



L'ACCÉS A INTERNET MITJANÇANT
LA CONNEXIÓ DE BANDA AMPLA:
UN DRET QUE CAL UNIVERSALITZAR

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

BROADBAND INTERNET ACCESS:
A RIGHT WHICH MUST BE MADE
AVAILABLE TO ALL

INFORME EXTRAORDINARI

Juny 2006

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

L'ACCÉS A INTERNET MITJANÇANT
LA CONNEXIÓ DE BANDA AMPLA:
UN DRET QUE CAL UNIVERSALITZAR

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

BROADBAND INTERNET ACCESS:
A RIGHT WHICH MUST BE MADE
AVAILABLE TO ALL

INFORME EXTRAORDINARI
Juny 2006

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: maig 2007

Informe extraordinari: L'accés a internet mitjançant la connexió de banda ampla: un dret que cal universalitzar

ISBN: 978-84-393-7462-6

Dipòsit legal:

Impressió: Tallers Gràfics Hostench S.A.

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Imatge coberta: Sandra García Herreros

ÍNDEX GENERAL

VERSIÓ CATALANA

1. Les raons d'un informe	7
2. Actuacions del Síndic en matèria de telecomunicacions	8
3. Marc normatiu estatal vigent i projectes legislatius en tramitació	10
4. El marc europeu	12
5. La valoració de la viabilitat i l'oportunitat de la proposta d'establir com a servei universal l'accés a internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla. Límits a la cobertura universal d'accés a internet mitjançant la banda ampla	12
6. L'accés universal a internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla com a factor de cohesió social. La fractura digital.	13
7. Drets dels ciutadans en l'accés a l'administració electrònica.	15
8. Conclusions	16

ÍNDICE GENERAL

VERSIÓN CASTELLANA

1. Las razones de un informe	19
2. Actuaciones del Síndic en materia de telecomunicaciones	20
3. Marco normativo estatal vigente y proyectos legislativos en tramitación	22
4. El marco europeo	24
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.....	24
6. El acceso universal a internet por tecnología de banda ancha como factor de cohesión social. La fractura digital.	25
7. Derechos de los ciudadanos en el acceso a la administración electrónica.	27
8. Conclusiones.	28

SUMMARY

ENGLISH VERSION

1. Aims of this report	31
2. The Síndic’s actions in the field of telecommunications.	32
3. Current State regulatory framework and legislative projects in process	34
4. The European framework	36
5. Assessment of the viability and possibility of establishing broadband Internet access as universal service. Limitations to providing universal coverage of broadband Internet access.	36
6. Universal broadband Internet access as a cohesive factor. The digital divide	37
7. Citizens’ rights regarding access to e-administration	38
8. Conclusions.	40

L'ACCÉS A INTERNET MITJANÇANT LA CONNEXIÓ DE BANDA AMPLA: UN DRET QUE CAL UNIVERSALITZAR

INFORME EXTRAORDINARI

Juny 2006

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

1. LES RAONS D'UN INFORME

Aquest informe té per objecte analitzar el contingut actual de les obligacions de servei universal en matèria de telecomunicacions, i la viabilitat i la conveniència que l'accés a Internet mitjançant la banda ampla sigui un veritable dret per a totes les persones que s'inclogui en el concepte legal de servei universal.

L'accés a les noves tecnologies és cada vegada més important

Per aquest motiu, atès el gran nombre de queixes que rep aquesta institució amb relació a l'accés a Internet i assimilables, s'ha considerat oportú elaborar aquest informe amb la finalitat d'aportar al debat, que ja està tenint lloc en l'àmbit europeu, tot un seguit de consideracions sobre la necessitat de garantir que l'accés a Internet mitjançant la banda ampla sigui un vertader dret per a tots els ciutadans en el territori dels Estats membres de la Unió Europea, amb independència de la seva situació geogràfica; i de reconèixer l'accés esmentat com a servei universal, tot advertint el perill de fractura digital que pot comportar la situació contrària, segons s'analitza més endavant.

Una de les característiques de la nostra societat és l'accessibilitat de la informació, per mitjà de les noves tecnologies, i els profunds canvis que comporta aquest fet en l'activitat i les relacions de les persones en tots els àmbits.

Aquest model, que s'ha definit com a societat de la informació i el coneixement, el configura principalment l'accés a Internet, com a canal universal d'informació i com a mitjà de comunicació i interrelació.

