

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME EXTRAORDINARIO
Junio 2006

**EL ACCESO A INTERNET
MEDIANTE LA CONEXIÓN
DE BANDA ANCHA: UN
DERECHO QUE SE DEBE
UNIVERSALIZAR**



1. Las razones de un informe	3
2. Actuaciones del Síndic en materia de telecomunicaciones	4
3. Marco normativo estatal vigente y proyectos legislativos en tramitación	7
4. El marco europeo	10
5. Valoración de la viabilidad y la oportunidad de la propuesta de establecer como servicio universal el acceso a internet por medio de la tecnología de banda ancha. Límites a la cobertura universal de acceso a internet mediante la banda ancha.	11
6. El acceso universal a internet por medio de la tecnología de banda ancha como factor de cohesión. La fractura digital.	12
7. Derechos de los ciudadanos en el acceso a la administración electrónica.	14
8. Conclusiones.	16

EL ACCESO A INTERNET POR CONEXIÓN DE BANDA ANCHA: UN DERECHO QUE SE DEBE UNIVERSALIZAR

1. LAS RAZONES DE UN INFORME

El presente informe tiene por objeto analizar el contenido actual de las obligaciones de servicio universal en materia de telecomunicaciones, y la viabilidad y conveniencia **de que el acceso a Internet por banda ancha sea un verdadero derecho para todas las personas**, mediante su inclusión dentro el concepto legal de servicio universal.

Por este motivo, y teniendo en cuenta también el gran número de quejas que se reciben en esta institución en relación al acceso a Internet y asimilables, se ha considerado oportuno elaborar el presente informe con la finalidad de aportar al debate que ya está teniendo lugar a nivel europeo, una serie de consideraciones sobre la necesidad de garantizar que el acceso a Internet por banda ancha sea un verdadero derecho para todos los ciudadanos en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea, con independencia de su situación geográfica, mediante su reconocimiento como servicio universal, advirtiendo del peligro de fractura “digital” que puede comportar la situación contraria, según se analiza más adelante.

Una de las características de nuestra sociedad es la accesibilidad de la información a través de las nuevas tecnologías, y los profundos cambios que esto comporta en la actividad y las relaciones de las personas en todos los ámbitos.

Este modelo, que se ha definido como sociedad de la información y el conocimiento, tiene como uno de sus principales elementos configuradores el acceso a Internet, como canal universal de información y como medio de comunicación e interrelación.

Poder acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación –y disponer de conexión a Internet es un elemento imprescindible, aunque no el único para hacerlo posible- es cada vez más importante en el desarrollo personal, social, educativo y profesional de las personas. Por el contrario, no poder acceder, puede limitar o dificultar seriamente este desarrollo y puede acabar creando una división, progresivamente más amplia, entre aquellos que utilizan las nuevas tecnologías de forma habitual y los que no tienen acceso a ellas: la denominada “fractura digital”.

De hecho, **en el marco de las normas de la Unión Europea, disponer de una conexión a Internet a velocidad funcional forma parte del servicio universal de telecomunicaciones** y, consecuentemente, debe ser accesible para cualquier persona, justamente porque se considera un elemento esencial para la calidad de vida de los ciudadanos y para la cohesión social en todo el territorio comunitario.

Por otra parte, la misma evolución tecnológica ha favorecido que cada vez haya más opciones de conexión de alta velocidad disponibles en el mercado y que se incremente el número de usuarios que utilizan estas tecnologías para conectar con Internet. Dentro de las tecnologías de banda ancha, la más extendida en

nuestro país es la tecnología ADSL, que utiliza como base de conexión la red de telefonía fija.

Aun cuando el número de usuarios de Internet que utiliza una conexión de alta velocidad es todavía reducido con relación al conjunto de la población, éste aumenta de forma muy rápida y se debe tener en cuenta que el potencial de crecimiento es todavía muy elevado.

Esta situación ha favorecido la presencia de un conjunto de operadores de telecomunicaciones que ofrecen servicios de conexión con banda ancha – con frecuencia con otros servicios de telecomunicaciones asociados- y que compiten entre sí por este mercado en expansión. Hay que tener en cuenta que **los servicios de conexión con banda ancha forman parte de un entorno liberalizado en el que las empresas prestadoras compiten libremente en el mercado.**

Por otra parte, los servicios de conexión por banda ancha no han sido hasta ahora objeto de una regulación normativa específica, sin perjuicio de las normas generales que regulan los servicios de telecomunicaciones y los derechos de los consumidores y usuarios que les sean de aplicación.

Estos dos factores, mercado en crecimiento acelerado y ausencia de regulación específica sobre la calidad exigible a los operadores y los derechos de los usuarios de este servicio, han favorecido que este sector sea el que acumula más reclamaciones por prácticas irregulares y abusivas que perjudican los intereses de los usuarios, según resulta de las consultas y quejas recibidas en la institución en los últimos meses, coincidentes, por otra parte, con los datos hechos públicos por la Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Agencia Catalana del Consumo que a continuación se analizan.

