

María Vidales Picazo*

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y LA UNIDAD DE MERCADO

La evaluación de la intervención del sector público en la economía es clave para un uso eficiente de los recursos públicos y para la transparencia en la gestión. La CNMC hace uso de esta herramienta tanto para mejorar la regulación de los mercados y difundir la cultura de la competencia (evaluación ex ante), como para analizar el grado de cumplimiento de sus recomendaciones y su potencial impacto en el interés general (evaluación ex post).

The importance of impact assessment in promoting competition and market unity

The evaluation of public sector intervention in the economy is key for an efficient use of public resources and for transparency in management. The CNMC makes use of this tool both to improve market regulation and disseminate the culture of competition (ex-ante evaluation), and to analyse the degree of compliance with its recommendations and their potential impact on the general interest (ex-post evaluation).

Palabras clave: regulación económica eficiente, barreras de entrada, ayudas públicas, evaluación ex ante y ex post.

Keywords: efficient economic regulation, entry barriers, state aid, ex-ante and ex-post evaluation.

JEL: D40, H21, K21, L4, L51.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Doctora en Economía. Subdirectora de Análisis Económico en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Las opiniones expresadas en el artículo son las de la autora y no representan necesariamente la posición de la CNMC.

Contacto: maria.vidales@cnmc.es

Versión de marzo de 2023.

<https://doi.org/10.32796/ice.2023.931.7605>

1. Introducción

La evaluación de la intervención del sector público se está convirtiendo en un eje esencial para el correcto diseño e implementación de políticas públicas. A través de la evaluación, no solo se lleva a cabo un ejercicio de rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos, sino que permite a las Administraciones públicas adquirir una serie de conocimientos y aprendizajes que favorezcan la mejora de los procesos y la gestión eficiente.

La entrada en vigor de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, pone de manifiesto la importancia de la evaluación de las políticas públicas y refuerza los instrumentos de que dispone España para llevarla a cabo.

En línea con los principios inspiradores de dicha ley, promulgados por algunos organismos internacionales —como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea (CE)—, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) hace uso de la evaluación *ex ante* como herramienta para mejorar la regulación en todos los mercados y sectores económicos, y difundir la cultura de la competencia. Asimismo, la CNMC lleva a cabo actuaciones en materia de evaluación *ex post* de cara a autoevaluar sus líneas estratégicas y, así, mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad de la institución (tal y como recoge su Plan Estratégico 2021-2026) (CNMC, 2021a).

El presente artículo pretende ofrecer una panorámica de las actuaciones de la CNMC en materia de evaluación de la actividad de promoción de la competencia y unidad de mercado. Por un lado, se analiza el papel de la autoridad de competencia española como entidad evaluadora de la aplicación de los principios de regulación eficiente en el sector público (evaluación *ex ante*). Por otro lado, se analizan dos trabajos implementados por la CNMC en 2022 en materia de evaluación *ex post*: *i)* el análisis del grado de cumplimiento de

sus recomendaciones en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado¹, así como el impacto potencial de dichas recomendaciones en el bienestar de los consumidores; y *ii)* el estudio del impacto de las ayudas públicas al despliegue de la banda ancha para la conectividad y la competencia en España.

2. La CNMC como entidad evaluadora de la aplicación de los principios de regulación eficiente en el sector público

Según establece el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, esta «actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos. En particular, podrá ser consultada por las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales, los Colegios Profesionales, las Cámaras de Comercio y las Organizaciones Empresariales y de Consumidores y Usuarios».

De este modo, la CNMC evalúa el cumplimiento de las actuaciones del sector público con los principios de regulación económica eficiente y con las libertades de establecimiento y circulación del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y analiza los efectos de la regulación sobre la competencia en los mercados y el bienestar de los consumidores.

Los principios de regulación económica eficiente son tres: necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Según el principio de necesidad, toda medida que restrinja la competencia o limite las libertades de establecimiento y prestación de servicios debe estar justificada

¹ Según la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

por alguna razón imperiosa de interés general². Según el principio de proporcionalidad, la medida impuesta debe ser la más adecuada para garantizar la consecución del objetivo que se persigue con dicha regulación, de tal forma que no existan otras medidas menos restrictivas o distorsionadoras que permitan obtener el mismo objetivo. Finalmente, según el principio de no discriminación, la medida impuesta no puede suponer un trato desigual en función de la nacionalidad o el territorio donde se encuentre el domicilio social.

Asimismo, la CNMC también puede realizar informes o estudios de oficio (de acuerdo con el artículo 5.1.h de la Ley 3/2013), en los que analiza en profundidad un sector o actividad económica al objeto de identificar posibles barreras a la competencia (medidas proteccionistas, medidas contrarias a la neutralidad tecnológica, etc.).

En dichos informes, la CNMC formula una serie de recomendaciones (que no son de obligado cumplimiento) para que las Administraciones públicas apliquen una regulación económica eficiente que favorezca la competencia efectiva, ya que una intervención pública procompetitiva conduce a menores precios, mayor calidad y variedad de productos, incentiva la innovación, estimula la inversión, el emprendimiento y la competitividad, favorece la creación de empleo, y, en definitiva, contribuye al crecimiento y a la recuperación económica de un país (CNMC, 2019 y 2021b).

Por último, dentro de las labores de promoción de la competencia, la CNMC es una de las pocas autoridades de competencia europeas que tiene potestad para

interponer recursos contenciosos-administrativos contra normas con rango inferior a la ley y actos administrativos de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados³. Por tanto, la CNMC evalúa, de oficio o ante denuncia de un interesado, si una determinada disposición general o actuación administrativa resulta contraria a la normativa de competencia o a la libertad de establecimiento o circulación. En esa evaluación también se analiza el impacto económico que las restricciones a la competencia objeto de impugnación entrañan para los consumidores y el bienestar social.