Poder accedir a les noves tecnologies de la informació i la comunicació —i la connexió a Internet és un element imprescindible, encara que no l'únic possible— és cada vegada més important en el desenvolupament personal, social, educatiu i professional de les persones. Per contra, no poder accedir-hi pot limitar o dificultar seriosament aquest desenvolupament i pot crear una divisió,

progressivament més àmplia, entre els que utilitzen les noves tecnologies de manera habitual i els que no hi tenen accés: l'anomenada fractura digital.

De fet, en el marc de les normes de la Unió Europea, disposar d'una connexió a Internet a velocitat funcional forma part del servei universal de telecomunicacions. Conseqüentment, ha de ser accessible a tothom justament perquè es considera un element essencial per a la qualitat de vida dels ciutadans i per a la cohesió social en tot el territori comunitari.

Així mateix, la mateixa evolució tecnològica ha afavorit que cada vegada hi hagi més opcions de connexió d'alta velocitat disponibles en el mercat i que s'incrementi el nombre d'usuaris que utilitza aquestes tecnologies per connectar amb Internet. Dins les tecnologies de banda ampla, la més estesa en el nostre país és la tecnologia ADSL, que utilitza com a base de connexió la xarxa de telefonia fixa.

Tot i que el nombre d'usuaris d'Internet que utilitza una connexió d'alta velocitat és encara reduït amb relació al conjunt de la població, augmenta ràpidament i cal pensar que el potencial de creixement és encara molt elevat.

Els serveis de connexió de banda ampla formen part d'un entorn liberalitzat

Aquesta situació ha afavorit la presència d'un conjunt d'operadors de telecomunicacions que ofereixen serveis de connexió de banda ampla —sovint amb altres serveis de telecomunicacions associats— i que competeixen entre si per aquest mercat en expansió. Cal tenir en compte que els serveis de connexió de banda ampla formen part d'un entorn liberalitzat en què les empreses prestadores competeixen lliurement en el mercat.

A més, els serveis de connexió de banda ampla no han estat fins ara objecte d'una regulació normativa específica, sens perjudici de les normes generals, que regulen els serveis de telecomunicacions

i els drets dels consumidors i els usuaris que se'ls pugui aplicar.

Aquests dos factors —mercat en creixement accelerat i absència de regulació específica sobre la qualitat exigible als operadors i els drets dels usuaris d'aquest servei— han afavorit que aquest sector sigui el que acumula més reclamacions per pràctiques irregulars i abusives que perjudiquen els interessos dels usuaris, segons es desprèn de les consultes i les queixes rebudes en els darrers mesos. Aquest fet coincideix, a més, amb les dades fetes públiques per la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per la Societat de la Informació i l'Agència Catalana del Consum, que a continuació s'analitzen.

2. ACTUACIONS DEL SÍNDIC EN MATÈRIA DE TELECOMUNICACIONS

Del conjunt total de les consultes i les queixes que el Síndic rep en matèria de consum ocupen un lloc destacat totes les que fan referència als drets dels usuaris dels serveis de telecomunicacions.

Igualment, la gran majoria de queixes i consultes que, en matèria de telecomunicacions, presenten les persones que s'adrecen a aquesta institució fa referència a problemàtiques relacionades amb l'accés a Internet, que en la majoria dels casos es duu a terme mitjançant connexions de banda ampla amb l'ADSL com la tecnologia més estesa a Catalunya.

Aquestes conclusions són corroborades per l'anàlisi comparativa que incorpora aquest informe