2. ACTUACIONES DEL SÍNDIC EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES

En el conjunto total de las consultas y quejas que el Síndic recibe en materia de consumo, ocupan un lugar destacado todas aquellas que guardan relación con los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

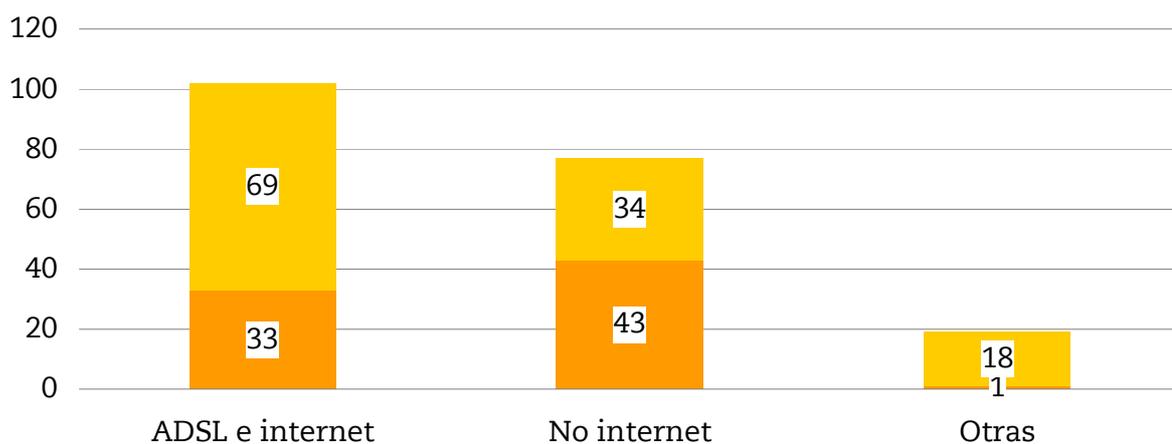
Igualmente, la gran mayoría de quejas y consultas que en materia de telecomunicaciones presentan las personas que se dirigen a esta institución se refieren a problemáticas relacionadas con el acceso a Internet que, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo mediante conexiones de banda ancha, siendo la tecnología ADSL la más extendida en Cataluña.

Estas conclusiones vienen corroboradas por el análisis comparativo que se incorpora al presente informe y que toma como datos de referencia -a efectos meramente comparativos- las quejas y consultas que la institución ha recibido en los últimos meses (de enero a marzo de 2006).

En los gráficos puede comprobarse que **más de la mitad del total de las quejas y consultas que en materia de telecomunicaciones han formulado en los últimos meses las personas que se han dirigido al Síndic hacen referencia a presuntas**

vulneraciones de derechos de los usuarios de los servicios de Internet, siendo como se ha dicho anteriormente, la línea ADSL la tecnología mayoritaria de acceso a Internet. Todo ello resulta ciertamente significativo a los efectos de concluir que éste es el ámbito del sector de telecomunicaciones en el que actualmente se produce un mayor número de irregularidades que afectan a los derechos e intereses económicos de los usuarios.

Quejas y consultas sobre ADSL, internet y telefonía [enero a marzo del 2006]



	ADSL e internet		No internet		Otras		TOTAL	
■ Queja	33	16,67%	43	21,72%	1	0,51%	77	38,89%
■ Consulta	69	34,85%	34	17,17%	18	9,09%	121	61,11%
TOTAL	102	51,52%	77	38,89%	19	9,60%	198	100,00%

Fuente: Síndic de Greuges

(Entendemos por consulta aquellas quejas de los ciudadanos que, por afectar exclusivamente a relaciones de cariz privado entre operadores y usuarios, escapan del marco competencial del Síndic y por este motivo deben ser resueltas sin abrir expediente de queja y dirigiendo a los interesados a las instancias administrativas y judiciales que puedan entender de aquella cuestión).

El establecimiento de la conexión a Internet por banda ancha como servicio universal y la mejora del actual marco estatutario, en lo referente a las competencias del Síndic, harían posible incrementar la intervención de la institución en aquellas temáticas y, consecuentemente, incidir en la mejora de los derechos de las personas en ámbitos a los que actualmente no resulta posible acceder.

Entre las situaciones que denuncian las quejas recibidas por el Síndic en este ámbito hay que diferenciar dos supuestos:

1. Las personas que tienen acceso a conexión de banda ancha y denuncian determinadas prácticas que lesionan sus derechos como consumidores. Entre estas prácticas destacan las siguientes:

1.1. Las dificultades para dar de baja contratos de conexiones que no llegan a funcionar o bien no responden al servicio contratado. En algunos casos, a estas dificultades se añade la penalización económica por baja anticipada, que se aplica aunque el servicio no haya llegado a funcionar.

