, en la medida en que no se había amortizado el “anticipo FEDER”, no se habían cancelado ninguna de las garantías constituidas en estos supuestos.

Cabe añadir que las convocatorias no establecen ninguna previsión adicional para el procedimiento de cancelación de garantías en los casos de renuncia o reintegro total de la ayuda. En este sentido se observa que, en relación con las renunciadas<sup>137</sup>, el plazo medio de cancelación de las garantías es de 173 días, calculado este desde la fecha de anotación del reintegro efectuado en contabilidad hasta la fecha de la orden de cancelación dictada por el órgano gestor y, en relación con los reintegros totales<sup>138</sup>, este retraso medio asciende a 236 días. Dado que en estos supuestos no procede la previa tramitación de la amortización del anticipo FEDER, se estima que la cancelación de estos avales debería resolverse con mayor diligencia. Esta dilatada tramitación perjudica a los

<sup>135</sup> A 31 de julio de 2021, se había producido el reintegro en 11 de estos expedientes, hallándose pendientes de cobro 2.578.930,06 euros correspondientes a los 10 expedientes restantes.

<sup>136</sup> Expedientes TSI-061000-2015-036 y TSI-061200-2016-019. Esta situación persistía a 31 de julio de 2021.

<sup>137</sup> Expedientes TSI-061000-2016-0071; TSI-061200-2016-0018 y TSI-061000-2017-0093.

<sup>138</sup> Expedientes TSI-061200-2015-0001; TSI-061200-2015-0003 y TSI-061000-2016-0052.

beneficiarios que se ven obligados a asumir los costes derivados del mantenimiento innecesario de las garantías.

Por último, en cuanto a los procedimientos registrados en la aplicación AVANZA, se ha verificado que a través del módulo de “Gestión de ingresos y avales” se anotan las fechas e hitos relacionadas con las garantías. No obstante, se observan errores derivados de la carga manual de dichos datos; así, en numerosos expedientes la fecha de cancelación de garantía registrada no es la correcta según se deduce de la documentación analizada, lo que puede afectar al control y seguimiento de los expedientes<sup>139</sup>.

## II.5.8. Infracciones y sanciones

Las BBRR 2013 definieron a la SGCEP como el órgano competente para la aplicación del régimen sancionador de ayudas, remitiendo al régimen establecido en el Título IV de la LGS. A partir de la reestructuración ministerial aprobada por el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, estas funciones se han atribuido a la Subdirección General de Atención al Usuario de Telecomunicaciones y Servicios Digitales.

En relación con las convocatorias analizadas (2015-2019) se observa que no se iniciaron, de oficio, procedimientos sancionadores. Así:

- Únicamente se ha instruido un expediente sancionador a un beneficiario, en relación con dos proyectos del PEBA-NGA<sup>140</sup>, por infracción muy grave del artículo 58.b) LGS, que fue iniciado como consecuencia de los resultados puestos de manifiesto en sendos informes de control financiero de subvenciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), de 30 de julio de 2018.
- Por otra parte, la SGROT como órgano gestor y de seguimiento de las ayudas PEBA-NGA, comunicó a la citada SGCEP la falta de presentación de la cuenta justificativa de seis proyectos, hecho tipificado como infracción grave en el artículo 57.c) LGS.<sup>141</sup> A este respecto, el 10 de mayo de 2018, se elaboraron por la SGCEP unas “notas internas” en relación con dos de esos expedientes relativas a la posible existencia de infracción, sin que se hayan constatado actuaciones posteriores ni para estos dos expedientes ni en el resto de los expedientes afectados.
- Como se ha señalado en el epígrafe II.5.4, no consta que se haya incoado ningún procedimiento sancionador en relación con los numerosos proyectos (187) de las convocatorias 2015-2018 que presentaron la respectiva cuenta justificativa fuera de plazo, a pesar de que esta situación se halla tipificada como infracción leve en el artículo 56.a) de la LGS.

## II.6. ACTUACIONES DEL ORGANISMO INTERMEDIO-FEDER EN RELACIÓN CON LAS AYUDAS PEBA-NGA

### II.6.1. Designación y funciones

El PEBA-NGA se encuentra integrado en el Programa Operativo Plurirregional de España FEDER 2014-2020 (POPE 2014-2020), como prioridad de inversión 2<sup>a</sup>, dentro del objetivo temático 2,

<sup>139</sup> Expedientes TSI-061200-2016-0008; TSI-061200-2017-0093 y TSI-061000-2018-0114.

<sup>140</sup> Proyectos TSI-61000-2013-0022 y TSI-61000-2013-0024.

concretamente en el objetivo específico OE.2.1.1 relativo al fomento del despliegue y adopción de redes y servicios para garantizar la conectividad digital en la línea de actuación 1 “Programa de extensión de la banda ancha de nueva generación”.

En consecuencia, y dando cumplimiento al artículo 123 del RDC, para la ejecución de dicho programa operativo se han designado:

- Una autoridad de gestión, la Subdirección General de Gestión del FEDER de la Dirección General de Fondos Europeos (DGFE) del actual Ministerio de Hacienda y Función Pública, cuyas responsabilidades están dirigidas a la regularidad de la gestión y eficacia del POPE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 125 del RDC.
- Una autoridad de certificación, la Subdirección General de Certificación y Pagos (SGCP), dependiente de dicha DGFE, que elabora y remite a la Comisión Europea las declaraciones de gastos y solicitudes de pago, desempeñando las funciones definidas en el artículo 126 del RDC.
- Un organismo de auditoría, la IGAE, que verifica el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del Programa Operativo y cuyas funciones vienen delimitadas en el artículo 127 del RDC.

Asimismo, de conformidad con el artículo 123.6 del RDC, que prevé la posibilidad de designación de Organismos Intermedios (OI) para la realización de determinadas tareas de la autoridad de gestión, se acordó la designación de la entonces Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD), actualmente la SEAD, como OI-FEDER en el POPE FEDER 2014-2020. Dicha designación se formalizó el 8 de marzo de 2017, mediante acuerdo suscrito por la DGFE y la mencionada Secretaría de Estado<sup>142</sup>, concretando qué tareas de la autoridad de gestión, de las enunciadas en el artículo 125 RDC, pasan a ser desempeñadas por la SEAD, diferenciando funciones relacionadas con:

- la gestión del programa operativo.
- la selección de operaciones.
- y el control financiero del programa operativo, en particular “verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado, cumple la legislación aplicable, las condiciones del programa operativo y las condiciones para el apoyo a la operación”.

En este contexto, se ha de tener en cuenta que la parte de la ayuda PEBA-NGA recibida en modalidad “anticipos FEDER” se instrumenta en *un préstamo con cargo al capítulo 8 de los PGE, que se amortiza a la recepción de la subvención procedente de Fondos Comunitarios de la Unión Europea*, que se libra una vez justificada la realización del proyecto, de acuerdo con la normativa FEDER. Debido a esta circunstancia, los proyectos seleccionados en cada convocatoria del PEBA- NGA deben ser objeto de aprobación por el OI-FEDER mediante el procedimiento de selección de operaciones. Asimismo, para garantizar la efectiva recepción de los fondos FEDER

<sup>142</sup> Acuerdo del Director General de Fondos Comunitarios por el que se designa Organismo Intermedio del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a la Secretaria de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, de 8 de marzo de 2017. Dentro de la modalidad de actuaciones que realizaba la SEAD como OI del POPE, se encuentran actuaciones relacionadas con convocatorias en régimen de ejecución directa por la “entidad pública empresarial Red.es, M.P.” y programas de ejecución directa que no se hallan dentro del ámbito objetivo de esta fiscalización.

que permitan la amortización de los anticipos, una vez que los proyectos han sido justificados y se ha emitido la certificación provisional, estos deben ser verificados por el OI-FEDER.

De esta manera, las actuaciones del OI-FEDER en relación con la selección de operaciones y verificaciones aparecen incardinadas en las actuaciones de evaluación y comprobación de las cuentas justificativas de las subvenciones del PEBA-NGA y, por consiguiente, ambos aspectos se hallan en el ámbito objetivo de esta fiscalización, presentándose en los siguientes epígrafes los principales resultados del análisis efectuado.

Cabe añadir que, con carácter previo a la designación del OI, la SESIAD elaboró los documentos “Descripción de Funciones y Procedimientos del Organismo Intermedio” y “Manual de Procedimientos de Gestión y Control”, donde se detallan la estructura del OI, sus funciones, y los procedimientos aplicados durante el periodo fiscalizado.

## II.6.2. Sistemas de información

La normativa de la UE, así como el acuerdo de designación del OI, establecen los requerimientos del sistema de información que debe disponer el OI-FEDER para el desarrollo de sus funciones. Con esta finalidad, el MINECO desarrolló la herramienta FONDUE durante el periodo 2017-2018.

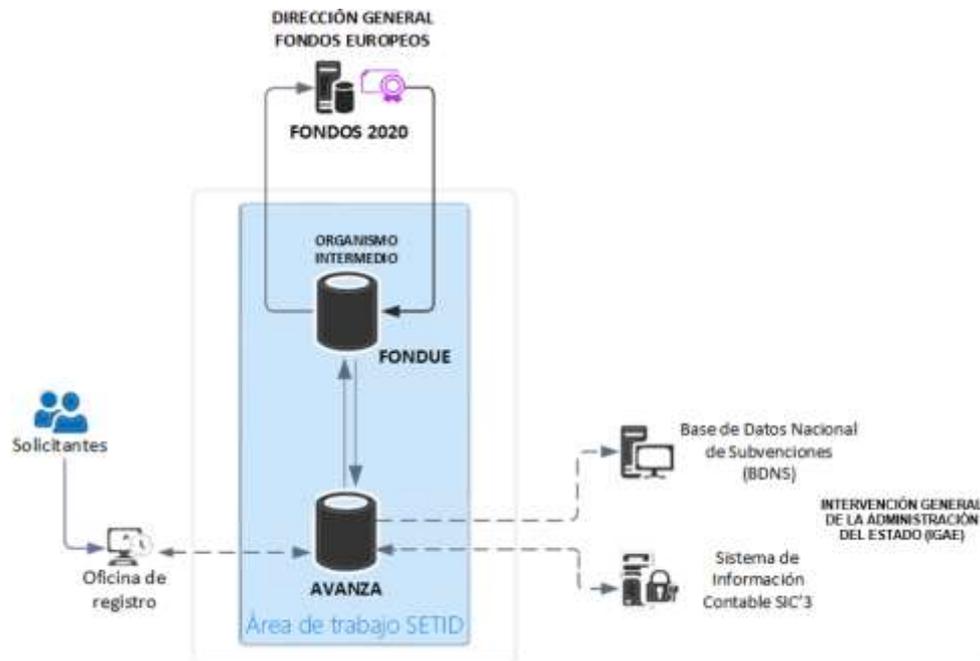
La aplicación FONDUE<sup>143</sup> permite, entre otras opciones, la certificación del gasto a la Autoridad de Gestión del FEDER. Para ello FONDUE se nutre de los datos de la aplicación AVANZA, permitiendo el registro de las verificaciones y la tramitación de las solicitudes de reembolso, vinculándose con el sistema de información FONDOS 2020<sup>144</sup>, para la gestión y tramitación de las mismas, tal y como se puede ver en el gráfico nº 11.

---

<sup>143</sup> FONDUE, toma su nombre de la abreviación de “FONDOS Unión Europea”.

<sup>144</sup> FONDOS 2020, es el sistema de información de la DGFC para la “gestión de las ayudas comunitarias concedidas por FEDER para la inversión en crecimiento y empleo del período 2014-2020”.

**GRÁFICO Nº 11**  
**AYUDAS PEBA-NGA: RELACIÓN ENTRE**  
**SISTEMAS DE INFORMACIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de FONDUE comenzó en el ejercicio 2017. Hasta el ejercicio 2020 su coste total, derivado de la formalización de tres contratos al amparo de un acuerdo marco, ascendió a 427.699,18 euros (impuestos incluidos). Todos los desarrollos informáticos planificados se encuentran operativos y han sido hechos efectivos, con la única observación de que en el módulo "cuadro de mando" estaba previsto desarrollar hasta 15 informes paramétricos y tan solo se encuentran operativos tres de ellos, dos de los cuales, además, arrojan la misma información. A este respecto, cabe añadir que el OI-FEDER solicitó, en particular, un informe relativo al control de pagos, que permitiría un mejor seguimiento de la aplicación de los fondos que se van recibiendo de la UE y que no ha sido desarrollado.

Se ha comprobado el cumplimiento de la normativa relativa al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), si bien se destaca que la aplicación no ha sido registrada como solución reutilizable en el portal de Soluciones del Centro de Transferencia de Tecnología del portal de administración electrónica PAe, conforme preceptúa el artículo 158 de la LRJSP.

### II.6.3. Selección de operaciones

El Acuerdo de Designación concreta las obligaciones que son asumidas por el OI-FEDER indicando que debe seleccionar las operaciones para su financiación con fondos FEDER, garantizando que:

- se cumplen los requisitos del artículo 125.3 del RDC relativos, entre otros, a la definición de criterios de selección que aseguren la contribución de las operaciones al logro de los objetivos y resultados específicos de la prioridad pertinente, que sean transparentes y no discriminatorios.

- que es acorde con los criterios relevantes (es decir, con el “Acuerdo de Asociación”, la “Declaración Ambiental Estratégica”, la correspondiente memoria ambiental, y el resto de normativa aplicable).
- que es acorde con los Criterios y Procedimientos de Selección de Operaciones del Programa Operativo (CPSO), aprobados por el Comité de Seguimiento del Programa Operativo<sup>145</sup>.

Por su parte el “Manual de Procedimientos de Gestión y Control”, elaborado por el OI-FEDER, prevé el procedimiento y la tramitación a seguir para garantizar dichos requisitos.

En particular, para asegurar una adecuada selección de operaciones, se realiza una evaluación de los borradores de las bases reguladoras y de las resoluciones de convocatoria, completándose, en caso de no encontrarse ninguna incidencia, con la emisión por la extinta SGCEP de un “Informe de Conformidad de Selección de Operaciones”, con el que se garantiza que se han revisado todos los aspectos relativos a la concesión y que la operación puede ser seleccionada para ser cofinanciada con fondos europeos.

Se han analizado las comprobaciones realizadas por el OI-FEDER en relación con la selección de operaciones durante el período fiscalizado (2019). Del resultado de dicho análisis se ha constatado que:

- El Manual de Procedimientos de Gestión y Control, a 31 de marzo de 2021, no se encontraba actualizado a la nueva estructura administrativa (Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero), encontrándose en tramitación su actualización.
- Por otra parte, en este Informe de conformidad figura un anexo con las comprobaciones<sup>146</sup> efectuadas, en el que se realizan observaciones relevantes sobre la adecuación del contenido del entonces Proyecto de BBRR 2020 a los CPSO vigentes, en concreto:
  - o Se recoge que los criterios de evaluación básicos indicados en el artículo 21.3 de las BBRR 2020 de ponderación de operaciones no aparecen en los criterios de priorización de los CPSO<sup>147</sup>.