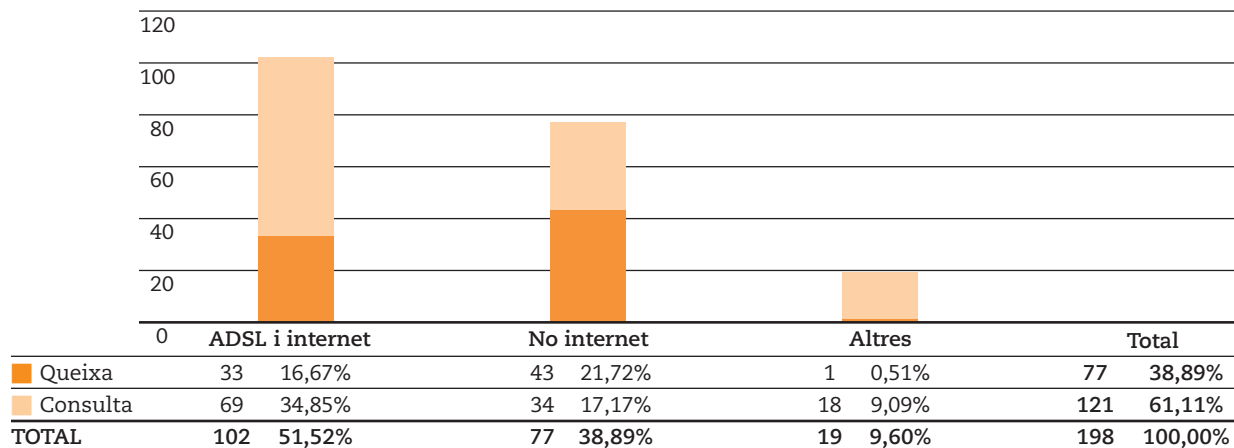
i que pren com a dades de referència, a efecte merament comparatiu, les queixes i les consultes que la institució ha rebut els mesos de gener, febrer i març d'enguany.

En els gràfics es pot comprovar que més de la meitat del nombre total de les queixes i consultes que, en matèria de telecomunicacions, han formulat en els darrers mesos les persones que s'han adreçat al Síndic fa referència a presumptes vulneracions de drets dels usuaris dels serveis d'Internet. La línia ADSL, com s'ha comentat abans, és la tecnologia majoritària d'accés a Internet, la qual cosa és certament significativa per concloure quin és l'àmbit del sector de telecomunicacions en què, actualment, es produeix un major nombre d'irregularitats que afecta els drets i els interessos econòmics dels usuaris.

La majoria de queixes i consultes que arriben al Síndic sobre telecomunicacions fa referència a l'accés a Internet

L'establiment de la connexió a Internet de banda ampla com a servei universal i la millora del marc estatutari actual, en allò que fa referència a les competències del Síndic, faria possible incrementar la intervenció de la institució en aquestes temàtiques i, per tant, tenir una millor cura dels drets de les persones en àmbits a què actualment no és possible d'accedir.

Queixes i consultes sobre ADSL, internet i telefonia (gener a març 2006)



Font: Síndic de Greuges

(S'entenen per consultes les queixes dels ciutadans que, pel fet que afecten exclusivament relacions de caire privat entre els operadors i els usuaris, escapen del marc competencial del Síndic i, per aquest motiu, s'han de resoldre sense obrir expedient de queixa i adreçant els interessats cap a les instàncies administratives i judicials competents.)

Entre les situacions que denuncien les queixes rebudes pel Síndic en aquest àmbit cal diferenciar dos supòsits:

1. Les persones que tenen accés a connexió de banda ampla i denuncien determinades pràctiques que lesionen llurs drets com a consumidors. Entre aquestes pràctiques destaquen les següents:

- Les dificultats per donar de baixa contractes de connexions que no arriben a funcionar o bé no responen a allò contractat. En alguns casos, a aquestes dificultats, s'hi afegeix la penalització econòmica per baixa anticipada, que s'aplica encara que el servei no hagi arribat a funcionar.

Accedir a Internet amb banda ampla és un factor d'equilibri i cohesió territorial

- Les dificultats per tenir constància de les sol·licituds de baixa i les reclamacions formulades telefònicament.
- L'anomenat *slamming*: alta contractual no consentida. La primera notícia de l'existència del contracte per a la persona afectada arriba amb la facturació dels serveis que no ha contractat, i ha d'assumir la càrrega de reclamar la baixa i la devolució de l'import pagat indegudament o afrontar la reclamació de la companyia per impagament. Quan es tracta d'un usuari que tenia contractat anteriorment el servei amb un altre operador, a més ha d'assumir la càrrega i el cost de donar-lo novament d'alta.
- Les dificultats per resoldre els conflictes amb els operadors. Totes les incidències es canalitzen per mitjà de serveis telefònics que no donen una solució o bé aquesta triga i comporta llargues trucades de l'usuari a un telèfon de pagament.
- Mala qualitat del servei: no ofereix la velocitat contractada; interrupcions freqüents de la connexió, entre altres. Els usuaris es queixen que no hi ha uns paràmetres de qualitat de referència —ni legal ni contractual— ni, conseqüentment, la previsió de compensacions en cas d'incompliment. Les ofertes i els contractes només fan referència al contingut del servei i el preu, però no defineixen la qualitat en què l'operador es compromet a prestar el servei ni les conseqüències en cas d'incompliment quan, de fet, la qualitat del servei és una informació tan important com el preu a l'hora de comparar les ofertes existents en el mercat.