1.2. Las dificultades para tener constancia de las solicitudes de baja y las reclamaciones formuladas telefónicamente.

1.3. El denominado *slamming* (**alta contractual no consentida**). La primera noticia de la existencia del contrato para el afectado llega con la facturación de los servicios que no ha contratado, y ha de asumir la carga de reclamar la baja y la devolución del importe pagado indebidamente o afrontar la reclamación de la compañía por impago. Cuando se trata de un usuario que tenía contratado anteriormente el servicio con otro operador, además, ha de asumir la carga –y el coste- de darlo nuevamente de alta.

1.4. Las dificultades para resolver los conflictos con los operadores. Todas las incidencias se canalizan a través de servicios telefónicos que no dan una solución o bien ésta se demora en el tiempo y comporta largas llamadas del usuario a un teléfono de pago.

1.5. Mala calidad del servicio: no ofrece la velocidad contratada, interrupciones frecuentes de la conexión, etc. Los usuarios se quejan de que no hay unos parámetros de calidad de referencia –ni legal ni contractual- ni, consecuentemente, previsión de compensaciones en caso de incumplimiento. Las ofertas y los contratos sólo hacen referencia al contenido del servicio y al precio, pero no definen la calidad en que el operador se comprometo a prestar el servicio ni las consecuencias en caso de incumplimiento, cuando la calidad del servicio es una información tan importante como el precio a la hora de comparar las ofertas existentes en el mercado.

1.6 Desacuerdo con las cantidades facturadas cuando no se ajustan a las condiciones contractuales.

En este contexto, la percepción del usuarios –y así lo reflejan las quejas recibidas en este ámbito- es que las empresas que operan en este sector están más preocupadas por competir entre ellas y ampliar su cuota en este mercado en expansión que por ofrecer un servicio de calidad y una atención adecuada.

En cualquier caso, **el Síndic quiere alertar sobre una situación que perjudica a los ciudadanos y que crecerá paralela al número de usuarios en los próximos años si no se adoptan las medidas apropiadas para modificar esta situación y evitar la sensación de desprotección que sufren los usuarios de los servicios.**

Finalmente, subrayar que resulta incuestionable que una de las medidas a adoptar para dar una respuesta eficaz a la problemática expuesta es la revisión del marco normativo vigente que regula los servicios de telecomunicaciones y,

más concretamente, los servicios de acceso a Internet mediante tecnología de banda ancha. A esta cuestión se hace referencia en el epígrafe siguiente.

2. El segundo supuesto es el de **las personas que no tienen acceso a conexión por banda ancha porque en el territorio en el que residen o trabajan nadie presta este servicio.**

La posibilidad de acceder a Internet con una tecnología de banda ancha es un factor de equilibrio y cohesión territorial. Aun así, este acceso no es todavía una realidad en todo el territorio de Cataluña. Así lo evidencian las quejas recibidas de varios ciudadanos que destacan la incidencia que tiene en la esfera social, cultural, laboral y educativa de las personas no poder disponer de una conexión por banda ancha en su lugar de residencia o trabajo.

La Administración de la Generalitat inició uno proyecto de extensión de la banda ancha en territorio el año 2003. Las quejas recibidas en este ámbito, así como las conclusiones del Congreso sobre el mundo rural, celebrado el mes de mayo de 2006, ponen de manifiesto **los atrasos en la ejecución de este proyecto y las dificultades de cobertura y calidad en diferentes núcleos de población a los que se pretende dar servicio.**

Con la finalidad de valorar la implantación de este proyecto, el Síndic abrió una actuación de oficio, actualmente en tramitación, que plantea no sólo el grado de cobertura efectivamente logrado sino que también hace referencia al funcionamiento del servicio, la fijación de los precios que deben pagar los usuarios y los instrumentos previstos para la protección de sus derechos.

3. MARCO NORMATIVO ESTATAL VIGENTE Y PROYECTOS LEGISLATIVOS EN TRAMITACIÓN

En cuanto al marco normativo vigente, el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el cual se aprobó el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los consumidores (en lo sucesivo Real decreto 424/2005), constituyó un gran paso adelante en la regulación normativa de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Aun así, el continuo desarrollo de la sociedad de la información está dando lugar a la incorporación progresiva en el mercado de las telecomunicaciones de nuevos servicios y tecnologías que, si bien han contribuido notablemente a garantizar un mejor acceso del conjunto total de la población a la información, como es el caso de las tecnologías de acceso a Internet mediante banda ancha, la rapidez con que estas nuevas tecnologías se han ido implantando a lo largo del territorio ha puesto igualmente de relieve la necesidad de ampliar el marco jurídico existente que regula los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Bajo esta premisa, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio está trabajando en varios proyectos normativos que pretenden dar respuesta a las irregularidades que se están produciendo actualmente, sobre todo en la prestación de servicios de Internet mediante conexión ADSL (altas fraudulentas,

bajas no tramitadas, etc.) y que han sido denunciadas de forma reiterada por parte de los propios usuarios de los servicios, ya sea directamente o a través de las asociaciones que los representan, y por parte de las administraciones públicas con competencias en materia de consumo, como es el caso de las oficinas municipales y comarcales de información al consumidor o de la propia Agencia Catalana de Consumo

