

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.9.2010  
SEC(2010) 1035 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**  
**que acompaña a la**  
**PROPUESTA DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**  
**relativa al «PROGRAMA DE POLÍTICA DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO»**

**RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

{COM(2010) 471}  
{SEC(2010) 1034}

# RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

## 1. CONTEXTO GENERAL

El espectro radioeléctrico es esencial para desarrollar la sociedad digital y unos servicios inalámbricos rápidos, fomentar la recuperación económica y el crecimiento, y garantizar empleos de calidad y la competitividad de la UE a largo plazo. Las orientaciones y los objetivos de la política del espectro deben situarse en particular a nivel europeo, en el contexto de la Agenda Digital para Europa y de la estrategia Europa 2020, una estrategia en favor del crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La propuesta de programa de política del espectro radioeléctrico (PPER) fija orientaciones políticas y objetivos para la planificación estratégica y la armonización del uso del espectro en la UE, tal como se solicitaba en el marco regulador de las comunicaciones electrónicas revisado en 2009<sup>1</sup>. El primer programa abarcará el período 2011-2015 a fin de garantizar la convergencia y la coherencia de las políticas de la UE y ofrecer flexibilidad suficiente para hacer frente a la evolución de la tecnología y el mercado durante ese período.

La mayor parte de los elementos del programa se definieron en la Cumbre del Espectro, celebrada en marzo de 2010, en la que el Parlamento y la Comisión reunieron a la mayoría de las partes interesadas. Se basa también en una consulta pública y en el dictamen del Grupo de política del espectro radioeléctrico (RSPG).

## 2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El espectro es un recurso escaso cuyo uso queda limitado por la física y la tecnología. La demanda de espectro rentable y de calidad es con frecuencia superior a su disponibilidad, en particular cuando aparecen nuevas tecnologías y aplicaciones. La escasez puede también derivarse de la ineficiencia en la gestión reguladora del espectro o en su uso técnico.

Esta escasez limita los beneficios económicos y sociales y causa un desajuste entre la demanda creciente de nuevos servicios inalámbricos y la disponibilidad de espectro. Ello genera costes adicionales, supone la pérdida de oportunidades empresariales, frena tecnologías y servicios innovadores e impide la oferta de determinados servicios públicos y comerciales.

### 2.1. Uso subóptimo del espectro

La eficiencia en el uso del espectro se ve influida por los factores siguientes:

- el riesgo de interferencias entre usuarios y el grado de los daños potenciales;
- el nivel de eficiencia de los equipos y redes;
- la gestión de la regulación del espectro, que influye en la «intensidad de uso»; en particular, los modelos de atribución de frecuencias (usos administrativo, comercial, colectivo), el uso de tecnologías que permiten el uso compartido efectivo del espectro (por

---

<sup>1</sup> Artículo 8 *bis*, apartado 3, de la nueva Directiva marco.

ejemplo, la radiocomunicación cognitiva), y los incentivos para invertir en infraestructuras más eficientes (por ejemplo, los regímenes de fijación administrativa de precios incentivadores), también en el sector público, que es un usuario importante de espectro;

- la coherencia de las condiciones de acceso al espectro en la UE y en los terceros países vecinos.

## **2.2. Hacer frente a la dependencia cada vez mayor de aplicaciones que requieren espectro**

Dada su escasez, el acceso al espectro depende de las prioridades y las decisiones que se tomen. Si bien algunas decisiones pueden dejarse en manos del mercado (por ejemplo, las subastas), determinadas prioridades, por ejemplo con fines de seguridad de la vida humana, han de ser establecidas por los poderes públicos.

Las decisiones en materia de gestión del espectro pueden influir en la competencia o falsearla si alteran el papel o el poder de los agentes del mercado, por ejemplo otorgando a los usuarios tradicionales ventajas competitivas inmerecidas o no solicitadas. Por lo tanto, las opciones estratégicas deben garantizar que se respeten los derechos heredados y no se falsee la competencia.

## **2.3. Ventaja de la acción de la UE**

Las transmisiones radioeléctricas no se detienen en las fronteras y la incoherencia entre los enfoques nacionales puede entorpecer el uso del espectro.