<sup>145</sup> El artículo 47.1 del RDC, establece que en los tres meses siguientes a la fecha en que se notifique al Estado miembro la Decisión por la que se adopte un Programa Operativo, el Estado miembro debe crear un Comité de Seguimiento encargado de hacer el seguimiento de la ejecución del Programa, de acuerdo con la Autoridad de Gestión. Asimismo, preceptúa el artículo 47.2 que cada Comité de Seguimiento redactará y adoptará su Reglamento Interno. El Reglamento Interno del Comité de Seguimiento del “POPE FEDER 2014-2020” fue adoptado por dicho órgano el 27 de junio de 2019. El citado reglamento asigna a la DGFE del Ministerio de Hacienda la presidencia de dicho Comité, incluyendo entre el resto de sus miembros, una representación de cada uno de los Organismos Intermedios del Programa Operativo, y en concreto, entre ellos, un representante de la SEAD.

<sup>146</sup> El citado anexo responde a la denominación “lista de comprobación de los criterios y procedimientos de selección de operaciones (L-CPSO)”.

<sup>147</sup> En los CPSO vigentes en la fecha de aprobación de las BBRR 2020 se indicaba como criterios básicos que deben utilizarse para priorizar las operaciones: la eficiencia de la ayuda (CP001), el impacto socioeconómico (CP002), la calidad del proyecto-operación (CP003), el plan de negocio (CP004) y el acceso mayorista (CP005). Sin embargo, en el artículo 21.3 de las BBRR 2020 se establecen como criterios de evaluación, en primer término, los objetivos de cobertura en zonas blancas y en zonas grises, el grado de extensión de la cobertura, y el grado de definición del proyecto, coincidiendo tan solo con los CPSO en el criterio de evaluación del plan de negocio y en las características de los servicios de acceso mayorista ofertados.

- Se señala que el artículo 12 de las BBRR de 2020 establece una intensidad máxima de ayuda del 95 %, mientras que los CPSO vigentes en el momento de la emisión del Informe de Conformidad fijaban en el 90 % el valor máximo de dicha intensidad.

A pesar de ello, el informe emitido señaló la coherencia de Proyecto de BBRR 2020 con los CPSO vigentes, lo que puede constituir una debilidad del control llevado a cabo por parte del OI-FEDER.

#### II.6.4. Certificación de gastos FEDER

El artículo 125.4.a) del RDC indica que la autoridad de gestión debe “*verificar que los productos y servicios cofinanciados se han entregado y prestado y que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y cumple la legislación aplicable, las condiciones del programa operativo y las condiciones para el apoyo a la operación*”. Asimismo, dicho artículo señala que estas verificaciones incluyen “*verificaciones administrativas*”, que se realizarán para todas las solicitudes de reembolso presentadas por los beneficiarios, y “*verificaciones sobre el terreno*” de las operaciones que pueden llevarse a cabo mediante muestreo.

A efectos de la aplicación de dicha disposición, el “Acuerdo de Designación del Organismo Intermedio” y los documentos de implementación elaborados por la SEAD<sup>148</sup> detallan las actuaciones a realizar por el OI-FEDER para realizar dichas verificaciones.

En el periodo fiscalizado, las verificaciones administrativas y sobre el terreno de “primer nivel” se realizaron por personal del SGROT en los términos que han sido anteriormente descritos en este informe (epígrafe II.5.4). Se ha comprobado que la SGROT carga en FONDUE la documentación justificativa de la realización de dichas verificaciones, de conformidad con los modelos indicados en el Manual de Procedimientos, así como los datos de las transacciones e indicadores de productividad de los proyectos. El proceso se realiza agrupando varios proyectos de cada convocatoria para los que se haya llegado a emitir las certificaciones provisionales, firmándose en FONDUE la solicitud<sup>149</sup> que inicia el procedimiento de verificaciones de “segundo nivel” a cargo del OI-FEDER.

Estas verificaciones de “segundo nivel” se han establecido por el OI-FEDER con el fin de garantizar el cumplimiento del acuerdo de designación del OI-FEDER respecto a la obligación de definir un sistema de control de calidad sobre las verificaciones anteriores (administrativas y sobre el terreno de primer nivel). Las verificaciones de segundo nivel son realizadas por personal de otro medio propio (distinto del que interviene en las fases anteriores), en desarrollo de la encomienda de gestión formalizada con SESIAD; asimismo, el OI-FEDER realiza comprobaciones con el fin de garantizar la consistencia y trazabilidad de los datos aportados para cada una de las operaciones.

Finalmente, el titular de la SGCEP firma el informe de verificaciones del artículo 125 RDC a través de FONDUE, trasladando la solicitud de reembolso a la autoridad de gestión<sup>150</sup>. La tramitación continúa en la Autoridad de Certificación, la SGCP, a efectos de solicitar a la Comisión Europea los fondos FEDER correspondientes a las cuantías certificadas.

<sup>148</sup> La “Descripción de funciones y procedimientos” como el “Manual de Procedimientos”.

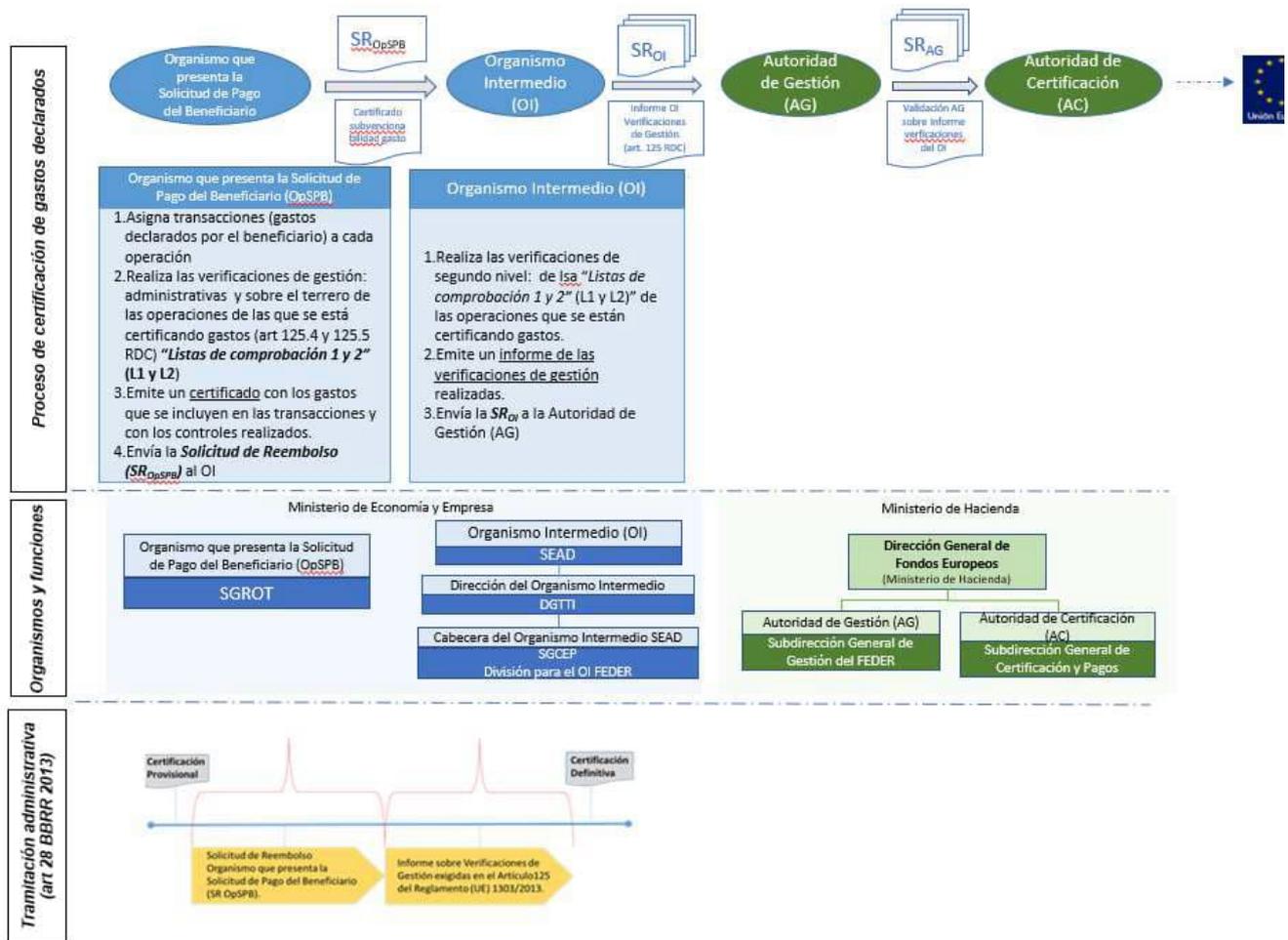
<sup>149</sup> El manual denomina a dicha solicitud como “Solicitud de Reembolso presentada por el organismo que presenta la Solicitud de Pago al Beneficiario” ( $SR_{OpSB}$ ).

<sup>150</sup> El “Manual de Procedimientos de Gestión y Control” de la SGROT denomina a dicha solicitud como “Solicitud de Reembolso presentada por el Organismo Intermedio” ( $SR_{OI}$ ), quedando a disposición de la Autoridad de Gestión para su tramitación posterior ( $SR_{AG}$ ).

Una vez emitido el Informe de Verificaciones del artículo 125 RDC, es comunicado a la SGROT para que emita las certificaciones finales, tal y como se indica en el apartado II.7.

Se refleja en el gráfico nº 12, el esquema del proceso de certificación de gastos anteriormente aludido, así como los distintos organismos que intervienen en el mismo.

**GRÁFICO Nº 12**  
**PEBA-NGA 2019: PROCESO DE CERTIFICACION DE GASTOS**  
**FEDER, POPE 2014-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la División de Programación Económica y Contratación del MAETD y del documento de "Descripción de funciones y procedimientos de la Autoridad de Gestión y la Autoridad de Certificación 2014-2020" de la DGFC del Ministerio de Hacienda, 2014.

En el siguiente cuadro se puede observar la tramitación de las diferentes Solicitudes de Reembolso del PEBA-NGA hasta mayo de 2021 (cuadro nº 10):

**CUADRO Nº 10**  
**PEBA-NGA: SOLICITUDES DE REEMBOLSO.**  
**OI-FEDER**  
(euros)

Solicitud de Reembolso (SR)	OPERACIONES				FECHAS	
	Convocatoria <sup>(1)</sup>	Num. de operaciones	Gasto total <sup>(2)</sup>	Gasto público <sup>(3)</sup>	Solicitud de Pago (SR <sub>OpSPB</sub> )	Solicitud de Reembolso (SR <sub>OI</sub> )
PE2018SR062	2014	17	29.619.595,91	6.588.989,81	28/11/2018	14/12/2018
PE2019SR231	2014	34	13.081.805,92	2.450.968,95	20/06/2019	02/10/2019
PE2019SR260	2015	55	62.689.970,07	22.114.138,05	17/10/2019	18/12/2019
PE2019SR275	2015	6	13.295.993,71	4.652.087,32	21/11/2019	23/12/2019
PE2019SR367	2016	22	14.418.848,22	4.509.472,19	19/12/2019	27/12/2019
	2017	3	246.215,40	128.919,70		
PE2020SR480	2014	1	90.477,99	18.542,23	08/05/2020	14/12/2020
	2015	15	28.138.546,89	9.844.585,76		
	2016	43	17.699.232,20	4.629.677,64		
	2017	1	27.720,00	16.170,00		
PE2020SR611	2015	4	7.950.486,90	2.781.875,37	04/12/2020	29/12/2020
	2016	6	3.053.077,55	959.859,99		
	2017	10	10.475.133,29	5.660.658,71		

(1) La convocatoria de 2014 se halla incluida entre las actuaciones cofinanciadas por el POPE 2014-2020. No obstante, no incluía la modalidad de ayuda "anticipo FEDER", por lo que no resulta de aplicación lo relativo a su amortización reflejado en el subapartado II.7

(2) Gasto total: Importe de los gastos validamente justificados por el beneficiario y certificados por el OI-FEDER.

(3) Gasto público: Importe de la ayuda concedida, de acuerdo con la definición del artículo 2 RDC.

Fuente: División de Programación Económica y Contratación (MAETD).

Se ha verificado la aplicación del procedimiento y su adecuación a la normativa y a los manuales anteriormente aludidos, si bien cabe señalar que en la tramitación de las solicitudes de reembolso (SR) PE2019SR231 y PE2020SR480 transcurrieron más de 100 y 200 días, respectivamente, desde que se emitió la Solicitud de Reembolso en nombre del Beneficiario (SR<sub>OpSPB</sub>), por parte de la SGROT, hasta que el OI-FEDER trasladó la Solicitud de Reembolso (SR<sub>OI</sub>) a la Autoridad de Gestión (DGFE). Teniendo en cuenta que la tramitación de la devolución de anticipos está condicionada por el reembolso de los fondos por parte de la UE, la dilatada tramitación de estas solicitudes puede trasladarse a la recepción de estos y, por tanto, a la posterior la amortización de las ayudas PEBA-NGA concedidas en modalidad de "anticipo FEDER".

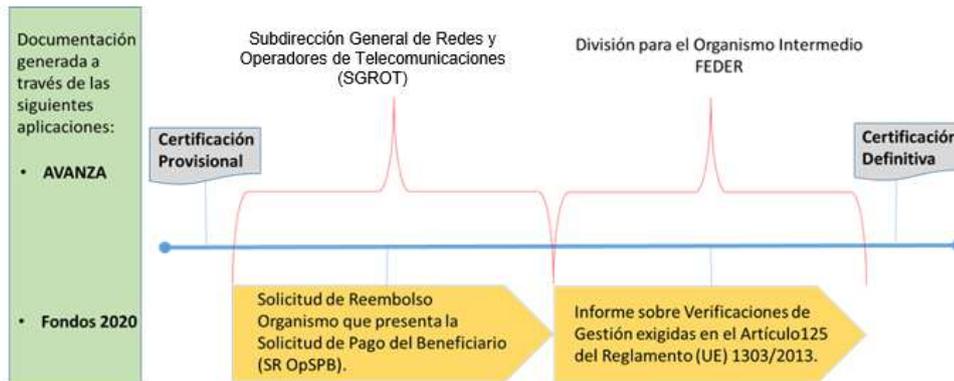
## II.7. AMORTIZACIÓN DE LAS AYUDAS PEBA-NGA CONCEDIDAS EN MODALIDAD DE "ANTICIPO FEDER"

El artículo 11 de las BBRR 2013 define el "anticipo FEDER" como un préstamo con cargo al capítulo 8 de los PGE, que se debe amortizar a la recepción de la subvención FEDER. La amortización del "anticipo FEDER" se debe producir en formalización, sin salida física de fondos.

