



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 19.10.2011  
SEC(2011) 1230 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

*que acompaña al documento*

**Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE**

{COM(2011) 657 final}  
{SEC(2011) 1229 final}

El presente documento constituye el resumen de la evaluación de impacto referente a la propuesta legislativa del Reglamento relativo a un conjunto de orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones, que forma parte del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) para el período de programación posterior a 2013.

## 1. CONTEXTO POLÍTICO, CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y CONSULTA CON LAS PARTES INTERESADAS

La **base jurídica** para la intervención en este ámbito reside en el artículo 172 del TFUE. Los artículos 170-172 prevén la intervención de la UE en apoyo del establecimiento y el desarrollo de las redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía. **En tanto que el Reglamento principal que establece el MCE** define las condiciones, métodos y procedimientos para prestar la ayuda financiera de la Unión a las redes transeuropeas, las orientaciones aquí propuestas establecen los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas para las redes de banda ancha y las infraestructuras de servicios digitales en el campo de las telecomunicaciones.

Dentro de la estrategia Europa 2020, la iniciativa emblemática «**Agenda Digital para Europa**» (ADE)<sup>1, 2</sup> tiene por objetivo «lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a internet y unas aplicaciones interoperativas rápidas y ultrarrápidas».

En su Comunicación «**Un presupuesto para Europa 2020**» (en lo sucesivo denominada «la Comunicación del MFP»), adoptada el 29 de junio de 2011, la Comisión propuso la creación del MCE. Se han llevado a cabo numerosas **consultas** con los Estados miembros, la industria y los interlocutores sociales. Estas consultas incluyeron, en particular, la mesa redonda del vicepresidente Kroes con directores de algunas de las empresas más importantes del mundo en los sectores de oferta de contenidos, fabricación de equipos, inversión y telecomunicaciones, y la primera Asamblea de la Agenda Digital, que se celebró Bruselas el 16 y 17 de junio de 2011.

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La internet de banda ancha y los servicios digitales transfronterizos son las infraestructuras digitales del futuro. Constituyen un requisito previo para una sociedad competitiva, incluyente y sostenible, según se reconoce en la estrategia Europa 2020.

La evaluación de impacto enumera ciertos problemas generales que afectan al suministro de redes de banda ancha, p. ej., ausencia de inversiones que no permite aprovechar las posibilidades de crecimiento y beneficios sociales; escasa presión competitiva sobre los operadores históricos para invertir en redes de banda ancha modernas y ausencia de una estrategia adecuada para dar apoyo público al despliegue de redes de banda ancha en las zonas en las que no sea rentable; en cuanto a los

---

<sup>1</sup> COM (2010) 2020

<sup>2</sup> COM (2010) 245

servicios digitales, el sector privado no sustituirá la inversión pública en los elementos centrales de los servicios digitales (plataformas, servicios genéricos, etc.) y, pese a los esfuerzos en materia de interoperabilidad técnica, es posible que los servicios públicos en línea se detengan en las fronteras.

### 3. OBJETIVOS

Aparte de obedecer el mandato del Tratado antes expuesto, el **objetivo general** de la iniciativa propuesta es: lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a internet rápido y ultrarrápido y unas aplicaciones interoperables, según lo antes expuesto.

A fin de lograr este objetivo general, la Unión debe tratar de alcanzar los siguientes **objetivos operativos**:

- (a) influir en la dinámica del mercado de la inversión en banda ancha, instando a los inversores tradicionales y nuevos a comprometerse con el despliegue de la infraestructura de banda ancha y garantizando la igualdad de condiciones entre ellos;
- (b) facilitar el esfuerzo adicional por parte de los Estados miembros necesario para el uso de servicios digitales interoperables a fin de permitir que estos servicios esenciales funcionen de manera transfronteriza y desbloquear los recursos de contenidos digitales que generen oportunidades de actividad comercial.