- Desacord amb les quantitats facturades quan no s'ajusten a les condicions contractuals.

En aquest context, la percepció del usuari —i així ho reflecteixen les queixes rebudes en aquest àmbit— és que les empreses que operen en aquest sector estan més preocupades per competir entre si i ampliar la seva quota en aquest mercat en expansió que no pas per oferir-los un servei de qualitat i una atenció adequada.

En qualsevol cas, el Síndic vol alertar sobre una situació que perjudica els ciutadans i que creixerà en paral·lel al nombre d'usuaris en els propers anys, si no s'adopten les mesures apropiades per modificar aquesta situació i evitar la sensació de desprotecció que pateixen els usuaris dels serveis.

Finalment, cal remarcar que resulta inqüestionable que una de les mesures que s'ha adoptat per donar una resposta eficaç a la problemàtica exposada és la revisió del marc normatiu vigent que regula els serveis de telecomunicacions i, més concretament, els serveis d'accés a Internet mitjançant la tecnologia de banda ampla. A aquesta qüestió, hi fa referència l'epígraf següent.

2. El segon supòsit és el de les persones que no tenen accés a connexió de banda ampla perquè al territori on resideixen o treballen ningú no presta aquest servei.

La possibilitat d'accedir a Internet, amb una tecnologia de banda ampla, és un factor d'equilibri i cohesió territorial. Tanmateix, aquest accés no és encara una realitat a tot el territori de Catalunya. Així ho evidencien les queixes rebudes de diversos ciutadans, que destaquen la incidència que té en l'esfera social, cultural, laboral i educativa de les persones el fet de no poder disposar d'una connexió de banda ampla al seu lloc de residència o treball.

El Síndic va obrir una actuació d'ofici sobre el projecte d'expansió de la banda ampla

L'Administració de la Generalitat va iniciar un projecte d'extensió de la banda ampla al territori l'any 2003. Les queixes rebudes en aquest àmbit i les conclusions del Congrés sobre el món rural, que va tenir lloc el mes de maig de 2006 posen de manifest, però, els endarreriments en l'execució d'aquest projecte i les dificultats de cobertura

i qualitat a diversos nuclis de població als quals es pretén donar servei.

Justament per valorar la implantació d'aquest projecte el Síndic va obrir una actuació d'ofici, actualment en tramitació, que planteja tant el grau de cobertura efectivament assolit com també fa referència al funcionament del servei, la fixació dels preus que han de pagar els usuaris i els instruments establerts per a la protecció de llurs drets.

És innegable que fer arribar la connexió de banda ampla a tots els nuclis de població —municipis de més de 100 habitants, en una primera fase— és un projecte complex, amb limitacions i dificultats lligades a l'orografia del territori. Però també ho és —i ho analitza l'epígraf 5 d'aquest informe— que l'estat de l'evolució tecnològica permet, actualment, fer efectiva aquesta extensió.

Si ja fa bastants anys l'electrificació va actuar com a element de cohesió territorial, avui dia l'accés a les noves tecnologies de la informació és un factor essencial per al creixement demogràfic i econòmic de les zones allunyades de les concentracions urbanes: moltes activitats econòmiques i professionals no es poden establir si la connexió de banda ampla no és garantida o, si ho fan, perden competitivitat. La manca d'accés a la connexió de banda ampla té també incidència, com s'apun- tava, en l'esfera social, cultural i educativa, i pot actuar, també des d'aquesta perspectiva, com a factor de despoblació i límit al creixement.

Per tant, cal reclamar que els poders públics facin un esforç decidit en aquesta direcció per frenar l'anomenada fractura digital en el territori de Catalunya.

3. MARC NORMATIU ESTATAL VIGENT I PROJECTES LEGISLATIUS EN TRAMITACIÓ

Quant al marc normatiu vigent, val a dir que el Reial decret 424/2005, de 15 d'abril, pel qual s'aprovà el Reglament sobre les condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, el servei universal i la protecció dels consumidors (en endavant Reial decret 424/2005), va constituir un gran pas endavant en la regulació normativa dels drets dels usuaris dels serveis de telecomunicacions.