El Ministerio ha hecho público que, mediante el desarrollo normativo del Real Decreto 424/2005 antes mencionado, tiene previsto incorporar determinadas medidas normativas en los ámbitos que a continuación se detallan:

1.- En materia de contratación:

a) Con respecto a referencia a la contratación de cualquier servicio de telecomunicaciones, el Ministerio exigirá que la solicitud se lleve a cabo a través de medios que acrediten la existencia de la misma (por escrito, mediante firma electrónica u otro). Igualmente, se prevé la inversión de la carga de la prueba sobre la existencia de la contratación, de forma que cuando un usuario manifieste no haber contratado el servicio deberá ser la operadora de telefonía la que acredite que el servicio había sido efectivamente solicitado.

Esta previsión tiene por objeto combatir las altas fraudulentas que se están produciendo en la contratación del servicio de Internet por línea ADSL (fenómeno popularmente conocido como *slamming*) al que nos hemos referido anteriormente.

La previsión normativa contempla igualmente la obligación del operador que ha dado de alta un servicio sin contar con el consentimiento del usuario, de asumir los gastos que este hecho haya podido ocasionar al consumidor, incluyendo las cuotas de baja y de nueva alta con el operador que hasta entonces le había estado prestando el servicio de ADSL.

b) Igualmente, en cuanto a la problemática relativa a las dificultades con que muchos usuarios se encuentran para dar de baja el servicio sin ningún coste cuando el mismo no ha sido prestado por la empresa operadora de acuerdo con las condiciones inicialmente pactadas, el Ministerio considera oportuno prever normativamente la prohibición de cobrar ningún tipo de penalización ni cuota al usuario que da de baja el servicio sin haber disfrutado nunca del mismo, siempre que se acredite que la imposibilidad de acceder al servicio fue por causa imputable a la operadora por no cumplir con el plazo de conexión al que se comprometió contractualmente.

c) A fin de garantizar una mayor seguridad en los cambios de operador, se prevé también que el operador donante, en el momento en que se le notifique el cambio de preselección o línea ADSL, deberá hacer efectiva la baja automática de todos los cargos fijos (cuota mensual de ADSL, abonos de llamadas, etc.).

2.- En materia de servicios de atención al cliente:

El Real decreto 424/2005 ya previó, en su artículo 104, que los servicios de atención al cliente debían entregar al usuario que había formulado una reclamación un número de referencia que le permitiera tener constancia de la reclamación por él efectuada.

Con el proyecto normativo en el que trabaja el Ministerio se prevé una uniformidad en el tipo de referencia que deben dar los operadores y en el formato documental, así como la obligación de los operadores de publicar el número de reclamaciones que reciben y la respuesta a las mismas.

En cuanto a la calidad de los servicios, debemos destacar también que, en desarrollo de lo previsto en el Real decreto 424/2005, el Ministerio ha aprobado recientemente la Orden ITC/912/2006, de 29 de marzo, por la que se regulan las condiciones relativas a la calidad del servicio en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas.

Esta Orden prevé la obligación de los operadores con una determinada facturación anual de publicar la información relativa a los niveles de calidad del servicio, valorados según los parámetros establecidos en la normativa y previa notificación a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de Información. Esta previsión permitirá a los usuarios disponer de la información necesaria sobre la calidad de los servicios existentes, a los efectos de poder tener en cuenta este factor a la hora de decidir que servicios contrata.

Esta normativa regula también los parámetros que sobre calidad del servicio deben ser incluidos en los contratos, en los que deberán concretarse los niveles individuales de calidad del servicio que el operador se compromete a prestar, así como los supuestos en que el incumplimiento dé derecho a exigir una indemnización.

Asimismo, la Orden fija también los parámetros concretos de calidad en la prestación del servicio universal, a la vez que contiene determinadas previsiones orientadas a garantizar unos parámetros de calidad en relación a la facturación de los servicios.

Finalmente, y en lo concerniente al desarrollo normativo del Real Decreto 424/2005, el Ministerio ha anunciado igualmente una nueva regulación de los servicios de tarificación adicional y de los servicios prestados mediante números cortos de móviles.

Por otra parte, debemos hacer igualmente referencia al Anteproyecto de Ley de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, en el que también se incorporan medidas en relación a diferentes ámbitos y sectores en los que los consumidores ven a menudo vulnerados sus derechos.

En el sector de las telecomunicaciones, el Anteproyecto de Ley considera cláusulas abusivas todas aquellas que impongan más dificultades o condicionantes para darse de baja de un servicio que para darse de alta del mismo, con la finalidad de impedir que los operadores impongan formalidades diferentes de las previstas para contratar.

