

Informe Especial

La banda ancha en los Estados miembros de la UE: pese a los avances, no se cumplirán todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión. Iliana Ivanova, Decana de la Sala y Miembro ponente, contó con la colaboración de Mihail Stefanov, jefe de Gabinete, y James Verity, agregado de Gabinete; Niels-Erik Brokopp, gerente principal; Romuald Kayibanda, jefe de tarea, y Przemyslaw Dowgialo, Alessandra Falcinelli, Anna Fiteni, Agota Marczinko, Ana Popescu, Michael Spang, Lutz Venske y Angelika Zych, auditores.



De izquierda a derecha: Angelika Zych, Niels-Erik Brokopp, Romuald Kayibanda, James Verity, Iliana Ivanova, Lutz Venske, Mihail Stefanov y Agota Marczinko.

ÍNDICE

	Apartados
Glosario y abreviaturas	
Resumen	I - IX
Introducción	1 - 12
Importancia de la banda ancha	1 - 5
Políticas de banda ancha de la UE	6 - 8
Apoyo financiero de la UE a infraestructuras de banda ancha	9 - 12
Alcance y enfoque de la fiscalización	13 - 15
Observaciones	16 - 78
Pese a que la cobertura de banda ancha está mejorando en toda la UE, algunos objetivos de la Estrategia Europa 2020 parecen difícilmente alcanzables	16 - 34
Todos los Estados miembros lograron la cobertura de banda ancha básica en 2016	17
Dos de los cinco Estados miembros examinados pueden lograr el objetivo de cobertura de 30 Mbps para 2020, pero las zonas rurales siguen resultando problemáticas en la mayoría de los Estados miembros	18 - 22
Aunque probablemente la mayoría de los Estados miembros examinados no logrará el objetivo de asimilación en 2020...	23 - 24
... tres de los Estados miembros examinados según sus planes actuales, tienen posibilidades de lograr los objetivos de 2025	25 - 26
Los Estados miembros valoraron positivamente el apoyo de la Comisión, pero su seguimiento no está coordinado entre las direcciones generales.	27 - 34
Todos los Estados miembros elaboraron estrategias para la banda ancha, pero existían deficiencias en los que se examinaron	35 - 48
Algunos Estados miembros desarrollaron estrategias, pero con retraso, y sus objetivos no siempre fueron coherentes con los de la Estrategia Europa 2020	36 - 40
Las estrategias de los Estados miembros examinados presentadas ante la Comisión no eran siempre completas	41 - 44
No todos los Estados miembros examinados han abordado los retos asociados a su infraestructura heredada	45 - 48

El avance hacia la consecución de los objetivos de banda ancha de los Estados miembros se vio limitado por varios factores	49 - 78
En algunos Estados miembros, la financiación en las zonas rurales y suburbanas no se ha tratado adecuadamente	50 - 62
El marco jurídico y competitivo plantea un problema en dos Estados miembros	63 - 69
Algunos Estados miembros mejoraron el proceso de coordinación de inversiones en banda ancha pero se constató una falta de coordinación entre los períodos de programación en un Estado miembro examinado	70 - 78
Conclusión y recomendaciones	79 - 87
Anexo – Mapas de cobertura de 30 Mbps en Europa	
Respuestas de la Comisión y del BEI	

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

Asimilación	En el contexto del presente informe, la asimilación es un indicador seleccionado por la Comisión Europea. Se define como el porcentaje de hogares que cuentan con una suscripción de banda ancha con respecto al número total de hogares.
Condiciones <i>ex ante</i>	Condiciones basadas en criterios predefinidos que se consideran requisitos previos necesarios para un uso eficaz y eficiente de la ayuda de la Unión. Al preparar los programas operativos (PO) del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE) en el período de programación 2014-2020, los Estados miembros tienen que valorar si se cumplen estas condiciones y, de no ser así, elaborar planes de acción para garantizar su cumplimiento antes del 31 de diciembre de 2016.
DG	Dirección General
DG Agricultura y Desarrollo Rural	Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural
DG Asuntos Económicos y Financieros	Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros
DG Competencia	Dirección General de Competencia
DG Política Regional y Urbana	Dirección General de Política Regional y Urbana
DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías	Dirección General Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEIE	Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas
Fondos EIE	Fondos Estructurales y de Inversión Europeos
Gbps	Unidad de transferencia de datos equivalente a 1 000 000 000 de bits por segundo.
Kbps	Unidad de transferencia de datos equivalente a 1 000 bits por segundo.
Mbps	Unidad de transferencia de datos equivalente a 1 000 000 de bits por segundo.
MCE	Mecanismo «Conectar Europa»
Objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020	Objetivos relativos a la banda ancha establecidos en la Agenda Digital para Europa, una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 adoptadas por la Comisión en 2010. Estos objetivos son i) llevar la banda ancha básica (> 144 Kbps) a todos los europeos para 2013, ii) garantizar la cobertura de banda ancha rápida (> 30 Mbps) para todos los europeos para 2020, y iii) asegurar la asimilación de la banda ancha ultrarrápida

	(> 100 Mbps) en el 50 % o más de los hogares europeos para 2020.
Objetivos de la sociedad del gigabit para 2025	En septiembre de 2016, en una Comunicación comúnmente conocida como «Gigabit Society for 2025» la Comisión definió tres objetivos estratégicos para 2025 para complementar los establecidos en la Agenda Digital para 2020.
Operador histórico	Empresa que solía funcionar como un monopolio pero que ahora presta servicios de manera competitiva. Muchos operadores históricos han heredado ventajas de su anterior condición monopolística (por ejemplo, redes y clientes).
PNBA	Plan nacional de banda ancha
PO	Programa operativo
Red troncal	Tramos principales de hardware y transmisión de alta velocidad de una red de telecomunicaciones (como internet).
UE	Unión Europea

RESUMEN

La banda ancha

- I. Banda ancha es el término comúnmente utilizado para referirse a velocidades de internet más rápidas y a otras características técnicas que permiten acceder a nuevos contenidos, aplicaciones y servicios, o suministrarlos. Hoy en día, debido a la creciente importancia de los datos digitales, las buenas conexiones a internet son esenciales, no solo para que las empresas europeas sigan siendo competitivas en la economía global, sino también, en términos más generales, para fomentar la inclusión social.
- II. En su Estrategia Europa 2020, la UE estableció en 2010 tres objetivos para la banda ancha: llevar la banda ancha básica --hasta 30 Mbps (megabits por segundo)-- a todos los europeos para 2013, proporcionar banda ancha rápida a todos los europeos (más de 30 Mbps) para 2020, y asegurar la asimilación de la banda ancha ultrarrápida (más de 100 Mbps) en el 50 % o más de los hogares europeos para 2020. En apoyo de estos objetivos, la UE ha aplicado una serie de medidas políticas y reglamentarias y ha puesto a disposición de los Estados miembros 15 000 millones de euros en el período 2014-2020 a través de una serie de fuentes y tipos de financiación, entre los que se cuentan 5 600 millones de euros en préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?

- III. El Tribunal examinó la eficacia de las medidas adoptadas por la Comisión Europea y los Estados miembros para lograr los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020.
- IV. La fiscalización abarcó los períodos de programación de 2007-2013 y 2014-2020, y todas las fuentes de financiación de la UE, incluida la financiación facilitada por el BEI. El trabajo de auditoría se centró asimismo en todos los servicios de la Comisión que desempeñan un papel significativo en la banda ancha, así como en el BEI. Para conocer más de cerca la situación en el ámbito nacional, se examinaron cinco Estados miembros: Irlanda, Alemania, Hungría, Polonia e Italia. El Tribunal también visitó a muchas otras

partes interesadas (como autoridades nacionales de reglamentación, asociaciones de empresas y telecomunicaciones, asociaciones de consumidores y sindicatos).

Constataciones del Tribunal

- V. El Tribunal constató que, aunque en general la cobertura de banda ancha haya mejorado en toda la UE, no se lograrán todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Las zonas rurales, que tienen menos incentivos para invertir en el suministro de banda ancha para el sector privado, siguen estando peor conectadas que las ciudades, y el objetivo de asimilación de banda ancha ultrarrápida dista mucho de haberse cumplido.
- VI. En cuanto a los tres objetivos, prácticamente todos los Estados miembros lograron el objetivo de cobertura de banda ancha básica en 2013, pero probablemente no ocurrirá lo mismo con el objetivo de 2020 para la banda ancha rápida. Las zonas rurales siguen siendo problemáticas en la mayoría de los Estados miembros, pues a mediados de 2017 catorce de ellos contaban con una cobertura inferior al 50 % en dichas zonas. En el tercer objetivo, la asimilación de banda ancha ultrarrápida, solo el 15 % de los hogares se habían abonado a conexiones de internet de esta velocidad a mediados de 2017, cuando el objetivo para 2020 era el 50 %. A pesar de estos problemas, si sus planes se aplican según lo previsto, tres de los cinco Estados miembros analizados tienen muchas posibilidades de lograr los objetivos de la Comisión para 2025, uno de los cuales consiste en que todos los hogares cuenten con acceso a banda ancha ultrarrápida, actualizable a 1 Gbps. Los Estados miembros valoraron positivamente el apoyo de la Comisión, pero el seguimiento no está coordinado entre las direcciones generales.
- VII. Todos los Estados miembros habían elaborado estrategias de banda ancha, pero las que se examinaron presentaban deficiencias. Algunos Estados miembros finalizaron con retraso sus estrategias, y sus objetivos no siempre eran coherentes con los de la Estrategia Europa 2020. El hecho de que no todos los Estados miembros hubieran resuelto los problemas relacionados con su infraestructura de internet heredada (su infraestructura telefónica) podía tener repercusiones en el logro de una velocidad adecuada a medio y largo plazo.

VIII. Varios factores frenaron los progresos de los Estados miembros en el cumplimiento de los objetivos de banda ancha: en tres de los examinados no se abordó adecuadamente la financiación de las zonas rurales y suburbanas, y un importante proyecto del BEI financiado a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas no se destinó a las zonas más necesitadas del apoyo del sector público. El Tribunal constató que los marcos jurídicos y competitivos plantearon problemas en dos Estados miembros, y en otro detectó asimismo falta de coordinación entre los períodos de programación.

Recomendaciones del Tribunal

IX. El Tribunal formula recomendaciones en tres ámbitos: la planificación estratégica, el marco normativo y el fomento de la competencia mediante la financiación. Entre otras, se formularon las siguientes recomendaciones:

- Los Estados miembros deberían elaborar nuevos planes para el período posterior a 2020.
- La Comisión debería aclarar la aplicación de las directrices sobre ayudas estatales, pues la interpretación que hacen de ellas algunos Estados miembros puede limitar su inversión en banda ancha, y también respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por fomentar una mayor competencia en la prestación de los servicios de banda ancha incentivando la creación de redes adecuadas y agrupando proyectos más pequeños en los de tamaño crítico cuando proceda.
- El BEI debería dirigir las ayudas que concede a través del FEIE y del Fondo de banda ancha para conectar Europa a proyectos de pequeña y mediana envergadura en los ámbitos en los que el apoyo al sector público es más necesario, con arreglo al objetivo de apoyar proyectos de mayor riesgo.

INTRODUCCIÓN

Importancia de la banda ancha

1. El acceso a datos digitales a través de internet desempeña un papel cada vez más importante en las vidas de los ciudadanos, los Gobiernos y las empresas. Para que Europa siga siendo competitiva en la economía mundial, son fundamentales unos niveles adecuados de velocidad y acceso a internet como los que proporciona la banda ancha. Por ejemplo:

- Un incremento del 10 % en conexiones de banda ancha en un país podría suponer un aumento del PNB per cápita del 1 % anual¹.
- Un aumento del 10 % en las conexiones de banda ancha podría mejorar la productividad en un 1,5 % en los próximos cinco años².
- Las inversiones en banda ancha también contribuirán a impartir educación, promover la inclusión social y beneficiar a regiones rurales y remotas.

Algunas partes interesadas³ consideran que la banda ancha es tan importante que debería considerarse un servicio público esencial, junto a otros servicios públicos como las carreteras, el agua, la electricidad y el gas.

2. El término «banda ancha» no tiene un significado técnico específico en el contexto del acceso a internet, pero se utiliza para referirse a toda infraestructura de acceso a internet de alta velocidad que está disponible en todo momento y es más rápida que el acceso tradicional mediante marcado. La Comisión ha definido tres categorías de velocidades de descarga:

¹ L. Holt, M. Jamison, «Broadband and contributions to economic growth: lessons from the US experience», Telecommunications Policy, v. 33, pp. 575-581; Foro Mundial de Líderes de la Industria, Broadband enabled innovation, UIT, 2011.

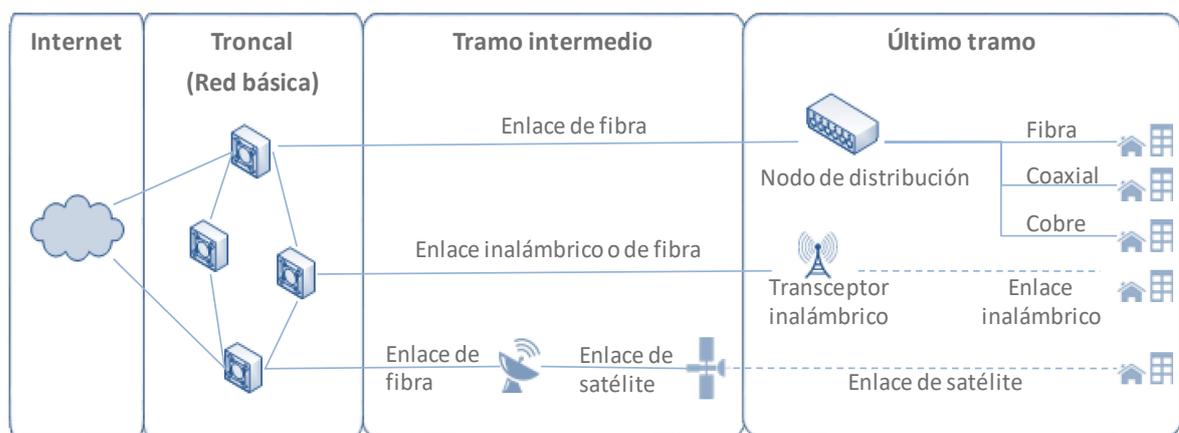
² Véase la versión revisada de la Agenda Digital para Europa (2012).

³ Por ejemplo, Intelligent Community Forum Canada y BDO Canada.

- «banda ancha básica»: para velocidades entre 144 Kbps y 30 Mbps;
- «banda ancha rápida»: para velocidades entre 30 Kbps y 100 Mbps;
- «banda ancha ultrarrápida»: para velocidades superiores a 100 Mbps.

3. Una red de acceso a banda ancha se compone habitualmente de tres partes: la red troncal, la conexión del tramo intermedio y la conexión del último tramo hasta los usuarios finales (véase la **ilustración 1**)⁴.

Ilustración - Segmentos de una red de banda ancha



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4. Al evaluar la velocidad de internet existe una diferencia importante entre velocidades de carga y descarga. La velocidad de descarga hace referencia a la velocidad a la que se reciben los datos desde un sistema remoto, como al navegar por internet o transmitir vídeos, mientras que por velocidad de carga se entiende la velocidad a la que se envían los datos a un sistema remoto, como al realizar videoconferencias. Otras características técnicas son cada vez más importantes para el suministro de determinados servicios (como videoconferencia, computación en nube, conducción automatizada y sanidad electrónica). El tipo de infraestructura utilizado determina el límite máximo de la velocidad de conexión. Existen cinco tipos de infraestructura que pueden prestar servicios de banda ancha: las líneas de fibra óptica, el cable coaxial, las líneas telefónicas de cobre, la infraestructura

⁴ Comisión Europea, *Guía de la inversión de banda ancha de alta velocidad*, 2014.

terrestre inalámbrica (zonas de antena/torres) y por satélite (véase el **cuadro 1**). Debido a los rápidos avances tecnológicos, están surgiendo otras tecnologías que también pueden prestar servicios de banda ancha rápida (véase el **recuadro 1**).

Cuadro 1 - Tipos de infraestructura de banda ancha y tecnología comercial actual*¹

Alámbrica e inalámbrica	Infraestructura	Velocidad de descarga indicativa	Velocidad de carga indicativa
Alámbrica	Fibra	Hasta 2,5 Gbps	Hasta 1,2 Gbps
	Cable coaxial	300 Mbps hasta 2 Gbps	Hasta 50 Mbps
	Línea de cobre telefónica	5 Mbps hasta 100 Mbps	Hasta 10 Mbps
Inalámbrica	Inalámbrica terrestre	60 Mbps	Hasta 10 Mbps
	Satélite	Hasta 20 Mbps	Hasta 8 Mbps

¹ La velocidad real que reciban los clientes dependerá de los proveedores y de las actualizaciones técnicas.

Fuente: Análisis del Tribunal basado en información de Acreo Swedish ICT.

Recuadro 1 – Avances tecnológicos

- **Soluciones de internet híbridas:** Combinan la red telefónica de cobre y la red móvil 4G para aumentar la velocidad a los usuarios, utilizando una pasarela específica (un tipo de módem). Esta solución ya se utiliza en Bélgica y en los Países Bajos, con velocidades de 30 Mbps en zonas que anteriormente estaban insuficientemente atendidas.