Así, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 28 de las BBRR 2013, tras el trámite de audiencia, se emite la certificación provisional por parte de la SGROT, procediendo dicho órgano a realizar la solicitud de reembolso, que debe ser aprobada por el OI-FEDER.

Como se refleja en el gráfico nº 13, si la certificación provisional es aceptada por el OI-FEDER, se convierte en definitiva.

**GRÁFICO Nº 13**  
**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7: CERTIFICACIÓN DE PROYECTOS**  
**PEBA-NGA, 2019**



Fuente: División de Programación Económica y Contratación (MAETD).

- En caso de no ser aceptada la solicitud de reembolso por el OI-FEDER, la SGROT valora las causas de no aceptación y, si estas son imputables al beneficiario, esta circunstancia conlleva la revocación de la ayuda por la cuantía asociada al anticipo.

En caso de ser aceptada, el OI-FEDER presenta a la DGFE la solicitud de reembolso de los gastos susceptibles de recibir cofinanciación europea, tal y como se describe en el subapartado II.6. La SGCP, unidad de la DGFE que actúa como autoridad de certificación del FEDER, es quien realiza la solicitud de pago a la Comisión Europea para que esta proceda al retorno de los fondos. Una vez recibidos estos, la autoridad de certificación realiza su reparto entre los diferentes OI.

- Tras dicho proceso, la SGROT emite y notifica al beneficiario la certificación definitiva, iniciándose, en su caso, el procedimiento de reintegro, tal y como se detalla en el subepígrafe II.5.6.

Cabe señalar que, en caso de que proceda, el reintegro se reparte entre las dos modalidades de ayuda, la subvención y el anticipo FEDER, de acuerdo con lo establecido en artículo 31.3 de las BBRR 2013<sup>151</sup>.

No existiendo otras disposiciones normativas que indicaran el procedimiento de cancelación de la ayuda concedida en concepto de “anticipos FEDER” en el ejercicio 2020, cuando se produjeron los

<sup>151</sup> La redacción original de este artículo señalaba que en caso de reducción de ayuda por motivos diferentes de la pérdida de condición de gasto elegible a los efectos del FEDER esta se aplicaría, “...en primer lugar, a la parte correspondiente a la modalidad de subvención a fondo perdido y si no fuera suficiente, se aplicará la parte restante al anticipo reembolsable con fondos comunitarios”. No obstante, teniendo en cuenta que dicha redacción no garantizaba que siempre se generase un retorno FEDER adecuado que permitiera la amortización completa del anticipo, por Orden ETD/348/2020, de 13 abril, se modificó su redacción, añadiéndose que esta regla se aplicará “mientras sea compatible con la generación de ayuda FEDER suficiente para la amortización del préstamo asociado al anticipo reembolsable con fondos comunitarios”.

retornos FEDER<sup>152</sup> de los proyectos de la convocatoria 2015, se aplicó un procedimiento acordado entre la Intervención Delegada del MAETD y la autoridad de certificación a estos efectos, si bien en marzo de 2021 se hallaba pendiente de aprobación formal<sup>153</sup>.

Por su parte, y teniendo en cuenta que el apartado decimocuarto de las convocatorias de ayudas desde 2015 indica que las garantías se liberan cuando se ha producido la amortización de oficio del “anticipo FEDER” inicialmente concedido, se ha previsto, en el mencionado procedimiento, la comunicación de la amortización al beneficiario y el inicio del procedimiento de cancelación de garantías por parte de la actual División de Programación Económica y Contratación.

La comunicación del retorno de fondos FEDER recibida por la SETID en 2020 corresponde a las solicitudes de reembolso siguientes (cuadro nº 11), relativas a la convocatoria del 2015:

**CUADRO Nº 11**  
**PEBA-NGA: AMORTIZACIONES DE “ANTICIPO FEDER” TRAMITADAS 2020**  
(euros)

Solicitud de reembolso	N.º Proyectos	Gasto público	Anticipo concedido <sup>(1)</sup>	Total FEDER repartido <sup>(2)</sup>
PE2019SR260	55	22.114.138,05	21.512.191,92	22.114.138,05
PE2019SR275	6	4.652.087,32	4.350.200,33	4.652.087,32
<b>Total</b>	61	26.766.225,37	25.862.392,25	26.766.225,37

(1) Anticipo concedido: Ayuda concedida en modalidad "Anticipo FEDER".

(2) Total FEDER repartido: Cuantía resultante de aplicar al gasto total la tasa de retorno FEDER, siempre y cuando no supere el gasto público, de acuerdo con lo indicado en el artículo 24.2 RDC.

Fuente: elaboración propia a partir de información de FONDUE.

Se ha constatado que, para ambas solicitudes de reembolso, el 9 de marzo de 2020, la autoridad de certificación de fondos FEDER (SGCP) remitió la carta de pago, comunicando el inicio de los trámites para remitir a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera la orden de transferencia de dichas transacciones. Posteriormente, el 17 septiembre de 2020, se inició el procedimiento aludido en párrafos anteriores con la certificación por parte de la SGCP de la transferencia “en formalización a ingresos del Estado” en concepto de pago de ayuda FEDER correspondiente a la regularización de anticipos reembolsables concedidos por la SETID, incluyendo el desglose por beneficiarios e importes. Las respectivas resoluciones de amortización del “anticipo FEDER” de cada proyecto fueron adoptadas el 13 de noviembre de 2020, por la SETID; no obstante, al finalizar el primer trimestre de 2021 se hallaba pendiente de formalizar la amortización efectiva de los anticipos. En este sentido, cabe señalar que este dilatado procedimiento afecta a los beneficiarios de la subvención en la medida en que no se procede a la cancelación de avales hasta la realización de dichos trámites, debiendo asumir estos los costes

<sup>152</sup> La tasa de retorno FEDER se configura como un porcentaje establecido por CCAA en el POPE sobre el total de gasto subvencionable. Si se aplica el reintegro en mayor medida sobre la parte de la subvención se aumenta la tasa de anticipo (anticipo/gasto total subvencionable), pudiendo llegar a ser mayor que la tasa de retorno FEDER.

<sup>153</sup> El procedimiento de cancelación de “Anticipos FEDER” acordado se inicia una vez recibido el certificado de transferencia del retorno FEDER de la autoridad de certificación, firmándose a continuación la propuesta de resolución por la actual responsable de la División de Programación Económica y Contratación. Posteriormente, se firma la resolución de amortización del “Anticipo FEDER” por la SETID, finalizando el procedimiento con el envío de la certificación definitiva, del certificado de transferencia de la autoridad de certificación y de la resolución de amortización a la Intervención Delegada del MAETD, quien procede a la amortización definitiva.

financieros devengados innecesariamente en este periodo y derivados de las garantías constituidas, como se ha señalado anteriormente (epígrafe II.5.7).

## II.8. ANÁLISIS DEL GRADO DE EJECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE LAS AYUDAS

Como se ha mencionado en el epígrafe II.1.1, el Plan Nacional de Redes Ultrarrápidas no estableció un sistema de objetivos del PEBA-NGA que permitieran realizar su evaluación y seguimiento, más allá del cumplimiento de los objetivos establecidos por la Unión Europea. Por tanto, el seguimiento y evaluación del PEBA-NGA se realiza a través de los mecanismos establecidos con esta finalidad para el POPE 2014-2020. No es objeto de este informe la valoración de la adecuación de los indicadores de este Programa Operativo<sup>154</sup>; no obstante, se hace referencia a la eficacia del programa en cuanto al cumplimiento de dichos objetivos, así como su contribución al cumplimiento de los objetivos de cobertura. Igualmente, se reflejan en este epígrafe los resultados del análisis del grado de ejecución de otros indicadores relativos a la brecha digital del mundo rural.

### II.8.1. Grado de cumplimiento objetivos PEBA-NGA en el POPE 2014-2020

El POPE 2014-2020, resultado de la fusión de los anteriores PO de Crecimiento Inteligente y PO de Crecimiento Sostenible 2014-2020, concreta la estrategia y los objetivos globales de intervención de la AGE cofinanciadas con el fondo FEDER en los ámbitos del crecimiento inteligente y sostenible. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 del RDC, el POPE 2014-2020 establece los indicadores y objetivos para cada prioridad establecida, diferenciando entre indicadores de productividad e indicadores de resultados.

El incremento del despliegue de la banda ancha está definido en el eje prioritario 2<sup>155</sup> para el desarrollo de la estrategia de crecimiento sostenible, dentro de la prioridad de inversión “2ª. Mayor despliegue de la banda ancha y de las redes de alta velocidad, y apoyo a la adopción de las tecnologías y redes emergentes para la economía digital”.

Los indicadores de productividad y de resultados relativos al PEBA-NGA, identificados para el seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos de dicho eje y prioridad se reflejan en el cuadro nº 12. La SEAD elaboró en septiembre de 2018, si bien no consta su aprobación formal, el documento “Sistema de Indicadores de la SEAD”, en el que se detalla el procedimiento de recopilación de la información y seguimiento de los indicadores, asignando dicho control a la DGTTI y a la SGROT.

<sup>154</sup> Dichos indicadores fueron objeto de evaluación *ex ante*, de acuerdo con lo indicado en el artículo 55.3 del RDC.

<sup>155</sup> Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas.

**CUADRO Nº 12**  
**INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL POPE 2014-2020**

TIPO	INDICADOR
PRODUCTIVIDAD	(C010) Número adicional de hogares con acceso a banda ancha de 30 Mbps o superior
	(E048) Número adicional de hogares con acceso a banda ancha de la menos 100Mbps
RESULTADO	(R010) % de población con cobertura de red de banda 30 Mbps o superior
	(R011) % de población con cobertura de red de banda ancha velocidad $\geq 100$ Mbps

Fuente: MAETD, documento "Sistema de indicadores de la SEAD", de septiembre de 2018.

### II.8.1.1. INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

Los indicadores de productividad están directamente relacionados con la ejecución del PEBA-NGA y se refieren al número adicional de hogares con acceso a banda ancha superior a 30 Mbps y 100 Mbps, respectivamente, que deriva de este Programa. Su forma de cálculo y su definición se establecen en el mencionado documento de "Sistemas de indicadores de la SEAD"<sup>156</sup>. Conviene precisar que, para su consideración, se establece, expresamente, que la capacidad de acceso de los hogares tiene que ser consecuencia directa de la ayuda. Por otra parte, hay que matizar que, a efectos de su cómputo, si una operación posibilita el acceso de banda ancha con velocidades superiores a los 100 Mbps, los hogares cubiertos contribuirán a la consecución de ambos indicadores. Asimismo, ambos indicadores se miden en forma de número de hogares existentes al finalizar la operación con posibilidad de acceso, independientemente de si las personas residentes están conectadas o no. A efectos de la equivalencia entre las UI cubiertas por los proyectos del PEBA-NGA y el número de hogares que figuran en estos indicadores, se realiza una estimación de 0,7 hogares por UI<sup>157</sup>.

Tras las revisiones administrativas y sobre el terreno dirigidas por la SGROT, mencionadas en el epígrafe II.5.4, y el control de calidad por parte del OI-FEDER, se emite la certificación final del grado de consecución de objetivos constituyendo esta la "evidencia contrastable de los hogares cubiertos" que se contabilizan en dichos indicadores. Asimismo, los datos de ejecución se cargan "al finalizar la ejecución física de la fase de la operación que produce el indicador y una vez comprobado su valor" por el OI-FEDER en la aplicación FONDOS 2020.

Cabe añadir que en los informes de ejecución anuales emitidos por la DGFE en cumplimiento de lo previsto en el artículo 50 del RDC, los indicadores figuran desde una doble perspectiva:

- El valor "S" hace referencia a los datos acumulados de las operaciones seleccionadas en FONDOS 2020 hasta la fecha correspondiente, de acuerdo con el procedimiento señalado en el epígrafe II.6.3 de este informe.

<sup>156</sup> Se definen estos indicadores como el "número de hogares con acceso a internet con una velocidad de descarga de al menos 30/100 Mbps y que antes solo tenían un acceso más limitado o no tenían acceso alguno".

<sup>157</sup> Dicha estimación toma como base la proporción del número de hogares sobre el total de inmuebles incluidos en el último Censo de población y viviendas del INE del año 2011. Actualmente se encuentra en elaboración el Censo de 2021, cuya publicación completa está prevista para el año 2023.

- El valor “F” hace referencia a las operaciones certificadas mediante las correspondientes solicitudes de reembolso, a las que se ha hecho referencia en el epígrafe II.6.4 (cuadro nº 13).

**CUADRO Nº 13**  
**INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL INFORME**  
**DE EJECUCIÓN ANUAL DEL POPE 2014-2020**  
**CORRESPONDIENTE AL AÑO 2019**  
 (número de hogares)

Indicador			2019 TOTAL	2023 Valor previsto	% 2019 respecto valor previsto 2023
C010	Número adicional de hogares con acceso a banda ancha de al menos 30 Mbps	F	1.504.397	2.598.737	58
		S	3.483.108		134
E048	Número adicional de hogares con acceso a banda ancha de al menos 100Mbps	F	1.021.464	1.914.877	53
		S	3.192.086		167

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Ejecución Anual POPE, anualidad 2019.

Como puede deducirse de la información anterior (cuadro nº 13), los valores de ambos indicadores, tomando en consideración el número de operaciones certificadas (valores “S”) en 2019, superaban ampliamente el valor previsto para su meta en 2023. Esta circunstancia figuraba ya expresamente recogida en el último informe de ejecución anual del POPE, correspondiente al año 2019<sup>158</sup>, por lo que está prevista una reprogramación de las metas para 2023 para “adaptarlo al avance real de la ejecución”.

#### II.8.1.2. INDICADORES DE RESULTADO

Los indicadores de resultado están relacionados con objetivos de cobertura y no dependen en exclusiva del PEBA-NGA, sino también de la ejecución de otras ayudas concedidas por distintas AAPP y de las medidas de fomento de la oferta y la demanda indicadas en la Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas. Ambos indicadores se calculan con la metodología utilizada por la SETID para la elaboración del informe anual de cobertura al que se ha hecho referencia anteriormente (epígrafe II.1.6).

- Para el indicador relativo a población de cobertura de red de velocidad mayor de 100 Mbps (R011), el POPE marca un objetivo de cobertura del 70 % en 2023. Este indicador está alineado relación con los objetivos de la “Agenda Digital para Europa 2020” así como con el documento de la Comisión Europea *Gigabit Society for 2025*<sup>159</sup>.

En el cuadro nº 14 se refleja la evolución de la cobertura de ambas velocidades, pudiendo observarse que el objetivo, para 2023, del 70 % de cobertura a 100 Mbps previsto en el POPE ya se había superado en el año 2017. Por otra parte, en 2019, se había alcanzado un porcentaje de cobertura en velocidades superiores a 30 Mbps del 94,3 %, cercano al objetivo de 100 % establecido para este indicador.