También se consideran abusivas aquellas cláusulas que facultan al operador para ejecutar de forma unilateral penalizaciones por baja del servicio, así como todas las prácticas tendentes al redondeo de los precios.

A este respecto, debemos tener en consideración que **los proyectos normativos antes mencionados se encuentran todavía en tramitación y que por tanto**

habremos de esperar a su aprobación para poder efectuar un análisis más detallado sobre su contenido.

Sin embargo, si bien es cierto que muchas de las medidas antes expuestas servirán para garantizar una mayor protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el mercado de las telecomunicaciones y muy especialmente en relación a la prestación de los servicios de acceso a Internet mediante tecnología de banda ancha, esta institución considera que **las medidas normativas mencionadas no son suficientes para garantizar un verdadero acceso a la información del conjunto de la población en el marco de la sociedad de la información y del conocimiento en la que vivimos.**

4. EL MARGO EUROPEO

El servicio universal hace referencia a prestaciones mínimas de servicios básicos y esenciales para los ciudadanos, a partir de una calidad determinada y un precio asequible.

A día de hoy, la UE sólo contempla como servicio universal la conexión de banda estrecha en la residencia o ubicación del usuario final. No obstante, **la Directiva 2002/22/CE del servicio universal ya nos dice que el concepto de servicio universal debe adaptarse a la evolución tecnológica, el desarrollo del mercado y las modificaciones en la demanda de los usuarios;** esta adaptación debe llevarse a cabo de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta la movilidad y las velocidades de transmisión, a la vista de las tecnologías dominantes empleadas por la mayoría de abonados.

Hay que hacer hincapié en que son las instancias europeas las competentes para llevar a cabo la citada revisión y que ésta deberá hacerse dentro de este año 2006, en el contexto de la evaluación global del paquete regulador en materia de comunicaciones electrónicas.

Actualmente, los usuarios de la banda ancha son todavía una minoría en Europa, aunque, eso sí, en rápido crecimiento, motivo por el cual en diferentes comunicaciones entre órganos de la propia UE se habla de la necesidad de extender la banda ancha a toda Europa.

Seguramente es en este contexto en el que la Comisión Europea, en la comunicación SEC (2005) 660, relativa a la revisión del alcance del servicio universal, de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE, quiere suscitar un debate político prospectivo sobre la prestación del servicio universal en el campo de la banda ancha.

Entendemos que la Unión Europea debe dar un paso adelante para garantizar un verdadero acceso a la información, que no será factible si no se modifica la configuración legal del servicio universal en materia de telecomunicaciones, mediante la inclusión de la prestación de acceso a Internet por banda ancha como obligación de servicio universal.

5. VALORACIÓN DE LA VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA DE ESTABLECER COMO SERVICIO UNIVERSAL EL ACCESO A INTERNET POR TECNOLOGÍA DE BANDA ANCHA. LÍMITES A LA COBERTURA UNIVERSAL DE ACCESO A INTERNET POR BANDA ANCHA

Lo primero que hay que plantearse a la hora de valorar la inclusión de la conexión por banda ancha en la cobertura de servicio universal de telecomunicaciones es si esta cobertura universal es posible en la práctica; es decir, si no hay factores de carácter geográfico, técnico y económico que lo impidan.

Desde un punto de vista técnico, el abanico de tecnologías existente para ofrecer conexión por banda ancha no permite plantear que la orografía del territorio o la poca concentración de la población en determinados ámbitos impida técnicamente el establecimiento de la banda ancha. **Las tecnologías actualmente disponibles ya permiten, por lo tanto, el acceso universal.**

Otra cosa es el coste de esta cobertura y que, en un contexto de mercado y libre competencia, sean los operadores de telecomunicaciones los que deban asumir este coste, o que lo deban hacer de forma exclusiva.

De hecho, hasta el momento, **el coste de extender el servicio universal se puede subvencionar con aportaciones estatales.** Este modelo puede extenderse también a la financiación de la cobertura por banda ancha o bien incorporar otras formas de financiación, como por ejemplo el sistema general impositivo o la aportación de fondos comunitarios finalistas, modelo que se aplica a otros ámbitos de actividad, y también al desarrollo tecnológico –éste es el caso de la iniciativa e-Europe 2005, que pretende fomentar el acceso y el uso de las nuevas tecnologías a las instituciones públicas-.

Por otro lado, algunas administraciones han iniciado por su cuenta procesos de extensión de la banda ancha allá donde no llegan los operadores de telecomunicaciones con las pautas de mercado competitivo –es el caso de la Generalitat de Cataluña, con el plan de cobertura de banda ancha en el ámbito rural- de forma que no parece que sea posible mantener a todos los efectos que la extensión universal de la banda ancha es inviable económicamente.