- **Industria de satélites:** Proporciona en la actualidad banda ancha por satélite de próxima generación. Dos novedades recientes son los satélites de alto rendimiento y los satélites de órbita no geoestacionaria. Con la utilización de estos tipos de satélites en el futuro se podrán ofrecer conexiones superiores a 30 Mbps a un mayor número de usuarios de zonas rurales o remotas.

- **5G:** Redes móviles de quinta generación que constituyen el siguiente nivel de telecomunicaciones inalámbricas. El objetivo de la planificación de la 5G es lograr una capacidad superior a la de la 4G posibilitando una mayor densidad de usuarios de banda ancha móvil, y prestando soporte a comunicaciones entre dispositivos más fiables y masivas. La 5G incluye tres elementos: (1) mejora de la banda ancha móvil, (2) internet de las cosas masiva, y (3) servicios en misiones críticas (como los vehículos autónomos). 5G requiere infraestructura del tramo intermedio basada en fibra, de modo

que complementa, pero no reemplaza, a las redes de banda ancha y alta velocidad cercanas al usuario final.

5. Cada una de estas tecnologías posee sus propias características, costes y beneficios: la línea de cobre telefónica es la tecnología más barata para una velocidad inferior, y la fibra ofrece la mayor velocidad a un coste más elevado. Las aplicaciones futuras relacionadas con la internet de las cosas (véase el **recuadro 2**) exigirán velocidades, escala y fiabilidad mayores de estas redes⁵. En general, el desarrollo de la tecnología que ofrece mayores velocidades es más caro que el de la tecnología que ofrece velocidades inferiores, aunque los gastos de mantenimiento son menores. Además, es probable que los gastos de gestión de los operadores se reduzcan progresivamente cuando se clausuren las redes heredadas.

Recuadro 2– La internet de las cosas

La internet de las cosas es una red de dispositivos físicos con la capacidad de transferir datos sin la necesidad de la interacción de humano a humano o de humano a ordenador. Algunos ejemplos son: hogares inteligentes (como control del termostato, la iluminación o la música), ciudades inteligentes (como control del alumbrado, los semáforos o el aparcamiento), vehículos autónomos o agricultura inteligente (que combina datos sobre la humedad del suelo o el uso de pesticidas con el tratamiento de imágenes avanzado).

Políticas de banda ancha de la UE

6. La Estrategia Europa 2020, lanzada en 2010, es la estrategia a largo plazo de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador⁶. Contiene siete iniciativas emblemáticas y, una de ellas, «Una agenda digital para Europa»⁷, establece objetivos para un acceso a internet rápido y ultrarrápido con el fin de maximizar el potencial social y económico de las tecnologías de la Información y la comunicación (TIC), en particular de internet, para los

⁵ *The State of Broadband*, Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, UIT & Unesco, septiembre de 2017.

⁶ COM(2010) 2020, EUROPA 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

⁷ COM(2010) 245.

ciudadanos y las empresas. La Agenda Digital, actualizada en 2012⁸, establece tres objetivos para la banda ancha:

- en 2013, llevar la banda ancha básica a todos los europeos;
- en 2020, garantizar la cobertura de banda ancha rápida (> 30 Mbps) para todos los europeos;
- en 2020, asegurar la asimilación de la banda ancha ultrarrápida (> 100 Mbps) en el 50 % o más de los hogares europeos.

Los dos primeros objetivos se orientan a suministrar determinadas velocidades, mientras que el tercero está relacionado con la demanda de los usuarios. Dichos objetivos se han convertido en una referencia para las políticas públicas en toda la UE, y han proporcionado orientación a la inversión pública y privada. En el **recuadro 3** figura el objetivo equiparable en los Estados Unidos.

Recuadro 3 – Objetivos de banda ancha en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, el plan nacional de banda ancha «*Connecting America*» se aprobó en marzo de 2010 y recomendaba que el país adoptara y persiguiera seis metas para 2020, la primera de las cuales consistía en que al menos 100 millones de viviendas estadounidenses debían contar con velocidades de descarga de 100 megabits por segundo como mínimo y velocidades de carga real de 50 megabits por segundo como mínimo. Por tanto, los objetivos no incluían al 100 % de la población y las metas especificaban velocidades de carga y descarga reales.

7. En 2010, la Comisión también creó un marco común para la acción en la UE y en los Estados miembros con el fin de cumplir dichas metas. Algunos de los requisitos que debían cumplir los Estados miembros eran: i) desarrollar y poner en funcionamiento planes nacionales de banda ancha para 2012, ii) adoptar medidas, entre ellas disposiciones

⁸ COM(2012) 784. Como Comunicación de la Comisión, constituye Derecho indicativo de la UE, y no posee carácter normativo.

jurídicas, para facilitar la inversión en banda ancha, y iii) utilizar plenamente los Fondos Estructurales y de Desarrollo Rural.

8. En septiembre de 2016, en una Comunicación comúnmente denominada «Gigabit Society for 2025»⁹ la Comisión definió tres objetivos estratégicos para 2025 para complementar los establecidos en la Agenda Digital para 2020.

- Conectividad de 1 gigabit¹⁰ como mínimo para todos los principales impulsores socioeconómicos (como escuelas, centros de transporte y principales proveedores de servicios públicos).
- Cobertura 5G ininterrumpida para todas las zonas urbanas y las principales vías de transporte terrestre.
- 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.

Apoyo financiero de la UE a infraestructuras de banda ancha

9. La Comisión Europea estimó en 2013 que, para alcanzar los objetivos de banda ancha para 2020, serán necesarios hasta 250 000 millones de euros¹¹. Sin embargo, la reutilización de infraestructura existente y la aplicación eficaz de la Directiva sobre la reducción de los costes¹² podría reducir estos costes¹³.

⁹ COM(2016) 587.

¹⁰ Un gigabit por segundo son 1 000 Mbps, considerablemente más rápido que los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

¹¹ Comisión Europea, *The socio-economic impact of bandwidth*, 2013, p. 207.

¹² 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 (DO L 155 de 23.5.2014, p. 1).

¹³ Fibre to the Home Council Europe, News Flash, «Costs for fibre based Gigabit Society significant but achievable», Conferencia FTTH, Marsella, 16 de febrero de 2017.

10. El sector de las telecomunicaciones es el principal inversor privado en infraestructuras de banda ancha. Algunos segmentos del mercado, como las zonas rurales, no resultan atractivos para los inversores privados, por lo que resulta necesaria la financiación del sector público, ya sea nacional, regional o municipal, para suministrar una conectividad de banda ancha aceptable en estas zonas. La UE representa una fuente de financiación adicional que complementa a otras fuentes de financiación pública (nacionales, regionales o locales) en las zonas que sufren deficiencias del mercado. En algunos Estados miembros, puede constituir la principal fuente de financiación pública.

11. Para el período de programación 2014-2020, la UE ha puesto a disposición de los Estados miembros cerca de 15 000 millones de euros, incluidos 5 600 millones de euros en préstamos del BEI, para apoyar la banda ancha, un considerable aumento con respecto a los 3 000 millones de euros para el período 2007-2013. Esto representa aproximadamente el 6 % de la inversión total necesaria. Existen cinco fuentes de financiación principales (véase el **cuadro 2**).

Cuadro 2 - Resumen de las fuentes de financiación para los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020

Fuente de financiación	Tipo de ayuda	Importe en el período de programación (millones de euros)	
		2014-2020	2007-2013
Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE):	Subvenciones	6 019	2 456
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER),			
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	Subvenciones	921	282
Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) ¹	Préstamos	2 032	-
Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)			
Instrumento de deuda del MCE	Préstamos	16	
Iniciativa WiFi4EU	Subvenciones	120	
Fondo de banda ancha para conectar Europa, del cual	Capital	240	-
de la Comisión		100	
		140	

del BEI y el FEIE			
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	Préstamos	5 600	
Total disponible		14 948	2 738

¹ Importes del FEIE al final de junio de 2017.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo basado en datos de la Comisión y del BEI.

12. La Comisión, junto con los Estados miembros, gestiona los Fondos Estructurales (FEDER y Feader), y también proporciona una garantía en apoyo de los proyectos financiados por el BEI. Este es responsable de la gestión de sus propios préstamos, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). La Comisión gestiona el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), y prevé que parte de los fondos disponibles para la banda ancha en el marco de dicho mecanismo se inviertan en el Fondo de banda ancha para conectar Europa, que será gestionado por un gestor de fondos independiente y recibirá el mandato de actuar con arreglo a las condiciones establecidas por el BEI, la Comisión y demás socios financieros.

ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

13. En la fiscalización se examinó la eficacia de las medidas adoptadas por la Comisión, los Estados miembros y el BEI para lograr los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020. Esto reviste una especial relevancia dado que se aproxima el plazo de 2020 y la Comisión ha comunicado nuevos objetivos para 2025. Para ello, el Tribunal examinó:

- si es probable que los Estados miembros logren los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020 y si la Comisión ha hecho un seguimiento de este cumplimiento;
- si los Estados miembros habían desarrollado estrategias adecuadas para lograr tales objetivos;
- si los Estados miembros habían aplicado eficazmente sus estrategias, en particular las medidas y fuentes de financiación elegidas (incluido el BEI) y los marcos normativos, competitivos y tecnológicos establecidos.

Asimismo, el Tribunal examinó el apoyo de la Comisión en las tres cuestiones.

14. La fiscalización abarcó todas las fuentes de financiación enumeradas en el **cuadro 2**: FEDER, Feader, MCE, FEIE, préstamos del BEI y Fondo de banda ancha para conectar Europa.

Se centró en cinco Estados miembros: Irlanda, Alemania, Hungría, Polonia e Italia, que representan aproximadamente el 40 % de la población de la UE, y se seleccionaron con el fin de establecer un equilibrio entre la distribución geográfica y aspectos de la cobertura de la banda ancha como la ruralidad y el coste de la suscripción. La fiscalización abarcó los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020.

15. En la UE, la fiscalización abarcó todas las direcciones generales de la Comisión que desempeñan un papel importante en la banda ancha¹⁴, y el BEI en lo relativo al FEIE y el Fondo de banda ancha para conectar Europa. El equipo auditor visitó a varias partes interesadas y ONG en Bruselas y en los Estados miembros: asociaciones de telecomunicaciones, de consumidores y de empresas. Las visitas a los Estados miembros examinados se realizaron en los ministerios responsables de establecer y aplicar la estrategia de banda ancha, en los órganos responsables de gestionar los programas financiados mediante los Fondos EIE, en las oficinas competentes para la banda ancha, y en las autoridades nacionales de reglamentación. El Tribunal también contó con las aportaciones de expertos en telecomunicaciones en las observaciones, conclusiones y recomendaciones del presente informe.

OBSERVACIONES

Pese a que la cobertura de banda ancha está mejorando en toda la UE, algunos objetivos de la Estrategia Europa 2020 parecen difícilmente alcanzables

16. El Tribunal evaluó los progresos alcanzados por los Estados miembros desde 2010 en los tres objetivos de la Agenda Digital (véanse los **apartados 6 y 7**) teniendo en cuenta si tenían posibilidades de lograr los objetivos de 2025, y valoró el seguimiento de la Comisión y su apoyo a los Estados miembros.

¹⁴ DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Política Regional y Urbana, DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Asuntos Económicos y Financieros y DG Competencia.

Todos los Estados miembros lograron la cobertura de banda ancha básica en 2016

Objetivo 1: Llevar la banda ancha básica a todos los europeos en 2013

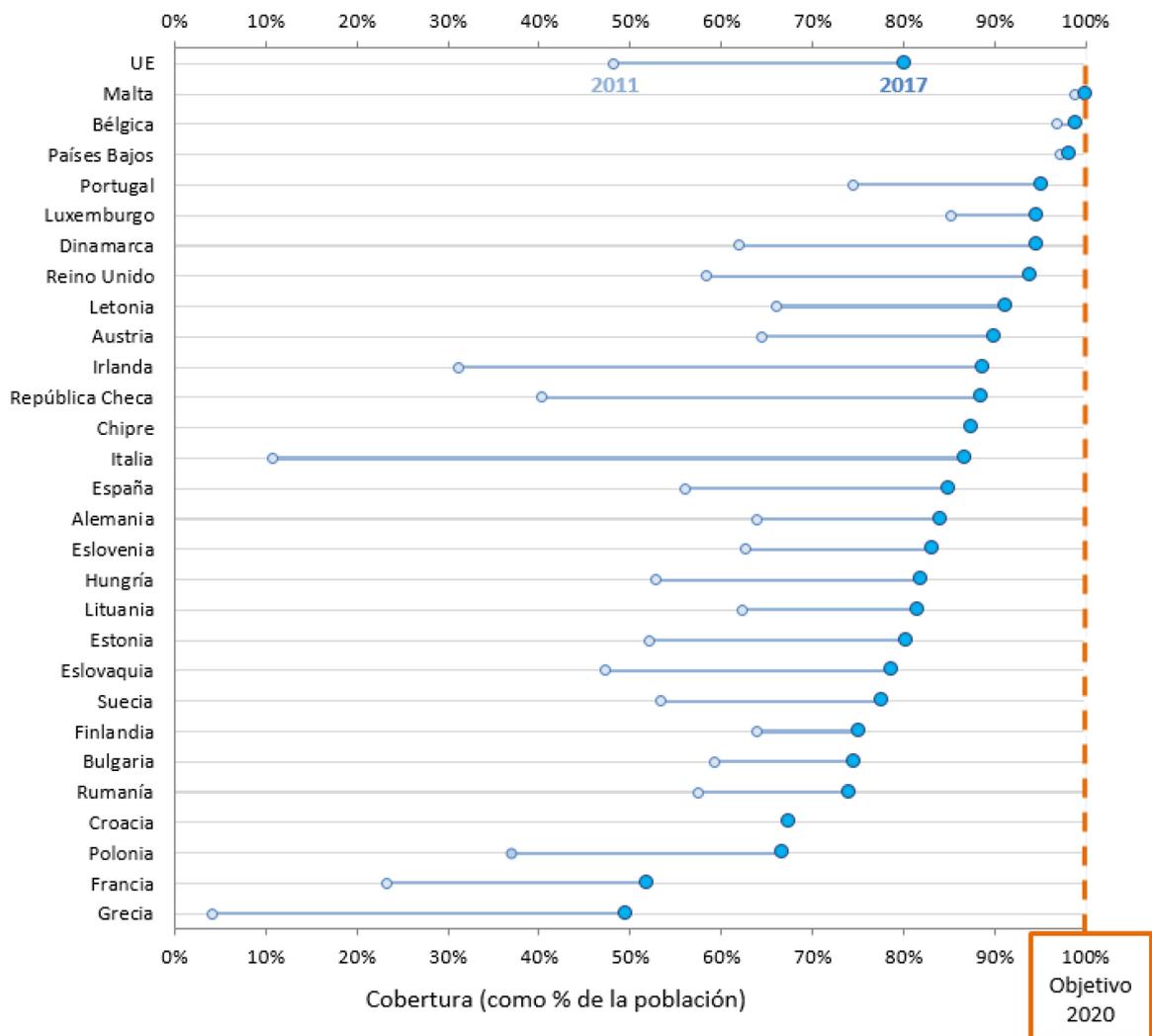
17. A finales de 2013, todos los Estados miembros excepto los tres Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) habían conseguido el objetivo de cobertura de banda ancha básica. A finales de junio de 2016, prácticamente todos los ciudadanos de la UE contaban con acceso a redes de banda ancha básicas y el 98 % de los hogares disponían de acceso a conexiones fijas de banda.

Dos de los cinco Estados miembros examinados pueden lograr el objetivo de cobertura de 30 Mbps para 2020, pero las zonas rurales siguen resultando problemáticas en la mayoría de los Estados miembros

Objetivo 2: Garantizar la cobertura de banda ancha rápida (> 30 Mbps) para todos los europeos en 2020.

18. El Tribunal constató una mejora considerable en la mayoría de los Estados miembros con respecto a este objetivo. En toda la UE, el porcentaje de hogares con acceso a banda ancha rápida aumentó, pasando del 48 % en 2011 al 80 % en junio de 2017. Malta ya había alcanzado el objetivo en esa fecha. Sin embargo, siguen existiendo diferencias importantes entre los Estados miembros: Grecia y Francia habían logrado una cobertura de alrededor del 50 %, y otros siete Estados miembros se mantuvieron por debajo del 80 % (véase la ***ilustración 2***).

Ilustración 2 - Cobertura de 30 Mbps en todos los Estados miembros en 2011 y 2017



Nota: No se disponía de datos sobre Chipre y Croacia en 2011.