<sup>158</sup> El informe anual de ejecución 2019, del POPE 2014-2020, emitido por la DGFE, fue aprobado por el Comité de Seguimiento, el 29 de septiembre de 2020.

<sup>159</sup> La citada Agenda fija un objetivo de 50 % de contratación en velocidades superiores a 100 Mbps para 2020 y el documento europeo “Gigabit Society” fija para el 2025 el acceso de todos los hogares a conexiones de dicha velocidad.

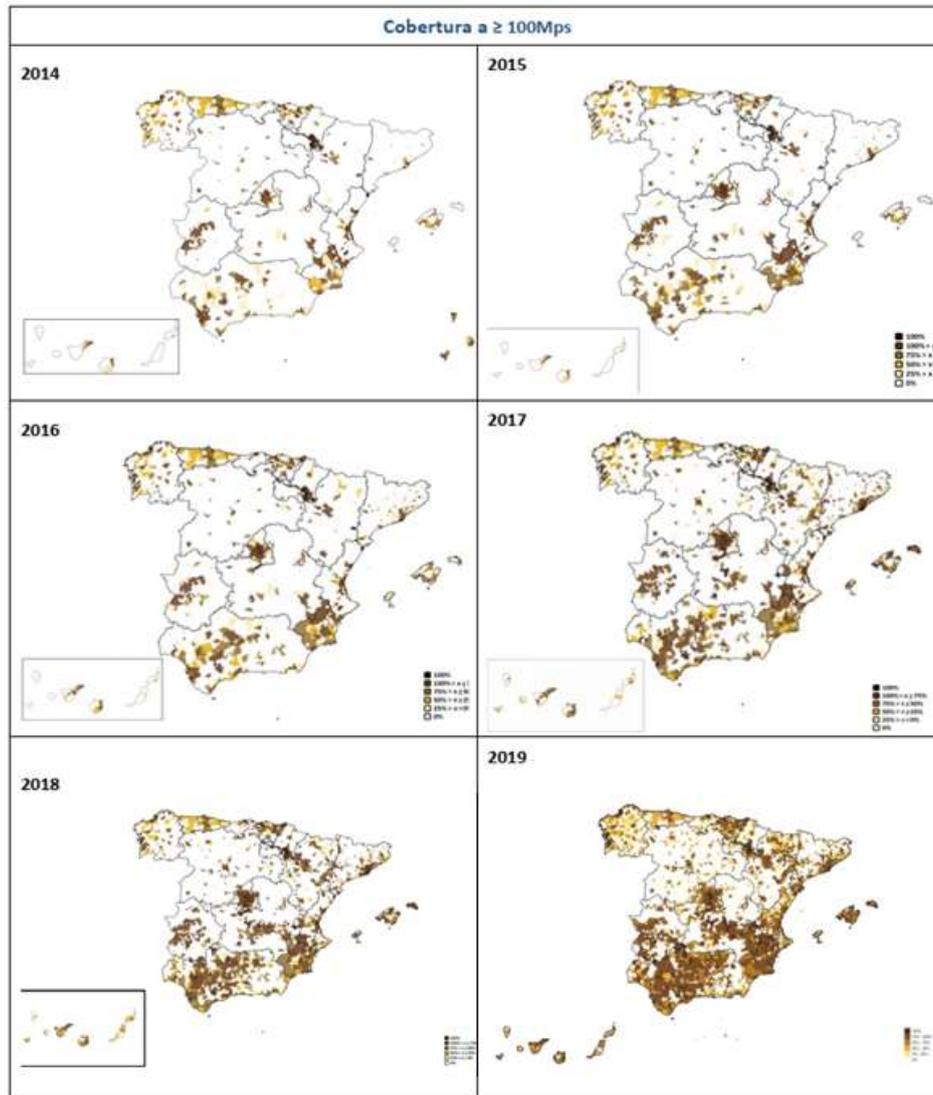
**CUADRO N° 14**  
**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA**  
**EN ESPAÑA 2013-2020**  
(porcentaje %)

VELOCIDAD	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cobertura $\geq$ 30 Mbps	58,8	60,4	65,1	71,2	80,9	85,1	94,3	95,2
Cobertura $\geq$ 100 Mbps	52,3	55,7	61,1	65,7	76,1	80,9	83,6	87,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales de cobertura de banda ancha (MAETD) e Informes de ejecución anuales del POPE 2014-2020 (DGFE).

Se ha de tener en consideración que los proyectos PEBA-NGA tienen una media de duración de dos años, por lo que los efectos de las ayudas concedidas en cada convocatoria sobre el incremento de cobertura empiezan a reflejarse en estos indicadores pasado dicho período. No obstante, los informes anuales de cobertura, relativos a 2019 y 2020, incluyen información de la cobertura prospectiva que se alcanzaría una vez terminados los proyectos aprobados del PEBA-NGA, estimándose que, para velocidades superiores a 100 Mbps, llegaría al 91,24 % y 92,73 % de los hogares españoles, en dichos años, respectivamente. El mapa de evolución de la cobertura de dicha velocidad se puede observar en el gráfico n° 14:

**GRÁFICO Nº 14**  
**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA**  
**EN ESPAÑA. MAPA COMPARATIVO 2014-2019**



Fuente: MAETD, Informes anuales de cobertura de banda ancha en España.

### II.8.2. Contribución del PEBA-NGA al incremento de los objetivos de cobertura

Partiendo de la información de los indicadores de productividad del informe de ejecución anual de 2019 y teniendo en consideración el número total de hogares en España que figura en el informe anual de cobertura de banda ancha relativo al 2019 (18.027.915 hogares), se puede concluir que, con las operaciones seleccionadas a fecha de elaboración del citado informe, la contribución directa del PEBA al incremento de cobertura a 100 Mbps será del 18 %, lo que pone de relieve la importancia capital de este programa de ayudas en el cumplimiento de los objetivos (cuadro nº 15).

**CUADRO N° 15**  
**INDICADORES DEL PEBA-NGA EN EL INFORME**  
**DE EJECUCIÓN ANUAL DEL POPE 2014-2020**  
**CORRESPONDIENTE AL AÑO 2019**

Indicador		Tipo	Total hogares cubiertos	% sobre número total de hogares*
C010	Hogares adicionales con acceso a la banda ancha de al menos 30 Mbps	F	1.504.397	8
		S	3.483.108	19
E048	Número adicional de hogares con acceso a banda ancha de al menos 100Mbps	F	1.021.464	6
		S	3.192.086	18

(\*) Total hogares: 18.027.915 hogares

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de número de hogares del informe de cobertura de 2019 e Informe de Ejecución Anual.

### II.8.3. El PEBA-NGA como instrumento de reducción de la brecha digital entre zonas urbanas y rurales

El PEBA-NGA se configura como un programa de ayudas destinadas a paliar los efectos negativos de un fallo de mercado que impide que los despliegues comerciales de banda sean suficientes para garantizar una cobertura total de la población, debido a la falta de rentabilidad y a los altos costes unitarios de despliegues en zonas aisladas y poco pobladas. Asimismo, la garantía de cobertura guarda una estrecha relación con el desarrollo económico de dichas zonas y la lucha contra la despoblación.

Las “Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas para el despliegue rápido de redes de banda ancha” indican que las ayudas estatales de banda ancha pueden utilizarse para conseguir resultados más equitativos y satisfactorios desde el punto de vista de la política de cohesión contribuyendo a la reducción de la brecha digital<sup>160</sup>.

De este modo, el “Plan Estratégico de Subvenciones del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital 2019-2021<sup>161</sup>” señala que el fallo de mercado que se pretende corregir con el PEBA-NGA consiste en el “*despliegue de redes de banda ancha de velocidad ultra rápida para facilitar la transformación digital de la economía y de la sociedad donde no existe interés comercial para las empresas privadas, dado que son zonas rurales y/o poco pobladas, sin cobertura actual a más de 30 Mbps, ni previsiones de despliegue en los próximos tres años (zonas blancas) (...)*”.

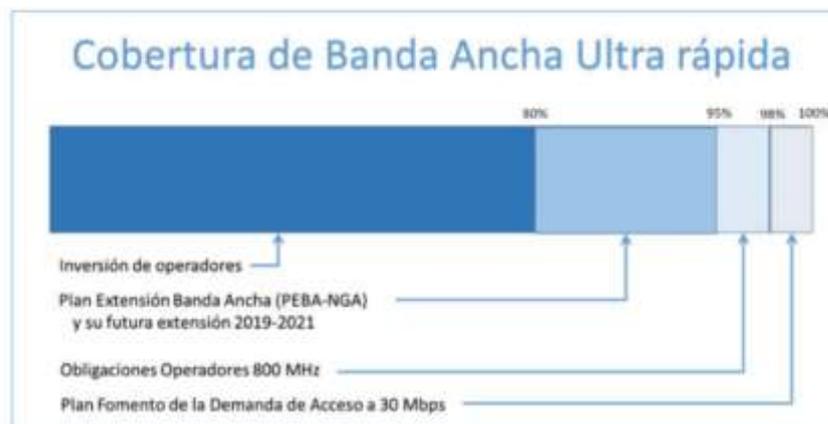
<sup>160</sup> Dichas Directrices señalan que “*el término «brecha digital» se utiliza generalmente para definir el desequilibrio entre personas y comunidades que tienen acceso a tecnologías de la información y las que no lo tienen. Aunque son varias las razones de esta brecha, la más importante es la 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*”.

<sup>161</sup> La mención de los fallos de mercado a corregir por la medida fue incorporada a dicho Plan en la actualización llevada a cabo en 2020.

Por otra parte, la relación entre la reducción de la brecha digital y el desarrollo rural también ha sido puesta de manifiesto por la Comisión Europea en la Comunicación “*Gigabit Society for 2025*”<sup>162</sup>. Asimismo, en la MAIN de las BBRR 2020 se pone de manifiesto la necesidad de dar acceso de muy alta velocidad (más de 300 Mbps, escalables a 1Gbps) a las zonas rurales.

Igualmente, la reducción de la brecha digital ha sido establecida implícitamente como objetivo transversal de garantía de una plena conectividad territorial en las “Directrices Generales de la Estrategia Nacional Frente al Reto Demográfico”, aprobadas el 29 de marzo de 2019. Así, entre las medidas específicas para garantizar la misma se incluye el PEBA-NGA indicándose que con su continuidad en el período 2019-2021 se prevé proporcionar acceso, con redes capaces de soportar velocidades ultra rápidas (>100 Mbps), al 95 % de la población. El alcance del 100 % de cobertura se contempla a través de otras medidas complementarias, como puede observarse en el gráfico nº 15, entre ellas, el “Plan 800” regulado en la Orden ECE/116/2018, de 29 de octubre<sup>163</sup>, y el Programa de ayudas de fomento de demanda de banda ancha fija a 30 Mbps, regulado por el Real Decreto 898/2017, de 6 de octubre<sup>164</sup>.

**GRÁFICO Nº 15**  
**MEJORA DE LA CONECTIVIDAD TERRITORIAL**  
**A TRAVÉS DE COBERTURA DE BANDA ANCHA**



Fuente: Directrices Generales de la Estrategia Nacional para el Reto Demográfico (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, marzo 2019).

<sup>162</sup> La Comisión definió tres objetivos estratégicos para 2025 para complementar los establecidos en la Agenda Digital para 2020, uno de los cuales implica que “todos los hogares europeos, rurales o urbanos, tendrán acceso a una conexión a internet que ofrezca velocidades de descarga de al menos 100 Mbps, actualizables a alta velocidad.” Añade que “en la mayoría de las áreas rurales y remotas, la conectividad a Internet puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de la brecha digital, el aislamiento y la despoblación al reducir el coste de la entrega de los bienes y servicios y compensar parcialmente el alejamiento. Las empresas pueden reducir costes mediante las videoconferencias, el acceso en línea a los servicios de la administración, el comercio electrónico o el almacenamiento de datos en la nube. El desarrollo rural y la agricultura moderna se apoyan cada vez más en aplicaciones en línea que sirven de apoyo para el sector turístico, el seguimiento de cultivos mediante sensores y el uso de drones en el comercio y la agricultura”.

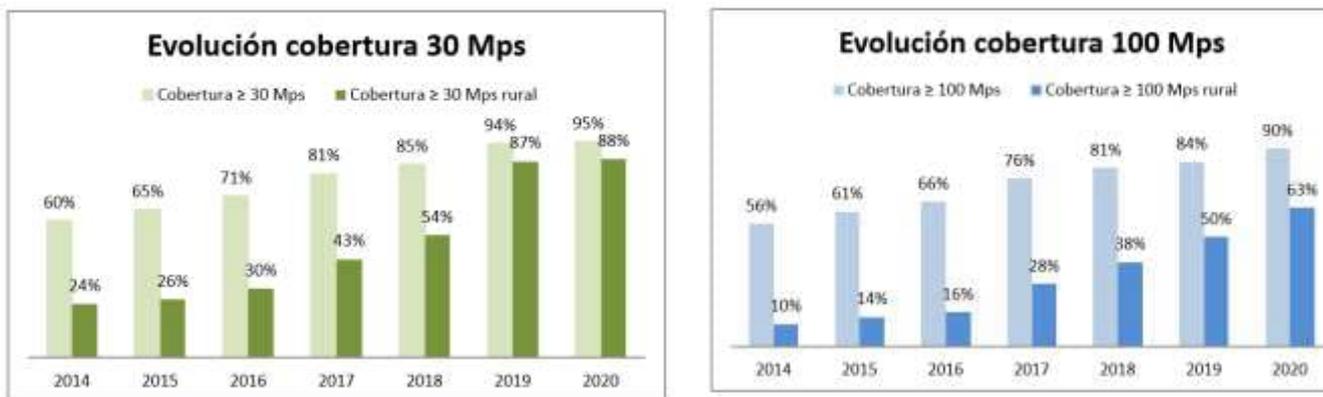
<sup>163</sup> Orden ECE/1166/2018, de 29 de octubre, por la que se aprueba el Plan para proporcionar cobertura que permita el acceso a servicios de banda ancha a velocidad de 30 Mbps o superior, a ejecutar por los operadores titulares de concesiones demaniales en la banda de 800 MHz.

<sup>164</sup> Real Decreto 898/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la contratación de servicios de acceso de banda ancha fija de alta velocidad a 30 Mbps.

La existencia de la brecha digital ha sido puesta de manifiesto de forma reiterada por la Comisión Europea en sus informes sobre España regulados en el *Reglamento UE 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Sin embargo, la primera vez que se hace referencia, en las ayudas del PEBA-NGA, a la necesidad de reducir la brecha digital no se ha producido hasta la aprobación, en abril de 2020, de las BBRR 2020, las cuales señalan en su preámbulo que estas ayudas “*contribuyen por un lado a la reducción de la brecha digital de género en las zonas rurales y, por otro lado, a hacer frente al reto demográfico mediante el fomento de nuevas actividades económicas, capaces de atraer y mantener habitantes en zonas despobladas*”.