En definitiva, la función de la CNMC como «evaluatora» de las actuaciones del sector público es clave para el correcto funcionamiento de los mercados, en beneficio de consumidores y usuarios. La actividad de la CNMC en este ámbito es muy prolija y prueba de ello es que, solo en 2022, la autoridad de competencia española informó 18 propuestas normativas y siete actos administrativos, elaboró tres estudios de mercado, formuló una propuesta de cambio normativo e interpuso tres recursos contenciosos-administrativos⁴. En el siguiente apartado se puede constatar los efectos que tiene una regulación económica eficiente sobre el interés general.

3. La CNMC y la evaluación *ex post*

El año 2022 ha supuesto importantes avances para la implantación de la cultura de evaluación *ex post* en la CNMC en materia de promoción de la competencia. Por un lado, en aras de fomentar la transparencia de su actividad y mejorar la consecución de sus objetivos, se ha llevado a cabo un análisis del grado de seguimiento de las recomendaciones contenidas en las actuaciones

² Las razones imperiosas de interés general están tasadas por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 3) y son las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medioambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

³ A esta competencia se la denomina «legitimación activa» y está recogida en el artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y en el artículo 27 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

⁴ Estos informes, estudios y demás actuaciones de promoción de la competencia pueden ser consultados en la página web de la CNMC en: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria>

de promoción de la competencia y unidad de mercado entre 2013 y 2019, así como del impacto en la economía que tendría el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en algunas de dichas actuaciones. Por otro, la CNMC ha realizado un análisis del impacto que las ayudas públicas al despliegue de la banda ancha han tenido en la conectividad y la competencia en España.

Análisis de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado

En marzo de 2022 finalizó el proyecto de «Análisis ex post de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado»⁵. Dicho proyecto fue financiado por la Unión Europea (UE) a través del Instrumento de Apoyo Técnico⁶, y ejecutado por un equipo de consultores externos a la CNMC (un consorcio entre las entidades KPMG y VVA, seleccionadas por la Comisión Europea), entre septiembre de 2020 y marzo de 2022.

El proyecto analiza en profundidad los instrumentos de que dispone la CNMC en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado, mencionados anteriormente: estudios de mercado y propuestas regulatorias, informes consultivos sobre proyectos normativos y actos administrativos, informes en materia de unidad de mercado y recursos judiciales ante disposiciones generales y actos administrativos restrictivos de la competencia y la unidad de mercado.

Desde la constitución de la CNMC, en octubre de 2013, hasta diciembre de 2019 (fecha de corte del proyecto), la CNMC llevó a cabo un total de 514 actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado, y formuló 2.568 recomendaciones.

Los consultores analizaron todas las actuaciones en función del tipo de barrera sobre la competencia que la CNMC perseguía eliminar con sus recomendaciones —siguiendo el *Competition Assessment Toolkit* de

la OCDE (2019)—⁷, sus destinatarios o el sector económico, entre otros parámetros. Los resultados muestran lo siguiente:

- La mayoría de las recomendaciones tienen como objeto eliminar medidas que suponen un límite al número o el rango de proveedores (límites a la capacidad de ofrecer un bien o servicio, barreras de entrada y salida —categoría A de la taxonomía de la OCDE—) y aquellas que suponen un desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente (Tabla 1).
- En materia de estudios de mercado y de propuestas de cambios normativos, en las que la iniciativa parte de la CNMC después de un análisis profundo del mercado, los destinatarios suelen ser el legislador estatal y autonómico, y el grado de cumplimiento total o parcial de las recomendaciones es elevado (superior al 55 %). En lo que respecta a los informes de proyectos normativos y actos administrativos, que la CNMC emite a petición de las autoridades legitimadas, el destinatario principal es estatal (legislador o ejecutivo) y el grado de cumplimiento total o parcial de las recomendaciones es algo inferior, en torno al 30 %. Por su parte, en materia de unidad de mercado, la mayoría de los informes van destinados a responsables autonómicos y locales, y el grado de cumplimiento de las recomendaciones, entendido este como el seguimiento de las recomendaciones por parte de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM), es muy elevado (97 %). Por último, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales, en la mayoría de ellos (el 77 % de los casos resueltos), las pretensiones de la CNMC han sido estimadas parcial o totalmente por los tribunales (Tabla 2).
- En términos agregados, el estudio constata un grado de seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CNMC superior al 60 %. Este nivel de cumplimiento puede considerarse elevado, teniendo en

⁵ Los resultados del estudio se pueden consultar en: <https://www.cnmc.es/evaluacion-impacto/analisis-expost-actuaciones-2013-2019>

⁶ El Instrumento de Apoyo Técnico está disponible en: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support_es

⁷ El *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE se puede consultar en: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