La misma Comisión Europea, en la Comunicación al Consejo, el Parlamento, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, de 24 de mayo de 2005, relativa a la revisión del alcance del servicio universal, de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE (COM 2005 203, final), señala que **los Fondos Estructurales Europeos pueden ser útiles en determinadas regiones como apoyo del despliegue de los servicios de banda ancha.**

En cualquier caso, el hecho de que la extensión universal del acceso por banda ancha requiera aportaciones económicas de las diferentes administraciones no debería ser un impedimento a esta extensión.

Desde la perspectiva de los costes de implantación del servicio universal, hay que tener en cuenta también el proceso ya iniciado de migración de servicios y contenidos de telecomunicaciones al entorno de Internet, de forma que algunos

servicios tradicionales de telecomunicaciones se pueden prestar ahora en el marco del Protocolo de Internet (IP), como plataforma común de transmisión de servicios y contenidos de comunicación electrónica. El posicionamiento del mercado de telecomunicaciones es indicativo también de esta evolución, con la desaparición o transformación de operadores de telefonía fija, y con la misma configuración de las ofertas de servicios, en las que, cada vez más, el acceso por banda ancha es el servicio principal y la comunicación telefónica –aquello que todavía es el servicio universal- un servicio añadido que no determina ni la oferta ni su coste.

Esta configuración de Internet como entorno común de prestación de servicios es objeto de análisis también por la Comisión Europea en la Comunicación de 24 de mayo de 2005, antes mencionada, en la que señala que, **si persiste el traslado de los servicios de telefonía vocal al entorno IP, lo que determinará el acceso a los servicios que se consideran esenciales será disponer de una conexión de banda ancha a Internet y, por tanto, el servicio universal podría consistir en garantizar el acceso a banda ancha a un precio asequible.** Es decir, los recursos que los Estados miembros de la Unión Europea destinan ahora a financiar el acceso a comunicaciones desde un punto de conexión fijo se podrían trasladar a la financiación del acceso universal a banda ancha. Garantizado el acceso a la red de Internet, el acceso a contenidos lo aportarían los proveedores que concurren al mercado de servicios de telecomunicaciones, en régimen de competencia y sin necesidad de financiación adicional.

6. EL ACCESO UNIVERSAL A INTERNET POR TECNOLOGÍA DE BANDA ANCHA COMO FACTOR DE COHESIÓN SOCIAL. LA FRACTURA DIGITAL.

La situación actual de el acceso a Internet por tecnología de banda ancha en Europa, dibuja un mapa en el que coinciden un crecimiento muy rápido del número de conexiones con un porcentaje de población con cobertura de banda ancha relativamente bajo (13% en la Europa de los 15 -octubre de 2005- según datos de la Comisión Europea).

De hecho, el porcentaje de usuarios sobre la población total que hace uso de Internet es el argumento que llevó a la Comisión Europea, en la Comunicación de 24 de mayo de 2006 antes citada, a rechazar la incorporación del acceso por banda ancha al contenido del servicio universal de comunicaciones electrónicas.

A este factor hay que contraponer, como decíamos, el crecimiento exponencial del número de usuarios y, muy especialmente, la incidencia sobre las actividades de las personas en el sentido más amplio, que comporta poder disponer o no de una conexión a Internet por banda ancha, cuestión a la que haremos referencia a continuación.

Antes debemos subrayar que la misma Comisión Europea, en la comunicación de mayo del 2004, de constante referencia, se emplazaba a revisar las conclusiones de aquella comunicación durante el año 2006 y, a la vez, hay que tener en cuenta también que actualmente está abierto el debate sobre la modificación de la Directiva 2002/22/CE, sobre el servicio universal. Así pues, **la reflexión sobre si el acceso por banda ancha debe formar parte del servicio universal no es un**

proceso cerrado ni pospuesto a unos años vista en el ámbito europeo, sino que es objeto de debate en este mismo momento.

En este contexto debemos considerar las reflexiones –y valorar la oportunidad– que contiene este informe y la voluntad de hacerlas públicas. No se trata de un planteamiento extemporáneo que pretenda abrir un debate ya cerrado, contrariamente, se trata de unas reflexiones que deben insertarse en un proceso de debate muy amplio, ya iniciado, y que ha sido propiciado por las mismas instituciones europeas, a quienes corresponde, en definitiva, decidir la configuración del servicio universal de telecomunicaciones.

La situación actual de implantación del acceso por banda ancha, más allá de los porcentajes de penetración que antes mencionábamos, refleja un esfuerzo de las instituciones públicas por incentivar y generalizar el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y por introducir el uso de estas tecnologías en las relaciones interadministrativas y de las administraciones con los ciudadanos. El Plan e-Europe de la Unión Europea es un claro ejemplo.

Así, si crece mucho el uso de las nuevas tecnologías en el sector público y parte del sector empresarial, el incremento entre los particulares es mucho más limitado y hay una parte de la población que no tiene acceso, o bien sólo puede acceder en unas condiciones de calidad y funcionalidad inferiores: por banda estrecha.