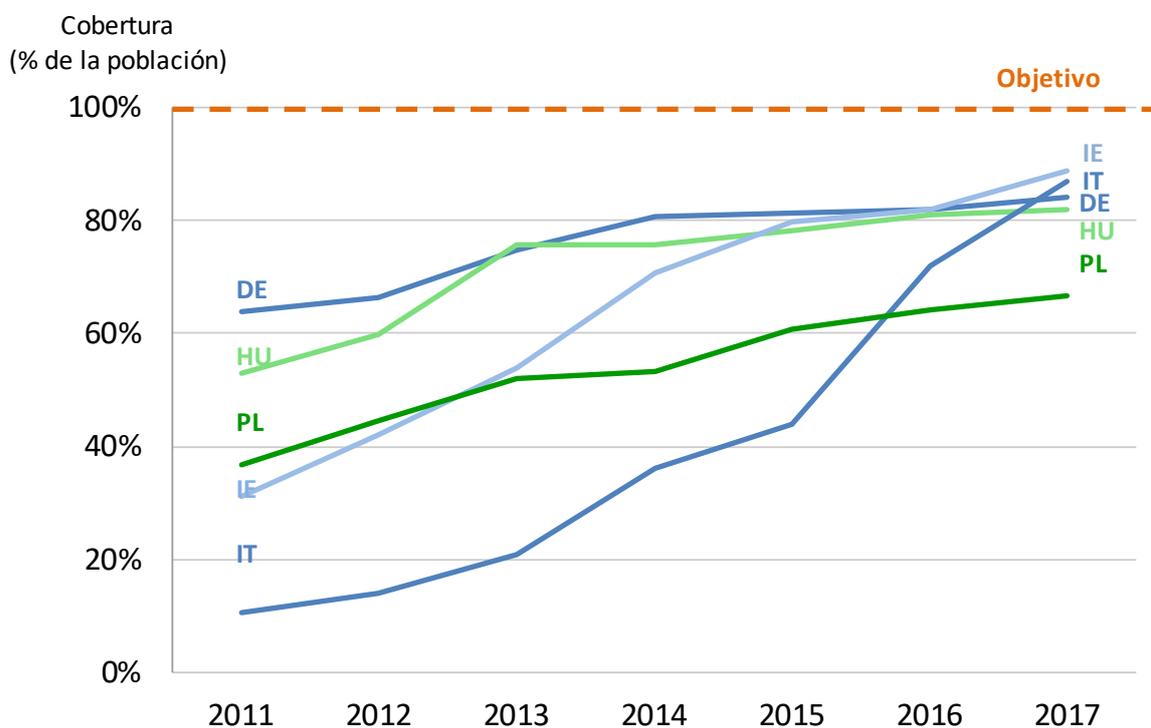
Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

19. En los cinco Estados miembros auditados se observó, asimismo, una tendencia al aumento de la cobertura entre 2011 y 2017 (véase la **ilustración 3**). Hungría, Irlanda e Italia han aumentado de forma importante su cobertura de banda ancha rápida desde 2011 mediante una combinación de inversiones públicas y privadas. Además, estos tres Estados miembros tienen planes para seguir aumentando esta cobertura en zonas rurales y suburbanas.

20. Con todo, dados los avances previos y los planes actuales, no es probable que Irlanda e Italia dispongan de los 30 Mbps para todos los ciudadanos en 2020. Dos Estados miembros,

Hungría y Alemania, aún podrían alcanzar el 100 % de la cobertura de la población a 30 Mbps en 2020 a tenor de sus planes de despliegue. En Polonia, a finales de 2017 los planes de despliegue no incluían la cobertura del 13 % de los hogares en 2020, principalmente en zonas suburbanas y rurales (véase el [apartado 57](#)).

Ilustración 3 - Evolución de la cobertura de 30 Mbps en los cinco Estados miembros examinados desde 2011 a 2017



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

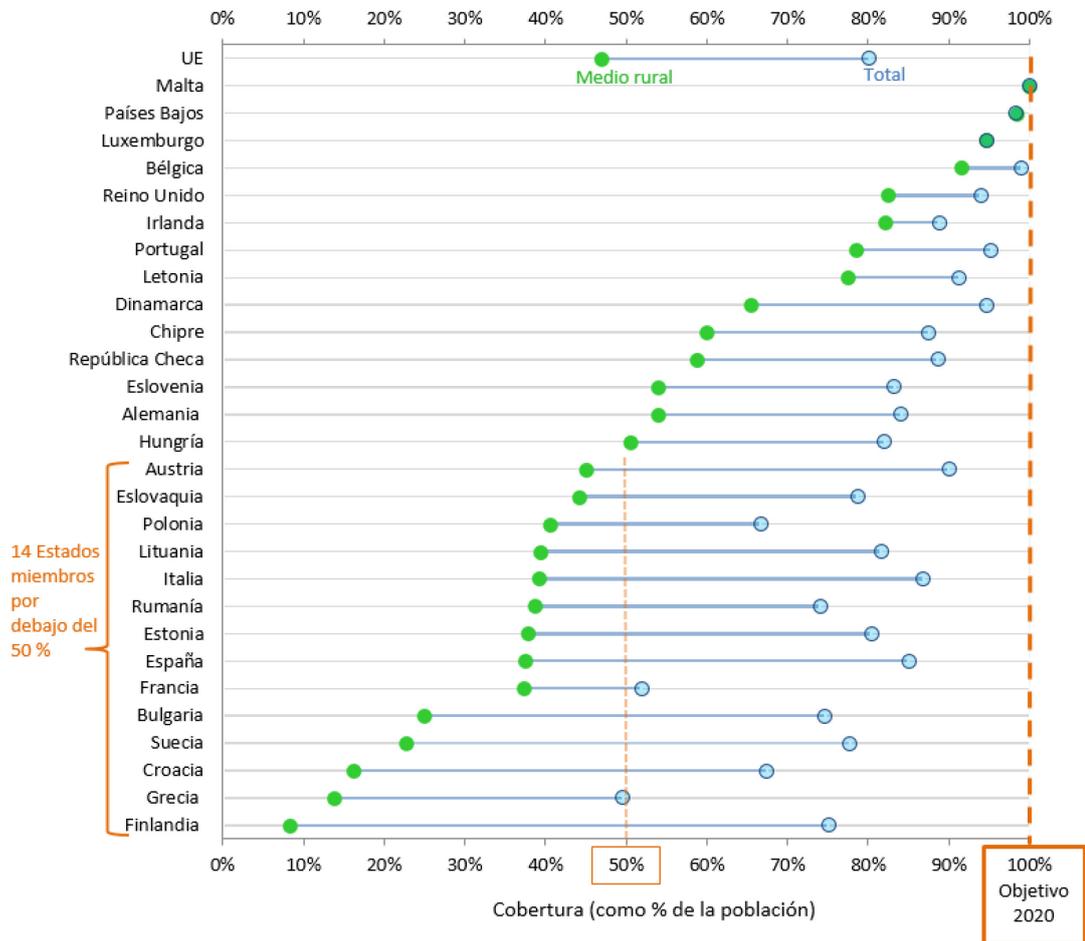
21. Este aumento general en la cobertura de banda ancha rápida oculta una discrepancia importante entre zonas urbanas y rurales. En toda la UE, la cobertura en zonas rurales fue del 47 % de los hogares en 2016, en contraste con la media general del 80 %¹⁵. Únicamente tres Estados miembros relativamente pequeños o urbanizados, Malta, Luxemburgo y los Países Bajos, contaban con una cobertura en sus zonas rurales equivalente a las zonas

¹⁵ El Comisario Hogan puso de relieve la discrepancia urbano/rural en un discurso de 2017: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-broadband-competence-office-launch-event-20th-november-2017-brussels_en.

urbanas (véase la **ilustración 4**). En muchos Estados miembros la cobertura rural es muy inferior a la cobertura total y, en catorce Estados miembros, la cobertura de banda ancha de alta velocidad en zonas rurales es inferior al 50 %. Sin una buena cobertura de banda ancha se corre el riesgo de que las zonas rurales se pierdan las ventajas económicas y sociales que puedan obtenerse (véase el **apartado 1**).

22. En Francia, el objetivo del plan nacional actualizado de banda ancha de 2013 era lograr una cobertura de toda la población a velocidades de 30 Mbps en 2022, con una cobertura del 80 % de la población a través de fibra. Sin embargo, en un informe de enero de 2017, el Tribunal de Cuentas de Francia cuestionó la pertinencia de utilizar fibra en determinadas zonas teniendo en cuenta el elevado coste de la misma y la duración excesiva del plazo de ejecución. Actualmente Francia considera la posibilidad de recurrir a otras tecnologías como conexiones fijas inalámbricas de 4G en determinadas zonas.

Ilustración 4 - Cobertura de 30 Mbps en zonas rurales en contraste con la cobertura total en 2017



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

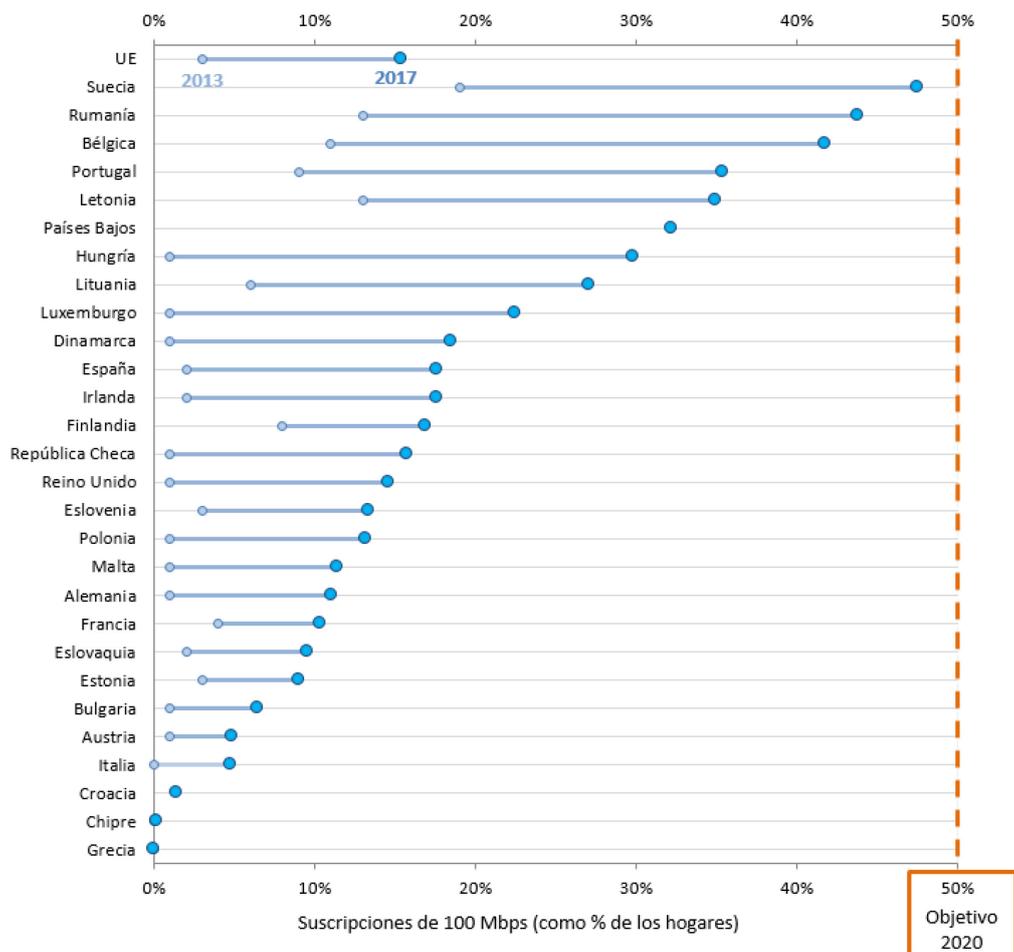
Aunque probablemente la mayoría de los Estados miembros examinados no logrará el objetivo de asimilación en 2020...

Objetivo 3: Asegurar la asimilación de la banda ancha ultrarrápida (> 100 Mbps) en el 50 % o más de los hogares europeos en 2020.

23. La disponibilidad de la banda ancha ultrarrápida es un requisito previo para que los hogares se abonen a los servicios de 100 Mbps. Sin embargo, la asimilación también se rige por la demanda y depende de múltiples variables, como la edad y la educación de la población, el precio de la suscripción, y el poder adquisitivo. El objetivo 3 sigue constituyendo un desafío para todos los Estados miembros. Pese a que la asimilación ha

aumentado desde 2013, en 2017 se situaba por debajo del 20 % en diecinueve Estados miembros, muy por debajo del objetivo del 50 %. En toda la UE, solo el 15 % de los hogares europeos se habían abonado a conexiones de, como mínimo, 100 Mbps a mediados de 2017 (véase la ilustración 5). Se constata que entre los objetivos de la sociedad del gigabit para 2025 (apartado 8) no figura un objetivo de asimilación.

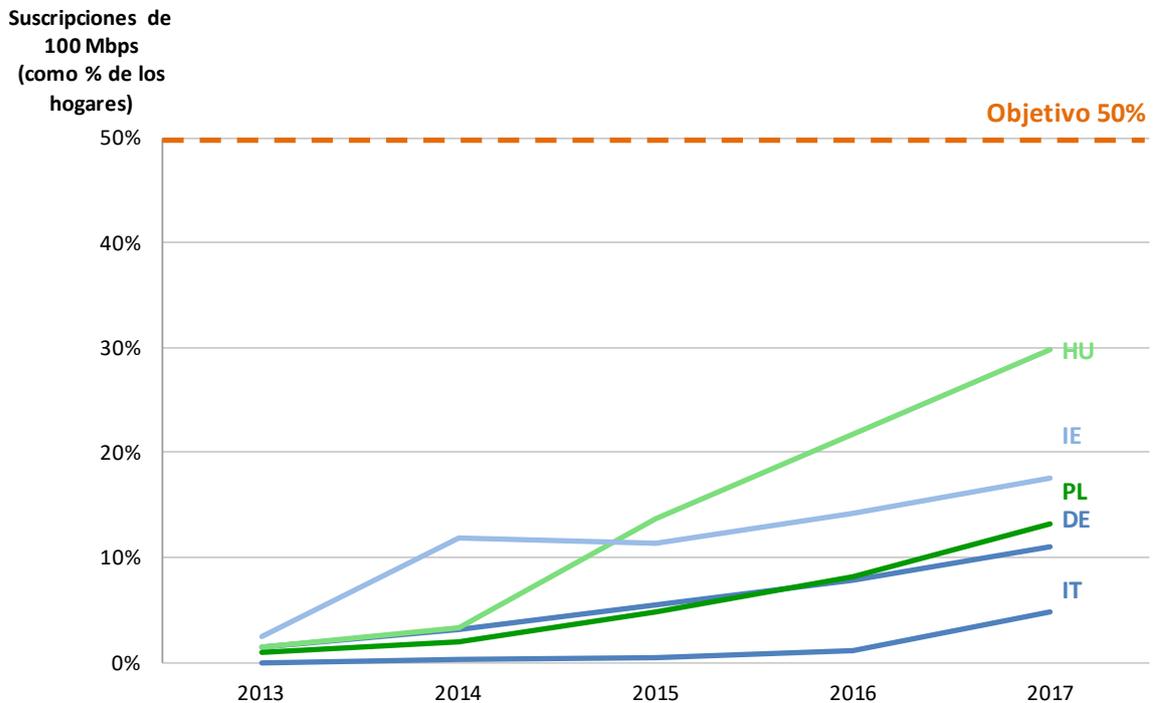
Ilustración 5 - Suscripciones de 100 Mbps en 2013 y 2017



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

24. Los cinco Estados miembros examinados tenían una asimilación que oscilaba entre el 5 % y casi el 30 % en 2017, y todos ellos, salvo Hungría, presentaban un ritmo de aumento de la asimilación desde 2013 insuficiente para lograr el 50 % del objetivo de asimilación en 2020 (véase la **ilustración 6**).

Ilustración 6 - Evolución de la suscripción a 100 Mbps en los cinco Estados miembros examinados desde 2013 a 2017



Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión.

... tres de los Estados miembros examinados según sus planes actuales, tienen posibilidades de lograr los objetivos de 2025

25. La Comunicación de la Comisión de 2016 sobre la sociedad del gigabit fijó tres objetivos estratégicos que se deben lograr para 2025. Estos objetivos complementan a los establecidos en la Agenda Digital para 2020 y requieren velocidades de entre 100 Mbps y 1 Gbps.

26. Según lo explicado anteriormente (véase el **apartado 20**), no es probable que Irlanda e Italia logren el 100 % de la cobertura a 30 Mbps para 2020, aunque, si aplican sus planes actuales según lo previsto, ambos países, junto con Hungría, tendrán más posibilidades de lograr los objetivos de 2025. En estos Estados miembros, las tecnologías utilizadas para aumentar la cobertura (principalmente cable coaxial y fibra) permiten velocidades superiores a 100 Mbps, en algunos casos actualizables a 1 Gbps. Los dos Estados miembros restantes tendrán que adaptar sus planes para reflejar los objetivos de 2025.

Los Estados miembros valoraron positivamente el apoyo de la Comisión, pero su seguimiento no está coordinado entre las direcciones generales.

27. El Tribunal examinó si la Comisión facilitaba a los Estados miembros orientaciones sobre la banda ancha y los apoyaba en la aplicación práctica de sus planes, así como en el seguimiento de sus logros, y en particular si les instaba a subsanar deficiencias en la consecución de sus objetivos de banda ancha.

La orientación y el apoyo de la Comisión abarcaban múltiples cuestiones y se difundía de forma continua para mejorar la aplicación

28. La Comisión proporcionó una amplia gama de orientaciones, que abarcaban una serie de temas diferentes, tales como Comunicaciones (como las directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha¹⁶), guías explicativas sobre diferentes campos elaboradas por terceros para la Comisión (como la Guía de la inversión de banda ancha de alta velocidad¹⁷ y la titulada *The broadband State aid rules explained, An eGuide for Decision Makers*¹⁸), así como la difusión de buenas prácticas. En el **recuadro 4** se presenta un ejemplo de orientación útil facilitada por la Comisión.