Una coordinación insuficiente puede tener otros efectos negativos, a saber:

- fragmentación del mercado interior, que impide realizar economías de escala e implica un aumento de los costes;
- interferencias transfronterizas que impiden un uso más eficiente del espectro por todos los Estados miembros;
- menor eficacia en la coordinación internacional del espectro fuera de la UE, al no existir una «voz común»;
- pérdida de oportunidades para impulsar la innovación a nivel europeo y posible retraso en inversiones estratégicas.

Tanto el nuevo marco regulador aplicable al sector de las comunicaciones electrónicas como la Decisión «espectro radioeléctrico» destacan las ventajas de una coordinación a nivel de la UE, dentro de los límites de las prerrogativas nacionales existentes en materia de espectro (por ejemplo, en el ámbito militar o cultural).

## **3. OBJETIVOS**

El primer PPER expondrá de qué forma el uso del espectro puede contribuir al logro de los principales objetivos políticos de la UE hasta 2015 y abordará en general los medios de aumentar los beneficios sociales, económicos y ambientales del acceso al espectro.

Considerando los problemas descritos anteriormente, pueden definirse los siguientes objetivos:

- apoyar, a través de la política del espectro, los objetivos en materia de banda ancha inalámbrica establecidos en la estrategia Europa 2020 y en la Agenda Digital para Europa;
- fomentar un uso eficiente del espectro en las políticas de la UE, en particular estimulando la flexibilidad y la competencia;
- fomentar la innovación a nivel europeo;
- resolver los puntos débiles de la gestión del espectro en los ámbitos de competencia de la UE;
- apoyar los objetivos de la lucha contra el cambio climático y de promoción de la eficiencia energética, establecidos en la estrategia Europa 2020 y en la Agenda Digital para Europa;
- proteger los intereses políticos europeos en la escena internacional y ayudar a los Estados miembros en sus relaciones con terceros países;
- contribuir a promover el mercado interior de los equipos, servicios y redes.

#### **4. OPCIONES ESTRATÉGICAS**

Las diferentes opciones se seleccionaron sobre la base del valor añadido potencial de una mayor armonización y coordinación a nivel de la UE y del tipo de medidas que podrían mejorar la eficiencia del espectro y reportar beneficios económicos, sociales y ambientales.

La evaluación de impacto contempla tres escenarios para el PPER:

- mantenimiento de la gestión del espectro en el marco actual, sin un programa estratégico que fije nuevas orientaciones políticas y objetivos;
- limitación del programa al ámbito de aplicación de la Directiva marco, es decir a los servicios de comunicaciones electrónicas;
- inclusión en el programa de todos los ámbitos en los que el uso del espectro influye en el mercado único.

La evaluación de impacto también evalúa, para cada área temática, el nivel estratégico adecuado, a saber:

- no se fija ningún objetivo estratégico en el marco del primer PPER;
- se define un objetivo estratégico, que se analizará más detenidamente con las partes interesadas;
- se define un objetivo estratégico, que irá seguido de acciones concretas en relación con el contenido o el procedimiento.

## 5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Habida cuenta de que el programa es un instrumento particularmente estratégico, no fue posible proceder a un análisis muy pormenorizado de cada impacto potencial o de la proporcionalidad de cada opción. Por tanto, la presente evaluación de impacto delimita los ámbitos que corresponden a cada opción y evalúa si la intervención de la UE aportaría un valor añadido y sería más eficaz que la acción a nivel nacional o local. Debido a su carácter estratégico, que comparte con el proyecto de programa, la evaluación de impacto verifica que la medida legislativa propuesta respeta el principio de proporcionalidad; ello obedece a la necesidad, expresada en el marco regulador y por las partes interesadas, de determinar la orientación estratégica que debe darse a la política del espectro a nivel de la UE, puesto que las medidas políticas comunitarias ya no pueden decidirse sobre una base *ad hoc*, habida cuenta de su incidencia en una serie de sectores y ámbitos en los que la UE tiene diferentes grados de competencia.

### 5.1. Impacto de las opciones – Primer nivel

#### 5.1.1. *Ningún programa*

Se perderían los beneficios descritos en las otras dos opciones y se iría contra el deseo del legislador.