TABLA 1
CLASIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES SEGÚN LIMITACIÓN QUE SE PRETENDE ELIMINAR

	Categorías	Peso sobre el total de recomendaciones
Limita el número o el rango de proveedores	A1 Concesión de derechos exclusivos para ofertar bienes o servicios	7 %
	A2 Establecimiento de un procedimiento de licencia, permiso o autorización como requisito previo para la provisión de bienes o servicios	3 %
	A3 Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio	24 %
	A4 Incremento significativo de los costes de entrada y salida	10 %
	A5 Creación de barreras geográficas a la capacidad de las empresas de ofrecer bienes o servicios, invertir capital u ofrecer mano de obra	2 %
Limita la capacidad de los proveedores para competir	B1 Límite a la capacidad del vendedor de fijar su precio por los bienes o servicios	2 %
	B2 Límite a la libertad del oferente para anunciar o comercializar sus bienes o servicios	0,1 %
	B3 Establecimiento de estándares de calidad de producto que faciliten una ventaja a algunos oferentes frente a otros, o se encuentran por encima del nivel que elegiría un cliente bien informado	0,1 %
	B4 Incremento significativo de los costes de producción para algunos oferentes en relación con otros (especialmente por dar a los incumbentes un trato diferente de los nuevos entrantes)	0,8 %
Reduce los incentivos de los proveedores para competir	C1 Creación de un régimen de autoregulación o coregulación	0,5 %
	C2 Requerimiento o incentivo a la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes del oferente	0,6 %
	C3 Exención de la actividad de una industria o grupo de operadores de la aplicación general del derecho de la competencia	0,4 %
Desarrollo normativo insuficiente	E1 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar la seguridad y la protección de los consumidores y usuarios	2 %
	E2 Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente	43 %
Otros	F1 Se establecen impuestos que generan costes adicionales y no cumplen una finalidad extrafiscal clara	0,04 %
	F2 Facilita la colusión entre operadores/obstaculiza la libre competencia	3 %
	F3 Puede suponer el incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado	1,3 %
	F4 Concreción/Redacción del acto no estrictamente normativo insuficiente para garantizar una regulación económica eficiente	0,1 %

NOTA: Las categorías A, B y C se corresponden con la taxonomía del *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE; el resto de categorías las incluyeron los consultores para recoger, correctamente, la casuística de las recomendaciones de la CNMC. No hay recomendaciones dentro de la categoría D del *Competition Assessment Toolkit* de la OCDE (límites a la información disponible para los consumidores).

FUENTE: Elaboración propia a partir de la base de datos del proyecto (elaborada por KPMG y VVA).

TABLA 2
DESTINATARIOS DE LAS RECOMENDACIONES Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

Estudios de mercado	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	52%
		Legislador autonómico	23%
		Ejecutivo estatal	10%
		Ejecutivo autonómico	3%
		Entidad local	1%
		Otros	12%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	37%
	Cumplimiento parcial	16%	
	Incumplimiento	47%	
Propuestas regulatorias	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	10%
		Legislador autonómico	72%
		Ejecutivo estatal	11%
		Entidad local	1%
		Otros	5%
	N/A	2%	
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	27%
	Cumplimiento parcial	33%	
	Incumplimiento	40%	
Informes sobre proyectos normativos	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	35%
		Legislador autonómico	1%
		Ejecutivo estatal	51%
		Entidad local	4%
		Otros	1%
	N/A	8%	
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	24%
	Cumplimiento parcial	12%	
	Incumplimiento	64%	
Informes sobre actos administrativos	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	85%
		Legislador autonómico	1%
		Legislador local	3%
		Otros	11%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	24%
		Cumplimiento parcial	5%
		Incumplimiento	72%
Informes de unidad de mercado	Destinatarios recomendaciones	Legislador estatal	4%
		Legislador autonómico	4%
		Ejecutivo estatal	7%
		Ejecutivo autonómico	42%
		Ejecutivo local	32%
		Otros	11%
	Grado de cumplimiento recomendaciones	Cumplimiento total	93%
	Cumplimiento parcial	4%	
	Incumplimiento	4%	
Recursos judiciales	Grado de estimación de las pretensiones	Estimación total	36%
		Estimación parcial	20%
		Desestimación	17%
		En trámite	22%
		N/A	5%

NOTA: El grado de cumplimiento de las recomendaciones de los informes de unidad de mercado representa el seguimiento de las recomendaciones por parte de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) y no por parte del destinatario final, al no disponer de esa información.

FUENTE: Elaboración propia a partir del *Informe de cumplimiento de KPMG y VVA (2022a)*.

cuenta que las recomendaciones no son vinculantes, el proceso legislativo en España es complejo y los destinatarios son muy variados (KPMG y VVA, 2022a)⁸.

Por otro lado, además del análisis del grado de cumplimiento, el proyecto también evalúa el impacto que hubiera tenido el seguimiento de las recomendaciones de la CNMC en 12 casos concretos. Dichos casos pertenecen a los siguientes sectores económicos: contratación pública, *fintech*, transporte de mercancías, reserva de actividad, centros comerciales, antenas de telecomunicación, autoescuelas, carburantes, estaciones de servicio, vehículos de alquiler privado con conductor (VTC) e inspección técnica de vehículos.

El estudio concluye que el seguimiento de las recomendaciones de la CNMC en estos 12 casos habría tenido un impacto positivo de entre 2.000 y 2.300 millones de euros debido a unos precios más bajos, al ahorro en la contratación pública, menores tiempos de espera para los consumidores y un mayor volumen de negocio para las empresas. Asimismo, también existirían efectos positivos no monetarios como la creación de empleo, el incremento de operadores y de puntos de venta y, por ende, una mayor cantidad y variedad de productos y servicios (KPMG y VVA, 2022b y c).

En conclusión, este proyecto (que, además, ha sido reconocido internacionalmente recibiendo el premio *Antitrust Writing Awards* de 2023 en la categoría de *Best Soft Law*)⁹, no solo permite mostrar la intensa actividad de la CNMC en materia de promoción de la competencia y unidad de mercado durante los siete años de análisis, sino que también constata los efectos positivos que una regulación económica eficiente puede tener en el bienestar de los consumidores y usuarios. Es el primer proyecto de estas características que lleva a cabo la CNMC, el cual no solo supone un ejercicio

de transparencia, evaluación de impacto y rendición de cuentas, sino que también podrá ser de utilidad para incorporar buenas prácticas y autoevaluar sus actuaciones de cara a aumentar el grado de cumplimiento de futuras recomendaciones, y a una mejor asignación y priorización de los recursos disponibles.