Recuadro 4 - Cartografía de la banda ancha

La cartografía es un elemento fundamental de la planificación de las redes de banda ancha y proporciona la base para la evaluación de la ayuda estatal de la UE de estos proyectos. La cartografía de las redes de banda ancha ayuda a orientar la financiación de forma más eficaz y facilita la planificación, ya que, si esta es deficiente, puede afectar negativamente a la viabilidad financiera de la inversión pública y privada.

¹⁶ Directrices de la Unión Europea para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha, Comunicación de la Comisión 2013/C 25/01.

¹⁷ Publicación 1.1, 22.10.2014, que sustituyó la Guía de la inversión de banda ancha anteriormente publicada, 2011.

¹⁸ Informe final, 2013, WIK-Consult GmbH (SMART 2013/0064).

La cartografía de la banda ancha es la recopilación y presentación de datos sobre el despliegue de la banda ancha. Esta cartografía no solo está ligada a la visualización georreferenciada sino que comprende todo el proceso de recopilación de datos. Puede tratarse de datos sobre el despliegue de la propia infraestructura de banda ancha, esto es, el cobre o el cable de fibra, y también pueden ser datos relacionados con la infraestructura, como conductos y tuberías. Por otra parte, la cartografía de la banda ancha debe tener en cuenta el suministro real y la demanda de los servicios de banda ancha, así como las inversiones existentes y previstas en su infraestructura.

Un estudio realizado para la Comisión¹⁹ analizó las iniciativas de cartografía de infraestructuras y banda ancha en Europa y en todo el mundo y desarrolló cuatro tipos de cartografía de la banda ancha: cartografía de la infraestructura, cartografía de la inversión, cartografía de los servicios y cartografía de la demanda. Los mapas y las estadísticas disponibles al público son los resultados más visibles del cartografiado de la banda ancha en los Estados miembros de la UE, y en la mayoría de los casos son una combinación de los cuatro tipos de cartografía de la banda ancha.

29. Además de proporcionar directrices por escrito, la Comisión prestó apoyo técnico práctico (por ejemplo, JASPERS²⁰), asesoramiento y orientación a los Estados miembros en diferentes contextos (por ejemplo, el cumplimiento de condiciones *ex ante*, incluida la cartografía, según lo indicado anteriormente²¹, y la ejecución de los programas operativos). La Comisión también ha creado la red de oficinas competentes en materia banda ancha (véase el **recuadro 5**).

30. Los cinco Estados miembros examinados comunicaron al Tribunal que valoraban positivamente el apoyo formal e informal de la Comisión.

¹⁹ *Broadband and infrastructure mapping study SMART 2012/0022*, TÜV Rheinland and WIK Consult for the European Commission, 2014.

²⁰ Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas. El apoyo de JASPERS a la banda ancha consistió principalmente en asistir a los Estados miembros en sus análisis coste-beneficio y en la solicitud de financiación de grandes proyectos con cargo al FEDER. Para más información sobre JASPERS véase el Informe Especial n.º 1/2018 titulado «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (JASPERS): es hora de orientarla mejor».

²¹ En 2017 la Comisión decidió aplicar una metodología común para la cartografía en 2018.

Recuadro 5 - Red europea de oficinas competentes en materia banda ancha (BCO)

En noviembre de 2015, los comisarios de la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, la DG Agricultura y Desarrollo Rural, y la DG Política Regional y Urbana invitaron a los Estados miembros a participar, de forma voluntaria, en la creación de una red de oficinas competentes en materia de banda ancha. Cada oficina debía brindar asesoramiento a ciudadanos y empresas, y proporcionar apoyo técnico a representantes de las autoridades locales y regionales sobre formas de invertir eficazmente en banda ancha y de utilizar los fondos de la UE.

Las oficinas competentes en materia de banda ancha empezaron a funcionar a finales de 2016 y, en enero de 2017, la Comisión creó un mecanismo de apoyo para proporcionarles asistencia en eventos, talleres y seminarios de formación, así como en la gestión y moderación de foros en línea sobre temas importantes para ellas. La ventaja potencial de la red es que estas oficinas pueden abarcar más cuestiones, tareas, e incluso asuntos políticos, que un especialista técnico.

La Comisión realizó un seguimiento periódico, pero insuficientemente coordinado

31. La Comisión lleva a cabo un seguimiento periódico sobre la situación de la banda ancha en los Estados miembros y agrega la información de la UE. Sin embargo, no existe un seguimiento común en todas las direcciones generales de la Comisión que contribuya a la consecución de los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020.

32. El personal de la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías visita anualmente a los Estados miembros y elabora informes de mercado y reglamentarios como el Índice de la Economía y Sociedad Digitales (DESI) y el Informe sobre el progreso digital en Europa (EDPR). Estos documentos permiten a los Estados miembros apreciar la evolución de sus logros a lo largo del tiempo y compararlos con los de otros Estados miembros. A pesar de que la Comisión recaba los datos pertinentes y los comunica en el Informe sobre el progreso digital en Europa y en otros informes anteriores, los indicadores de conectividad presentados en el Índice de la Economía y Sociedad Digitales no incluyen el objetivo 3 (50 % de los hogares con suscripciones de más de 100 Mbps).

33. El seguimiento de la DG Política Regional y Urbana se basa en los indicadores definidos para cada programa operativo y se lleva a cabo mediante los comités de seguimiento, en los que la Comisión desempeña una función consultiva, y en los informes anuales de ejecución.

Los indicadores de productividad comunes definidos por la Comisión para el gasto del FEDER no permiten el seguimiento de los avances hacia la consecución de los tres objetivos de la Agenda Digital 2020, dado que se definen como «nuevos hogares con acceso a banda ancha de al menos 30 Mbps» y no se desglosan en banda ancha rápida (superior a 30 Mbps) y banda ancha ultrarrápida (superior a 100 Mbps). Así ocurre también con el Feader, para el que la DG Agricultura y Desarrollo Rural definió los indicadores de realizaciones como «población beneficiaria de servicios/infraestructuras mejorados (informáticos u otros)». Tanto en el FEDER como en el Feader, los indicadores comunes no distinguen entre banda ancha rápida y ultrarrápida.

34. En su examen de los Estados miembros seleccionados, el Tribunal constató una serie de demoras que afectan a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En Irlanda, desde 2015 la ejecución del plan nacional de banda ancha ha sufrido demoras. En Alemania, la larga duración de las negociaciones sobre el producto de acceso virtual desagregado de acceso local (VULA) (**apartado 48**) ha tenido repercusiones potencialmente perjudiciales sobre la competencia. Finalmente, en Polonia, el seguimiento de los programas operativos no sacó a la luz el problema de la infrautilización de la infraestructura troncal (**apartados 76 a 78**). En el momento de la fiscalización, el seguimiento de la Comisión no había reconocido ninguna de estas tres deficiencias de manera explícita y las autoridades correspondientes de los Estados miembros no habían adoptado ninguna medida correctora.

Todos los Estados miembros elaboraron estrategias para la banda ancha, pero existían deficiencias en los que se examinaron

35. El Tribunal examinó si los Estados miembros diseñaron estrategias y establecieron objetivos basados en los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020, y si estos eran completos en cuanto a la identificación de los recursos disponibles, las fuentes de financiación y las responsabilidades de ejecución. Se examinó, asimismo, si los Estados miembros facilitaban un análisis que justificara la elección de tecnología (fibra óptica, línea de cobre telefónica, cable coaxial, antena o satélite) para las diferentes partes de la red de acceso a la banda ancha (véase el **apartado 3**).

Algunos Estados miembros desarrollaron estrategias, pero con retraso, y sus objetivos no siempre fueron coherentes con los de la Estrategia Europa 2020

Plazos de las estrategias

36. En la iniciativa emblemática «Una agenda digital para Europa» (**apartado 6**) de la UE, se exigía a los Estados miembros «elaborar y dar operatividad, a más tardar en 2012, a unos planes nacionales de banda ancha que satisfagan los objetivos de cobertura, velocidad y asimilación definidos en Europa 2020».

37. El Tribunal constató que todos los Estados miembros examinados desarrollaron estrategias para la banda ancha pero solo Irlanda publicó su estrategia antes de la fecha límite de 2012 (véase el **cuadro 3**). Los cuatro Estados miembros restantes publicaron sus estrategias en 2014 y 2015. Irlanda revisó su estrategia a finales de 2015 debido a que se detectaron deficiencias del mercado. Esta adopción tardía de las estrategias de los Estados miembros acortó el tiempo disponible para su aplicación (que pasó de ocho a cinco o seis años) lo cual dificultaba potencialmente el logro de los objetivos de aumentar la cobertura de banda ancha para 2020 en dichos Estados miembros.

Cuadro 3 - Publicación de fechas de estrategias

Estado Miembro	Fecha de publicación de la estrategia
Irlanda	Agosto de 2012: Plan nacional de banda ancha. Revisado posteriormente en diciembre de 2015
Polonia	Enero de 2014: Plan nacional de banda ancha
Alemania	Agosto de 2014: Agenda Digital de 2014-2017
Hungría	Diciembre de 2014: Estrategia Nacional de Infocomunicación
Italia	Marzo de 2015: Estrategia nacional para la banda ancha ultrarrápida

Coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020

38. El Tribunal examinó si los Estados miembros fijaron objetivos basados en los objetivos de banda ancha de la Estrategia Europa 2020. Se constató, según se destaca en el **cuadro 4**, que todos los Estados miembros examinados incluían entre sus estrategias los objetivos 1 y 2 de

cobertura de banda ancha básica y rápida respectivamente. En cuatro de los cinco Estados miembros examinados, el objetivo 1 ya se había logrado cuando se publicaron las estrategias. En algunos casos, los objetivos fijados eran más ambiciosos que los objetivos de la Estrategia Europa 2020:

- En Alemania, en el objetivo 2, en lugar de una cobertura de 30 Mbps en 2020 la finalidad es proporcionar cobertura de velocidades de 50 Mbps al 100 % de la población en 2018;
- En Hungría, en el objetivo 2, la finalidad es un servicio mínimo de internet de 30 Mbps accesible para todos los hogares en 2018 en vez de 2020.

Cuadro 4 – Objetivos de banda ancha de los Estados miembros examinados con respecto a los objetivos de la Estrategia Europa 2020

Objetivos	Alemania	Hungría	Irlanda	Italia	Polonia
Objetivo 1: Banda ancha básica para toda la población en 2013	✓✓	✓	✓	✓	✓
Objetivo 2: Cobertura de 30 Mbps para toda la población en 2020	✓✓	✓✓	✓	✓	✓
Objetivo 3: Suscripción de más del 50 % de los hogares a 100 Mbps en 2020	✗	~	✗	~	~

Leyenda: ✓: mismo objetivo; ✓✓: objetivo más ambicioso; ~ objetivo para la cobertura pero no para la asimilación; ✗ ningún objetivo.

39. Las estrategias de algunos Estados miembros presentaban más detalles en sus objetivos que los objetivos de alto nivel de la Estrategia Europa 2020. En Hungría, la estrategia establecía objetivos adicionales para las velocidades mínimas de descarga y carga de 7,5 y 1,7 Mbps respectivamente. En Irlanda, el documento de estrategia fijaba la velocidad mínima de descarga en 30 Mbps e incluía objetivos adicionales relacionados con, por ejemplo, la velocidad mínima de carga y la disponibilidad del servicio.

40. Ninguno de los Estados miembros examinados incluyó en sus estrategias un objetivo nacional relacionado con el objetivo 3 de asimilación de la banda ancha ultrarrápida de al menos 100 Mbps por el 50 % de los hogares. Hungría, Polonia e Italia fijaron objetivos para

la cobertura de los hogares de 100 Mbps. (La cobertura es una condición necesaria para lograr la meta de la asimilación, pero no es suficiente). En Italia el objetivo es proporcionar al menos 100 Mbps al 85 % de la población y a todos los edificios públicos, así como zonas industriales, centros logísticos y zonas de gran interés económico. La estrategia italiana no establece un objetivo de asimilación, pero su plan de inversión, que determina cómo tiene previsto aplicar su estrategia, sí lo incorpora. En Hungría y Polonia los objetivos son que el 50 % de los hogares disponga de acceso a servicios a velocidades de al menos 100 Mbps para 2020.

Las estrategias de los Estados miembros examinados presentadas ante la Comisión no eran siempre completas

41. La Comisión desarrolló condiciones *ex ante* para el período de programación 2014-2020 destinadas a garantizar que se reúnen las condiciones necesarias para el uso eficaz y eficiente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Como condición de la financiación se exigió a los Estados miembros que determinaran si se cumplían las condiciones *ex ante* correspondientes y que lo documentaran en sus acuerdos de asociación²² o programas operativos (PO) (o que tuvieran planificado hacerlo a finales de 2016)²³.

42. Las condiciones *ex ante* para la infraestructura de banda ancha se aplicaban a los Estados miembros que solicitaban cofinanciación del FEDER, y les exigían que contaran con un plan nacional o regional para la banda ancha que contuviera:

²² Los acuerdos de asociación establecían los planes de las autoridades nacionales sobre la manera de utilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y esbozaban los objetivos estratégicos y prioridades de inversión de cada país, vinculándolos a los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020.

²³ Para más detalles sobre las condiciones *ex ante*, véase el Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces».

- un plan de inversiones en infraestructuras basado en un análisis económico que tuviera en cuenta las infraestructuras existentes públicas y privadas así como las inversiones planificadas;
- modelos de inversión sostenibles que potencien la competencia y den acceso a infraestructuras y servicios abiertos, asequibles, de calidad y con garantía de futuro en consonancia con las normas sobre ayudas estatales;
- medidas para estimular la inversión privada²⁴.

43. Los cinco Estados miembros examinados determinaron que las condiciones *ex ante* en materia de banda ancha se habían cumplido. En el contexto de su examen de los acuerdos de asociación y de los programas operativos, la Comisión también consideró que la condición se cumplía en estos Estados miembros. Sin embargo, el Tribunal constató deficiencias en los planes para inversiones en infraestructura de los Estados miembros. En primer lugar, según se expone en el **apartado 40**, ninguno de los Estados miembros examinados tenía en sus estrategias objetivos de asimilación de 100 Mbps, el tercer objetivo en materia de banda ancha de la Estrategia Europa 2020. En segundo lugar, los planes para la banda ancha de Alemania estaban incompletos.

44. En Alemania, el proceso de cartografía de la banda ancha que se inició en 2010 fue un elemento importante de la estrategia para la banda ancha. Si no cuentan con datos de buena calidad sobre este proceso que les permitan determinar dónde es probable que invierta el sector privado y dónde es necesaria más intervención pública, las autoridades no pueden desarrollar el «plan de inversiones en infraestructuras» general que requieren las condiciones *ex ante*. La calidad de los datos de la cartografía de la banda ancha ha mejorado mucho desde su lanzamiento en 2010, pero no siempre es satisfactoria, dado que los

²⁴ Artículo 19 y anexo XI del 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 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

grandes operadores de banda ancha no actualizan el mapa tan rápidamente como despliegan la red.

No todos los Estados miembros examinados han abordado los retos asociados a su infraestructura heredada

45. Cada Estado miembro actúa en su propio entorno tecnológico, competitivo y legal, y en función de ello trata aborda el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Polonia y Hungría cuentan con una infraestructura de cobre heredada para los sistemas telefónicos relativamente menos desarrollada. Cuando los poderes públicos utilizaron el modelo de financiación del déficit para las licitaciones públicas en infraestructura de banda ancha (véase el **recuadro 6**), generalmente el resultado fue la utilización de soluciones de cable y fibra.

Recuadro 6 - Apoyo del sector público a la banda ancha

Según la Comisión²⁵, existen cuatro modelos de apoyo del sector público a la banda ancha:

- Inversión directa (modelo de inversión municipal de gestión pública): El despliegue y el funcionamiento de la red es controlado por una autoridad pública y la red está a disposición de todos los operadores (conocida como red mayorista de acceso abierto).
- Inversión indirecta (modelo de inversión municipal de gestión privada): Una empresa privada contratada públicamente construye una red abierta en la que los operadores pueden prestar sus servicios a usuarios individuales.
- Apoyo a iniciativas comunitarias (el modelo de banda ancha comunitario): Planteamiento ascendente en el que el despliegue de la banda ancha se realiza por medio de una iniciativa privada con la participación de los ciudadanos locales.
- Subvención al operador (modelo de financiación del déficit): Una autoridad pública aporta la financiación necesaria para colmar el déficit entre lo que es viable desde un punto de vista comercial para el sector privado y lo que resulta necesario para proporcionar una infraestructura adecuada.

²⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/main-financing-tools>.

46. Alemania, Italia e Irlanda cuentan con una infraestructura de cobre heredada bien desarrollada. En Alemania e Italia, cuando el modelo de financiación del déficit se utilizó en licitaciones públicas para infraestructura de banda ancha, la tendencia fue utilizar la infraestructura de cobre propiedad del operador histórico (el operador nacional de telecomunicaciones histórico). En Irlanda, el modelo de financiación del déficit se utilizó para la licitación pública relacionada con el plan nacional de banda ancha, pero el proceso de licitación se diseñó de modo que no se incentivaba la utilización de cobre debido a los requisitos de velocidad. En Italia, en 2016, las autoridades decidieron recurrir al modelo de inversión directa para licitaciones públicas con el fin de desplegar la banda ancha en una red mayorista de acceso abierto. El resultado ha sido un aumento del uso de soluciones de fibra y acceso a infraestructura y servicios a precios asequibles.