El seguimiento de la evolución de cobertura en zonas rurales puede verse reflejado en los informes anuales de cobertura de banda ancha, publicados por el MAETD, que incorporan dicha información a partir del año 2014. Para ello, se hace uso del criterio definido en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del Medio Rural, entendiéndose por municipio rural aquel cuya densidad de población sea inferior a 100 habitantes/km<sup>2</sup>. Partiendo de dichos datos, se refleja en el gráfico nº 16 la evolución de la cobertura global y del medio rural a velocidades de más de 30 Mbps y 100 Mbps.

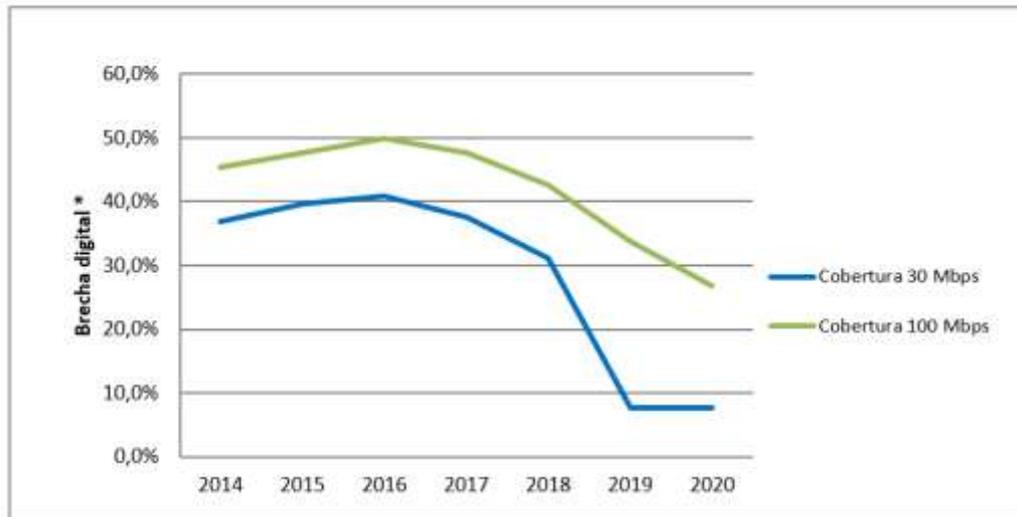
**GRÁFICO Nº 16**  
**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE BANDA ANCHA**  
**EN ZONAS RURALES 2014-2020**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en los informes anuales de cobertura de banda ancha (MAETD).

Como se deduce de la información del gráfico nº 16, si bien en el caso de velocidades superiores a 30 Mbps el porcentaje alcanzaba el 86,6 % en 2019, habiéndose disminuido significativamente la brecha respecto al año anterior (54 %), para velocidades superiores a 100 Mbps, el porcentaje de cobertura en zonas rurales se aproximaba al 50 %. En el gráfico nº 17 se representa la disminución de la brecha digital, en lo que a cobertura de banda ancha respecta, que se viene produciendo progresivamente desde 2016, coincidiendo con el fin del periodo de ejecución de los proyectos de PEBA-NGA de las convocatorias 2013 y 2014.

**GRÁFICO Nº 17**  
**EVOLUCIÓN DE LA BRECHA DIGITAL**  
**DE LAS ZONAS RURALES**  
**(BANDA ANCHA, 2014-2020)**



\* Se define la brecha digital a efectos de este gráfico como la diferencia entre el porcentaje de cobertura total y el porcentaje de cobertura en zonas rurales.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en los informes anuales de cobertura de banda ancha (MAETD).

Las BBRR 2013 no establecieron criterios específicos para disminuir la brecha digital. No obstante, la lógica de la financiación de proyectos en zonas blancas implica que, a medida que avanza la cobertura, estas se concentran en aquellos territorios menos rentables y aislados, debiendo aumentar el porcentaje de financiación de las ayudas para asegurar la viabilidad de las inversiones y, por consiguiente, el interés de los operadores en proyectos para cubrir dichas zonas. Como se puede observar en el gráfico nº 17, hasta el año 2016 la brecha digital aumentó, disminuyendo progresivamente a partir de entonces y significativamente, en el año 2019, en relación con la cobertura superior a 30 Mbps.

#### II.8.4. Información posterior de los proyectos

Las “Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha”, determina en la letra k del apartado 3.4, que la autoridad que conceda la ayuda estatal deberá presentar cada dos años a la Comisión Europea información clave<sup>165</sup> sobre los proyectos de ayuda, como condición necesaria para demostrar la proporcionalidad de la medida.

Esta obligación ha sido trasladada a las BBRR 2013<sup>166</sup> del PEBA-NGA, así como a las resoluciones de convocatoria y concesión de ayudas individuales, al determinar que los beneficiarios de las

<sup>165</sup> Dicha información se refiere, entre otras, a la fecha de entrada en servicio de la red; el número de contratos de servicio de acceso (clientes en servicio); el número de solicitudes de acceso mayorista recibidas de otros operadores; las solicitudes denegadas con explicación de su causa; y, el número de otros operadores que ya utilizan las infraestructuras objeto de ayuda.

<sup>166</sup> Artículo 28.7 BBRR 2013.

subvenciones deberán facilitar, una vez finalizado el proyecto y durante los tres años siguientes a su terminación, la siguiente información: los datos relativos a la fecha de entrada en servicio, los productos de acceso mayorista ofertados, y el número de usuarios finales y prestadores de servicios que utilizan las infraestructuras objeto de ayuda. La obligación se establece con periodicidad anual y limitada a tres años, y con referencia al 31 de diciembre de cada año, lo cual no concuerda con la periodicidad requerida por la normativa europea, especialmente a partir del tercer año, donde dicha obligación desaparece según lo dispuesto en las BBRR 2013<sup>167</sup>.

No obstante, esa obligación de remisión de información, por parte de los operadores, también figura en la certificación final, en la que se acredita la realización del proyecto y el cumplimiento de los objetivos y condiciones impuestas en la resolución de concesión de ayudas. Se añade que la obligación de facilitar dicha información, una vez finalizado el proyecto, permanecerá durante los cinco años siguientes a la conclusión del mismo. Se produce, por tanto, una contradicción, respecto del ámbito temporal en el que el operador mantiene la obligación de remitir información, entre la certificación final (cinco años desde la finalización del proyecto) y las BBRR y las resoluciones de convocatoria (tres años siguientes a su terminación).

Se ha verificado que el procedimiento de remisión de esta información final ha sido previsto por la SETID. Concretamente, se incluye en los requerimientos realizados a los operadores, así como en la página web del portal de ayudas, mediante un modelo único de información para cada proyecto subvencionado. Sin embargo, se han podido constatar las siguientes deficiencias:

- La SETID ha realizado un único requerimiento de información final a los operadores que obtuvieron ayudas para la extensión de la banda ancha en los ejercicios 2013 a 2017, con fecha de 5 de febrero de 2020 y con motivo de la petición realizada por la Comisión Europea para la realización de un estudio para evaluar la efectividad de las políticas de ayudas otorgadas para el despliegue de infraestructura de banda ancha en los diferentes países de la UE<sup>168</sup>. No obstante, en dicho informe no figuran datos sobre los resultados relativos a los consumidores, al considerarse que la mayoría de los proyectos se hallaban en fase de implementación<sup>169</sup>.
- La petición de información efectuada no se realizó de forma sistemática para todos los proyectos finalizados "a partir de la fecha de entrada en servicio en la red", como establece el mencionado apartado 3.4.k), sino, exclusivamente, para los proyectos que habían obtenido la acreditación de "certificación final" del proyecto PEBA-NGA correspondiente, excluyéndose, por tanto, a un número considerable de proyectos que se encontraban en una fase administrativa anterior. En la práctica, esto supuso que se solicitó información acerca de 153 proyectos sobre un total de 234 que se hallaban acabados. Finalmente, solo se consolidó información relativa a los 115 proyectos cuyos datos fueron remitidos inicialmente por los beneficiarios, con el objetivo de no demorar el envío a la Comisión Europea de la información requerida para la realización del estudio.

<sup>167</sup> Según las citadas Directrices, a partir de la fecha de entrada en servicio de la red, y mientras dure la medida de ayuda, la autoridad que conceda la ayuda estatal deberá presentar cada dos años a la Comisión Europea la información clave sobre los proyectos de ayuda. Añade que "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".

<sup>168</sup> Informe final denominado "*The role of State Aid for the broadband networks rapid deployment of in the EU*" (El papel de las ayudas estatales para el rápido despliegue de redes de banda ancha en la UE).

<sup>169</sup> Según la información consolidada de esos 115 proyectos, un 35 % de hogares contrataron la prestación de servicios de conexión de banda ancha.

- Pese a las ventajas que supone la existencia de un modelo normalizado único, no consta que la información presentada por los beneficiarios fuera objeto de control o validación por parte de la SETID para garantizar el envío completo de datos y su coherencia. Adicionalmente, cabe añadir que en la aplicación AVANZA figura la documentación remitida por proyecto de manera individual para cada proyecto subvencionado, sin que se haya previsto, aprovechando la remisión en modelo normalizado, la integración agregada y automática a través de una base de datos única de todos los datos para facilitar su posterior análisis.
- No consta que la SETID haya realizado un nuevo requerimiento complementario al anterior o que haya utilizado los datos proporcionados por los operadores para hacer evaluaciones o estudios sobre los resultados de las ayudas otorgadas, entre ellos, determinar en qué medida el aumento de la cobertura se ha traducido en una efectiva prestación del servicio para los hogares cubiertos.

## II.9. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

En los trabajos de fiscalización se ha constatado el recurso, prolongado en el tiempo, a las encomiendas de gestión (encargos a medios propios tras la entrada en vigor de la LCSP<sup>170</sup>) para la gestión de determinados aspectos relativos al desarrollo de la banda ancha, de forma que, la gestión del PEBA-NGA y sus aspectos relacionados, han recaído de manera esencial en el apoyo y asesoramiento externo.

Así, se ha observado la práctica de concatenar encomiendas o encargos a medios propios, bien con sucesivos acuerdos o con prórrogas de los existentes, cuyo objeto concurre con las funciones de la respectiva Secretaría de Estado competente para la realización de las actuaciones relativas al desarrollo de la banda<sup>171</sup>; y, adicionalmente, que estas han recaído, en su mayoría, en el mismo medio propio. La participación de dicho medio propio se ha producido en las distintas fases de la gestión del PEBA-NGA, como se detalla a continuación:

- Respecto a la planificación, las actuaciones del medio propio directamente relacionadas con la gestión del PEBA-NGA se refieren a la elaboración de los informes de cobertura, a la coordinación con otras Administraciones (CCAA), así como a la identificación de zonas financiables y al desarrollo del Punto de Información Único. Posteriormente, en la fase de evaluación y justificación de los proyectos, la participación del medio propio fue esencial, tal y como se relata en los epígrafes II.3 y II.5. La encomienda se extiende durante un periodo de 7 años, coincidente con la programación del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2014-2021, como puede observarse en la relación de encomiendas relativas a la banda ancha del anexo 3.
- El mismo medio propio ha venido realizando también actuaciones relativas a la gestión presupuestaria de distintos programas de ayudas, incluido el PEBA-NGA, a través de la encomienda relativa a la gestión económica presupuestaria que figura en el anexo 3.
- Finalmente, la misma entidad también ha venido realizando actuaciones de apoyo a las tareas del OI-FEDER, en relación con la tramitación de las solicitudes de reembolso, a través

<sup>170</sup> Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>171</sup> La Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SESIAD), Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (SETSI) y Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID).

de distintas encomiendas o prórrogas de estas durante el periodo 2015-2020 (encomienda relativa al OI-FEDER del anexo 3).

Asimismo, se ha constatado que para el período de programación europeo 2021-2027 esta práctica persiste, habiéndose firmado, en el último trimestre de 2020, tres nuevos encargos con el mismo medio propio para similares actuaciones de apoyo en la gestión económico-presupuestaria de estos programas de ayuda, así como para el apoyo en la gestión y control realizada por el OI-FEDER en relación con estos programas. Estos encargos figuran en la última tabla del anexo 3.

A este respecto, cabe mencionar que este Tribunal puso de manifiesto en el informe de fiscalización, aprobado por el Pleno, el 30 de abril de 2015<sup>172</sup>, los riesgos de la utilización recurrente de las encomiendas de gestión, que han de hacerse extensibles a los sistemas de cooperación pública vertical instrumentados a través de encargos a medios propios regulados actualmente en los artículos 32 y 33 de la LCSP. Entre los riesgos de dicho proceder, se contemplaba en el mencionado informe, la pérdida del control directo de la actividad que se encomienda, junto a la descapitalización de los recursos que conlleva, en el caso de recurrencia sistemática y habitual a encomiendas, para paliar el déficit de dotación de personal.

En el caso de las encomiendas y encargos vigentes en el periodo fiscalizado, aludidos anteriormente (relacionados en el anexo 3), concurrían los elementos que dan lugar a las citadas situaciones de riesgo. Concretamente:

- la participación del personal externo de apoyo a la SGROT no se limitaba a la prestación de servicios puntuales y accesorios, sino que intervenía en la tramitación de los procedimientos de forma regular y permanente, como consecuencia de la concatenación de encomiendas o prórrogas de estas.
- la participación de dicho personal externo se producía en todos los procedimientos relativos al desarrollo de la banda ancha (coordinación con otras AAPP, elaboración de informes de cobertura, identificación de zonas financiables, evaluación de los proyectos y análisis de su justificación). En definitiva, las funciones que se hallaban atribuidas, por el Real Decreto 1046/2018<sup>173</sup>, a la DGTTI en el ejercicio fiscalizado, relativas al PEBA-NGA, y ejercidas a través de la SGROT, como órgano gestor y encargado del seguimiento de las ayudas<sup>174</sup>, fueron realizadas mayoritariamente por personal del medio propio, hasta el punto de que la operatividad de la unidad administrativa respecto a estas actuaciones podría verse comprometida si no contara con el citado apoyo externo. Así, en las funciones de evaluación de proyectos y análisis de su justificación, se observa que la participación del personal

<sup>172</sup> *"Informe de Fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados Ministerios. Organismos y otras Entidades Públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa"*. Como consecuencia de las conclusiones de esta actuación fiscalizadora, entre otras, este Tribunal aprobó la *"Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión en las Administraciones Públicas"*, aprobada por el Pleno, el 22 de diciembre de 2016. Dicho informe incluía, entre otros, el análisis de dos encomiendas de la antigua SETID dependiente del MIET vigente a la sazón.

<sup>173</sup> Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Empresa.