Análisis del impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en España

Cada año, la CNMC publica un Informe sobre las ayudas públicas concedidas en España que incluye, además de un análisis estadístico de las ayudas concedidas, las principales novedades normativas, resoluciones judiciales y administrativas adoptadas por las autoridades europeas y nacionales, y un resumen de las actuaciones llevadas a cabo por la CNMC y las autoridades autonómicas de competencia en materia de ayudas públicas (CNMC, 2022a). En 2022, como novedad, se acompaña al *Informe de ayudas públicas* de un análisis sectorial de la concesión de ayudas de banda ancha. En concreto, se analiza cómo las ayudas públicas concedidas en este sector han podido influir en la evolución del uso de la fibra óptica y del grado de concentración del mercado español entre 2013 y 2020 (CNMC, 2022b).

Según la Comisión Europea (CE), España ha pasado de ocupar en 2013 el puesto decimoctavo de los países de la UE con mayor conectividad digital (CE, 2014), a situarse en el tercer puesto en 2020 (CE, 2021). Entre una situación y otra, se han invertido en este sector más de 670 millones de euros, de los cuales, 327 millones corresponden a inversión privada, 318 millones a ayudas públicas estatales y 27 millones a programas de ayudas autonómicos.

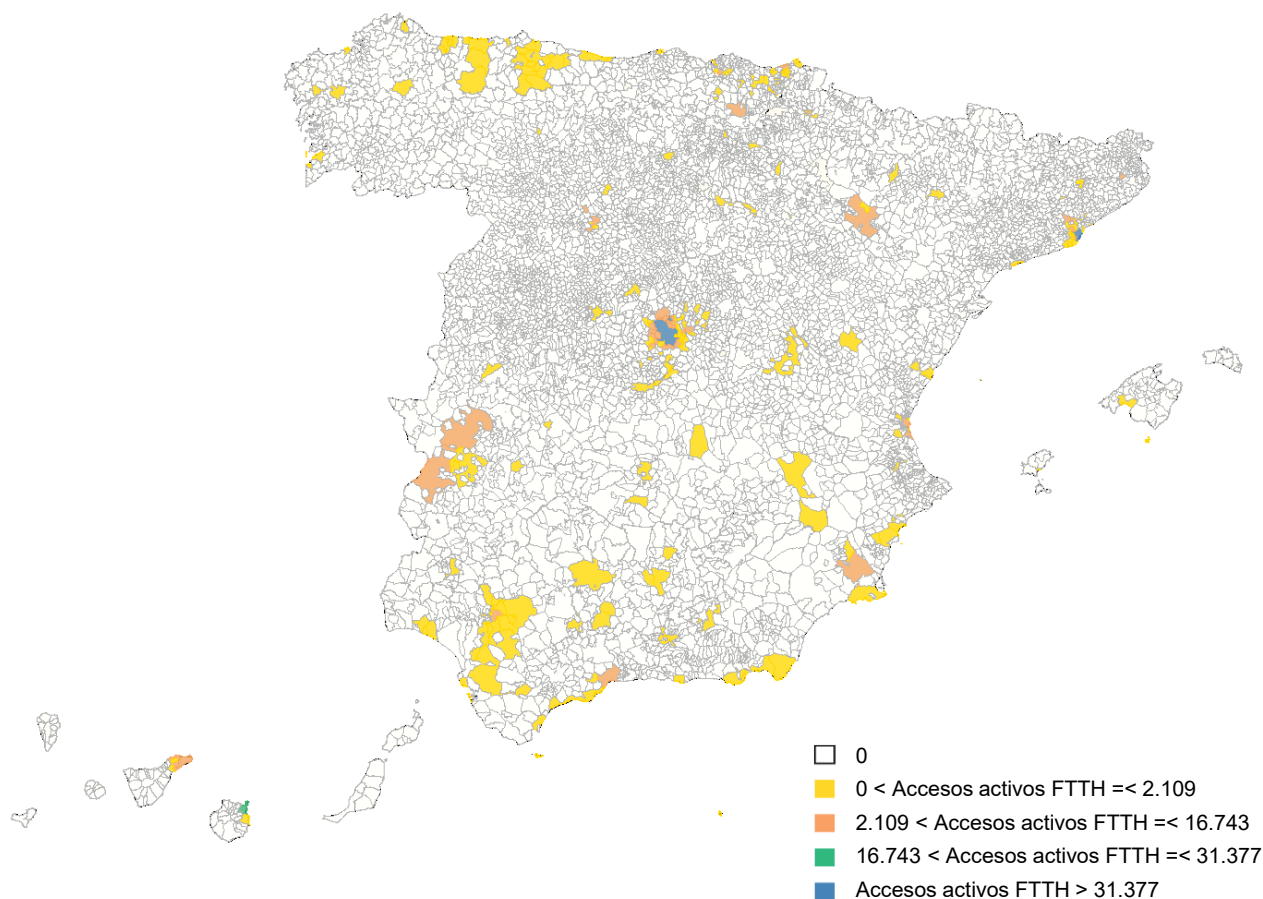
El estudio de la CNMC muestra que, en 2013, la presencia de la fibra óptica en España era reducida: tan solo estaba presente en el 3% de los municipios españoles, con 600.000 accesos activos y, principalmente, en grandes poblaciones (municipios con más de 10.000 habitantes). Por su parte, el grado de concentración del mercado de fibra óptica en España era muy elevado, ya que en

⁸ Se pone de manifiesto que un número reducido de recomendaciones no han podido ser evaluadas, por ejemplo, si la norma sobre la que se realiza la recomendación todavía no ha sido aprobada o si el recurso contencioso-administrativo no está resuelto.