47. En Alemania, el operador histórico está haciendo un amplio uso de la tecnología de vectorización para mejorar su cobertura de banda ancha. Se trata de una tecnología que permite aumentar la velocidad en las líneas de cobre. Con la vectorización, es posible alcanzar actualmente velocidades de entre 60 y 100 Mbps. En el futuro, se podrían alcanzar velocidades que superen los 100 Mbps para descargas.

48. La vectorización tiene la ventaja de ser más económica que la instalación de una nueva infraestructura. Sin embargo, también tiene sus limitaciones. En primer lugar, las velocidades anunciadas son para un número limitado de usuarios: cuantos más usuarios estén conectados, menor será la velocidad. En segundo lugar, la vectorización es una solución a corto plazo: no es perdurable en el futuro como lo son la fibra y el cable coaxial. Si bien podría resultar suficiente para cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020, es improbable que la vectorización sea suficiente para las ambiciones de la sociedad del gigabit para 2025, momento en que se requerirán velocidades de 1 Gbps (**apartado 8**). En tercer lugar, el requisito previo de la vectorización consiste en que únicamente un proveedor dispone de acceso físico exclusivo al último tramo (**ilustración 1**), restringiendo potencialmente la competencia. Para resolver esta cuestión, tras un amplio debate con la Comisión, en septiembre de 2016, Alemania notificó su intención de utilizar un acceso virtual desagregado de acceso local (VULA) para el desarrollo de infraestructura de banda ancha financiada con fondos públicos (véase el **recuadro 7**).

Recuadro 7: Regular la vectorización mediante el acceso virtual desagregado de acceso local (VULA) en Alemania

Un producto VULA requiere que el operador de la red transporte el tráfico de datos de competidores en condiciones similares a las que estos habrían tenido con acceso físico a las líneas de cobre, lo cual no impide la posibilidad de que los competidores realicen sus propias ofertas diversificadas de internet de alta velocidad a sus clientes incluso cuando el operador de la red utilice la vectorización.

En septiembre de 2016, Alemania notificó a la Comisión tres productos VULA propuestos por las empresas de comunicaciones para sus respectivos proyectos de expansión de la banda ancha en el marco del régimen nacional de banda ancha. La Comisión publicó una decisión en agosto de 2017 en la que estimó que la introducción de los productos VULA puede compensar los efectos negativos de la vectorización de la infraestructura de banda ancha financiada con fondos públicos.

Con todo, la solución de VULA es compleja y algunos expertos consideran que representa un retroceso. Los operadores alternativos únicamente pueden utilizar los servicios ofrecidos por el operador histórico, dado que sus nuevos productos no son compatibles con el nivel del servicio. Como consecuencia, los operadores alternativos suelen decidir desplegar redes de fibra cuando comprenden que construir su propia infraestructura es más viable desde el punto de vista comercial (véase asimismo el apartado 66).

El avance hacia la consecución de los objetivos de banda ancha de los Estados miembros se vio limitado por varios factores

49. El Tribunal examinó la aplicación de los planes para la banda ancha en los Estados miembros a fin de determinar los factores que limitan el progreso de estos hacia la consecución de los objetivos de banda ancha. La atención se centró en las zonas rurales, los marcos normativos y competitivos establecidos, y la coordinación entre los diferentes períodos de programación y fuentes de financiación.

En algunos Estados miembros, la financiación en las zonas rurales y suburbanas no se ha tratado adecuadamente

50. El Tribunal evaluó si los Estados miembros y el BEI analizaron las necesidades de banda ancha en diferentes zonas (urbanas, suburbanas y rurales²⁶). Se comprobó, asimismo, si estos identificaron y asignaron fuentes de financiación pertinentes para cada zona en función de sus características, garantizando la complementariedad y evitando duplicidades.

51. Tal y como se explica en el **apartado 9**, se calculó que la cantidad requerida para lograr los objetivos de banda ancha de 2020 fue de hasta 250 000 millones de euros en 2013. El BEI también estimó que la mitad de los costes se producen en zonas rurales, donde vive el 20 % de la población.

Estados miembros examinados

52. Los operadores privados aportan la mayoría de las inversiones destinadas a la banda ancha. El resto de la financiación —el «déficit de financiación»— es competencia nacional. Cuatro de los Estados miembros examinados (Hungría, Irlanda, Italia y Polonia) identificaron el déficit de financiación. Pese a que todos los Estados miembros examinados utilizaron fondos de la UE, con la excepción de Polonia y Hungría, la mayor parte del apoyo público destinado a la banda ancha proviene del presupuesto nacional²⁷. Tres de los cinco Estados miembros examinados detectaron zonas con velocidad de banda ancha insuficiente y reservaron financiación pública y de los Fondos EIE.

53. El Tribunal constató que, de los Estados miembros que habían detectado el déficit de financiación, únicamente Hungría e Italia habían destinado los recursos suficientes para lograr banda ancha rápida en todos los hogares. Las autoridades húngaras cartografiaron la banda ancha en 2014-2015 y determinaron que era necesario cubrir 883 000 locales. Los operadores privados se comprometieron a cubrir 384 000 locales, de modo que solo dejaron 500 000 locales a la intervención pública. Las autoridades presentaron varias convocatorias

²⁶ Las zonas urbanas son zonas con más de 500 habitantes/km²; las zonas suburbanas tienen entre 100 y 500 habitantes/km²; las zonas rurales son zonas con menos de 100 habitantes/km².

²⁷ El 53 % en Italia, el 73 % en Irlanda y más del 90 % en Alemania.

de propuestas y destinaron 164 millones de euros del FEDER y 29 millones de euros del presupuesto nacional para subvencionar a los operadores mediante el modelo de financiación del déficit con una subvención total de 193 millones de euros para una inversión completa, incluida la financiación privada de 240 millones de euros.

54. Las autoridades italianas llevaron a cabo la cartografía en 2016 y 2017, y se comprometieron a destinar 3 000 millones de euros a la financiación de la banda ancha en todas las zonas que no eran viables desde el punto de vista comercial, para lo cual recurrieron al modelo de inversión directa (**recuadro 6**) con el fin de crear una red mayorista de acceso abierto. En el momento de la fiscalización, la asignación de fuentes públicas aún no había concluido, pero se calculó en 1 400 millones de euros con cargo al FEDER y al Feader (incluida la cofinanciación nacional), y 1 600 millones de euros con cargo a otras fuentes nacionales.

55. En Irlanda, el proceso de cartografía que se inició en 2013 definió la zona de intervención que debía cubrir el plan nacional de banda ancha, inicialmente 757 000 locales. La cartografía se finalizó en abril de 2017 y determinó un número de 540 000 locales en la zona de intervención pública, debido a que el operador histórico había decidido cubrir 300 000 locales y a que se añadieron locales adicionales. El importe destinado por el Gobierno irlandés a la expansión de la banda ancha fue de 275 millones de euros de 2016 a 2021, 75 millones de los cuales, con cargo al FEDER. Aunque el proceso de licitación no se había completado en el momento de la fiscalización, es muy probable que esta suma resulte suficiente para cubrir el déficit de financiación. Además, entre septiembre de 2017 y enero de 2018, dos de los tres licitadores restantes decidieron retirarse del proceso, de modo que, al quedar solamente uno, el impacto en el coste y en los plazos de despliegue de la banda ancha no estaba claro en marzo de 2018.

56. En Alemania, las autoridades no determinaron el coste total de la cobertura de todos los hogares con velocidades de 30 Mbps y por tanto no abordaron de manera centralizada el

déficit de inversiones²⁸. El Gobierno alemán reservó más de 4 000 millones de euros por medio del programa de banda ancha federal para el período 2014 a 2017 con el objeto de financiar los proyectos de banda ancha de los municipios. Los dieciséis «Länder» (estados federados) y el banco federal de inversión²⁹ cuentan con sus propios programas de financiación³⁰. Además, los fondos de la UE para la banda ancha ascienden a 362 millones de euros: 225 millones de euros del Feader y 137 millones de euros del FEDER. Finalmente, el BEI ha concedido 2 200 millones de euros por medio de seis créditos desde 2014. Sin embargo, a falta de un análisis del déficit de financiación de las autoridades alemanas, no queda claro si este nivel de apoyo público será suficiente para lograr el 100 % de cobertura a 30 Mbps.

57. En Polonia, según los cálculos del plan nacional de banda ancha publicado en enero de 2014, aún debían cubrirse con banda ancha rápida 5,7 millones de hogares, a un coste total de 4 300 millones de euros. Los operadores privados cubrirían 3,1 millones de hogares en zonas viables desde el punto de vista comercial a un coste de entre 2 000 y 3 000 millones de euros. Se calculan entre 1 300 y 2 200 millones de euros los fondos del FEDER puestos a disposición del PO Polonia Digital en el plan nacional de banda ancha. Sin embargo, en el momento de la fiscalización, dos de los instrumentos nacionales de financiación especificados en el plan nacional de banda ancha³¹ no se estaban aplicando ni se habían identificado posibles fuentes de financiación nuevas para el desarrollo de la banda ancha. En enero de 2018 se habían organizado tres convocatorias de propuestas para el PO Polonia Digital y se había implantado un instrumento financiero. El Tribunal constató que, con la mayoría de fondos del FEDER ya comprometidos, se calculaba que 1,3 millones de hogares

²⁸ Una empresa consultora calculó el coste del despliegue de la fibra en 45 000 millones de euros, si se reutilizan las sinergias con infraestructura ya existente. *WIK- Studie Treiber für den Ausbau hochbitratiger Infrastrukturen*, p. 8.

²⁹ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

³⁰ Por ejemplo, Baviera ha destinado 1 500 millones de euros a la banda ancha.

³¹ Fondos de las «inversiones polacas» y fondos de pensiones abiertos que ascendían a entre 1 750 y 2 500 millones de euros (entre 7 000 y 10 000 millones PLN).

de los más difíciles de conectar podrían seguir desconectados si no se encontraban fuentes de financiación adicionales.

Financiación del BEI

58. La estrategia del BEI tiene en cuenta los tres objetivos de banda ancha de la Agenda Digital para Europa en sus planes de operación para 2014-2016 y para 2017-2019. Para financiar infraestructura de banda ancha, el BEI puede utilizar diversos préstamos e instrumentos financieros, dependiendo del tamaño de los proyectos y los niveles de riesgo. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) tiene como objetivo financiar proyectos de más riesgo de tamaño medio a grande (entre 15 y 50 millones de euros y por encima de los 50 millones de euros respectivamente). El Fondo de banda ancha para conectar Europa, que, al final de diciembre de 2017 no era operativo, está diseñado principalmente para facilitar financiación por un valor de hasta 30 millones de euros a proyectos de menor tamaño.

59. Desde 2015 a 2017, el BEI ha proporcionado 2 000 millones de euros al FEIE para financiar proyectos relacionados con la banda ancha. El Tribunal examinó un proyecto financiado mediante el FEIE que representaba aproximadamente una cuarta parte de este importe: el préstamo del FEIE ascendió a 500 millones de euros, y el coste total del proyecto era de 1 800 millones de euros. El propósito del proyecto era aumentar la cobertura de banda ancha mediante el uso de la fibra.

60. El Tribunal detectó tres deficiencias importantes en dicho proyecto: en primer lugar, no estaba destinado a zonas desatendidas, sino que aumentaba la cobertura de banda ancha de alta velocidad principalmente en zonas ya viables desde el punto de vista comercial, como las ciudades. En segundo lugar, existía evidencia de que el FEIE fuera el mejor instrumento de financiación, pues, por su tamaño y por las zonas en las que desplegaba la banda ancha, el proyecto podría haberse cofinanciado con un préstamo del BEI. En tercer lugar, en determinadas zonas, el proyecto ya había recibido cerca de 400 millones de euros de subvenciones del FEDER, lo cual reducía el riesgo para el BEI.

61. El tamaño previsto del Fondo de banda ancha para conectar Europa es de cerca de 500 millones de euros: 100 millones de euros aportados por la Comisión a través del MCE³², 140 millones de euros del BEI (fondos propios y del FEIE), 150 millones de euros de otras instituciones financieras internacionales y bancos nacionales de fomento³³, y un objetivo de al menos 100 millones de euros de inversores privados. En el momento de la fiscalización, estaba previsto que el Fondo de banda ancha para conectar Europa estuviera operativo al principio de 2018. El Fondo de banda ancha para conectar Europa está diseñado para financiar proyectos de menor escala y riesgo más elevado en zonas desatendidas, a través de capital o cuasicapital. Los proyectos de menor tamaño podrían agruparse para alcanzar un tamaño crítico y ser aptos para recibir apoyo del Fondo de banda ancha para conectar Europa.

62. El Fondo de banda ancha para conectar Europa tiene por objetivo invertir en entre unos siete y doce proyectos de banda ancha cada año desde 2017 a 2021, en veinte países. Debería apoyar el despliegue de banda ancha para entre 3 y 6 millones de hogares adicionales. El Fondo de banda ancha para conectar Europa está concebido para complementar a otros instrumentos de financiación del BEI en proyectos de menor tamaño, Con todo, la magnitud prevista del Fondo de banda ancha para conectar Europa (aproximadamente 500 millones de euros) indica que solo puede realizar una contribución limitada a la inversión necesaria en zonas con baja cobertura de banda ancha.

El marco jurídico y competitivo plantea un problema en dos Estados miembros

63. El Tribunal examinó si los Estados miembros habían establecido un marco jurídico y normativo apropiado, concebido para incentivar la competencia en los servicios de banda ancha conforme a la legislación pertinente de la UE. Para ello se analizó cada Estado miembro examinado atendiendo a lo siguiente:

³² Estos 100 millones de euros se asignan de los 156 millones de euros para el instrumento financiero del MCE.

³³ Como por ejemplo KfW Bankengruppe, Cassa Depositi e Prestiti y Caisse des dépôts et consignations.

- la Recomendación de la Comisión relativa al acceso regulado a las redes «de acceso de nueva generación»³⁴;
- la Directiva relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas³⁵;
- la Recomendación de la Comisión relativa a la coherencia en las obligaciones de no discriminación y en las metodologías de costes para promover la competencia y potenciar el entorno de la inversión en banda ancha³⁶.

64. El Tribunal constató que Hungría, Italia y Polonia contaban con marcos normativos y competitivos adecuados para la banda ancha. En Irlanda y Alemania se detectaron deficiencias que dieron lugar a problemas de competencia.

65. En Irlanda, ComReg, la autoridad nacional de reglamentación (ANR), documentó en 2015 y 2016 múltiples denuncias de operadores relacionadas con el acceso a la red y sus precios, de casos a partir de 2010 en adelante. El proceso de análisis de las quejas fue prolongado y en algunos casos derivó en acciones legales (cuyos resultados se desconocían en el momento de la fiscalización), dado que el operador histórico no acató la decisión o el recurso. La capacidad de Irlanda de ejecutar sus decisiones reglamentarias y medidas correctoras fue, por tanto, limitada. El Tribunal constata que ComReg trata de aumentar sus competencias.

66. En Alemania, el Tribunal detectó tres deficiencias que afectaban al marco competitivo:

- Pese a que durante más de cuatro años existió una obligación legal de cambiar de operador de manera sencilla, según lo indicado en la cantidad de quejas recibidas por la autoridad nacional de reglamentación el cambio de proveedor de banda ancha sigue

³⁴ Recomendación de la Comisión 2010/572/UE.

³⁵ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva servicio universal) (DO L 108 de 24.4.2002, p. 51).

³⁶ Recomendación de la Comisión 2013/466/UE.

resultando problemático para los clientes, puesto que es un proceso largo y, con frecuencia, molesto.

- Un examen independiente llevado a cabo en 2015 y 2016 puso de manifiesto que únicamente el 12 % de los usuarios recibía la velocidad máxima de transferencia de datos que se indicaba en su contrato³⁷.
- Los operadores alternativos se han quejado por el tipo de servicios que pueden ofrecer utilizando VULA, el método de regulación de la tecnología de vectorización (**apartados 47 y 48**) y, en consecuencia, algunos han decidido construir su propia red de fibra.

Ayuda estatal a inversiones en banda ancha

67. La inversión pública en banda ancha de los Estados miembros, como otras formas de inversión, está supeditada a normas sobre ayudas estatales diseñadas para limitar cualquier distorsión de la competencia desde el apoyo del sector público³⁸. En 2009 se adoptaron las Directrices sobre ayudas estatales a la banda ancha, y se revisaron en enero de 2013. En ellas se establecía el ámbito de posible intervención estatal para la banda ancha en relación con velocidades de 30 Mbps, mediante la definición de zonas diferentes como zonas negras, grises o blancas, dependiendo del grado de competencia para prestar cobertura³⁹. Las zonas blancas podrían, en principio, acogerse a la ayuda estatal. En las zonas grises la Comisión debe llevar a cabo un análisis más pormenorizado a efectos de verificar si es necesaria la intervención del Estado. En las zonas negras se prestan servicios de banda ancha en condiciones competitivas y se permite la ayuda estatal únicamente en determinadas

³⁷ El objetivo del Reglamento de transparencia de junio de 2017 es abordar esta cuestión, dado que exigirá a los proveedores fijos y móviles facilitar más información sobre, entre otros, la velocidad de transferencia de datos real.