### 4. OPCIONES POLÍTICAS

Con vistas a la evaluación de impacto, se seleccionaron dos opciones políticas principales. La primera aboga por la continuación del curso actual de los acontecimientos (sin cambio en la política). La opción 2 evalúa la financiación de las redes de banda ancha y la infraestructura de servicios digitales a través del MCE. Esta opción 2 se desglosa en tres subopciones que proponen diferentes modos de aplicar el MCE en el campo de las telecomunicaciones.

La **opción 1 (sin cambio en la política)** supondría, para la banda ancha, confiar en los enfoques reguladores para estimular la inversión, persistiendo las limitaciones de capital para los inversores alternativos, que tendrían que esforzarse por colmar una laguna de inversión de hasta 220 000 millones EUR. El apoyo de la UE seguiría encauzándose principalmente a través de los Fondos Estructurales, con el reto permanente de la capacidad de absorción, y en la financiación mediante subvenciones. Para las infraestructuras de servicios digitales, esta opción significaría la continuación del apoyo limitado a través de proyectos piloto (aunque la mayor parte de las soluciones tecnológicas han alcanzado ya la madurez y están listas para su despliegue) y esfuerzos de coordinación de políticas, si bien los Estados miembros no tienen ningún incentivo para hacer que las soluciones existentes resulten interoperables a través de las fronteras.

La **opción 2 – MCE** consiste a grandes rasgos en: i) las redes de banda ancha que cubren una cartera diversificada geográficamente de proyectos que contribuyan al logro de los objetivos fijados por la ADE, y ii) el desarrollo, despliegue y

sostenibilidad de las infraestructuras de servicios digitales. La opción 2 podría aplicarse de tres formas diferentes (subopciones):

- (1) **Subvenciones exclusivamente:** el apoyo financiero tanto para las redes de banda ancha como para las infraestructuras de servicios digitales tendría lugar solo mediante subvenciones. La ejecución operativa se externalizaría en lo fundamental a una agencia ejecutiva existente, tal como TEN EA.
- (2) **Instrumentos financieros exclusivamente:** en esta subopción, la Comisión colaboraría estrechamente con las instituciones financieras internacionales pertinentes. Estas instituciones seleccionarían proyectos sobre la base de su viabilidad financiera y ateniéndose a las prácticas establecidas de diligencia debida. Podrían utilizarse los siguientes instrumentos financieros: participaciones de capital para fondos de inversión; contribución financiera a la dotación y asignación de capitales para créditos y/o garantías u otros instrumentos de riesgo compartido (incluidas las obligaciones para proyectos, pero sin limitarse a ellas) y otros instrumentos financieros especializados, sean de crédito, garantías, contragarantías, capital de riesgo y cualquier otra forma legal de instrumento.
- (3) **Combinación de ambos:** la subopción 3 combinaría las dos anteriores. Por lo tanto, la estructura de gobernanza mezclaría elementos de las dos opciones antes presentadas. La decisión relativa a la combinación adecuada de subvenciones e instrumentos financieros estaría incluida en los programas anuales de trabajo, en función de las necesidades sectoriales y de las políticas.

## 5. ANÁLISIS DE IMPACTOS

### 5.1. Impactos de la adopción de la opción 1

La baja absorción de los Fondos Estructurales y la escasa capacidad administrativa de los fondos constatadas por el Informe Estratégico sobre la Política de Cohesión de 2010<sup>3</sup> seguirán actuando en detrimento de la construcción y asimilación de las redes de banda ancha.

Esta opción, en lo que se refiere a **facilitar los esfuerzos adicionales de los Estados miembros en favor del despliegue y el uso de servicios digitales transfronterizos interoperables**, significaría la continuación del actual programa ICT PSP del PIC. Resultaría imposible, con arreglo a la experiencia obtenida durante la fase piloto, desarrollar infraestructuras de servicios digitales de alcance europeo.

Por consiguiente, esta opción no conseguiría eliminar el obstáculo más importante que sigue oponiéndose a la creación del mercado único digital. Según estimación de Copenhagen Economics<sup>4</sup>, el **coste de la no realización** del mercado único digital europeo se situará en torno al 4,1 % del PIB para 2020.