Tanmateix, el continu desenvolupament de la societat d'informació incorpora progressivament en el mercat de telecomunicacions nous serveis i tecnologies que si bé han contribuït notablement a garantir un millor accés a la informació al conjunt

total de la població, com és el cas de les tecnologies d'accés a Internet mitjançant la banda ampla, la rapidesa amb què aquestes noves tecnologies s'han anat implantant al llarg del territori ha posat igualment en relleu la necessitat d'ampliar el marc jurídic existent, que regula els drets dels consumidors i els usuaris dels serveis de telecomunicacions.

Sota aquesta premissa, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç està treballant en diversos projectes normatius que pretenen donar resposta a les irregularitats que s'estan produint actualment, sobretot en la prestació de serveis d'Internet mitjançant la connexió ADSL (altes fraudulentas, baixes no tramitades, entre altres) i que han denunciat, de manera reiterada, els mateixos usuaris dels serveis, ja sigui directament o per mitjà de les associacions que els representen, i les administracions públiques amb competències en matèria de consum, com és el cas de les oficines municipals i comarcals d'informació al consumidor o de la mateixa Agència Catalana de Consum.

El Ministeri ha fet públic que, mitjançant el desenvolupament normatiu del Reial decret 424/2005 abans esmentat, té previst incorporar determinades mesures normatives en els àmbits que es detallen a continuació:

1. EN MATÈRIA DE CONTRACTACIÓ:

- Pel que fa a la contractació de qualsevol servei de telecomunicacions, el Ministeri exigirà que la sol·licitud es dugui a terme amb mitjans que acreditin l'existència de la sol·licitud (per escrit, mitjançant la signatura electrònica o altres). Igualment, es disposa la inversió de la càrrega de la prova sobre l'existència de la contractació, de manera que, quan un usuari manifesti que no ha contractat el servei, ha de ser l'operadora de telefonia qui acrediti que el servei es va sol·licitar efectivament.

Aquesta disposició té per objecte combatre les altes fraudulentas que s'estan produint en la contractació del servei d'Internet per línia ADSL (fenomen popularment conegut com a *slamming*) a què amb anterioritat s'ha fet referència.

Cal millorar la seguretat en els canvis d'operador

La disposició normativa estableix igualment l'obligació de l'operador que ha donat d'alta un servei sense tenir el consentiment de l'usuari

d'assumir les despeses que aquest fet hagi pogut ocasionar al consumidor, incloent-hi les quotes de baixa i de nova alta amb l'operador que fins aleshores li havia estat prestant el servei d'ADSL.

- Igualment i pel que fa a la problemàtica relativa a les dificultats amb què molts usuaris es troben per donar de baixa el servei sense cap cost quan aquest no ha estat prestat per l'empresa operadora d'acord amb les condicions inicialment pactades, el Ministeri considera oportú establir normativament la prohibició de cobrar cap tipus de penalització ni quota a l'usuari que dona de baixa el servei sense haver-ne gaudit mai, sempre que acrediti que la impossibilitat d'accedir al servei va ser per causa imputable a l'operadora, per no haver complert amb el termini de connexió al qual es va comprometre contractualment.
- Per garantir una major seguretat en els canvis d'operador, s'estableix també que l'operador donant, en el moment que se li notifiqui el canvi de preselecció o línia ADSL, ha de fer efectiva la baixa automàtica de tots els càrrecs fixos (quota mensual d'ADSL, abonaments de trucades, entre altres).

2. EN MATÈRIA DE SERVEIS D'ATENCIÓ AL CLIENT:

L'article 104 del Reial decret 424/2005 ja estableix que els serveis d'atenció al client han de lliurar a l'usuari que havia formulat una reclamació un número de referència que li permeti tenir constància de la reclamació que ha efectuat.

El projecte normatiu en què treballa el Ministeri estableix una uniformitat en el tipus de referència que han de donar els operadors i en el format documental, i l'obligació dels operadors de publicar el nombre de reclamacions que reben i la resposta a aquestes.