#### 5.1.2. *PPER limitado a los servicios de comunicaciones electrónicas*

Esta opción permitiría desarrollar las prioridades políticas de la UE con mayor transparencia y previsibilidad. Las amplias consultas también darían la oportunidad de recabar información sobre la evolución de la demanda y los obstáculos a que se enfrentan las partes interesadas. El respaldo explícito de los Estados miembros y el Parlamento Europeo fortalecería las iniciativas ulteriores.

La elaboración del programa no supone costes significativos, aparte de los relacionados con las tareas administrativas habituales de la UE.

#### 5.1.3. *PPER no limitado a los servicios de comunicaciones electrónicas*

Las consultas públicas y la Cumbre del Espectro pusieron de manifiesto que hay cuestiones fundamentales que con frecuencia no se limitan a las comunicaciones electrónicas y que afectan a varios intereses sectoriales (por ejemplo, la radiodifusión de servicios de comunicaciones electrónicas, el transporte, el ámbito militar, el uso público, el medio ambiente o el espacio). Una base de información más amplia permitirá equilibrar mejor el PPER y tener en cuenta todas las aplicaciones actuales y potenciales del espectro. Las posibilidades de compartir el espectro podrán ampliarse si se toma en consideración a todos los usuarios, respetando al mismo tiempo las competencias nacionales. Las partes interesadas pidieron claramente que el programa tuviera el ámbito de aplicación más amplio posible.

### 5.2. Impacto de las opciones - Segundo nivel

Los objetivos estratégicos pueden abordar contenidos o procesos/metodología y referirse a las comunicaciones electrónicas o ir más allá. Se identificaron cinco temas.

### 5.2.1. Contribución a la Agenda Digital para Europa

La estrategia Europa 2020, en su iniciativa emblemática «Una Agenda Digital para Europa», se propone ofrecer los beneficios económicos sostenibles derivados de un mercado único digital basado en una internet ultrarrápida y en aplicaciones interoperables. Se trata de contribuir a los objetivos de generalizar el acceso de banda ancha a más tardar en 2013 y de acceder a internet a velocidades superiores a 30 Mbps a más tardar en 2020, con un 50 % de los hogares europeos con conexiones a internet superiores a 100 Mbps.

Los servicios inalámbricos pueden contribuir al logro de estos objetivos complementando las infraestructuras alámbricas que no pueden cubrir todo el territorio. Los servicios inalámbricos de banda ancha también complementarían el acceso fijo y permitirían la movilidad del uso.

Opciones consideradas:

- No se fija ningún objetivo en el primer PPER: los Estados miembros podrían entonces adoptar estrategias divergentes para el despliegue de la banda ancha inalámbrica, lo que generaría confusión en la UE.
- Se define un objetivo, que será objeto de análisis/estudios adicionales: gracias a la posibilidad de disponer de datos más completos, las decisiones políticas se tomarían con mayor conocimiento de causa; debe comprenderse mejor el papel potencial de cada plataforma.
- Se definen medidas concretas desde el principio: entre las posibles medidas, cabe citar:
  1. a corto plazo, poner a disposición más espectro para la banda ancha, ejecutando la asignación del espectro ya atribuido con este fin y garantizando que todos los ciudadanos dispongan de banda ancha a una velocidad suficiente de aquí a 2015;
  2. designar espectro armonizado para los servicios de banda ancha por satélite;
  3. asegurar la coordinación del dividendo digital: fijar una fecha común para la aplicación de la Decisión «800 MHz», asegurarse de que se utilice completamente el dividendo digital para mejorar el acceso de banda ancha en las zonas poco pobladas y para los grupos socialmente vulnerables.

Antes de adoptar cualquier otra medida específica, deberían comprenderse mejor las tendencias probables del mercado y la tecnología.

### 5.2.2. Acceso fácil y equitativo

Para facilitar el acceso al espectro, es preciso eliminar los obstáculos normativos (introduciendo flexibilidad) que frenan la innovación y la entrada en el mercado, por ejemplo las restricciones en materia de servicio y de tecnología, y autorizar el comercio de espectro. Para que el acceso al espectro sea equitativo, es necesario contar con un entorno realmente competitivo y evitar el falseamiento de la competencia a la hora de reasignar los derechos de uso existentes («refarming»).