<sup>174</sup> Artículo 9.1.k) RD 1046/2018: *"La definición, gestión y seguimiento de programas y actuaciones para el desarrollo de infraestructuras de la Sociedad de la Información, en particular los relativos a la Estrategia Nacional de Redes Ultrarrápidas, incluyendo la elaboración del informe de cobertura y los programas para promover la extensión y adopción de la banda ancha, así como la coordinación a que se refiere la disposición adicional decimocuarta de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y con las iniciativas de la Unión Europea y otros programas internacionales en estas materias"*.

externo llega a alcanzar una proporción de doce técnicos del medio propio frente a dos funcionarios pertenecientes a la SGROT.

- Análogamente, las actuaciones atribuidas a la DGTTI, a través de la SGCEP, como órgano de gestión económico-presupuestaria y de dirección del OI-FEDER, han sido desarrolladas con participación del personal de medios propios en la medida en que las actividades incluidas en las encomiendas guardan correspondencia con las asignadas a la DGTTI en las letras rr) y uu) del artículo 9.1 del citado real decreto.

Esta situación revela, de una parte, la existencia de insuficiencias organizativas de carácter estructural, derivadas de un inadecuado dimensionamiento de las plantillas de personal de que dispone la SETID para atender de modo eficiente la totalidad de las funciones y competencias que tiene atribuidas normativamente; y, de otra parte, que se está haciendo uso del encargo a medios propios como medio para satisfacer unas necesidades operativas permanentes y no puntuales. La propia SETID confirma de forma explícita, en el expositivo noveno del encargo suscrito el 29 de septiembre de 2020 con el medio propio para el apoyo a la gestión económico-presupuestaria de los programas de ayuda (anexo 3), que las reorganizaciones administrativas llevadas a cabo por el Real Decreto 139/2020 y el Real Decreto 103/2020 han supuesto *de facto* una reducción de los medios humanos con los que desarrollar las funciones de programación económica y contratación en comparación con los que se disponía para esta finalidad en la extinta Subdirección de Coordinación y Ejecución de Programas<sup>175</sup>.

En este contexto, debe recordarse que la LRJSP establece que *“la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia”* (artículo 8) y que las sociedades mercantiles estatales *“en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas”* (artículo 113). El carácter irrenunciable de la competencia no implica, sin embargo, que los órganos titulares de la misma no puedan acudir al empleo de medios externos que auxilien o coadyuven al ejercicio de dicha competencia, porque la ley les habilita para ello (a través de la contratación pública, los encargos de gestión y otras formas de colaboración público-privada). Pero el límite que no puede franquear la Administración, cuando contrata con una empresa, o cuando realiza una encomienda o un encargo de gestión, es que, a través de su empleo, se pueda alterar *de facto* la titularidad de la competencia mediante la sustitución de los órganos en el ejercicio de las actividades, que como tales les corresponden, por los medios propios, y menos aún que ello pueda tener lugar de forma sistemática o habitual.

Por otro lado, el TREBEP, en su artículo 9.2, atribuye en exclusiva a los funcionarios *“... el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas”*. Así, y tal y como indica el informe, existe el riesgo de la posible sustitución fáctica del órgano encomendante en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendaria, dado que, en lugar de ceñirse la encomienda a actividades complementarias o de apoyo técnico a la actividad administrativa, esta incluye actividades directamente relacionadas con el ejercicio de potestades administrativas. Partiendo de la exhaustiva intervención del personal del medio propio en la gestión de las subvenciones de banda ancha (siendo estos quienes elaboran los informes de evaluación, los informes sobre las propuestas de modificaciones y los informes de comprobación de inversiones), la participación del citado personal ajeno a la DGTTI en el procedimiento resulta determinante del resultado de la resolución correspondiente y se encuentra por tanto directamente

<sup>175</sup> En la encomienda para la “realización de actuaciones de apoyo en la gestión económico-presupuestaria de programas de ayudas en la SETELECO, para el apoyo y seguimiento presupuestario y de las actividades de contratación de la Secretaría de Estado”, relacionada en el anexo 3 de este informe.

ligada al ejercicio de las potestades administrativas encomendadas a la citada Dirección General por el artículo 9.1.k) del Real Decreto 1046/2018, aunque los actos administrativos y propuestas sean formalizados por los funcionarios titulares de los órganos competentes.

Resulta a este respecto pertinente recordar que los Tribunales de Justicia están procediendo a declarar la nulidad de pleno derecho de los encargos a medios propios cuando estos han incluido el ejercicio de potestades públicas y así lo viene confirmando el Tribunal Supremo en sus sentencias de casación. Y dentro de este concepto entienden comprendidas las tareas de valoración o tratamiento de documentos administrativos y las tareas organizativas de los expedientes, pues consideran nuestros Tribunales que estas tareas *“implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar –normalmente así será– el ejercicio de potestades de este orden”, lo cual excede el concepto de “mera actividad material” pues este tipo de actos “aunque sean de trámite en muchos casos suponen el ejercicio de potestades administrativas”* (STS 258/2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de enero de 2013). Así, *“la tramitación de los procedimientos administrativos, en cuanto constituyen la actividad indispensable, técnica y ordinaria de las Administraciones queda reservada para los funcionarios públicos integrados en los respectivos órganos que tienen asumida las competencias correspondientes, los cuales, conforme a la planificación de los recursos humanos que se dispone en el artículo 69 del Estatuto Básico, han de tomar en consideración las necesidades que esa actividad ordinaria comporta”* y *“esa intervención de los órganos competentes se hace sobre la base de propuestas, informes y dossiers que le son remitidos por el personal de la empresa pública que son los que tienen contacto directo, sino [sic] exclusivo, sobre las actuaciones, llegándose a la absurda conclusión de que para que el órgano competente que deba adoptar la decisión, o bien se acepta la propuesta o ha de revisar todo el expediente con el fin de determinar si es idónea y, sobre todo, legal dicha propuesta, lo cual se aviene más con la pretendida acumulación de procedimientos, porque sería una duplicidad en el examen de las actuaciones realizadas por ese personal ajeno al Organismo...”* (STS 2812/2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de septiembre de 2020).

## **II.10. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

### **II.10.1. Cumplimiento de la Ley Orgánica de Igualdad**

En relación con las comprobaciones efectuadas sobre el cumplimiento de la LO 3/2007, de 22 de marzo, cabe realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 15 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, establece que el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, el desarrollo de todas las actividades de las Administraciones Públicas. Por su parte, el artículo 19 del mismo texto legal establece la incorporación, de forma preceptiva, de un informe de impacto de género en *“los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros”*<sup>176</sup>...

A pesar de esta previsión, la memoria justificativa del proyecto de resolución de la convocatoria de ayudas PEBA-NGA del año 2015 no contenía dicho informe de impacto de género, ni referencia alguna a dicho impacto. Sin embargo, en el documento homólogo de las convocatorias de ayudas de los años 2016 y 2017 se mencionaba que en las mismas no se preveían actuaciones “que

<sup>176</sup> De acuerdo con el artículo 10.2 de la LGS, las convocatorias anuales de subvenciones del PEBA-NGA requerirían la autorización previa del Consejo de Ministros por razón de su importe.

podieran favorecer situaciones de discriminación por razón de género”. En términos similares se expresa el actual Plan Estratégico de Subvenciones 2019-2021 del MAETD, al indicar que no se aprecia la existencia de situaciones de desigualdad en el ámbito de esta línea de ayuda.

Sin embargo, la memoria justificativa de la propuesta resolución de la convocatoria de ayudas PEBA-NGA del año 2019 representa un cambio de criterio, al resaltar el impacto positivo de las medidas propuestas, dado que contribuyen a disminuir la brecha de género. Por su parte, en esta misma línea, la MAIN de las BBRR 2020 añadió que las medidas propuestas contribuían a la reducción de dicha brecha en zonas rurales. Cabe señalar, no obstante, que no se pronunciaba sobre la situación de partida de dicha brecha, los resultados previstos ni, en su caso, las medidas introducidas en el proyecto para paliar desigualdades o reforzar la igualdad de oportunidades ni el resto del contenido que sobre este aspecto se recoge en la “Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo”. En términos similares se expresaron las respectivas memorias justificativas de las propuestas de resolución de las convocatorias realizadas en el año 2020 y 2021.

Se observa, por lo tanto, un cambio de tendencia respecto a la consideración del impacto de género en la normativa aplicable a las ayudas PEBA-NGA, si bien no se ve soportado por algún estudio de situación de partida con las diferencias a paliar por la medida.

Por otra parte, se aprecia una cierta falta de coherencia en el tratamiento de este aspecto entre lo contemplado en el PES, respecto a las ayudas PEBA-NGA, que indica que no existe impacto de género, y la información de las memorias justificativas de los proyectos de resoluciones de Convocatorias 2020 y 2021, en las que se menciona el impacto positivo de la medida, indicando que contribuye a la reducción de la brecha de género en zonas rurales.

Por último, cabe señalar que, en relación con la composición de la Comisión de Evaluación de las ayudas PEBA-NGA, mencionada en el epígrafe II.3.4, no se aprecia que en la convocatoria de 2019 se hubiera promovido la presencia equilibrada de hombres y mujeres, según lo señalado en el artículo 51.d) de la LO 3/2007. Así, tan solo uno de los ocho miembros de dicho órgano colegiado era mujer, sin perjuicio de que tres de dichos miembros (el presidente y los dos vicepresidentes) vienen definidos por su nombramiento en un cargo específico de la DGTTI y subdirecciones adscritas a esta unidad.

## **II.10.2. Cumplimiento de la Ley de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**

No se ha observado por el Tribunal, en las comprobaciones efectuadas, incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En cuanto a la publicación de la información relativa a las subvenciones y ayudas públicas, el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS)<sup>177</sup> desarrolla las previsiones contenidas en la LGS y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A este respecto, en relación con la obligación de suministro a la BDNS de la información contenida en el artículo 4 del citado real decreto respecto a las convocatorias del PEBA-NGA, se han observado las siguientes deficiencias:

<sup>177</sup> Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

- No se ha proporcionado información sobre los reintegros realizados ni sobre las resoluciones firmes del procedimiento sancionador<sup>178</sup>.
- Respecto a la información sobre pagos realizados, en marzo de 2021, no figuraban los relativos a las convocatorias de 2019 y 2020, a pesar de haber finalizado el plazo previsto a estos efectos en el artículo 5. Asimismo, en relación con las devoluciones, tan solo figuran las relativas al año 2015. Por último, en dicha fecha no se habían publicado las concesiones realizadas correspondientes a la convocatoria 2020.

En este sentido es necesario añadir que el suministro de información a la BDNS es obligatorio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de dicho real decreto, y se habrá de realizar sin necesidad de previo requerimiento por parte de la IGAE.

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS AL MARCO NORMATIVO Y ESTRATÉGICO, PLANIFICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

1. Los instrumentos de planificación de la estrategia nacional de digitalización y extensión de las redes ultrarrápidas, la Agenda Digital para España (ADpE) y el Plan de Telecomunicaciones y Redes Ultrarrápidas (PTRU), han sido desarrollados impulsando el despliegue de redes de acceso ultrarrápido de banda ancha que permitieran alcanzar en 2020 los objetivos de cobertura de la Agenda Digital para Europa. No obstante, el último informe sobre los resultados de las actividades desarrolladas sobre la implementación de la ADpE, para su presentación en el Congreso de Diputados fue el relativo a 2016, a pesar de que el sistema de gobernanza establecido a estos efectos preveía dicho informe con periodicidad anual (epígrafe II.1.1).
2. El PTRU preveía su revisión anual para evaluar los resultados conseguidos, determinar la necesidad de adaptación de objetivos y medidas y, en su caso, prolongar su alcance temporal hasta 2020. No obstante, solo consta la realización de un informe de seguimiento, fechado en noviembre de 2014. A pesar de la falta de actualización del PTRU, el PEBA-NGA se ha ido configurando y desarrollando a través de las respectivas bases reguladoras (BBRR) y las sucesivas resoluciones de convocatorias de ayuda del periodo 2015-2020, alineándose con los objetivos de la Agenda Digital Europea (epígrafe II.1.1).
3. El Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales, aprobado el 1 de diciembre de 2020, reconociendo el éxito del PEBA-NGA, también evidencia la persistencia de la brecha digital que afecta, entre otros aspectos a la cobertura territorial, con un amplio margen de mejora en los niveles de cobertura en los ámbitos rurales y la necesidad de construcción de un nuevo modelo de ayudas e incentivos, debido a las muestras de agotamiento del modelo del PEBA-NGA (epígrafe II.1.1).
4. Las ayudas del PEBA-NGA no se hallaban explícitamente recogidas en el PES correspondiente, en el periodo 2017-2018. Respecto a 2019, los defectos formales identificados en el PES 2019-2021 del entonces Ministerio de Economía y Empresa (MINECO) en relación con las ayudas PEBA-NGA (falta de identificación del fallo de mercado que se pretende corregir y carencias en el contenido del plan) han sido subsanados en la actualización del citado PES, aprobada en octubre de 2020 (epígrafe II.1.2).

<sup>178</sup> Durante la fiscalización se ha tenido constancia de la existencia de dos sanciones impuestas a un operador en relación con la Convocatoria de 2013, dictadas durante el año 2019 (epígrafe II.5.8).

5. Las bases reguladoras de la concesión de las ayudas PEBA-NGA vigentes en el ejercicio 2019 (BBRR2013) no se adecuaban completamente a lo preceptuado en el artículo 17.3 de la LGS. Así, no precisaban determinados aspectos relativos al procedimiento de concesión de las ayudas, entre ellos, la “resolución de solapes” entre zonas concurrentes de actuación, el establecimiento de zonas de actuación preferente en la selección de proyectos, y las medidas de garantía a constituir, remitiéndose a su posterior regulación en las respectivas convocatorias (subepígrafe II.1.3.1).

Asimismo, tan solo uno de los criterios de valoración definidos en las BBRR 2013 tenía la característica de ser objetivo frente al resto de criterios definidos, que permitían mayor discrecionalidad en la valoración de los proyectos y que representaban, en su conjunto, el 80 % de la puntuación (subepígrafe II.1.3.1).

6. Las BBRR 2020 incorporan importantes novedades estratégicas en la configuración de las ayudas PEBA-NGA, dirigidas a mejorar su eficacia, entre ellas, las que introducen la elegibilidad de actuaciones en zonas grises y limitan las ayudas a proyectos que representa incrementos importantes de velocidad, siendo la única línea financiable la referente a las redes de banda ancha de muy alta velocidad ( $\geq 300$  Mbps simétricos). Asimismo, reestructuran los criterios de selección, otorgando mayor puntuación a criterios objetivos (con un peso del 70 % frente al 20 % en las anteriores BBRR) y contribuyendo con ello a reducir la subjetividad del proceso de evaluación de los proyectos y, con ello, la discrecionalidad en la propuesta de concesión (subepígrafe II.1.3.2).

No obstante, durante la tramitación de las BBRR 2020 no fue sustanciada la consulta pública previa a la elaboración del texto, conforme preceptúa el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno (subepígrafe II.1.3.2).