---

<sup>3</sup> COM(2010)110 de 31.03.2010. Disponible en [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/reporting/cs\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/cs_reports_en.htm).

<sup>4</sup> *The Economic Impact of a European Digital Single Market*, 2010.

## 5.2. Impactos generales de la adopción de la opción 2

Los impactos generados por la opción 2 pueden desglosarse en impactos económicos, sociales y ambientales:

- (1) **Impactos económicos:** diversos estudios señalan que la disponibilidad de redes de banda ancha de alta velocidad tendrá repercusiones significativas sobre la productividad laboral y el PIB per cápita. Las redes de banda ancha generarán asimismo importantes externalidades positivas que repercutirán en el conjunto de la sociedad. La difusión de la banda ancha constituye un factor genérico de capacitación de la tecnología que afecta positivamente a la productividad (un 10 % más de penetración de la banda ancha en un año cualquiera se correlaciona con un incremento del 1,5 % de la productividad laboral a lo largo de los cinco años siguientes<sup>5</sup>), a la acumulación de capital y, en última instancia, al crecimiento del PIB. Las infraestructuras de servicios digitales pueden contribuir sustancialmente a reducir los costes para el sector público y los costes de transacción para las empresas y los ciudadanos.
- (2) **Impactos sociales:** el perfeccionamiento combinado de la infraestructura de banda ancha y la infraestructura de servicios digitales permitirá mejorar en último término la calidad de vida de los ciudadanos europeos. Los beneficios principales se obtienen a través de la implantación de servicios tales como las aplicaciones de administración, sanidad y comercio electrónicos. También existe un importante componente social en términos de creación directa e indirecta de puestos de trabajo.
- (3) **Aspectos ambientales:** las redes de banda ancha pueden reducir las emisiones al atenuar la necesidad de transporte (teletrabajo) u optimizando el consumo de energía (redes inteligentes).

También generan impactos importantes las consecuencias que las redes de banda ancha y la infraestructura de servicios digitales tendrían para otros sectores. Entre los más afectados por estas externalidades positivas figuran la educación y capacitación, la sanidad, el empleo, el transporte y la energía

## 5.3. Impactos específicos de las subopciones

### *Subopción 1*

La adopción de la subopción 1, subvenciones exclusivamente, solo permitiría alcanzar parcialmente los objetivos establecidos por las orientaciones. En lo que se refiere al objetivo de influir en la dinámica del mercado de la banda ancha, es probable que las subvenciones resulten eficientes y eficaces solo en parte. En términos de eficiencia, el porcentaje de cofinanciación que necesitan las redes de banda ancha va a ser relativamente elevado. Las subvenciones tendrían un efecto multiplicador bastante limitado. Las subvenciones pueden ser eficaces para respaldar

---

<sup>5</sup> Roman Friedrich, Karim Sabbagh, Bahjat El-Darwiche, and Milind Singh (2009): *Digital Highways. The Role of Government in 21<sup>st</sup> Century Infrastructure*. Booz & Company.

la asistencia técnica y prestarla, pero no constituyen el instrumento más eficiente para movilizar la inversión privada.

No obstante, las subvenciones son un mecanismo efectivo para **facilitar los esfuerzos de los Estados miembros en favor del despliegue de los servicios digitales transfronterizos**. En este caso, las subvenciones servirían de inversión pivote, ofreciendo la cofinanciación de la UE para una infraestructura que los Estados miembros por sí solos no desarrollarían. Los porcentajes de cofinanciación de las infraestructuras de servicios digitales suelen ser bastante elevados. Sin embargo, los inversores privados tienen solo un interés limitado en el despliegue de este tipo de infraestructura.