Opciones consideradas:

- No se fija ningún objetivo en el primer PPER: se asume que ya se ha logrado suficiente flexibilidad a nivel de la UE.
- Se define un objetivo estratégico, que será objeto de análisis/estudios adicionales: aunque algunos son favorables a esta opción, ya existen numerosos estudios técnicos y económicos, y no está claro qué investigación adicional sería necesaria. La cuestión es si los Estados miembros tienen voluntad política para aplicar mecanismos basados en el mercado.
- Se definen medidas concretas desde el principio: las principales medidas consideradas son el desarrollo de directrices comunes en relación con las condiciones y procedimientos de autorización, a fin de mejorar la flexibilidad de uso y evitar el falseamiento de la competencia, así como la identificación y la atribución de espectro adicional en condiciones técnicas armonizadas para aplicaciones innovadoras, en el marco de autorizaciones generales. Estas medidas serían sumamente beneficiosas para la economía y la innovación.

### 5.2.3. *Uso más eficiente del espectro*

El uso eficiente del espectro es un principio de la Directiva marco y de la Decisión «espectro radioeléctrico». Las tres opciones barajadas van desde la inacción hasta acciones dirigidas a aplicaciones específicas (por ejemplo, un reparto más eficiente que facilite el uso coordinado del espectro con fines de protección pública y socorro en caso de catástrofe). La opción intermedia consiste en elaborar un inventario de los usos actuales del espectro y realizar análisis y estudios adicionales para preparar iniciativas reguladoras que favorezcan tecnologías más eficientes desde el punto de vista del espectro.

### 5.2.4. *Contribución a la lucha contra el cambio climático*

La estrategia Europa 2020 tiene como meta conseguir un crecimiento sostenible y una economía sostenible, eficiente en cuanto a los recursos y competitiva. Las aplicaciones basadas en el espectro pueden contribuir al logro de estos objetivos principalmente en dos campos: las redes inteligentes, para reducir el consumo de energía, y los sistemas inteligentes de gestión del tráfico, para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>.

La opción de no adoptar medida alguna es incompatible con la gran prioridad política que tiene este dossier para la UE. La opción de emprender estudios y análisis adicionales se limitaría a los sistemas de transporte inteligentes. La tercera opción consistiría en avanzar con medidas concretas, pero dichas medidas todavía no se han definido claramente.

### 5.2.5. *Mejora de las relaciones exteriores*

En el nuevo marco regulador, la Comisión podrá proponer al Parlamento y al Consejo objetivos políticos comunes en favor de la coordinación internacional en la política del espectro. La aplicación más inmediata tendrá lugar en la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2012 de la UIT, en la que se negociarán aspectos con un impacto directo en la política del espectro de la UE. El PPER sería el medio más adecuado para fijar objetivos y defender las políticas de la UE a nivel internacional.

La primera opción, o mantenimiento de la situación actual, no generaría beneficios ni riesgos. La segunda opción consistiría en limitar a las comunicaciones electrónicas los aspectos relativos a las relaciones exteriores del PPER. Se abordaría solo una parte de los elementos

más importantes que figuran en la agenda internacional. La tercera opción, que no se limita a las comunicaciones electrónicas, es la que mejor cubriría todas las políticas sectoriales de interés comunitario.

#### *5.2.6. Evaluación de la carga administrativa*

Aunque los beneficios y los costes del PPER varían notablemente en función de las iniciativas y de las opciones, en todos los casos examinados los beneficios obtenidos serían claramente superiores a los costes administrativos adicionales. Este aspecto debería evaluarse más detenidamente después de que se hayan propuesto medidas concretas.

## **6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES**

### **6.1. Comparación de las opciones - Primer nivel (ámbito estratégico del programa)**

La opción preferible en cuanto al ámbito del primer PPER es la opción 3, es decir, no limitarse a las comunicaciones electrónicas, tal como apoyaron ampliamente las partes interesadas externas.

### **6.2. Impacto de las opciones - Segundo nivel**

#### *6.2.1. Contribución a la Agenda Digital para Europa*

Para el acceso de banda ancha de los servicios inalámbricos terrenales, la opción 3 es la que mejor refleja las prioridades de la estrategia Europa 2020 y los deseos de las partes interesadas (medidas resumidas en el apartado 5.2.1).