7. Las BBRR de 2013 permitieron el establecimiento de zonas de actuación preferente a las que se les realizaba una asignación inicial del presupuesto disponible en función de varios factores. No obstante, las sucesivas resoluciones de convocatorias del PEBA-NGA priorizaron la disponibilidad de fondos FEDER para el establecimiento de dichas zonas sin considerar otros factores previstos en las BBRR como el equilibrio territorial, la incidencia sobre el desarrollo económico o el carácter dinamizador, previstos en el PNRU, que pudieran haber contribuido en mayor medida a reducir la brecha digital rural (epígrafe II.1.5).

### III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA COORDINACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

8. La Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, órgano de cooperación entre la AGE y las CCAA, no ha registrado actividad durante el ejercicio objeto de fiscalización, habiéndose celebrado una única reunión, el 17 de julio de 2014, en el periodo 2014-2020, a pesar de que, de acuerdo con su reglamento de régimen interno, el Pleno debe reunirse, al menos, una vez al año. Su actividad ha sido reanudada en enero de 2021, con motivo de la implementación de la estrategia “España Digital 2025” (epígrafe II.1.7).

En relación con la coordinación interterritorial, pese a la celebración de diferentes convenios marco en el año 2015 con seis CCAA en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones, no se han formalizado convenios de desarrollo que concreten las medidas de acción conjunta, como requieren dichos convenios marco (epígrafe II.1.7).

9. La publicación anual, por la SETID, del mapa de cobertura de banda ancha se efectúa sin que produzca una actualización lo suficientemente ágil en relación con las zonas blancas NGA para

que las AAPP puedan disponer en cada momento de la información de cobertura actualizada. Esta situación condiciona las decisiones y los tiempos de las AAPP que, para manejar la información de cobertura actualizada, deben tener en consideración las ayudas concedidas a nivel nacional entre cada publicación anual, o bien esperar para ajustar sus medidas al citado mapa de cobertura (epígrafe II.1.7).

10. La coordinación con otras AAPP, en materia de ayudas de naturaleza similar, se realizó en el marco de lo establecido en la normativa reguladora (el Real Decreto 462/2015, de 5 de junio). No obstante, si bien las AAPP notificaron a la SETID las medidas propuestas, para su pronunciamiento sobre su compatibilidad con el mapa de cobertura y su complementariedad con las ayudas del MAETD, el citado Ministerio no ha publicado la información en el portal de internet sobre los procedimientos en curso relativos a dichas medidas, conforme preceptúa el artículo 5 del mencionado Real Decreto (epígrafe II.1.7).
11. La escasa actividad que ha registrado el Punto de Información Único, habilitado por el MAETD en cumplimiento de lo dispuesto en la Orden ECE/529/2019, de 26 de abril, tanto por parte de los operadores de telecomunicaciones interesados como de las AAPP y de los operadores obligados, no permite concluir que este instrumento resulte eficaz para garantizar el intercambio de información de forma fluida y transparente a fin de facilitar la reutilización de infraestructuras por parte de los distintos operadores, conforme establece el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre (epígrafe II.1.7).

### **III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCESO DE ADMISIÓN Y EVALUACIÓN DE SOLICITUDES DE AYUDA EN LA CONVOCATORIA 2019**

12. Respecto a los criterios de valoración de los proyectos, solo uno de ellos era cuantificable según una fórmula y permitía su aplicación de forma objetiva. A pesar de ello, tan solo representaba el 20 % respecto al resto de criterios que, por su definición, permitían una amplia discrecionalidad al ser valorados. A mayor abundamiento, para seis de los siete criterios restantes, se definían en las BBRR 2013 subcriterios y, sin embargo, no se establecía la ponderación correspondiente a estos, que solo se desarrollaba en la “guía de evaluación”, documento interno de la SGROT (epígrafe II.3.1).
13. Estas deficiencias han sido objeto de corrección con la aprobación de las BBRR 2020. No obstante, en las convocatorias de 2020 y 2021 se continúan estableciendo subcriterios y su respectiva ponderación, que, sin embargo, no se encuentran definidos en las BBRR 2020, como sería necesario de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.3.e) de la LGS (epígrafe II.3.2). La Comisión de Evaluación se constituyó como un órgano ministerial de conformidad con lo previsto en las BBRR 2013. No obstante, no contó con la presencia de representantes de otras AAPP y la participación de organizaciones representativas de intereses sociales u otros miembros con acreditada experiencia y conocimiento, como faculta el artículo 21 de la LRJSP, lo que hubiera permitido contar con una visión más integral de los factores territoriales y socioeconómicos en la valoración de los proyectos a financiar, considerando, entre otros aspectos, el impacto en el ámbito rural (epígrafe II.3.4).

### **III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCESO DE CONCESIÓN Y PAGO DE LAS AYUDAS**

14. La reestructuración ministerial llevada a cabo por el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero, no recoge específicamente la atribución de las competencias relativas a la gestión económico-presupuestaria de los programas de ayudas en el ámbito de la SETID a ninguna unidad u órgano del MAETD. En defecto de dicha asignación, las BBRR 2020 atribuyen estas competencias en relación con las ayudas del PEBA-NGA a la División de Programación Económica y

Contratación, dependiente de la SETID, aunque estas no figuran entre las asignadas a esta unidad por el Real Decreto 403/2020. Existe, por tanto, un vacío en la normativa reguladora de la organización del MAETD que ha sido cubierto por las BBRR 2020 en lo que a estas competencias se refiere, si bien no se considera que esta sea la vía más adecuada para instrumentar esta atribución de funciones (epígrafe II.2.1 y subepígrafe II.4.3.2).

15. Las BBRR 2013 no establecen un procedimiento para redistribuir el importe atribuido a los proyectos seleccionados que finalmente no son objeto de aceptación por el beneficiario. Esto puede suponer una debilidad del procedimiento en términos de eficacia, ya que no se consigue el objetivo de despliegue de banda ancha en las zonas de actuación que cubrirían estos proyectos y, por otra parte, al no preverse la reasignación de las ayudas entre proyectos desestimados por falta de disponibilidad presupuestaria, se pierden los fondos y, por tanto, la oportunidad de extender la banda ancha a las zonas de actuación que aquellos hubieran cubierto. En las convocatorias 2015-2019, esta situación se produjo en 20 proyectos, con una ayuda total concedida y no aplicada de 6.018.568,25 euros (epígrafes II.4.2 y II.5.2).
16. Ni las BBRR 2013 ni las BBRR 2020 concretan, como exige la normativa para estos casos (artículo 17.3 de la LGS y artículo 42 del RLGS), la exigencia de garantías, difiriendo, por el contrario, la posibilidad de su fijación a las respectivas resoluciones de convocatorias. A mayor abundamiento, las sucesivas modificaciones aprobadas en las BBRR 2013 han ido otorgando cada vez más flexibilidad a las convocatorias, tanto para la exigencia de garantías como para la determinación del régimen de estas (importe, plazo y forma de cancelación).

Dentro de dicha flexibilidad, las resoluciones de las convocatorias 2015-2021 han establecido una garantía del 50 % en las distintas modalidades de ayuda, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 46 del RLGS que preceptúa, para el caso de ayudas anticipadas como las del PEBA-NGA, una garantía de, al menos, el importe del pago anticipado (epígrafe II.4.3).

### III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS AL SEGUIMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DE LAS AYUDAS

17. Se ha constatado escasa agilidad, por parte de la SEAD, en el inicio de procedimiento de pérdida del derecho al cobro de la ayuda, motivado por la falta de acreditación de la constitución de la garantía por parte de los beneficiarios, observándose que transcurre un período mínimo de dos meses desde la finalización del plazo para la presentación de esta y el inicio del citado procedimiento (epígrafe II.5.2).
18. En relación con las convocatorias 2015-2018, la SEAD aceptó hasta diez renunciadas presentadas por los beneficiarios durante el plazo de rendición de la cuenta justificativa o una vez finalizado su plazo de presentación, en aparente aplicación del artículo 94 de la LPACAP. Sin perjuicio de que se produjo el reintegro de las ayudas correspondientes a todos los proyectos para los que fue presentada su renuncia, se estima que la actuación de la SEAD debió extenderse al análisis de las circunstancias y hechos alegados por los beneficiarios para la presentación de dichas renunciadas, con el fin de verificar si estas se fundamentaban en causas justificadas o si, por el contrario, ante la falta de acreditación de las causas que pudieran haber motivado la inaplicación de los fondos hubiera procedido el inicio del correspondiente procedimiento sancionador (epígrafe II.5.2).

Por otra parte, las diversas convocatorias no indicaban el procedimiento a seguir para que el beneficiario pudiera efectuar, en su caso, la devolución voluntaria de las ayudas recibidas, como preceptúa el artículo 90 del RLGS (epígrafe II.5.2).

19. En un significativo número de proyectos (47 %) de los aprobados en las convocatorias 2015-2018 se presentó la cuenta justificativa fuera de plazo, incumplándose lo dispuesto en el artículo 30 de la LGS, con un retraso medio de 41 días. Adicionalmente, el preceptivo requerimiento por falta de presentación en plazo de la cuenta justificativa, establecido en el artículo 70.3 del RLGS, fue realizado por la SEAD en un escaso número ellos (epígrafe II.5.4).

Por otra parte, a pesar de que la falta de presentación en plazo de la cuenta justificativa se halla tipificada entre las infracciones leves recogidas en el artículo 56. a) de la LGS, no consta que, conforme preceptúa el artículo 67 de la LGS, por parte del MAETD se haya incoado algún procedimiento sancionador (epígrafe II.5.8).

20. Las resoluciones de reintegro dictadas no están acompañadas de las respectivas liquidaciones por intereses de demora, conforme determina el artículo 94.4 del RGLS. Estas últimas se elaboran con posterioridad, tomando como referencia la fecha de resolución de reintegro, aunque ambas se notifican conjuntamente. Este proceder prolonga de manera innecesaria el cobro de las cantidades a reintegrar y genera mayor carga administrativa al órgano gestor (epígrafe II.5.6).

21. Las BBRR 2013 no establecieron el procedimiento de cancelación de garantías, como preceptúa el artículo 17.3 de la LGS. En su lugar, las respectivas convocatorias indicaron que su liberación requería que se hubiera producido la amortización del “anticipo FEDER”, circunstancia que no se ha producido para ningún proyecto de las convocatorias 2015-2019, por lo que a 1 de marzo de 2021 no se había cancelado ninguna garantía (epígrafe II.5.7).

22. En los casos de renuncias o reintegro total de la ayuda, pese a no requerir la previa tramitación de la amortización de los anticipos, se observa un plazo medio de cancelación de las garantías de 173 días desde la fecha anotación del reintegro efectuado en contabilidad hasta la fecha de la orden de cancelación dictada por el órgano gestor y, en relación con los reintegros totales, este retraso medio asciende a 236 días. Esta dilatada tramitación perjudica a los beneficiarios, que se encuentran obligados a asumir los costes derivados del mantenimiento innecesario de las garantías (epígrafe II.5.7).

23. Al finalizar el primer trimestre de 2021, se encontraba pendiente de efectuar la amortización definitiva de los anticipos incluidos en dos solicitudes de reembolso de fondos FEDER, por un total de “anticipo FEDER” de 25.862.392,25 euros, correspondientes a la convocatoria de 2015, pese haberse firmado la resolución en noviembre de 2020. Este dilatado procedimiento afecta a los beneficiarios de la subvención en la medida en que no se procede a la cancelación de avales hasta la realización de dichos trámites, debiendo asumir estos los costes financieros devengados innecesariamente durante este periodo derivados de las garantías constituidas, como se ha señalado anteriormente (apartado II.7).

24. En cuanto al seguimiento posterior de los proyectos, las BBRR 2013 establecieron la obligación de remitir, una vez finalizado el proyecto y durante los tres años siguientes, información sobre, entre otros, el número de usuarios finales y prestadores de servicios que utilizan las infraestructuras. A este respecto, no consta que la SETID haya utilizado los datos proporcionados por los operadores para realizar evaluaciones o estudios sobre los resultados del programa y en qué medida el aumento de la cobertura se ha traducido en una efectiva prestación del servicio para los hogares cubierto. La falta del análisis de esta información impide la realización de la evaluación del impacto de la política pública con el objetivo de favorecer una mejor planificación de actuaciones posteriores en términos de eficiencia (epígrafe II.8.4).

### III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS AL GRADO DE CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PEBA-NGA

25. El POPE 2014-2020 estableció indicadores de productividad del PEBA-NGA en relación con el número de hogares adicionales que obtenían cobertura de 30 Mbps o 100 Mbps por aplicación del programa. Los valores de dichos indicadores en 2019 ya superaban ampliamente los objetivos establecidos para 2023, de acuerdo con el último informe de ejecución anual del POPE correspondiente dicho año (epígrafe II.8.1).
26. El POPE 2014-2020 también estableció indicadores de resultados, en relación con la evolución de la cobertura de banda ancha a velocidades de al menos 100 Mbps y 30 Mbps, que dependían de la ejecución del PEBA-NGA, así como de otros factores. El objetivo para 2023 del 70 % de cobertura a 100 Mbps previsto en el POPE 2014-2020, ya se había superado en el año 2017. El objetivo de porcentaje de cobertura del 100 % para velocidades superiores a 30 Mbps, se encontraba en el año 2019 en un 94,3 %, y en 2020 alcanzaba el 95,2 % (epígrafe II.8.2).

Se ha puesto de manifiesto la importancia del PEBA-NGA para el cumplimiento de dichos objetivos ya que, teniendo en cuenta las operaciones seleccionadas a fecha de publicación por el MAETD del informe de cobertura de banda ancha 2019 (junio de 2020), puede inferirse que la contribución directa del PEBA al incremento de cobertura a 100 Mbps en dicho año fue del 18 % (epígrafe II.8.2).

27. Aunque las BBRR 2013 no establecieron procedimientos específicos para disminuir la brecha digital entre zonas urbanas y rurales, a medida que han ido disminuyendo las zonas blancas por la ejecución de ayudas PEBA-NGA, las zonas blancas se han ido concentrando en zonas rurales y aisladas. A partir del año 2016 la brecha digital, en términos de cobertura de banda ancha ha disminuido considerablemente, siendo en 2020, menor de 10 puntos en relación con velocidades superiores a 30 Mbps. No obstante, para velocidades superiores a 100 Mbps, el porcentaje de cobertura en zonas rurales en dicho año alcanza al 63 %, dibujándose una brecha digital significativamente mayor, de 27 puntos respecto a la cobertura nacional (90 %). Esto pone de manifiesto el éxito del programa PEBA-NGA, en cuanto a la reducción de dicha brecha, al estar dirigido a la financiación de zonas blancas que, progresivamente, se concentran en zonas rurales (epígrafe II.8.3).