Quant a la qualitat dels serveis, cal destacar també que, en desenvolupament del que estableix el Reial Decret 424/2005, el Ministeri ha aprovat recentment l'Ordre ITC/912/2006, de 29 de març, per la qual es regulen les condicions relatives a la qualitat del servei en la prestació dels serveis de comunicacions electròniques.

Aquesta Ordre estableix l'obligació dels operadors amb una determinada facturació anual de publicar la informació relativa als nivells de qualitat del servei, valorats segons els paràmetres establerts en la normativa, després d'haver-ho notificat a la Secretaria d'Estat i a la Societat d'Informació. Aquesta disposició permet als usuaris disposar de la informació

necessària sobre la qualitat dels serveis existents per considerar aquest factor a l'hora de decidir quins serveis contracten.

Aquesta normativa regula també els paràmetres que, sobre la qualitat del servei, han d'incloure els contractes, els quals han de concretar els nivells individuals de qualitat del servei que l'operador es compromet a prestar i els supòsits en què l'incompliment doni dret a exigir una indemnització.

Així mateix, l'Ordre fixa també els paràmetres concrets de qualitat en la prestació del servei universal, i conté determinades disposicions orientades a garantir uns paràmetres de qualitat amb relació a la facturació dels serveis.

Finalment, i pel que fa al desenvolupament normatiu del Reial decret 424/2005, el Ministeri ha anunciat igualment una nova regulació dels serveis de tarificació addicional i dels serveis prestats mitjançant números curts de mòbils.

Així mateix, cal fer igualment referència a l'Avantprojecte de llei de millora de la protecció dels consumidors i els usuaris, que també incorpora mesures amb relació a diversos àmbits i sectors en què els consumidors veuen sovint que es vulneren els seus drets.

En el sector de les telecomunicacions, l'Avantprojecte de llei considera com a clàusules abusives totes les que imposin més dificultats o condicionants per donar-se de baixa d'un servei que per donar-se'n d'alta, amb la finalitat d'impedir que els operadors no imposin formalitats diferents de les establertes per contractar.

**El Síndic considera
insuficients les
mesures normatives
per garantir un accés
real a la informació**

També es consideren abusives les clàusules que faculten a l'operador per executar de manera unilateral penalitzacions per baixa del servei, i considera igualment abusives totes les pràctiques que tendeixen a l'arrodoniment dels preus.

A aquest respecte, cal tenir en consideració que els projectes normatius abans esmentats es troben encara en tramitació i que, per tant, cal esperar que s'aprovin per poder efectuar-ne una anàlisi més detallada del contingut.

Tanmateix, si bé és cert que moltes de les mesures abans exposades serviran per garantir una major protecció dels drets dels consumidors i els usuaris en el mercat de les telecomunicacions, molt especialment, amb relació a la prestació dels serveis d'accés a Internet mitjançant la tecnologia de banda ampla, aquesta institució considera que les mesures normatives esmentades no són suficients per garantir un vertader accés a la informació al conjunt de la població en el marc de la societat de la informació i el coneixement actual.

4. EL MARC EUROPEU

El servei universal fa referència a prestacions mínimes de serveis bàsics i essencials per als ciutadans, a partir d'una qualitat determinada i un preu assequible.

Avui dia la UE només estableix com a servei universal la connexió de banda estreta en la residència o la ubicació de l'usuari final. Això no obstant, la Directiva 2002/22/CE del servei universal ja estableix que el concepte de servei universal s'ha d'adaptar a l'evolució tecnològica, el desenvolupament del mercat i les modificacions en la demanda dels usuaris; aquesta adaptació s'ha de dur a terme d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte la mobilitat i les velocitats de transmissió, en vista de les tecnologies dominants emprades per la majoria d'abonats.

La Unió Europea ha de garantir un vertader accés a la informació

Cal remarcar que les instàncies europees són les competents per dur a terme la revisió esmentada; i que caldrà fer-ho en aquest any 2006, en el context de l'avaluació global del paquet regulador en matèria de comunicacions electròniques.

Actualment, els usuaris de la banda ampla són encara una minoria a Europa, tot i que creixen ràpidament, per la qual cosa en diverses comunicacions entre òrgans de la UE es parla de la necessitat d'estendre la banda ampla arreu d'Europa.

Segurament és en aquest context, en què la Comissió Europea, en la comunicació SEC (2005) 660, relativa a la revisió de l'abast del servei universal, de conformitat amb l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE, vol suscitar un debat polític

prospectiu sobre la prestació del servei universal en el camp de la banda ampla.