³⁸ Artículos 26 y 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

³⁹ En las zonas *blancas* no existe ningún proveedor de servicios de acceso a la banda ancha operando en la actualidad y tampoco está previsto que exista tal proveedor en los próximos tres meses. En las zonas *grises* existe un proveedor (basado en la infraestructura) ya activo, sin embargo, es improbable que se desarrolle otra red en los próximos tres años. En las zonas *negras* existen o existirán al menos dos redes de banda ancha básica de operadores diferentes en los próximos tres años.

condiciones, por ejemplo, si se ha logrado un «cambio considerable» en la prestación del servicio.

68. La Comisión opina que, aunque estas directrices hacen referencia a la Agenda Digital, que menciona de forma específica a 30 Mbps, también son pertinentes para los 100 Mbps y los objetivos de la sociedad del gigabit. Sin embargo, algunos Estados miembros interpretan las directrices sobre ayudas estatales de forma diferente: consideran que la financiación pública está prohibida cuando la intervención aumenta la velocidad por encima de los 30 Mbps en las zonas negras y grises. Esta diferencia de interpretación ha llevado a los Estados miembros a elegir no recurrir a la inversión pública para apoyar a los operadores en zonas negras y grises.

Desplazamiento de la inversión pública

69. Actualmente, los operadores no están legalmente obligados a ejecutar su plan de despliegue trazado durante el proceso de cartografía. Un operador puede decidir no desplegar la banda ancha en una zona en la que tenía previsto invertir previamente. Por otro lado, un operador puede, asimismo, desplegar la banda ancha en una zona en la que no tuviera previsto invertir con anterioridad, lo que podría desplazar las inversiones públicas (véase el **recuadro 8**). Ambos casos ocasionan un retraso en la cobertura de la banda ancha en zonas con fallos de mercado.

Recuadro 8 - Desplazamiento de la infraestructura pública a causa de las inversiones privadas en zonas desatendidas

Tras concluir la identificación de las zonas con deficiencia del mercado, algunos Estados miembros intentaron garantizar financiación privada en zonas viables desde el punto de vista comercial mediante acuerdos con los operadores. Sin embargo, los resultados de la labor de cartografía no son vinculantes en todos los Estados miembros y la consulta pública sobre las zonas blancas y grises requiere mucho tiempo. En un caso, en Alemania, el operador histórico decidió invertir en zonas catalogadas anteriormente como «zonas con deficiencia del mercado» una vez planificada o iniciada la inversión pública. El operador histórico optó por conectar los locales más rentables, lo que constituye un ejemplo de «elección a conveniencia». En consecuencia, se dejan los locales más costosos al proyecto financiado públicamente, lo que aumenta el coste del apoyo público.

Algunos Estados miembros mejoraron el proceso de coordinación de inversiones en banda ancha pero se constató una falta de coordinación entre los períodos de programación en un Estado miembro examinado

70. El Tribunal comprobó si el nivel de la gestión y coordinación de los proyectos de banda ancha de los Estados miembros era el adecuado y si garantizaban economías de escala y una capacidad técnica y administrativa apropiada. El Tribunal verificó, asimismo, si los Estados miembros coordinaban sus medidas en todos los períodos de programación a fin de contribuir mejor a la estrategia de los Estados miembros.

Coordinación del proceso de inversión en banda ancha

71. En tres de los Estados miembros examinados (Irlanda, Italia y Hungría) se constató un nivel adecuado de coordinación que contribuyó al despliegue de la banda ancha y garantizó economías de escala. Por ejemplo, en Irlanda, el Ministerio de Comunicaciones, Acción Climática y Medio Ambiente (DCCAIE) supervisó la aplicación del plan nacional de banda ancha. El DCCAIE vela por que se aplique la estrategia para la banda ancha con subvenciones públicas (FEDER y presupuesto nacional), y gestiona el correspondiente proceso de licitación nacional.

72. En Italia, en el período de programación 2007-2013, no se coordinaron las fuentes de financiación para la banda ancha entre los fondos del FEDER, el Feader y los fondos nacionales en los primeros años. En el período de programación 2014-2020, la aplicación del plan nacional de banda ancha está a cargo de una única entidad, Infratel, empresa de la propiedad absoluta del Ministerio de Desarrollo Económico. Infratel se encarga de la ejecución y seguimiento del plan nacional de la banda ancha, así como la gestión del proceso de licitación, y también coordina las fuentes de financiación nacionales y regionales, y los recursos del FEDER y el Feader. Las distintas fuentes de apoyo financiero contribuyen así de forma coordinada a lograr los objetivos de la banda ancha.

73. En Hungría, el Gobierno lanzó su plan nacional de banda ancha en 2014 (Estrategia Nacional de Infocomunicación) y, en 2015, el Programa de internet ultrarrápida (SZIP) para garantizar el rápido despliegue de la banda ancha. En el despliegue de infraestructura para la

banda ancha, durante el período de programación 2014-2020, el FEDER y la financiación nacional se gestionan de forma centralizada.

74. En Polonia, el Tribunal constató una mejora de la coordinación de las fuentes de financiación. El FEDER se utilizó junto con financiación nacional en el período de programación 2007-2013. Si bien se fijaron claramente unos criterios de delimitación entre PO nacionales y regionales, se produjeron demoras en la notificación del régimen de ayuda para la infraestructura troncal en cada PO regional, lo que a su vez retrasó la ejecución del «último tramo». En 2014-2020, dado que el apoyo se canaliza a través de un único PO del FEDER, el Tribunal no constató problemas de solapamiento.

75. En Alemania, se detectó una falta de coordinación en la utilización de varias fuentes de financiación. La responsabilidad por la ejecución del despliegue de la banda ancha se asume en los *Länder* (estados federados) y en los municipios, mientras que la del apoyo financiero es nacional y regional, lo que da lugar a una infraestructura de banda ancha fragmentada. Además de los fondos de la UE puestos a disposición mediante dos programas del Feader y ocho programas del FEDER, y la financiación federal del plan nacional de 2014-2017 de la Agenda Digital, dieciséis *Länder* y el banco federal de inversión⁴⁰ cuentan con sus propios programas de financiación (véase el [apartado 56](#)). Al final de diciembre de 2017 no se había finalizado ningún proyecto a pesar de que se habían destinado 3 000 millones de euros a los gobiernos regionales.

Coordinación entre períodos de programación en Polonia

76. En Polonia, el Tribunal constató que las autoridades no aseguraron un uso coordinado de los fondos en el período de programación previo y el actual.

77. En el período de programación 2007-2013, se utilizaron 240 millones de la financiación de la UE en la construcción de infraestructura de banda ancha en zonas desatendidas en cinco regiones diferentes de Polonia oriental, con un coste total del proyecto de 347 millones de euros. Los proyectos fueron considerados grandes proyectos y fueron

⁴⁰ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

aprobados directamente por la Comisión, que también los sometió a una decisión sobre ayuda estatal. La previsión de las autoridades nacionales y regionales era que las conexiones del último tramo serían efectuadas directamente por los operadores, o que los operadores privados recibirían apoyo a través de la financiación del PO Polonia Digital en el período de programación 2014-2020.

78. Sin embargo, las convocatorias de propuestas del PO Polonia Digital no incentivaron a los licitadores a realizar la conexión con la infraestructura troncal en el período 2007-2013. En el momento de la fiscalización en junio de 2017, se estaba utilizando menos del 1 % de la capacidad troncal. No se aportaron pruebas al Tribunal sobre la adopción de medidas eficaces por parte de Polonia encaminadas a subsanar esta infrautilización.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

79. El Tribunal concluyó que, a pesar de los avances, no se lograrán todos los objetivos de banda ancha de aquí a 2020. Todos los Estados miembros lograron la cobertura de banda ancha básica para 2016. Dos de los cinco Estados miembros examinados pueden lograr el objetivo de cobertura de 30 Mbps para 2020, pero las zonas rurales siguen resultando problemáticas en la mayoría de los Estados miembros. Finalmente, aunque no sea probable que ninguno de los Estados miembros logre el objetivo de asimilación en 2020, tres de los Estados miembros examinados pueden, según sus planes actuales, tres de los Estados miembros examinados están en condiciones de lograr los objetivos de 2025. Los Estados miembros valoraron positivamente el apoyo proporcionado por la Comisión, pero no su seguimiento no está coordinado por las direcciones generales (**apartados 16 a 34**).

80. Todos los Estados miembros elaboraron estrategias para la banda ancha, pero algunas se publicaron después de la fecha límite de 2012 y existían deficiencias en las que se examinaron. Las estrategias no siempre eran compatibles con los objetivos de la Estrategia Europa 2020: aunque en algunas se establecieron objetivos más exigentes que los de la Estrategia Europa 2020, ninguno de los Estados miembros examinados por el Tribunal contaba con un objetivo nacional orientado a la consecución del objetivo 3 de asimilación de la banda ancha ultrarrápida de al menos 100 Mbps por el 50 % de los hogares (**apartados 36 a 40**). Con arreglo al sistema de condiciones *ex ante* que rige los Fondos EIE para el período 2014-2020, se exige a los Estados miembros que cuenten con planes nacionales o regionales

en los que figuren los pormenores de las inversiones previstas. La Comisión consideró que se habían cumplido estas condiciones en todos los Estados miembros examinados, pero el Tribunal detectó un ejemplo en el que faltaba un elemento esencial: Alemania no había recopilado datos de suficiente calidad para constituir la base de un plan de inversión global, aunque la calidad de la cartografía de los datos había mejorado en los últimos años **(apartado 41)**.

81. Las decisiones de los Estados miembros en materia de inversiones en banda ancha están influidas por su infraestructura heredada. El legado de los sistemas telefónicos indica que Italia, Irlanda y Alemania, a diferencia de Polonia y Hungría, disponían de una infraestructura de cobre bien desarrollada. Italia e Irlanda diseñaron sus inversiones para inducir a los licitadores a abandonar el cobre y optar en cambio por la fibra, que puede alcanzar velocidades mucho más rápidas. En cambio, Alemania está recurriendo en gran medida a la tecnología de «vectorización», que, pese a su ventaja de superar en velocidad al cobre, no ofrece la velocidad con garantía de futuro de la fibra, y también puede limitar el margen de competencia (véanse los **apartados 45 a 48**).

82. El avance hacia la consecución de los objetivos de banda ancha de los Estados miembros quedó limitado por varios factores medioambientales, que guardaban relación con los marcos financiero, competitivo y jurídico.

83. En términos de financiación, de los Estados miembros examinados únicamente Alemania no determinó el apoyo financiero necesario desde el sector público, el denominado «déficit de financiación». Pese a que Alemania ha puesto a disposición más de 8 000 millones de euros provenientes de una combinación de fuentes, no queda claro si resultará suficiente. De los cuatro Estados miembros restantes, solo Hungría e Italia destinaron recursos públicos suficientes para lograr el objetivo 2, la banda ancha rápida para todos los hogares. En Polonia, por ejemplo, dos de los instrumentos financieros especificados en su plan nacional no se habían puesto en práctica, y no se habían determinado las posibles nuevas fuentes de financiación **(apartados 52 a 57)**.

84. El BEI ofrece distintos tipos de créditos e instrumentos financieros en función del tamaño del proyecto y del grado de riesgo. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) está diseñado para financiar proyectos de mayor riesgo y envergadura. El Tribunal examinó

un préstamo de 500 millones de euros de este fondo otorgado por el BEI para un proyecto de banda ancha. El proyecto no se ocupaba únicamente del despliegue de banda ancha en zonas blancas y grises y ya se había beneficiado de apoyo del FEDER por valor de 400 millones de euros. Por tanto, el préstamo no se ajustaba al objetivo de financiar proyectos de banda ancha de mayor riesgo (**apartados 58 a 60**).

85. El marco jurídico y competitivo establecido en Hungría, Italia y Polonia era adecuado. En Irlanda, la limitación de las facultades de la autoridad reguladora regional para hacer cumplir sus decisiones podría reducir el margen para la competencia efectiva, mientras que el marco competitivo en Alemania estaba afectado por una serie de problemas. En Alemania también influyó el hecho de que los operadores no estaban legalmente vinculados por los compromisos previamente contraídos respecto de sus planes de inversión, lo que puede ocasionar más demoras en el suministro de banda ancha en zonas en la que la competencia era limitada. En 2013, la Comisión actualizó sus directrices sobre ayudas estatales a la banda ancha. Sin embargo, el Tribunal constató que algunos Estados miembros interpretan estas directrices de una manera que podría limitar la financiación pública que ponen a disposición para la banda ancha en zonas en las que la cobertura ya es de 30 Mbps (**apartados 63 a 69**).

86. Dada la gran diversidad de fuentes de financiación disponibles para los Estados miembros, y los dilatados períodos de tiempo necesarios, es indispensable una coordinación eficaz para que la inversión en banda ancha resulte fructífera. En Irlanda, Italia y Hungría, el Tribunal constató un nivel adecuado de coordinación que contribuyó al despliegue de la banda ancha y garantizó economías de escala. Esto no sucedió en el caso de Alemania. Por último, Polonia desembolsó en torno a 240 millones de euros durante el período de programación 2007-2013 en infraestructura para banda ancha en el este del país. Con todo, no existían incentivos para que los operadores utilizaran posteriormente esta infraestructura, que, en junio de 2017, cuando se llevó a cabo la fiscalización, tenía un uso inferior al 1 %, y no existen indicios de que las autoridades polacas adoptaran medidas para resolver este problema (véanse los **apartados 76 a 78**).

87. Las recomendaciones del Tribunal se agrupan en tres ámbitos: la planificación estratégica, el marco normativo y el fomento de la competencia.

Planificación estratégica

1) La Comisión debería pedir a los Estados miembros que, basándose en los progresos realizados en los tres objetivos de la Estrategia Europa 2020, señalen los ámbitos en los que existe la posibilidad de que no se logren los objetivos para 2020 y que aporten, en la medida de lo posible, medidas correctoras.

Fecha prevista de aplicación: Septiembre de 2018.

2) En la preparación del período de programación posterior a 2020, todos los Estados miembros deberían desarrollar planes revisados que muestren cómo prevén cumplir los objetivos de alto nivel para la banda ancha después de 2020, ya sean objetivos de la sociedad del gigabit para 2025 u otros.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2019.

3) Para el período de programación posterior a 2020, la Comisión debería desarrollar indicadores de realizaciones y de resultados coherentes comunes para utilizarlos en los programas operativos de los Estados miembros y poder efectuar un seguimiento del progreso con respecto a los objetivos de alto nivel que han de seguirse teniendo a la vez en cuenta la necesidad de limitar el número de indicadores.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2019.

Marco normativo

4) Todos los Estados miembros deberían revisar el mandato de sus autoridades reguladoras nacionales con arreglo al marco regulador del sector de las telecomunicaciones de la UE revisado, para garantizar que pueden imponer sus recomendaciones y medidas correctoras (entre ellas sanciones por incumplimiento) a los operadores.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2019.

5) La Comisión debería aclarar a los Estados miembros la aplicación de las directrices sobre ayudas estatales a los objetivos de los 100 Mbps y de la sociedad del gigabit.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2018.

Fomento de la competencia a través de la financiación

6) La Comisión debería prestar apoyo a los Estados miembros para incentivar la creación de redes mayoristas de acceso abierto en zonas blancas y grises mediante el desarrollo de un marco jurídico adecuado, orientación y directrices. Este tipo de red debería facilitar un marco competitivo adecuado que permitiera una mejor prestación del servicio a los usuarios.

Fecha prevista de aplicación: Junio de 2020.

7) La Comisión debería difundir buenas prácticas y emitir orientaciones y directrices que incentiven la agregación de proyectos pequeños por parte de las autoridades de los Estados miembros para lograr economías de escala. Con ello, los proyectos serían más viables desde el punto de vista comercial y, en consecuencia, se facilitaría el acceso a financiación.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2018.

8) El BEI debería dirigir las ayudas que concede a través del FEIE y del Fondo de banda ancha para conectar Europa a proyectos de pequeña y mediana envergadura en zonas blancas y grises con arreglo al objetivo de apoyar proyectos de mayor riesgo. Además, en los indicadores realizaciones y de resultados en el momento de la finalización del proyecto debería incluirse, en su caso, el número de locales cubiertos y conectados en zonas blancas y grises, y un indicador de las velocidades de banda ancha que pueden alcanzarse.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2018.