### III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN Y A LOS ENCARGOS A MEDIOS PROPIOS

28. En la gestión de las distintas fases de las ayudas PEBA-NGA se ha constado la práctica recurrente de concatenar acuerdos y prórrogas de encomiendas y encargos de gestión principalmente con un determinado medio propio cuyo objeto era concurrente con las competencias de gestión administrativa del PEBA-NGA. Esta práctica conlleva riesgos de pérdida de control de la actividad y descapitalización de recursos. Adicionalmente, existe el riesgo de la posible sustitución fáctica del órgano encomendante en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendaria o el medio propio, dado que, en lugar de ceñirse los encargos a la realización de actividades puntuales, complementarias o de apoyo técnico a la actividad administrativa, estos incluyeron actividades determinantes del resultado de los procedimientos y directamente relacionadas con el ejercicio de potestades administrativas, en contra de lo previsto en los artículos 8 y 113 de la LRJSP, en el artículo 9.2 del TREBEP, y la doctrina del Tribunal Supremo acerca del alcance de los encargos a medios propios (apartado II.9).

### **III.8. CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

29. Se produce una inconsistencia entre el PES 2019-2021 del MAETD y la MAIN de las BBRR 2020, ya que mientras el primero indica que no existe impacto de género del PEBA-NGA, la MAIN pone de manifiesto la contribución del PEBA-NGA a la reducción de brecha digital de género en zonas rurales. Además, las memorias justificativas de los proyectos de resolución de convocatoria reflejan un cambio de tendencia desde 2019, incorporando el impacto positivo de las medidas sobre la brecha de género frente a las existentes desde 2015 en las que no se apreciaban situaciones de desigualdad en el ámbito de las ayudas. Por otra parte, la MAIN de las BBRR 2020, a pesar de indicar el impacto positivo de la medida, no precisa los criterios de evaluación, los resultados a conseguir y las medidas para paliar la citada brecha (epígrafe II.10.1).

Por último, en relación con la composición de la Comisión de Evaluación de la convocatoria de ayudas PEBA-NGA de 2019 no se ha constatado que se haya promovido la presencia equilibrada de mujeres y hombres, conforme preceptúa el artículo 51.d) de la LO 3/2007 (epígrafe II.10.1).

30. No se han observado incumplimientos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, en relación con el cumplimiento del artículo 4 del “Real Decreto 13/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de subvenciones y demás ayudas públicas”, en la BDNS no figuraba, en marzo de 2021, información sobre aspectos preceptivos a incluir en la misma, entre otros, sobre los reintegros realizados, las resoluciones del procedimiento sancionador existentes y los pagos realizados en las convocatorias de 2019 y 2020 (epígrafe II.10.2).

### **IV. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL**

1. La SETID debería priorizar en las convocatorias de ayudas para el desarrollo de banda ancha las zonas de actuación preferente en función de factores relativos al equilibrio territorial o la mayor incidencia sobre el desarrollo económico.
2. La SETID debería impulsar la creación de un sistema de información permanentemente actualizado con información completa sobre la disponibilidad de servicios de banda ancha en cada zona del territorio español, identificando, en su caso, la zonas blancas y grises, que sirviera de base para la toma de decisiones e identificación de zonas financiables en las convocatorias de las AAPP, concretando calendario de implementación y medios necesarios.
3. La SETID debería impulsar medidas que aseguren la transparencia y disponibilidad efectiva de la información relativa a las infraestructuras existentes y obras civiles previstas, ya sea a través del reforzamiento del actual PIU o de otros medios, para que los operadores de telecomunicaciones puedan tener información fácilmente accesible con el fin de favorecer y posibilitar dicha reutilización.
4. La SETID debería valorar la posibilidad de incluir en las BBRR que las resoluciones de concesión establezcan una relación de las solicitudes desestimadas por rebasarse las disponibilidades presupuestarias del PEBA-NGA, con su orden de prelación, de manera que,

en caso de renuncia a la ayuda por parte de algún beneficiario, el órgano concedente pueda acordar el otorgamiento de una subvención a nuevos beneficiarios sin necesidad de llevar a cabo una nueva convocatoria.

5. El MAETD debería instrumentar mecanismos que posibiliten que las garantías otorgadas por los beneficiarios puedan ser devueltas una vez constatados los cumplimientos de los requisitos exigidos mediante la emisión de la certificación final, sin necesidad de esperar a la amortización de las ayudas recibidas en modalidad de “anticipo FEDER”.
6. El MAETD debería tener en cuenta la contribución del PEBA-NGA a la reducción de brecha digital de género en zonas rurales cuando diseñe su próximo Plan Estratégico de Subvenciones, identificando, en su caso, en la MAIN la situación de partida de la brecha de género, los resultados previstos y las medidas introducidas para disminuir la desigualdad o reforzar la igualdad de oportunidades.

Madrid, 21 de diciembre de 2021

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

## ANEXOS

### RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO 1. AYUDAS PEBA-NGA: ÓRGANOS COMPETENTES SEGÚN LAS REESTRUCTURACIONES MINISTERIALES APROBADAS EN EL PERIODO 2016-2020
- ANEXO 2. MARCO CONCEPTUAL AYUDAS PEBA-NGA
- ANEXO 3. RELACIÓN DE ENCOMIENDAS FORMALIZADAS CON ENTIDADES, MEDIOS PROPIOS DE LA AGE, PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON PEBA-NGA Y APOYO A SU GESTIÓN (VIGENTES EN 2016-2020)

## Anexo 1

**AYUDAS PEBA-NGA: ÓRGANOS COMPETENTES SEGÚN LAS REESTRUCTURACIONES MINISTERIALES APROBADAS EN EL PERIODO 2016-2020**

<b>Función / Periodo</b>	<b>noviembre 2016-junio 2018</b> Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre	<b>junio 2018 - enero 2020</b> Real Decreto 355/2018, de 6 de junio Real Decreto 1046/2018, de 24 de agosto	<b>Desde enero 2020</b> Real Decreto 2/2020, de 12 de enero Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero
<b>Departamento Ministerial</b>	MINISTERIO DE ENERGIA, TURISMO Y AGENDA DIGITAL (MINETAD)	MINISTERIO DE ECONOMIA Y EMPRESA (MINECO)	MINISTERIO DE ASUNTOS ECONOMICOS Y TRANSFORMACION DIGITAL (MAETD)
<b>Convocatoria y resolución</b>	Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital (SETSI)	Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD)	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID)
<b>Instrucción procedimiento</b>	Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (DGTI)	Dirección General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (DGTI)	Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual (DGTOSCA)
<b>Órgano gestor y encargado del seguimiento</b>	Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones (SGROT)	Subdirección General de Redes y Operadores de Telecomunicaciones (SGROT)	Subdirección General de Operadores de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SGOTID)
<b>Gestión económica-presupuestaria de los gastos e ingresos</b>	Subdirección General de Coordinación y Ejecución de Programas (SGCEP)	Subdirección General de Coordinación y Ejecución de Programas (SGCEP)	División de Programación Económica y Contratación (*)
<b>Aplicación del régimen sancionador</b>			Subdirección General de Atención al Usuario de Telecomunicaciones y Servicios Digitales

(\*) Las funciones de gestión económica-presupuestaria no figuran atribuidas expresamente por el Real Decreto 403/2020, de 25 de febrero

Fuente. Elaboración propia.

## Anexo 2

**MARCO CONCEPTUAL AYUDAS PEBA-NGA**

- **Mbps:** Unidad de transferencia de datos equivalente a 1.000.000 de bits por segundo.
- **NGA:** Redes de Acceso de Nueva Generación (por sus siglas en inglés, “Next Generation Access”), que permiten alcanzar velocidades de banda ancha de más de 30 Mbps.
- **Zonas blancas NGA:** se definen según la normativa europea como zonas en las que no existen redes NGA y no hay probabilidad de que sean construidas por inversores privados. en un plazo de tres años. Por lo tanto, la financiación de ayudas de banda ancha en estas zonas se presume compatible con el mercado común, siempre que se cumplan las demás condiciones de compatibilidad desarrolladas en la normativa europea.
- **Zonas grises NGA:** aquellas en las que solo existe o se va a desplegar en los tres años siguientes una de esas redes y ningún operador privado tenga previstos nuevos despliegues en dicho período. En estos casos, es necesario realizar un estudio más detenido y exhaustivo para valorar el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad por parte del Unión Europea, ya que no puede atribuirse directamente a estas zonas una deficiencia de mercado o problemas de cohesión territorial.
- **Zonas negras NGA:** aquellas en las que existen al menos dos redes de este tipo de diferentes operadores en la zona o van a implantarse en los tres años siguientes. En estos casos se considera que el apoyo estatal con fondos públicos es incompatible con el mercado interior, con alta probabilidad de alterar de forma grave la competencia.
- **Entidad singular de población (ESP):** se define por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a efectos de realización del padrón municipal, como *“cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.”*
- **Unidad Inmobiliaria (UI):** unidad de medida de los objetivos de cobertura de las redes de los proyectos PEBA-NGA, incluyendo todo tipo de inmuebles, como viviendas (primeras y segundas, oficinas y locales comerciales). Equivale al número de inmuebles del último Censo de población y viviendas 2011 elaborado por el INE.
- **Hogar:** unidad de medida del cumplimiento de los indicadores de productividad y resultados establecidos en el POPE 2014-2020. A efectos de la equivalencia entre las UI cubiertas por los proyectos del PEBA-NGA y el número de hogares que figuran en estos indicadores se realiza una estimación de 0,7 hogares por UI, sobre la base de los datos del Censo de población y viviendas correspondiente al año 2011 (18.080.204 hogares, y 26.385.115 inmuebles).

## Anexo 3-1/2

**RELACIÓN DE ENCOMIENDAS FORMALIZADAS CON ENTIDADES, MEDIOS PROPIOS DE LA AGE, PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON PEBA-NGA Y APOYO A SU GESTIÓN (VIGENTES EN 2016-2020)**

ENCOMIENDAS RELATIVAS AL DESARROLLO DE LA BANDA ANCHA (MEDIO PROPIO)			
OBJETO	Fecha firma	Fecha finalización	Importe (*) (euros)
Realización de actuaciones relacionadas con la ejecución del Plan de Telecomunicaciones y Redes Ultrarrápidas, la puesta en marcha de los mecanismos de coordinación de ayudas a la banda ancha y el desarrollo de un Punto de Información Único para facilitar el despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones.	13/06/2014	13/06/2016	1.367.668
Para el desarrollo de la banda ancha.	16/06/2016	16/06/2018	1.207.282
Para el desarrollo de la banda ancha - Addenda 1.	22/06/2017	15/06/2019	686.360
Para el desarrollo de la banda ancha - Addenda 2.	16/04/2018	15/06/2021	2.654.441
<b>Total encargos a medio propio para el desarrollo de PEBA-NGA (euros)</b>			<b>5.915.751</b>

ENCOMIENDAS RELATIVAS A GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA FEDER (MEDIO PROPIO)			
OBJETO	Fecha firma	Fecha finalización	Importe (*) (euros)
Realización de actuaciones de apoyo en la gestión económico-presupuestaria de programas de ayudas públicas y para la puesta en marcha, coordinación y gestión de los distintos planes, convenios de colaboración, y otras iniciativas en el ámbito de la SESIAD.	06/11/2017	06/11/2019	714.045
Addenda.	05/11/2019	05/08/2020	199.464
<b>Total encargo a medio propio para apoyo a la gestión económico-presupuestaria (euros)</b>			<b>913.509 (**)</b>

ENCOMIENDAS RELATIVAS AL OI-FEDER SETID (MEDIO PROPIO)			
OBJETO	Fecha firma	Fecha finalización	Importe (*) (euros)
Realización de actuaciones de apoyo a la creación y funcionamiento del organismo intermedio en el Programa Operativo FEDER de crecimiento inteligente.	01/01/2015	01/06/2016	608.551
Realización de actuaciones de apoyo en las verificaciones administrativas y verificaciones sobre el terreno que realiza la SESIAD en calidad de organismo intermedio en el programa operativo FEDER de crecimiento inteligente 2014- 2020.	06/06/2017	06/06/2019	994.906
Addenda 1.	05/06/2019	20/11/2019	-78.259 (***)
Addenda 2.	21/11/2019	10/01/2020	-58.577 (***)
Addenda 3.	13/12/2019	10/10/2020	206.002
<b>Total encargo a medio propio para apoyo al OI-FEDER</b>			<b>1.672.623</b>

(\*) El importe corresponde al coste estimado que figura en el respectivo documento formalizado (encomienda, o en su caso, addenda de modificación y prórroga de encomienda).

(\*\*) El importe facturado correspondiente a esta encomienda, atribuible a la gestión del PEBA, se eleva a 118.740,64 euros, de acuerdo con la estimación realizada por el propio MAETD.

(\*\*\*) Ajustes derivados del diferencial de tarifas por aplicación de la *Resolución 330/38156/2019, de 28 de mayo, de la Dirección General de Asuntos Económicos, por la que se modifica la Resolución 330/38255/2018, de 28 de septiembre, por la que se aprueban las tarifas [del medio propio]; así como por aplicación de lo dispuesto en el Informe de la Abogacía General del Estado, de 5 de junio de 2019, Ref. AG ENTES PÚBLICOS 55/19 (r-432/2019), sobre la "procedencia de aplicar las tarifas vigentes al tiempo de ejecución de los trabajos derivados de cada encargo, cualquiera que sea la fecha en la que dicho encargo se confirió y las tarifas que en aquel momento estuvieran vigentes".*

Fuente: Elaboración propia.

## Anexo 3-2/2

<b>ENCOMIENDAS FORMALIZADAS POR SGTID CON ENTIDADES, MEDIOS PROPIOS DE LA AGE, PARA EL DESARROLLO DE ACTUACIONES RELACIONADAS CON PEBA-NGA Y APOYO A SU GESTIÓN</b>			
<b>ENCOMIENDAS RELACIONADAS CON ACTUACIONES PEBA-NGA (MEDIO PROPIO) FORMALIZADAS EN 2020</b>			
<b>OBJETO</b>	<b>Fecha firma</b>	<b>Fecha finalización</b>	<b>Importe (*) (euros)</b>
Realización de actuaciones de apoyo en la gestión económico-presupuestaria de programas de ayudas en la SETELECO, para el apoyo y seguimiento presupuestario y de las actividades de contratación de la secretaría de estado.	29/09/2020	29/09/2023	1.417.656
Realización de actuaciones de apoyo en las funciones de gestión y de control que realiza la secretaria de estado de telecomunicaciones e infraestructuras digitales en calidad de organismo intermedio y de apoyo a otros programas europeos.	22/10/2020	13/10/2022	885.400
Realización de actuaciones de soporte a la S.G. de Operadores de Telecomunicaciones e Infraestructuras digitales, la S.G. de Inspección de las Telecomunicaciones e infraestructuras digitales y la S.G. de Ordenación de los servicios de Comunicación Audiovisual de la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual (DGTA).	12/12/2020	12/06/2021	198.498
<b>Total encargos a medios propios, formalizados en 2020</b>			<b>2.501.554</b>

(\*) El importe corresponde al coste estimado que figura en el documento formalizado.

Fuente: Elaboración propia.