El Síndic considera que la Unió Europea ha de fer un pas endavant per garantir un vertader accés a la informació, que no serà factible si no es modifica la configuració legal del servei universal en matèria de telecomunicacions, mitjançant la inclusió de la prestació d'accés a Internet per mitjà de la banda ampla com a obligació de servei universal.

5. LA VALORACIÓ DE LA VIABILITAT I L'OPORTUNITAT DE LA PROPOSTA D'ESTABLIR COM A SERVEI UNIVERSAL L'ACCÉS A INTERNET PER MITJÀ DE LA TECNOLOGIA DE BANDA AMPLA. LÍMITS A LA COBERTURA UNIVERSAL D'ACCÉS A INTERNET MITJANÇANT LA BANDA AMPLA

El primer que cal plantejar-se a l'hora de valorar la inclusió de la connexió per mitjà de la banda ampla en la cobertura de servei universal de telecomunicacions és si aquesta cobertura universal és possible en la pràctica; és a dir, si no hi ha factors de caràcter geogràfic, tècnic i econòmic que ho facin impossible.

Des d'un punt de vista tècnic, el ventall de tecnologies que existeixen per oferir connexió de banda ampla no permet plantejar que l'orografia del territori o la poca concentració de la població en determinats àmbits n'impedeixi tècnicament l'establiment. Les tecnologies actualment disponibles ja permeten, per tant, l'accés universal.

Una altra cosa és el cost d'aquesta cobertura i el fet que, en un context de mercat i lliure competència, siguin els operadors de telecomunicacions qui hagin d'assumir aquest cost o que ho hagin de fer de manera exclusiva.

De fet, fins ara, el cost d'estendre el servei universal es pot subvencionar amb aportacions estatals. Aquest model es pot estendre també al finançament de la cobertura de banda ampla o bé incorporar altres formes de finançament, com ara el sistema general impositiu o l'aportació de fons comunitaris finalistes, que és un model que s'aplica en altres àmbits d'activitat i també al desenvolupament tecnològic. Aquest és el cas de la iniciativa e-Europe 2005, que pretén fomentar l'accés i l'ús de les noves tecnologies en les institucions públiques.

Així mateix, algunes administracions han iniciat pel seu compte processos d'extensió de la banda

ampla allà on no arriben els operadors de telecomunicacions amb les pautes de mercat competitiu —és el cas de la Generalitat de Catalunya, amb el pla de cobertura de banda ampla en l'àmbit rural— de manera que no sembla que sigui possible mantenir, amb caràcter general, que l'extensió universal de la banda ampla és inviable econòmicament.

La mateixa Comissió Europea, en la Comunicació al Consell, el Parlament, el Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions, de 24 de maig de 2005, relativa a la revisió de l'abast del servei universal, de conformitat amb l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE (COM 2005 203, final), assenyala que els Fons estructurals europeus poden ser útils en determinades regions com a suport del desplegament dels serveis de banda ampla.

En qualsevol cas, el fet que l'extensió universal de l'accés a Internet per mitjà de la banda ampla requereixi aportacions econòmiques de les diverses administracions no n'hauria d'impedir l'extensió.

Els Fons estructurals europeus poden contribuir a desplegar la banda ampla

Des de la perspectiva dels costos d'implantació del servei universal, cal tenir en compte també el procés ja iniciat de migració de serveis i continguts de telecomunicacions al voltant d'Internet, de manera que alguns serveis tradicionals de telecomunicacions es poden prestar avui dia en el marc del Protocol d'Internet (IP) com a plataforma comuna de transmissió de serveis i continguts de comunicació electrònica. El posicionament del mercat de telecomunicacions indica també aquesta evolució, amb la desaparició o la transformació d'operadors de telefonia fixa i amb la mateixa configuració de les ofertes de serveis, en què cada vegada més l'accés a Internet per mitjà de la banda ampla és el servei principal i la comunicació telefònica —allò que encara és el servei universal— un servei afegit que no en determina ni l'oferta ni el cost.