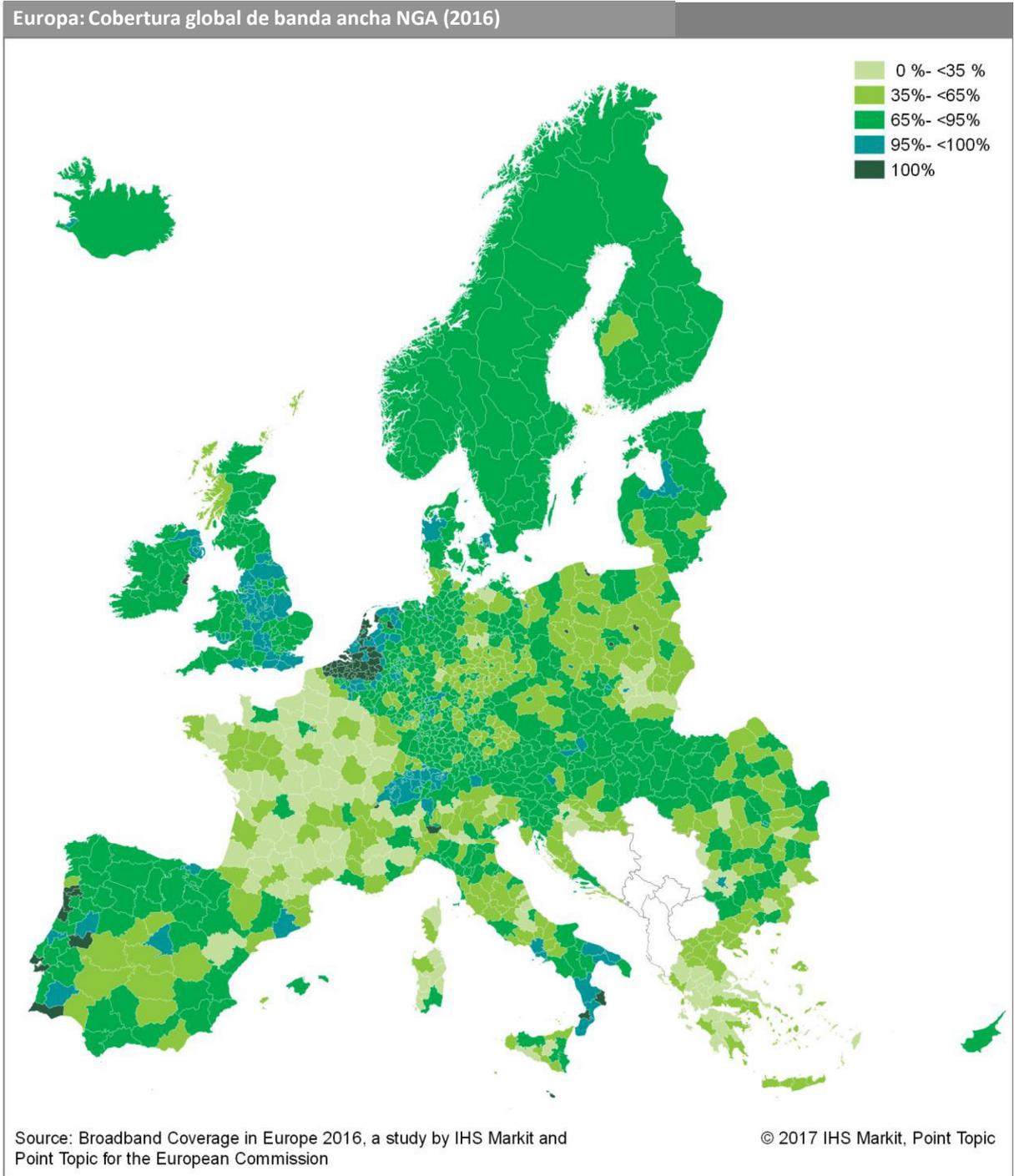
El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión de 21 de marzo de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

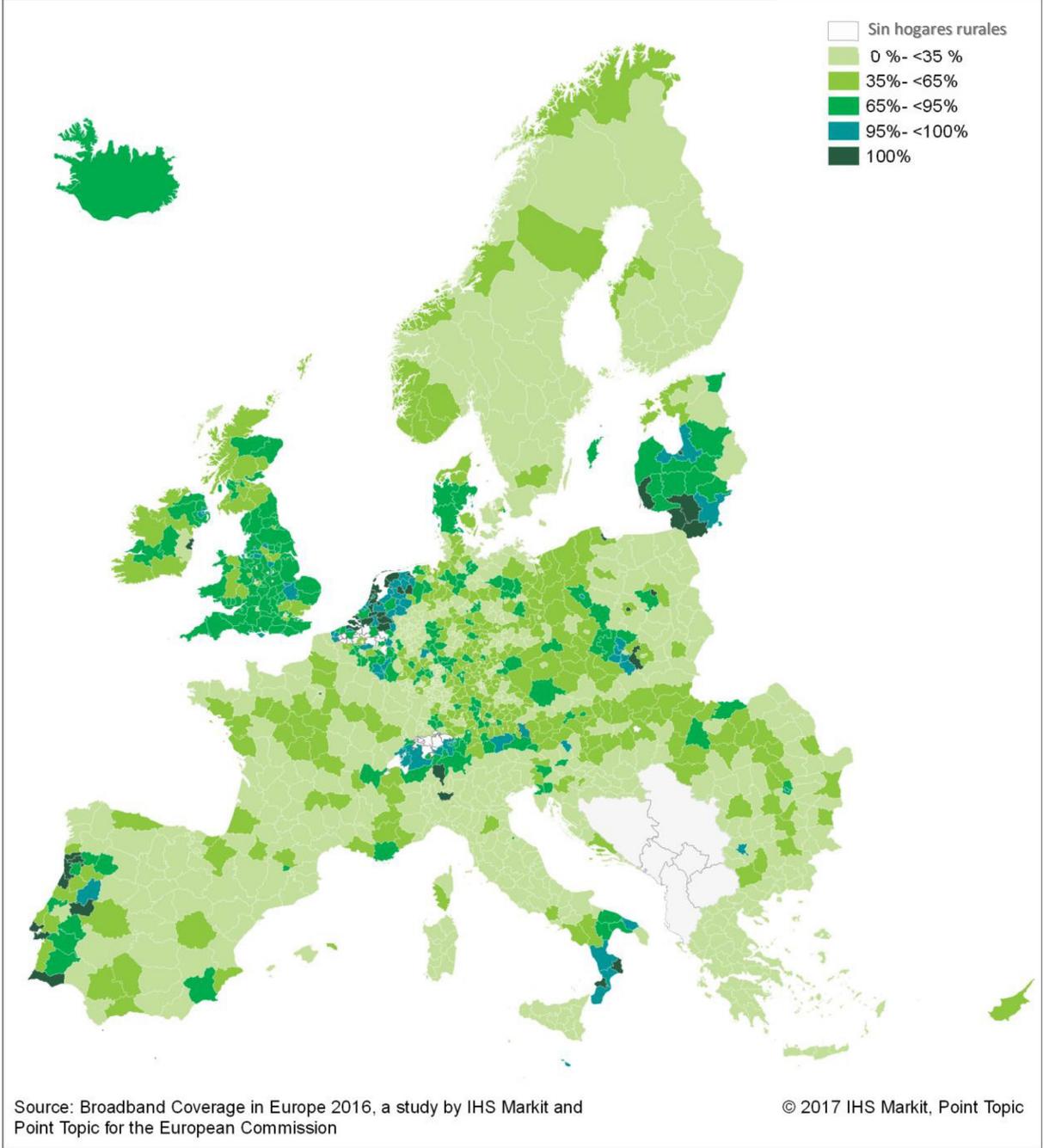
Klaus-Heiner Lehne

Presidente

MAPAS DE COBERTURA DE 30 MBPS EN EUROPA



Europa: Cobertura rural global de banda ancha NGA (2016)



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«LA BANDA ANCHA EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE: PESE A LOS AVANCES, NO SE CUMPLIRÁN TODOS LOS OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020»

RESUMEN

VI. El seguimiento de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos tiene en cuenta, en gran medida, los objetivos de conectividad establecidos en la Agenda Digital para Europa para 2020; no obstante, como se indica en el apartado 33, dicho seguimiento no permitía cuantificar por separado sus efectos sobre la implantación de redes de banda ancha rápida y ultrarrápida.

VIII. La Comisión señala que el apoyo del BEI no se destina a las zonas en las que resulta más necesario el apoyo del sector público en forma de subvenciones.

El BEI manifiesta que el Reglamento del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) exige que los proyectos ofrezcan viabilidad económica y, por tanto, no está diseñado para dirigirse exclusivamente a aquellas zonas en las que existen fallos de mercado sustanciales.

IX.

Primer guion: véase la respuesta de la Comisión a la recomendación (2).

Segundo guion: véanse las respuestas de la Comisión a las recomendaciones (5), (6) y (7).

Tercer guion: véanse las respuestas del BEI y la Comisión a la recomendación (8).

INTRODUCCIÓN

2. Entretanto, en la Comunicación de la Comisión «Hacia una sociedad europea del Gigabit» se introdujeron objetivos más ambiciosos para 2025, y el concepto de red de muy alta capacidad se incluyó en la propuesta legislativa de la Comisión para crear un Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

4. Los cinco tipos de infraestructura a los que hace referencia el Tribunal de Cuentas proporcionan diferentes niveles de conectividad de banda ancha. En la fase actual de desarrollo tecnológico y del mercado, se considera que únicamente las tecnologías siguientes, que se mencionan en el cuadro 1, pueden proporcionar una conectividad de banda ancha rápida superior a 30 Mbps: i) redes de acceso basadas en fibra (FTTx); ii) redes de cable mejoradas avanzadas; y iii) determinadas redes de acceso inalámbrico capaces de ofrecer de manera fiable altas velocidades por abonado.

7. La Comisión recuerda que los objetivos identificados en la Comunicación sobre la Agenda Digital para Europa no son jurídicamente vinculantes para los Estados miembros. La Comisión ha alentado a los Estados miembros a adoptar esos ambiciosos objetivos cuando elaboren sus planes de banda ancha nacionales o regionales.

OBSERVACIONES

28. La Comisión puso en marcha un proyecto de tres años de duración destinado a desarrollar una plataforma para recopilar los datos existentes sobre la cartografía de la cobertura de la banda ancha, así como sobre la calidad del servicio y la experiencia de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR), los ministerios y las plataformas internacionales pertinentes (<https://www.broadbandmapping.eu/>).

Está previsto publicar la plataforma en 2018; en ese momento se mostrarán los datos en diferentes capas, debido a la ausencia de metodologías comunes en toda Europa. De forma paralela, el grupo de trabajo del Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) sobre la neutralidad de la red ha desarrollado una metodología para evaluar la neutralidad de la red

que permite medir la calidad y la experiencia del servicio; además, dicho grupo de trabajo está desarrollando actualmente una herramienta para poner a prueba la citada metodología (en 2018-2019) y tiene previsto proponer esta herramienta a las ANR en una fase posterior.

La Comisión también ha iniciado un trabajo con el que se pretende desarrollar una metodología común para cartografiar la cobertura de los servicios de banda ancha teniendo en cuenta las ambiciosas metas fijadas para 2025 en términos de gigabits y el concepto de redes de muy alta capacidad; en la citada metodología se incluirán atributos adicionales, además de la velocidad de descarga.

La finalidad de este trabajo es respaldar la acción 3 del Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha Rural¹ (anteriormente denominado «Herramientas de desarrollo rural») sobre el diseño de una «metodología común» de planificación, elaboración de informes y seguimiento de las inversiones en banda ancha (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 31).

31. El seguimiento de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) tiene en cuenta, en gran medida, los objetivos de conectividad establecidos en la Agenda Digital para Europa para 2020; no obstante, como se indica en el apartado 33, dicho seguimiento no permite cuantificar por separado sus efectos sobre el despliegue de redes de banda ancha rápida y ultrarrápida.

La Comisión reconoce que se podría mejorar el seguimiento del gasto y de los resultados de los Fondos EIE para reflejar mejor los objetivos de la UE en lo referente a la banda ancha.

En ese sentido, el Plan de Acción para el Fomento de la Banda Ancha puesto en marcha por la Comisión en noviembre de 2017, en el marco de una iniciativa coordinada por las Direcciones Generales CNECT, AGRI, REGIO y COMP, incluye el desarrollo de una metodología común para ayudar a planificar, supervisar e informar sobre las inversiones en banda ancha y el apoyo de la UE, así como un conjunto de medidas encaminadas a mejorar la banda ancha en las zonas rurales de la UE. Estas medidas incluyen misiones en los Estados miembros y regiones con bajo nivel de cobertura de banda ancha rural.

32. La Comisión sigue de cerca el desarrollo del mercado de la banda ancha y publica una serie de indicadores que han ido evolucionando a lo largo del tiempo y que, en la actualidad, examinan diferentes aspectos.

Pese a que ya se disponía de datos sobre la cobertura y la penetración de redes de 100 Mbps, estos no se incluyeron en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI). Los perfiles nacionales en lo que respecta al DESI de cara a 2018 incluirán la cobertura y la penetración de la banda ancha ultrarrápida (con una velocidad de, al menos, 100 Mbps).

33. En aras de la simplificación, en el período de programación 2014-2020 se utilizó un número limitado de indicadores comunes de productividad. El anexo I del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) prevé el uso de un indicador común de productividad para la infraestructura de tecnologías de la información y de la comunicación de «nuevos hogares con acceso a banda ancha de al menos 30 Mbps», en consonancia con el primero de los dos objetivos fijados para 2020 en la Agenda Digital para Europa. Se consideró que este indicador era el más completo para plasmar el resultado de todos los proyectos de apoyo al despliegue de la banda ancha rápida y ultrarrápida.

¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-joins-forces-help-bringing-more-broadband-rural-areas>

Como se ha señalado anteriormente, la Comisión reconoce que se podría mejorar el seguimiento de los resultados de los Fondos EIE para reflejar mejor los objetivos de la UE en lo referente a la banda ancha.

34. Como se indica en el Informe sobre el progreso digital en Europa 2016, el proceso de contratación puesto en marcha por el gobierno irlandés en diciembre de 2015 en el contexto de la ejecución del plan al que se refiere el TCE se ha enfrentado a numerosos desafíos; entre ellos, cabe citar la cartografía de la zona de intervención. La Comisión (concretamente, la DG COMP) proporcionó a las autoridades irlandesas todas las orientaciones necesarias para garantizar que se efectuara la identificación de dicha zona con arreglo a las normas sobre ayudas estatales. La Comisión lleva a cabo un seguimiento cercano del plan irlandés y proporciona orientación a las autoridades irlandesas cuando se lo solicitan. Como es habitual en este tipo de contactos, todas las conversaciones son confidenciales.

La Comisión colaboró estrechamente con las autoridades alemanas para conceder la aprobación preceptiva de ayudas estatales. La duración de estos procedimientos se debe a la insuficiente información suministrada por las autoridades alemanas, y no es atribuible a la Comisión.

En el caso de Polonia, la Comisión reconoce el problema de infrautilización de las redes troncales regionales de banda ancha construidas durante el período de programación 2007-2013. Para abordarlo, las autoridades polacas organizaron una serie de reuniones y talleres con objeto de promover un mejor uso de la red. Si bien esta cooperación se inició en el contexto de la ejecución del programa operativo «Polonia Digital», la Comisión desea hacer hincapié en que la autoridad reguladora nacional es responsable de facilitar las zonas de inversión incluidas en dicho programa operativo con el fin de garantizar una óptima utilización de los fondos de la UE.

44. La Comisión encargó un informe [titulado *Public Investment for High Speed Internet in Germany. Study Report on Broadband in Germany (Inversión pública para internet de alta velocidad en Alemania. Informe de estudio sobre la banda ancha en Alemania)*] sobre los estudios llevados a cabo en Alemania en el período 2011-2013. En dicho informe se evalúan con detalle las necesidades de financiación nacionales para el despliegue de banda ancha y el apoyo de las autoridades alemanas al desarrollo de su estrategia de banda ancha, incluido el volumen de fondos necesarios para este capítulo.

52. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 44.

56. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 44.

58. Está previsto que el Fondo de banda ancha para conectar Europa proporcione, principalmente, financiación a través de capital. El Fondo se centrará en inversiones de un importe medio aproximado de 15 millones EUR, aunque, de hecho, los proyectos subyacentes tendrán mayor envergadura, dado que el Fondo se centra en participaciones minoritarias en los proyectos en los que invertirá.

60. La Comisión señala que el apoyo del FEIE se centra en proyectos que demuestren adicionalidad; y esto se refleja, entre otros aspectos, en la clasificación del proyecto como «actividad especial» (lo que conlleva un riesgo mayor). Además, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) indica que si la operación en cuestión se hubiera llevado a cabo en forma de actividad especial del BEI, ello habría significado que otros proyectos no habrían podido recibir apoyo en forma de actividad especial, debido al limitado tamaño de las actividades especiales del BEI que no pueden acceder al FEIE (4 000 millones EUR/año frente a 20 000 millones EUR/año). El BEI indica que, desde el punto de vista de los gastos subvencionables de los proyectos del FEIE, las zonas no subvencionadas incluidas disfrutaban de un acceso insuficiente a las redes de próxima generación (ya sean blancas o grises). El promotor tuvo que efectuar una inversión sustancial para desplegar FTTH/C y una tecnología novedosa a gran escala. El FEIE tiene en cuenta el riesgo

inducido por la tecnología, como es habitual en el caso de los proyectos de innovación. Además, en ausencia de dicho Fondo, el Banco no habría podido apoyar un proyecto de semejante envergadura y tenor, que era necesario para garantizar la aceleración del despliegue nacional de la tecnología de banda ancha de próxima generación.

61. La Comisión señala que el lanzamiento del Fondo de banda ancha para conectar Europa está previsto para el primer semestre de 2018. En la actualidad, el organismo gestor del Fondo se está ocupando de captar las inversiones del sector privado.