⁹ Se pueden consultar los proyectos galardonados con el *Antitrust Writing Awards* de 2023 en sus diferentes categorías en: <https://awards.concurrences.com/en/awards/2023/soft-laws/>

FIGURA 1

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE ACCESOS ACTIVOS DE FIBRA ÓPTICA EN 2013



FUENTE: *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España (CNMC, 2014).*

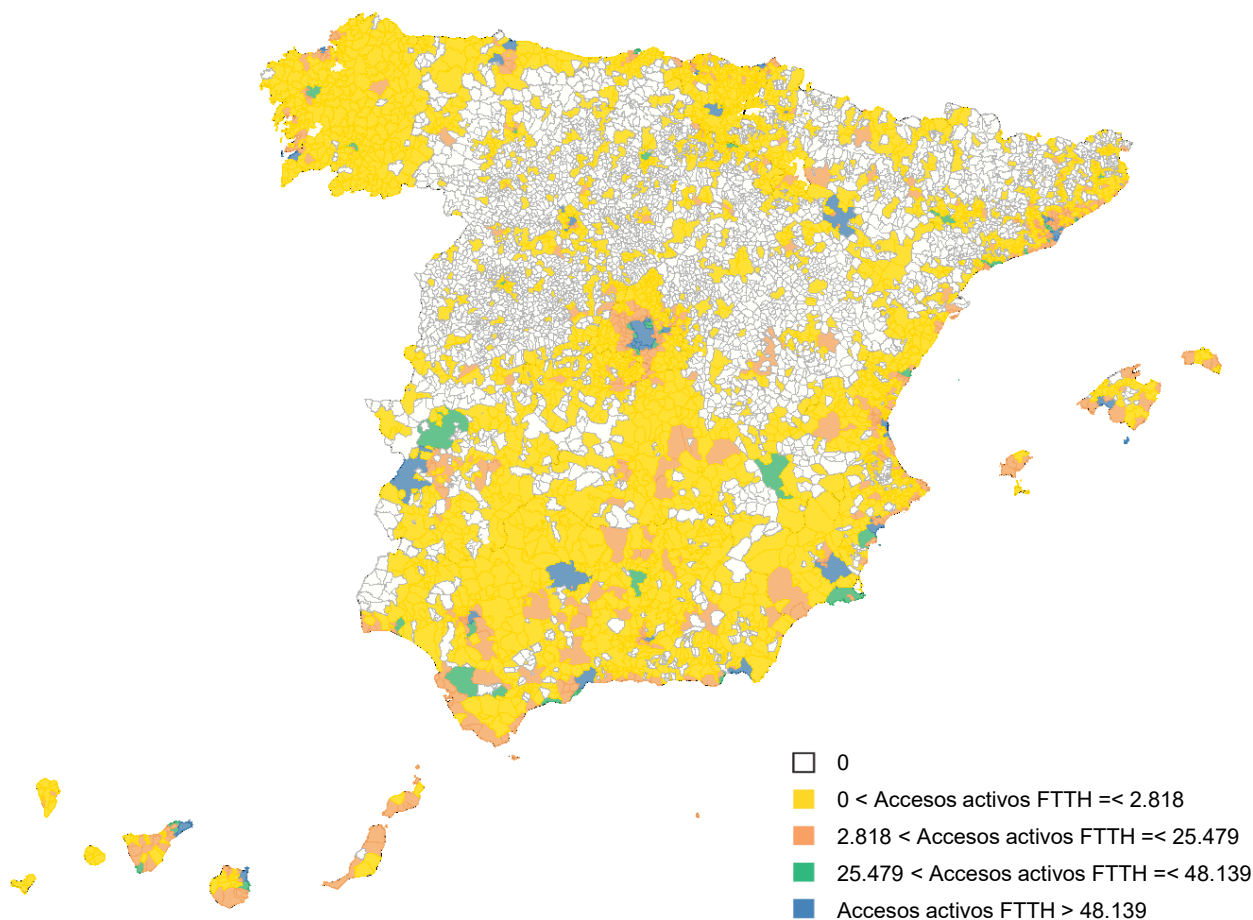
el 97% de los municipios los consumidores no podían elegir operador porque solo prestaba el servicio uno (mayoritariamente, Telefónica). Sin embargo, siete años después, la situación era muy diferente: la presencia de fibra óptica se había extendido al 45% de los municipios españoles (llegando al 95% de los municipios con más de 10.000 habitantes), con más de 11,5 millones de accesos activos (Figuras 1 y 2). Asimismo, la competencia en los mercados, medida por el grado de

concentración, también mejoró sensiblemente: el 91% de los municipios con fibra tenía más de un operador y en más de 3.000 municipios los consumidores podían elegir entre al menos tres operadores.