Y hablamos de condiciones funcionales y no sólo de calidad porque hay que tener en cuenta que, ya actualmente, determinadas prestaciones o servicios que se ofrecen por vía telemática (red) sólo son funcionalmente accesibles si se dispone de una conexión por banda ancha, y hay que pensar que esta situación se acentuará progresivamente. Por lo tanto, **no se puede considerar la conexión por banda ancha como una cuestión exclusivamente de calidad o velocidad, sino también de accesibilidad a determinados contenidos**, en sentido estricto. En este sentido, los parámetros de funcionalidad que determina la configuración vigente del servicio universal de telecomunicaciones, y que son los propios de la conexión telefónica convencional o de banda estrecha, no permiten el acceso efectivo a determinados servicios y contenidos, que pueden ser de tipo cultural, informativo o de ocio, pero también el acceso a determinados servicios públicos o al establecimiento de relaciones jurídico-administrativas con instituciones públicas, como señala más adelante.

Esta desigualdad en el acceso a las TIC da lugar a aquello que se ha denominado “fractura digital”, como conjunto de factores de desigualdad entre las personas que esta posibilidad de acceso genera.

La fractura digital se puede producir por razones subjetivas, con relación a las dificultades que determinadas personas puedan tener para hacer uso de las nuevas tecnologías, a pesar de disponer o poder acceder a la conexión por banda ancha. Esta limitación afecta sobre todo a personas mayores y colectivos desfavorecidos o con escasa formación, y se debe afrontar con actuaciones de formación e integración social.

La imposibilidad de hacer uso de las TIC puede derivar también de razones objetivas, es decir, por carencia de disponibilidad de la conexión por banda ancha desde el lugar de residencia o de trabajo, cuando la falta de acceso deriva de la imposibilidad física de conectar por red de banda ancha.

Simultáneamente, **los efectos de la fractura digital se manifiestan en dos ámbitos fundamentalmente:**

- **En el desarrollo social, cultural, laboral y educativo del individuo.** Ya en estos momentos –y así lo señalan expresamente las quejas de algunos ciudadanos que viven en lugares sin acceso a banda ancha- no poder disponer de una conexión por banda ancha en el lugar de residencia tiene incidencia en todos estos ámbitos de la vida personal.

- **En las relaciones del ciudadano con aquellas administraciones que utilizan las TIC para prestar servicios o para relacionarse jurídicamente con los ciudadanos.** En estos casos se produce una desigualdad de trato entre aquellas personas y empresas que pueden acceder a servicios administrativos y constituir relaciones jurídico-administrativas (solicitud de prestaciones, autorizaciones o licencias, cumplimiento de obligaciones tributarias, entre otras muchas) por vía telemática y aquéllos que no tienen esta posibilidad. También el uso de las nuevas tecnologías en la prestación de servicios públicos, y en general en la atención que reciben los ciudadanos, marca diferencias entre los ciudadanos que pueden relacionarse con las administraciones por vía telemática y los que no pueden. A estos aspectos nos referimos más detenidamente a continuación.

7. DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones públicas que les dan servicio se deben regir, entre otros aspectos, por los principios de universalidad (todos los ciudadanos deben poder acceder a la Administración pública), igualdad (de acceso y de trato) y gratuidad.

Estos tres principios del ordenamiento jurídico –universalidad, igualdad y gratuidad- deben regir todas las relaciones de la Administración pública con los ciudadanos y, por tanto, también cuando estas relaciones se canalizan por vía telemática.

Por otra parte, la denominada administración electrónica, es decir, el uso de medios telemáticos para relacionarse con los ciudadanos, es un factor de proximidad, en la medida en que facilita el acceso (no implica desplazamiento, no está sujeto a horarios de atención, ...).

Ahora bien, la Administración electrónica como forma de establecimiento de relaciones jurídico-administrativas actúa como factor de desigualdad en la medida en que no todos los ciudadanos tienen acceso a conexión por banda ancha. Muchos de los trámites o actuaciones que permite la Administración electrónica requieren este tipo de conexión para ser realmente operativos. Incluso cuando no es así, el uso de una conexión de banda estrecha implica un

mayor coste en tiempo para realizar una misma actuación lo que, de alguna manera, comporta también un trato desigual.

A la vez, si la conexión por banda ancha es accesible, pero a un coste más elevado, actúa también como un factor de desigualdad, ya que un mismo trámite o actuación por vía telemática tiene un coste añadido con relación a otros ciudadanos.

En definitiva, en la medida en que la accesibilidad en la Administración electrónica no es una realidad para todo el mundo ni lo es con unas condiciones equiparables, la disposición de una conexión por banda ancha a un precio asequible afecta directamente los principios de universalidad e igualdad que deben regir las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos.

Así pues, a la hora de determinar si la conexión por banda ancha debe formar parte –e incluso ser el elemento principal– del servicio universal de telecomunicaciones, debemos tener muy especialmente en cuenta su incidencia en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos; en las condiciones en que la Administración electrónica llega a los ciudadanos y, por lo tanto, en las desigualdades de trato que puede comportar.