62. La Comisión señala que el período de inversión del Fondo de banda ancha para conectar Europa todavía está siendo objeto de debate entre los inversores principales y el gestor del Fondo. Además, el proyecto de directrices de inversión del Fondo de banda ancha para conectar Europa afirma que el Fondo tratará de proporcionar financiación complementaria a los instrumentos financieros existentes de la UE y a otras opciones de financiación actualmente disponibles en el mercado a través de instituciones financieras públicas y privadas (y no exclusivamente del BEI) y de las que pueda razonablemente tener conocimiento el gestor del Fondo. Se espera que el Fondo de banda ancha para conectar Europa proporcione financiación a través de capital, mientras que la intervención directa del BEI suele adoptar la forma de deuda. La financiación a través de capital representa, generalmente, una fracción menor y con mayor riesgo de los costes totales del proyecto si se compara con la financiación en forma de deuda. Asimismo, se espera que el Fondo de banda ancha para conectar Europa apoye proyectos que tengan mayores dificultades para acceder a financiación. En consecuencia, la Comisión considera que la contribución que se espera que realice el Fondo de banda ancha para conectar Europa permitirá sentar un importante precedente para la financiación del sector, en especial de inversores del sector privado.

65. En su propuesta de revisión de la legislación de la UE sobre telecomunicaciones, la Comisión ha planteado una serie de disposiciones mejoradas sobre la independencia y la capacidad de regulación de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) responsables de la regulación del mercado *ex ante*, que afectan, entre otros aspectos, a los recursos disponibles. La obligación de los Estados miembros de garantizar que las ANR cuenten con recursos humanos y financieros adecuados para la realización de sus tareas, que está contemplada en el actual marco regulador, aparece recogida de nuevo en el artículo 6, apartado 2, del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas propuesto. Por otro lado, con el fin de asegurar que las ANR cuenten con las competencias necesarias para hacer cumplir sus resoluciones, la Comisión propuso que, dentro de los límites del Derecho constitucional nacional, las ANR tengan la facultad de imponer sanciones directamente. En la actualidad no todas las ANR tienen competencias ejecutivas directas.

66.

Primer guion: la Agencia Federal de Redes, responsable de garantizar la aplicación de las reglas de cambio, ha impuesto multas a cuatro grandes empresas de telecomunicaciones (que aglutinan en torno al 70 % del total de reclamaciones). Durante los ocho primeros meses de 2017, el número de reclamaciones se ha reducido a 43 000 (frente a las 83 000 registradas en todo 2016).

Segundo guion: Desde el 25 de septiembre de 2015, la herramienta de medición de la Agencia Federal de Redes (<https://breitbandmessung.de/>) permite a los usuarios finales de los servicios de acceso a internet (mediante una conexión fija o móvil) medir y comparar la velocidad real con la contratada. Además, a partir de la entrada en vigor del Reglamento de Transparencia, cabe esperar que se introduzcan nuevas mejoras como resultado de la información adicional que los proveedores de acceso a internet deben proporcionar a los usuarios.

67. La Comisión señala que los requisitos para invertir en zonas negras se definen en los apartados 82 a 85 de las Directrices sobre banda ancha, como la demostración de que la red subvencionada ha mejorado de manera significativa las características tecnológicas y el rendimiento en comparación con las redes existentes, que la red subvencionada se gestiona únicamente como red mayorista y que

la ayuda no provoca una distorsión excesiva de la competencia con otras tecnologías de próxima generación que hayan sido objeto de inversiones sustanciales en infraestructuras nuevas por parte de los operadores del mercado.

68. Las Directrices sobre banda ancha incluyen disposiciones claras que señalan la posibilidad de conceder ayudas en zonas grises y negras con sujeción a determinadas condiciones (véanse los apartados 67 y ss., 76 y 82 a 85 de las Directrices).

69. Las normas sobre ayudas estatales no imponen obligación alguna a los inversores privados de declarar si van a invertir o no en una zona que vaya a recibir inversión pública. Los operadores privados tienen libertad para modificar sus planes de inversión y, en ocasiones, un operador puede decidir invertir en una zona determinada a pesar de que durante el proceso de cartografía y consulta pública no haya anunciado su intención de intervenir. Desde la perspectiva de las ayudas estatales, la única «sanción» por este cambio de planes es que la intervención pública puede proseguir. No obstante, esto no impide que las autoridades nacionales, incluidas las de reglamentación, adopten normas y procedimientos nacionales con objeto de proporcionar un marco más riguroso para que los operadores adopten dichas estrategias.

Asimismo, con el fin de evitar el efecto de desplazamiento y los retrasos en la cobertura que se pueden producir, la propuesta de un Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (artículo 22, relativo a las encuestas geográficas) prevé la posibilidad de que las autoridades nacionales de reglamentación, en primer lugar, designen una «zona de exclusión digital» en la que ningún operador o autoridad pública haya desplegado o planificado el despliegue de una red de muy alta capacidad y, en segundo lugar, sancionen a los operadores que actúen de manera distinta de las intenciones que declararon en el momento de la convocatoria. Este mecanismo permitirá al organismo regulador conocer las zonas en las que la regulación no esté consiguiendo (y sea improbable que consiga) mejoras en términos de conectividad de alta calidad.

76. Si bien durante el período de programación 2007-2013 se produjo una falta de coordinación de las inversiones del FEDER en banda ancha distribuidas entre varios programas operativos regionales y nacionales, en el período de programación 2014-2020 el despliegue de banda ancha está cofinanciado en el marco de un único programa operativo denominado «Polonia Digital». Como resultado de ello, la ejecución del programa se está desarrollando conforme a lo previsto.

El texto del programa operativo «Polonia Digital» prevé asimismo la complementariedad de los fondos de la UE entre los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. El programa actual se concentra en las conexiones del «último kilómetro» en las zonas blancas, mientras que durante el período 2007-2013 se apoyaron principalmente las redes troncales y de retorno. Y no solo eso: la posibilidad de refinanciar las inversiones que pudieran no haber finalizado en el período 2007-2013 se excluyó claramente del programa operativo, con el fin de garantizar un uso óptimo de los fondos de la UE.

78. La Comisión señala que las autoridades polacas reconocieron el problema general de penetración de la internet de alta velocidad y que este problema se aborda, entre otros medios, a través del tercer eje prioritario del programa operativo «Polonia Digital».

Por lo que respecta a la infrautilización de la infraestructura troncal financiada en el período 2007-2013, esta cuestión debe ser objeto de un análisis más profundo y resolverse de un modo eficaz. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las autoridades polacas ya habían iniciado, en el contexto de la ejecución del programa operativo «Polonia Digital», el diálogo entre los operadores de telecomunicaciones y la administración regional (propietaria de la infraestructura) sobre las posibilidades de utilizar mejor la red de banda ancha regional creada en el período 2007-2013. Desde 2016 hasta la actualidad, el organismo regulador nacional, la Oficina de Comunicación Electrónica, el Ministerio de Asuntos Digitales y la autoridad responsable de la ejecución del programa «Polonia Digital» han organizado una serie de reuniones y talleres.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

79. La Comisión Europea lleva a cabo un seguimiento de todos los objetivos relacionados con la banda ancha identificados en la Agenda Digital para Europa y recopila datos pertinentes, incluso sobre la proporción de abonados de banda ancha fija con una velocidad de, al menos, 100 Mbps (desde 2010).

La Comisión publica también un informe digital anual titulado Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI).

Pese a que ya se disponía de datos sobre la cobertura y la penetración de redes de 100 Mbps, estos no se incluyeron en el DESI.

De cara a 2018, el DESI incluirá en sus perfiles de país la cobertura y la penetración de la banda ancha ultrarrápida (con una velocidad de, al menos, 100 Mbps).

La Comisión reconoce que se podría mejorar el seguimiento del gasto y de los resultados de los Fondos EIE para reflejar mejor los objetivos de la UE en lo referente a la banda ancha.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 31 a 33 para obtener información adicional sobre el seguimiento.

80. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 44, en relación con los estudios que respaldan el plan de inversiones alemán.

81. La Comisión Europea ha insistido ante las ANR en que las condiciones para el despliegue de tecnologías de vectorización en redes de acceso estén adaptadas a las necesidades de inversores alternativos. Al mismo tiempo, la Comisión recuerda que la responsabilidad última del despliegue recae en los organismos reguladores nacionales.

83. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 44.

84. La Comisión señala que el apoyo del FEIE debe demostrar adicionalidad (véanse, en ese sentido, las respuestas de la Comisión a los apartados 58 a 60), un aspecto que no se demuestra únicamente con base en el elevado nivel de riesgo que entraña un proyecto.

El Reglamento del FEIE no exige que la financiación se limite a las zonas blancas y grises (véase el artículo 6 del citado Reglamento, que requiere que los proyectos financiados a través de este Fondo sean «económicamente viables»).

85. Con respecto a la aplicabilidad de las decisiones de la ANR irlandesa, la Comisión ya subrayó en el Informe sobre el progreso digital en Europa 2017 (concretamente, en el capítulo «Telecomunicaciones») que «en virtud de la legislación irlandesa, ComReg carece de competencias para imponer multas, una facultad reservada exclusivamente a los tribunales. Por este motivo, ComReg no está en sintonía con otras ANR, y parece que esto plantea obstáculos para una intervención oportuna y eficaz». Las modificaciones previstas para cumplir con el Reglamento sobre el mercado único de las telecomunicaciones contribuirá a mejorar esta situación.

Además, en el artículo 29 de su Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, la Comisión propuso que los Estados miembros deberían permitir que sus ANR impusieran sanciones económicas para hacer cumplir sus resoluciones.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 63 a 69.

86. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 76 y 78.

Recomendaciones

1) La Comisión acepta esta recomendación.

Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación (2) relativa al modo de aplicar esta recomendación por parte de la Comisión.

2) La Comisión observa que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

En lo que atañe a la Comisión, en su Comunicación «La conectividad para un mercado único digital competitivo – hacia una sociedad europea del Gigabit» [COM(2016) 587 final] definió tres objetivos estratégicos de cara a 2025 e instó a los Estados miembros a examinar los avances de sus planes nacionales de banda ancha y a actualizarlos para finales de 2017 con un horizonte cronológico hasta 2025, en consonancia con los objetivos estratégicos establecidos en esta Comunicación y en el plan de acción de la 5G.

A este respecto, ya se han iniciado las conversaciones sobre la aplicación del plan de acción de la 5G y de la estrategia del Gigabit en el marco de un grupo de trabajo específico, en el que participan representantes de los Estados miembros.

3) La Comisión acepta en parte esta recomendación y señala que, en esta fase, no se encuentra en condiciones de asumir compromisos concretos en relación con propuestas legislativas de cara al período posterior a 2020, debido, entre otros aspectos, a la incertidumbre que existe en torno a la cobertura temática futura de los diferentes fondos con los que se financian los programas operativos.

La Comisión está analizando diferentes posibilidades para establecer un sistema de indicadores más racional, más sencillo y armonizado para todos los Fondos EIE de cara al marco financiero plurianual (MFP) posterior a 2020, basándose incluso, en la medida de lo posible, en indicadores comunes en las esferas de política cubiertas por las intervenciones de los fondos.

4) La Comisión observa que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

En lo que concierne a la Comisión para respaldar este proceso, en su propuesta de revisión de la legislación de la UE sobre telecomunicaciones ha planteado una serie de disposiciones mejoradas sobre la independencia y la capacidad reglamentaria de las ANR responsables de la regulación *ex ante* del mercado, que afectan, entre otros aspectos, a los recursos disponibles. Asimismo, la Comisión propuso la armonización de una lista mínima de tareas que los Estados miembros deberían asignar a las ANR (en vista de la independencia política y los conocimientos especializados de estas autoridades), a fin de garantizar que cuenten con competencias en todas las esferas necesarias para lograr sus objetivos.

Por otro lado, con el propósito de asegurar que las ANR cuenten con las competencias necesarias para hacer cumplir sus resoluciones, la Comisión propuso que, dentro de los límites del Derecho constitucional nacional, las ANR tengan la facultad de imponer sanciones directamente.

5) La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya se ha aplicado parcialmente, tal como se explica más adelante.

La Comisión proporciona ya orientaciones sustanciales a los Estados miembros de cara a la solicitud de ayudas estatales para banda ancha, y continuará haciéndolo. En particular:

i) la DG COMP anima a organizar reuniones de notificación previa (desde 2016 hasta la actualidad, la DG COMP ha proporcionado asesoramiento para veintitrés notificaciones previas de trece Estados miembros);

ii) la DG COMP creó una plataforma específica, eState aid Wiki, a través de la que todos los Estados miembros pueden formular preguntas sobre la aplicación del Reglamento general de exención por categorías y los esquemas sobre ayudas estatales;

iii) en el sitio web de la DG COMP se expone un esquema analítico para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales;

iv) las resoluciones de la Comisión sobre las ayudas estatales se publican en el sitio web de la DG COMP;

v) la DG COMP participa activamente en la impartición de diversas sesiones de formación en el marco de la Red de Oficinas de Competencia de Banda Ancha y de otras iniciativas, en colaboración con la DG REGIO, la DG CNECT y la DG AGRI.

Uno de los objetivos de las condiciones es evitar acumular un volumen excesivo de inversión privada (por positiva que resulte), para la que siempre se necesita una evaluación de la infraestructura disponible, a pesar de que los Estados miembros no siempre la llevan a cabo de forma correcta.

En el contexto de la actualización de la guía de la Comisión sobre la inversión en banda ancha de muy alta velocidad, la Comisión tiene previsto incluir información adicional sobre la concesión de ayuda en zonas grises y negras, sobre todo en relación con los objetivos de los 100 Mbps y de la sociedad del Gigabit, de manera que los Estados miembros puedan gozar de una claridad aún mayor en este tema.

6) La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya se ha aplicado parcialmente, tal como se explica más adelante.

Para incentivar el despliegue de redes de muy alta capacidad, en particular en zonas con menor viabilidad económica, como las zonas rurales o con baja densidad de población, la Comisión ha propuesto introducir en la legislación revisada de la UE sobre telecomunicaciones (que se está negociando actualmente entre los legisladores de la Unión) un artículo dedicado específicamente a las empresas únicamente mayoristas. El objetivo de esta propuesta es incentivar la inversión a través de la definición de un marco reglamentario simplificado propuesto para redes únicamente mayoristas que gocen de una posición significativa en el mercado; dicho marco reglamentario se limita a normas de acceso justas, razonables y no discriminatorias. La Comisión supervisará la transposición de esta medida.

De hecho, las normas sobre ayudas estatales ya exigen un acceso mayorista efectivo a la infraestructura subvencionada en todas las zonas (blancas, grises o negras). Además, los proyectos únicamente mayoristas ya se consideran especialmente propicios a la competencia y reciben un trato favorable en las normas sobre ayudas estatales. A modo de ejemplo, los procedimientos competitivos para la adjudicación de ayudas estatales pueden conceder puntos adicionales a este tipo de proyectos.

La inminente Guía sobre inversión en banda ancha ofrecerá orientaciones adicionales (en particular, actualizará la sección sobre modelos de negocio que ya aparece recogida en la Guía sobre la inversión en banda ancha de alta velocidad) y destacará estos aspectos.

7) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión proporcionará orientaciones y difundirá las mejores prácticas en la materia recomendadas por el TCE, así como sobre otras cuestiones pertinentes a las inversiones, a través de la actividad de la red de oficinas competentes en materia de banda ancha y su revisión de la Guía de inversión en banda ancha. En concreto, la Comisión aclarará los riesgos y las oportunidades asociados a la diferente envergadura de los proyectos, a las diferentes tecnologías y a los diversos modelos de inversión, con vistas a mejorar la viabilidad de la inversión, fomentar la competencia, facilitar la penetración y simplificar el acceso a la financiación a largo plazo.

8) El BEI considera que el apoyo del sector público en forma de subvenciones es especialmente necesario en el caso de proyectos que ningún inversor privado está dispuesto a apoyar por su falta de viabilidad económica. De acuerdo con el artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento

2015/1017 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, este Fondo ha de respaldar proyectos que sean económicamente viables de acuerdo con un análisis de costes y beneficios.

La Comisión señala que el proyecto de directrices de inversión del Fondo de banda ancha para conectar Europa ya prevé que este Fondo deberá apoyar a una sola empresa con hasta 30 millones EUR y dedicar sus ayudas, en general, a proyectos de nuevas instalaciones de banda ancha, sobre todo en zonas blancas y grises. Además, la Comisión ya ha dado pasos para alcanzar un acuerdo con el gestor del Fondo de banda ancha para conectar Europa en relación con las obligaciones de presentación de resultados, que todavía están pendientes de definición en una carta adjunta. El perfil de los proyectos apoyados por el Fondo de banda ancha para conectar Europa (proyectos de nuevas instalaciones impulsados por promotores de proyectos de menor envergadura) es coherente con nuestro interés en desplegar la infraestructura en zonas insuficientemente atendidas (grises y blancas).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	14.12.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	31.1.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	21.3.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	25.4.2018

La banda ancha, es decir, el acceso a internet más rápido y de mejor calidad, tiene una importancia creciente, no solo para la competitividad empresarial, sino también por su contribución a la inclusión social. Dentro de su Estrategia Europa 2020, la UE ha establecido objetivos para la banda ancha, entre los que se cuenta proporcionar banda ancha rápida a todos los europeos para 2020. Con el fin de apoyar estos objetivos, la UE ha puesto a disposición de los Estados miembros cerca de 15 000 millones de euros en el período 2014-2020. El Tribunal constató que, aunque la cobertura de banda ancha haya mejorado en términos generales en toda la UE, no se lograrán todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Las zonas rurales, que ofrecen menos incentivos para las inversiones del sector privado, siguen estando peor conectadas que las ciudades, y los objetivos de asimilación de banda ancha ultrarrápida están lejos de cumplirse.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.