Para los servicios de banda ancha por satélite, se recomienda la opción 2, puesto que, antes de que se tomen medidas concretas, deben realizarse estudios adicionales que evalúen la viabilidad y el coste para los consumidores de ofrecer acceso generalizado por satélite a una velocidad determinada.

#### *6.2.2. Acceso fácil y equitativo*

Aunque la evaluación de impacto señala como mejor opción la coordinación vinculante (introducción coordinada y a gran escala de un enfoque basado en el mercado que garantice unas condiciones de uso flexibles y armonizadas), los Estados miembros son partidarios de una coordinación únicamente voluntaria. No obstante, la Comisión considera que la opción 3 es la única viable y propondrá medidas destinadas a mejorar la coordinación sin menoscabo de la flexibilidad a nivel nacional.

#### *6.2.3. Uso más eficiente del espectro*

La opción 2 (estudios adicionales) es la opción preferible, ya que todos los temas propuestos deben investigarse más a fondo antes de adoptar medidas legislativas. Ello permitirá también llegar a un consenso entre las partes interesadas, en particular en el sector público.

#### 6.2.4. *Contribución a la lucha contra el cambio climático*

Se prefiere la opción 1 en relación con los sistemas de transporte inteligentes, ya que las principales decisiones de atribución de espectro se han adoptado recientemente. Sin embargo, la Comisión continuaría su labor de supervisión.

En cuanto a la eficiencia energética, será necesario proceder a análisis suplementarios antes de que puedan elaborarse propuestas concretas, por lo que se elige la opción 2.

#### 6.2.5. *Mejora de las relaciones exteriores*

Se recomienda la opción 3. Dado que la mayoría de los acuerdos internacionales son aplicables durante un periodo prolongado, deben salvaguardarse los intereses europeos y garantizarse la «perdurabilidad» de las agendas, a fin de satisfacer las necesidades de espectro de las políticas importantes. Aparte de las comunicaciones electrónicas, como políticas pertinentes de la UE cabe citar el desarrollo sostenible y el cambio climático. El legislador desea una mayor coordinación de la UE en las negociaciones internacionales relacionadas con el espectro.

### **6.3. Conclusión sobre las evaluaciones de impacto de las medidas de seguimiento**

Puesto que las medidas de seguimiento de incidencia significativa deben tener sus propias evaluaciones de impacto, la presente evaluación de impacto enumera ya las medidas de seguimiento para las que es evidente que debe elaborarse este tipo de evaluación.

Está previsto preparar una comunicación sobre el uso colectivo del espectro. Cuando se disponga de más información, se elaborará una evaluación de impacto para acompañar a las nuevas medidas que se adopten en relación con las autorizaciones y el uso colectivo del espectro.

En el pasado, las medidas de armonización técnica no estaban sujetas a evaluación de impacto. El programa podría requerir la adopción de este tipo de medidas para usos específicos del espectro. Estas medidas estarían sujetas a evaluación de impacto si sus efectos son suficientemente significativos y si el proceso de toma de decisiones (en el que participarían las partes interesadas, la CEPT, el RSPG y el Comité del espectro radioeléctrico) no las justifica suficientemente.

En los casos en que se elija la opción 2, se examinará la necesidad de proceder a una nueva evaluación de impacto sobre la base de las directrices de la Comisión y del trabajo preparatorio y la determinación de la forma que puede adoptar la acción.

## **7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

Dada la naturaleza estratégica general del PPER, el seguimiento y la evaluación deben mantenerse igualmente a un nivel estratégico general. Se evaluarán oportunamente de forma individual otras medidas concretas que deban adoptarse a raíz del programa.

El seguimiento de indicadores políticos específicos de la UE se beneficiará de una evaluación más detallada en las diferentes iniciativas sectoriales, por ejemplo la eficiencia energética, la política espacial o la Agenda Digital.

En cooperación con el RSPG, la Comisión también realizará el seguimiento de la influencia de la evolución de la tecnología y la normativa a nivel nacional e internacional en la demanda y el uso del espectro.