Esta evolución tan positiva ha venido mayoritariamente motivada por los programas de ayudas públicas (principalmente, estatales, y, en menor medida, autonómicos) y su capacidad para movilizar la iniciativa privada. En efecto, entre 2013 y 2020 se implementaron

FIGURA 2

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE ACCESOS ACTIVOS DE FIBRA ÓPTICA EN 2020



FUENTE: *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España (CNMC, 2020).*

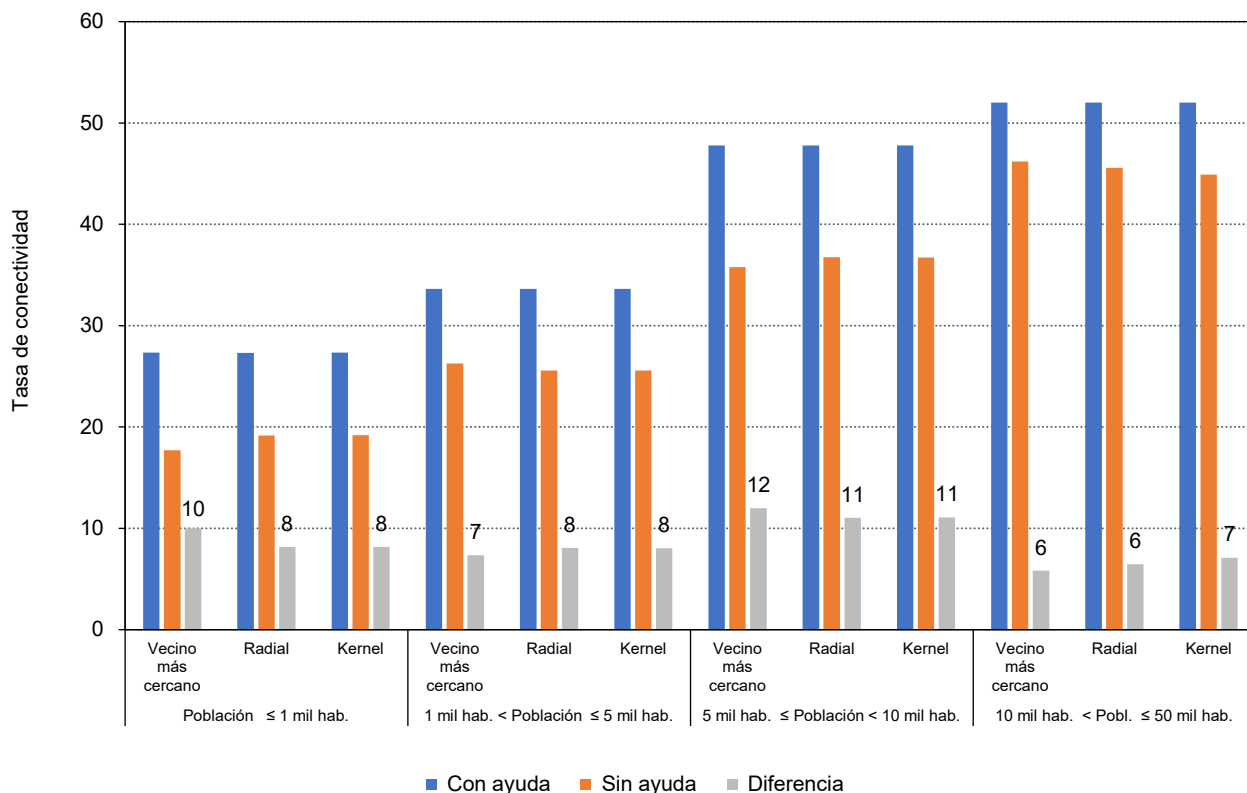
más de 800 expedientes de ayudas estatales y autonómicas para el despliegue de banda ancha (principalmente, fibra óptica), que han supuesto una inversión total de 672 millones de euros (de los cuales, el 51 % eran ayudas públicas), beneficiando a más de 3.500 municipios, en su mayoría (el 70 %) de tamaño reducido (hasta 5.000 habitantes).

Además del análisis descriptivo, el estudio de la CNMC realiza una evaluación de impacto del papel

que las ayudas públicas habrían jugado en esta evolución del mercado. En concreto, a través de la metodología de emparejamiento por puntaje de propensión (PSM, por sus siglas en inglés), el estudio constata que, para el conjunto de España, los programas de ayudas habrían supuesto un aumento de la tasa de conectividad de fibra óptica (es decir, el uso de la red) de 10 puntos porcentuales. El efecto sería mayor (hasta 12 puntos porcentuales) en aquellos municipios de

FIGURA 3

COMPARACIÓN DE LA TASA DE CONECTIVIDAD ENTRE MUNICIPIOS CON AYUDAS Y MUNICIPIOS SIN AYUDAS EN DISTINTAS FRANJAS POBLACIONALES Y SEGÚN EL MÉTODO DE EMPAREJAMIENTO (En %)



FUENTE: *Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de banda ancha en España (CNMC, 2022b).*

tamaño medio (entre 5.000 y 10.000 habitantes) y algo menor (hasta 7 puntos porcentuales) en los municipios más grandes (entre 10.000 y 50.000 habitantes), aunque en este último caso el resultado no es estadísticamente significativo (Figura 3).