### *Subopción 2*

La adopción de la subopción 2, instrumentos financieros exclusivamente, permitiría alcanzar en gran medida el objetivo de **influir en la dinámica del mercado para la inversión en banda ancha**. En las zonas en que, potencialmente, los proyectos de redes de banda ancha resultan viables económicamente, los instrumentos financieros harían posible la inversión por parte de inversores públicos y privados, al reducir *de facto* el coste medio ponderado del capital (WACC) y acortar el plazo de amortización. El uso de instrumentos financieros fomentaría también la eficiencia gracias al **efecto multiplicador** superior que pueden conseguir. Basándose en estimaciones del mecanismo de financiación de riesgos compartidos y de las obligaciones para proyectos, es probable que una contribución financiera de 1 000 millones EUR del presupuesto de la UE atraiga otros fondos de los sectores público y privado que podrían significar una inversión bruta de entre 6 000 y 15 000 millones EUR en redes de banda ancha, dependiendo de las necesidades de financiación y de los perfiles de riesgo de las inversiones subyacentes. Sin embargo, en ausencia de subvenciones, y permaneciendo idénticas las demás condiciones, siempre se preferirían los proyectos en zonas urbanas o suburbanas, que suelen ser más rentables, a los proyectos en zonas rurales. Asimismo, es probable que a los instrumentos financieros no le resultara fácil movilizar un efecto multiplicador significativo a través de la asistencia técnica, planificación, cartografía y otras actividades de apoyo que suelen cofinanciarse mediante subvenciones.

Por último, es poco probable que los instrumentos financieros constituyan un mecanismo eficaz para **facilitar los esfuerzos de los Estados miembros para desplegar servicios digitales transfronterizos**. La experiencia del PIC ha demostrado que en este ámbito es difícil incluso conseguir que los Estados miembros participen en el proceso. Los inversores privados podrían mostrar cierto interés en el nivel de las aplicaciones, pero no es probable que se comprometen a invertir en el nivel central de la infraestructura de servicios digitales, ya que esta arquitectura no puede ser explotada comercialmente.

### *Subopción 3*

Si se adopta la subopción 3, combinación de ambos enfoques financieros, se conseguiría un equilibrio adecuado entre las subvenciones y los instrumentos financieros. Esta subopción implica que el esfuerzo principal de inversión corresponde a los instrumentos financieros, quedando el resto para las subvenciones. Con esta subopción, las subvenciones y los instrumentos financieros se combinarían

no solo verticalmente (ambos regímenes de financiación estarían disponibles para la redes de banda ancha y las infraestructuras de servicios digitales), sino también horizontalmente, dentro de un proyecto.

El objetivo de **influir en la dinámica del mercado para la inversión en banda ancha** se alcanzaría plenamente con esta subopción. En el campo de la banda ancha, el grueso de la financiación se asignaría a través de instrumentos financieros, con vistas a explotar plenamente el potencial de mercado y conseguir la participación del abanico de agentes más amplio posible en el consorcio que reciba financiación. La solución resultaría eficaz, ya que los agentes públicos y privados tendrían acceso al capital a un coste inferior y dispondrían de un horizonte temporal suficientemente amplio para su inversión. Con esta subopción, se daría una sinergia clara entre el MCE y los Fondos Estructurales en términos de subvenciones, ingeniería financiera y apoyo a la racionalización de la ejecución de los proyectos, que hasta ahora ha impedido la absorción de los fondos de la UE tanto en el ámbito de la cohesión como en el del desarrollo rural.

En lo que se refiere al objetivo de **facilitar los esfuerzos de los Estados miembros para desplegar servicios digitales transfronterizos**, esta subopción permitiría a la Comisión utilizar los instrumentos financieros de manera flexible en las convocatorias de propuestas relacionadas con las aplicaciones, sin correr el riesgo de desplazar a los inversores privados de la infraestructura de servicios digitales. Por otra parte, garantizaría la concesión de subvenciones con porcentajes de financiación elevados para los niveles superiores (servicios centrales).

## 6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

El informe de evaluación de impacto llega a la conclusión de que la opción 2, con la subopción 3 (financiación combinada) es más adecuada que la opción 1 para alcanzar los objetivos de la ADE y de Europa 2020 en el ámbito de las TIC, según puede verse en el siguiente cuadro.