Es necesario tener en cuenta también que ya en estos momentos algunas normas prevén que la vía telemática sea la única posible para el cumplimiento de determinadas obligaciones de particulares. Así lo determina a nivel estatal, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que autoriza las unidades administrativas para exigir a ciertos colectivos u organismos la presentación telemática de solicitudes.

Esta previsión legal es ilustrativa de las ventajas, en términos de celeridad y eficiencia, que la tramitación telemática comporta tanto para la Administración como para la organización particular, hasta el punto de que se permite que la comunicación telemática sea la única vía de relación, pero también ejemplifica hasta qué punto quien no pueda acceder a una conexión por banda ancha está en una posición de inferioridad en sus relaciones con la Administración.

Y esta situación afecta al ejercicio de una serie de derechos del particular en el procedimiento administrativo: entre otros, el derecho a iniciar un procedimiento de forma telemática; derecho a conocer el estado de tramitación de un procedimiento concreto –que en muchos casos ya está disponible en línea y bajo clave de acceso, sin necesidad de solicitud–; derecho a recibir información jurídica y técnica sobre los requisitos para participar en un procedimiento u obtener una autorización o licencia; derecho a formular alegaciones y presentar documentos –existe ya la posibilidad de hacerlo telemáticamente–; o el derecho de acceso a registros y archivos administrativos, que cada vez es más accesible a través de la red de Internet.

Por tanto, **si se ha potenciado y se potencia la comunicación electrónica en un ámbito, el de las relaciones jurídico-administrativas, en que la accesibilidad y la igualdad entre los ciudadanos tienen especial relevancia, el hecho de que cualquier persona pueda acceder de forma funcional, a través de una conexión de banda ancha, debería ser un requisito y no sólo una expectativa de futuro.**

Finalmente, señalar que la expansión de las TIC y los problemas de accesibilidad a la red de Internet como plataforma global de información y comunicación da un nuevo significado al mandato a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos sociales sean reales y efectivas.

El deber constitucional de evitar los obstáculos que impiden o dificultan la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social parece difícil de entender actualmente sin una apuesta decidida por evitar la fractura digital.

Y, a criterio de esta institución, este “evitar obstáculos” pasa ya en este momento, cuando no hay motivos que lo impidan, por la necesidad de universalizar el acceso a Internet por banda ancha.

8. CONCLUSIONES

El crecimiento exponencial de las conexiones a Internet por banda ancha, un número muy elevado de reclamaciones que evidencian que este servicio no siempre se ofrece en unas condiciones de calidad y con respecto a los derechos de los usuarios, y la creciente incidencia de las TIC en el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos y en la cohesión de nuestra sociedad, han llevado al Síndic a considerar necesario valorar la viabilidad y oportunidad de garantizar, en el marco del servicio universal de telecomunicaciones, el acceso a Internet por tecnología de banda ancha para cualquier persona, en condiciones de calidad y a precio asequible.

Por otra parte, estas consideraciones deben insertarse en un marco de reflexión más general, como aportación al debate que sobre la configuración del servicio universal mantienen abierto las mismas instituciones europeas.

De acuerdo con este planteamiento y con las consideraciones y valoraciones que contiene este informe, se formulan las siguientes conclusiones:

1. No existen impedimentos tecnológicos o económicos claros que hagan inviable la universalización de la banda ancha en la Unión Europea.
2. La misma evolución del sector de las telecomunicaciones, que tiende a la convergencia de contenidos y servicios de comunicación electrónica en la plataforma de Internet, hace que se pueda plantear, como una de las alternativas a valorar, la modificación del servicio universal desde una garantía de conexión y contenidos (modelo actual) a una garantía sólo de conexión por banda ancha, porque los contenidos ya los aportarían a la red los operadores, en régimen de competencia, a todo el que disponga de la conexión por banda ancha.
3. El acceso a Internet por conexión de banda ancha no es sólo una cuestión de calidad en el acceso y velocidad en la utilización, sino que en estos momentos ya determina la posibilidad de acceder funcionalmente a determinados contenidos, y también específicamente la posibilidad de realizar actuaciones y trámites concretos con la Administración.

4. La denominada “fractura digital” crea situaciones de desigualdad en todos los ámbitos de la vida personal (educativo, laboral, cultural, de ocio, etc.) y en el desarrollo económico y social de las poblaciones que no tienen acceso a las TIC en condiciones funcionales y a un precio asequible. Esta fractura es cada vez más evidente también en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, donde el mandato de igualdad de trato es todavía más intenso.

5. En consecuencia, el número de conexiones por banda ancha en la Unión Europea no puede ser el factor preeminente para determinar si es necesario extender la cobertura de banda ancha a toda la población, sino que hay que tener en cuenta la incidencia de la falta de acceso en el desarrollo personal y colectivo, las situaciones de desigualdad que genera y la obligación de los poderes públicos de eliminar o reducir estas desigualdades. □