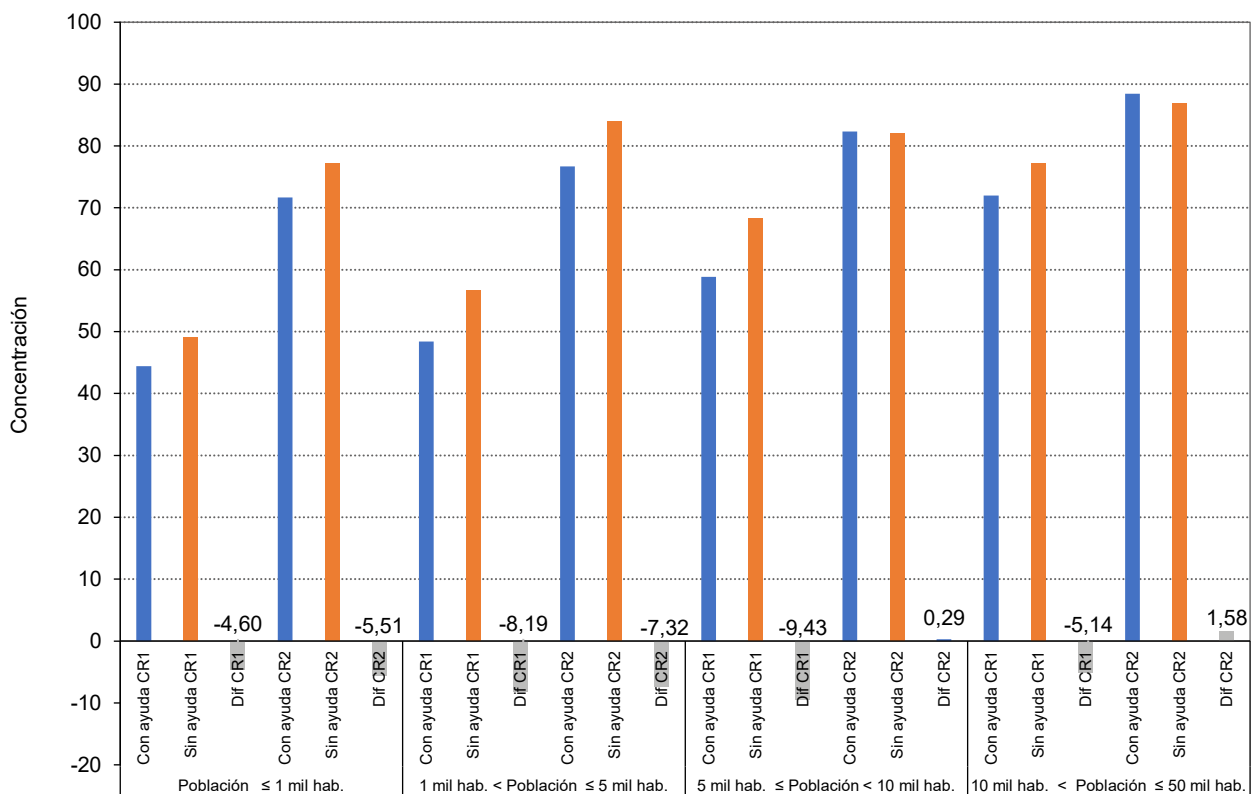
Por su parte, en lo que se refiere al grado de concentración del mercado, el estudio constata que, para el conjunto de España, la cuota de mercado del operador principal se redujo, en media, 7 puntos porcentuales, y la cuota de mercado conjunta de los dos principales

operadores se redujo, en media, 1,5 puntos porcentuales, siendo los efectos más significativos en los municipios de entre 1.000 y 10.000 habitantes (en esta franja poblacional la reducción de la cuota de mercado del primer operador podría llegar hasta los 10 puntos porcentuales) (Figura 4).

En conclusión, a pesar de las limitaciones propias del análisis cuantitativo, el estudio de la CNMC evidencia que las ayudas públicas de los programas estatales y autonómicos para el despliegue de banda ancha

FIGURA 4

COMPARACIÓN DE LA RATIO DE CONCENTRACIÓN ENTRE MUNICIPIOS CON AYUDAS Y MUNICIPIOS SIN AYUDAS EN DISTINTAS FRANJAS POBLACIONALES Y SEGÚN EL MÉTODO DE EMPAREJAMIENTO DE «VECINO MÁS CERCANO» (En %)



FUENTE: Análisis cuantitativo de las Ayudas públicas para el despliegue de banda ancha en España (CNMC, 2022b).

entre 2013 y 2020 han sido eficaces para aumentar el uso de redes (en especial, de la fibra óptica) y para mejorar la competencia en este mercado. Por tanto, se podría afirmar que dichos programas han cumplido con las Directrices de la UE (CE, 2013 y 2022) puesto que se han otorgado donde *a priori* existían fallos de mercado, generando incentivos a la inversión privada y favoreciendo la competencia (hay que recordar que los programas de ayudas obligan a que, una vez se haya desplegado la red, el operador que la esté explotando

ofrezca acceso a dicha infraestructura al resto de operadores interesados, permitiendo la competencia efectiva a nivel minorista).

No obstante, a pesar de la buena evolución del mercado de la fibra óptica en España en los años del estudio, a cierre de 2020, el 51 % de los municipios españoles seguía sin disponer de redes de fibra óptica (la mayoría de ellos, con menos de 1.000 habitantes). Asimismo, la propia Comisión Europea constata que, pese a la buena evolución, aún existe en España (y en el resto de la Unión

Europea) una brecha persistente en términos de conectividad entre zonas urbanas y rurales (CE, 2021 y 2022). Sin embargo, hay margen para el optimismo porque es probable que la finalización de los proyectos que se encuentran actualmente en ejecución (en torno al 20% de los expedientes de programas estatales convocados entre 2013 y 2021) mejore esa situación dado que la mayoría de los municipios beneficiarios de dichos proyectos son de ámbito rural (con menos de 500 habitantes).

En este sentido, la CNMC recomienda en su estudio que se favorezca una mayor coordinación entre Administraciones para evitar duplicidades y solapamientos en la concesión de ayudas, se fomente a través de las ayudas la iniciativa privada, los efectos procompetitivos y la neutralidad tecnológica, y se extienda la cultura de la evaluación *ex post* de los programas de ayudas.