Objetivos	Opción 1: sin cambio de política	Opción 2: MCE		
		Subopción 1 subvenciones	Subopción 2 instrumentos financieros	Subopción 3 enfoque combinado
<b>Objetivo global</b>				
Lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a internet rápido y ultrarrápido y unas aplicaciones interoperables, con acceso de banda ancha para todos en 2013, acceso universal a velocidades muy superiores (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50 % o más de hogares europeos abonados a conexiones a internet superiores a 100 Mbps.	<b>0</b>	+	+	++

**Objetivo específico nº 1: Influir en la dinámica del mercado para la inversión en banda ancha**, instando a los inversores tradicionales y nuevos a comprometerse con el despliegue de la infraestructura de banda ancha y garantizando la igualdad de condiciones entre ellos.

<b>1a</b> En las zonas en que, potencialmente, los proyectos de redes de banda ancha resultan viables económicamente, garantizar que los inversores, incluidos los inversores alternativos públicos y privados, tienen acceso al capital a costes razonables (tipos de interés) y con un horizonte temporal suficientemente amplio.	<b>0</b> (N/A)	+	++	++
<b>1b</b> En las zonas en que apenas se prevea rentabilidad, aportar un nivel suficiente de apoyo financiero público para el despliegue de las redes de banda ancha.	<b>0</b>	++	+	++
<b>1c</b> Garantizar, en toda la Unión, los inversores públicos y privados desarrollen la capacidad para ejecutar proyectos de infraestructura de banda ancha facilitando asistencia técnica, p. ej., para planificación y cartografía.	<b>0</b>	+	0	+

**1d** Al apoyar los proyectos de infraestructura, garantizar que los fondos de la Unión tengan un efecto movilizados (multiplicador) máximo sobre la inversión privada y pública (de otro tipo).

**Objetivo específico nº 2: Facilitar el esfuerzo adicional por parte de los Estados miembros necesario para el uso de servicios digitales transfronterizos interoperables y desbloquear los recursos de contenidos digitales que generen oportunidades de actividad comercial.**

Facilitar el esfuerzo adicional de los Estados miembros necesario para el uso de los servicios digitales transfronterizos interoperables y desbloquear los recursos de contenidos digitales generando oportunidades de desarrollo comercial.	<b>0</b>	++	-	++
--	----------	----	---	----

## 7. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

La Comisión y otros organismos de ejecución, tales como el BEI, el BEDR y TEN-T EA, seguirán vigilando en permanencia el impacto de la inversión del MCE en banda ancha (así como en el transporte y la energía) en consonancia con los indicadores propuestos en el Reglamento general del MCE. Estos indicadores cubrirán aspectos como (sin que la enumeración sea exhaustiva):

- oferta: acceso en banda ancha (debe contrastarse con los objetivos de la ADE de acceso a 30 Mbs para todos los ciudadanos en 2020 y acceso a 100 Mbs para al menos el 50 % de los ciudadanos en 2020);



- demanda: asimilación de la banda ancha (debe contrastarse con el objetivo de la ADE de que el 50 % de los ciudadanos dispongan de abono a 100 Mbs para 2020);
- indicadores generales de seguimiento para los programas de inversión, tales como la absorción de los fondos o el plazo de concesión de subvenciones;
- proporción de subvenciones frente a instrumentos financieros innovadores.

La Comisión publicará periódicamente un informe sobre la inversión del MCE en redes de banda ancha e infraestructuras de servicios digitales, que se presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

Aparte de la vigilancia permanente a cargo de la Comisión y otros organismos de ejecución, a medio recorrido se llevará a cabo una evaluación independiente del marco general del MCE, tomando en consideración el calendario y el avance de la programación, así como otra, *ex post*, cierto número de años después de finalizado el período de programación. Estas evaluaciones determinarán la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto preliminar de la intervención. Se hará especial hincapié en los temas de gobernanza y en la adecuación de los mecanismos de ejecución.