4. Conclusiones

Como se ha puesto de manifiesto, la promoción de la competencia efectiva y la unidad de mercado se ve favorecida por la evaluación de impacto, tanto *ex ante* como *ex post*.

Por un lado, la evaluación *ex ante* que lleva a cabo la CNMC al analizar el grado de aplicación de los principios de regulación económica eficiente por parte del sector público, permite identificar potenciales barreras a la competencia derivadas de la regulación de los mercados (leyes, reglamentos, órdenes...) y de otras formas de intervención pública (contratación, ayudas, licencias...). Dicha evaluación permite formular recomendaciones destinadas a eliminar las restricciones encontradas, y aunque su aplicación no es obligatoria, su seguimiento por parte de las Administraciones públicas está siendo elevado, contribuyendo a que las actuaciones públicas favorezcan la competencia efectiva en los mercados, lo que redundará en un mayor bienestar de los consumidores.

Por otro lado, las dos actuaciones en materia de evaluación *ex post* que ha llevado a cabo la autoridad de competencia española en 2022 también contribuyen a

extender la cultura de la competencia y a identificar posibles campos de mejora. En el caso del proyecto de análisis *ex post* de las actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado, la CNMC ha llevado a cabo un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, que, por un lado, permite evidenciar los efectos positivos que una regulación económica eficiente puede tener en el interés general y, por otro lado, será de utilidad para incorporar mejoras que permitan aumentar el grado de cumplimiento de futuras recomendaciones y realizar una mejor asignación de los recursos disponibles.

Por su parte, el estudio sobre el impacto de las ayudas públicas al despliegue de banda ancha en la conectividad y la competencia en España, pone de manifiesto que dichos programas de ayudas han sido eficaces para incentivar la inversión privada, aumentar el uso de redes de fibra óptica y mejorar la competencia en este mercado. Asimismo, el estudio ayudará a la adopción de decisiones sobre ayudas públicas en el sector de las comunicaciones electrónicas, al identificar la utilidad de las ayudas concedidas sobre los objetivos de conectividad y competencia, y las áreas donde es posible reforzar su efectividad.

Estas actuaciones de evaluación en materia de promoción de la competencia no son un hecho aislado en la CNMC, y prueba de ello es que, en su Plan de Actuaciones 2023-2024, la autoridad de competencia española incorpora entre sus objetivos continuar con el análisis del impacto de sus actuaciones al objeto de aumentar la eficiencia y eficacia de su actividad. De esta manera, la CNMC contribuye a seguir expandiendo la cultura de evaluación en las Administraciones públicas, que promulgan tanto los organismos internacionales como la propia Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Referencias bibliográficas

CE. (2013). *Comunicación de la Comisión Europea: Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda*

- ancha. 2013/C 25/01. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013XC0126%2801%29>
- CE. (2014). *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- CE. (2021). *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- CE. (2022). *Comunicación de la Comisión Europea: Directrices relativas a las ayudas estatales a las redes de banda ancha*. C(2022) 9343 final. https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/124c08a6-1dfd-452e-ad1e-3b9fa8c6ce18_en?filename=2022_broadband_guidelines.zip
- CNMC. (2014). *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España*. ESTAD/SG/0028/14. https://www.cnmc.es/sites/default/files/1539118_8.pdf
- CNMC. (2019). *Los beneficios de la competencia para los consumidores: preguntas y respuestas*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/Gu%C3%ADa_competencia_consumidores_.pdf
- CNMC. (2020). *Análisis geográfico de los servicios de banda ancha y despliegue de NGA en España. Datos diciembre 2020*. ESTAD/CNMC/023/20. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3854041_3.pdf
- CNMC. (2021a). *Plan Estratégico 2021-2026*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/20210421_Plan%20Estrat%C3%A9gico_def.pdf
- CNMC. (2021b). *Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia como motor de la recuperación económica*. G-2021-01. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/3735021_0.pdf
- CNMC. (2022a). *Informe de la CNMC sobre las ayudas públicas en España en 2022*. IAP/CNMC/001/22. <https://www.cnmc.es/expedientes/iapcnmc00122>
- CNMC. (2022b). *Análisis cuantitativo de las ayudas públicas para el despliegue de redes de banda ancha en España*. EI/01/2022. <https://www.cnmc.es/expedientes/ei012022>
- KPMG. y VVA. (2022a). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Informe de cumplimiento*. REFORM/SC2020/062. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Informe%20de%20cumplimiento%20\(ES\).pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Informe%20de%20cumplimiento%20(ES).pdf)
- KPMG. y VVA. (2022b). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Informe final: resumen y conclusiones del estudio*. REFORM/SC2020/062. https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/CNMC/DocumentosReferencia/202210_Publica%C3%B3n%20proyecto%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto.zip
- KPMG. y VVA. (2022c). *Impacto de la promoción de la competencia y las reformas de la unidad de mercado en España. Manual - Metodología para la evaluación de actos de promoción de la competencia de la CNMC*. REFORM/SC2020/062. [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodolog%C3%ADa%20de%20impacto%20\(ES\).pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/Evaluacion_impacto/Manual%20Metodolog%C3%ADa%20de%20impacto%20(ES).pdf)
- OCDE. (2013). *Evaluation of competition enforcement and advocacy activities: the results of an OECD survey*. DAF/COMP/WP2(2012)7 final. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2012\)7/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2012)7/FINAL&docLanguage=En)
- OCDE. (2019). *Competition Assessment Toolkit: Volume 1 (principles), Volume 2 (guidance) and Volume 3 (operational manual)*. <https://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>