Aquesta configuració d'Internet com a entorn comú de prestació de serveis és objecte d'anàlisi també per la Comissió Europea, en la Comunicació de 24 de maig de 2005, abans esmentada, en què assenyala que si persisteix el trasllat dels serveis de telefonia vocal al voltant de l'IP, el que determinarà l'accés als serveis que es consideren essencials serà disposar d'una connexió de banda ampla a Internet i, per tant, el servei universal podria consistir a garantir l'accés a la banda ampla a un

preu assequible. És a dir, els recursos que els Estats membres de la Unió Europea destinen actualment a finançar l'accés a comunicacions des d'un punt de connexió fix es podrien traslladar al finançament de l'accés universal a la banda ampla. Un cop garantit l'accés a la xarxa d'Internet, l'accés a continguts l'aportarien els proveïdors que concorren en el mercat de serveis de telecomunicacions en règim de competència i sense necessitat de finançament addicional.

6. L'ACCÉS UNIVERSAL A INTERNET PER MITJÀ DE LA TECNOLOGIA DE BANDA AMPLA COM A FACTOR DE COHESIÓ SOCIAL. LA FRACTURA DIGITAL

La situació actual de l'accés a Internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla a Europa dibuixa un mapa en què coincideixen un creixement molt ràpid del nombre de connexions amb un percentatge de població amb cobertura de banda ampla relativament baix (13% a l'Europa dels 15, l'octubre de 2005, segons dades de la Comissió Europea).

De fet, el percentatge d'usuaris sobre la població total que fa ús d'Internet és l'argument que va portar la Comissió Europea, en la Comunicació de 24 de maig de 2005 a la qual ja s'ha fet referència, a rebutjar la incorporació de l'accés a la banda ampla al contingut del servei universal de comunicacions electròniques.

A aquest factor, cal contraposar-hi, com s'apuntava, el creixement exponencial del nombre d'usuaris i, molt especialment, la incidència sobre les activitats de les persones en el sentit més ampli, que comporta poder disposar o no d'una connexió a Internet mitjançant la banda ampla. A aquesta darrera qüestió, s'hi fa referència tot seguit.

La impossibilitat de connectar-se amb banda ampla limita l'accessibilitat a determinats continguts

Abans d'això, cal remarcar que la mateixa Comissió Europea, en la comunicació de maig del 2005, de referència constant, demanava que es revisessin les conclusions de la dita comunicació durant l'any 2006. Alhora, cal tenir en compte també que

és obert a hores d'ara el debat sobre la modificació de la Directiva 2002/22/CE, sobre el servei universal. Per tant, la reflexió sobre si l'accés a la banda ampla ha de formar part del servei universal no és un procés tancat ni posposat per d'aquí a uns anys en l'àmbit europeu, sinó que és objecte de debat en aquest mateix moment.

I és en aquest context que cal considerar les reflexions que conté aquest informe i la voluntat de fer-les públiques. No es tracta d'un plantejament extemporani que pretengui obrir un debat ja tancat, sinó justament tot el contrari; es tracta d'unes reflexions que s'han d'inserir en un procés de debat molt més ampli ja iniciat i que ha estat promogut per les mateixes institucions europees, a qui correspon, en definitiva, decidir la configuració del servei universal de telecomunicacions.

La situació actual d'implantació de l'accés mitjançant la banda ampla, més enllà dels percentatges de penetració que abans s'esmentaven, reflecteix un esforç de les institucions públiques per promoure i generalitzar l'ús de les tecnologies d'informació i comunicació (TIC) i per introduir l'ús d'aquestes tecnologies en les relacions interadministratives i les administracions amb els ciutadans. El Pla e-Europe de la Unió Europea n'és un clar exemple.

La fractura digital té conseqüències en el desenvolupament social de l'individu

Així, si bé l'ús de les noves tecnologies en el sector públic i en part del sector empresarial creix molt, l'increment entre els particulars és molt més limitat i hi ha una part de la població que no hi té accés, o bé només hi pot accedir en unes condicions de qualitat i funcionalitat inferiors: mitjançant la banda estreta.

I es tracta de condicions funcionals i no només de qualitat perquè cal tenir en compte que ja actualment determinades prestacions o serveis que s'ofereixen per via telemàtica (xarxa) només són funcionalment accessibles si es disposa d'una connexió de banda ampla, i cal pensar que aquesta situació s'accentuarà progressivament. Per tant, no es pot considerar la connexió de banda ampla com una qüestió exclusivament de qualitat o velocitat, sinó també d'accessibilitat a determinats continguts. En aquest sentit, els paràmetres de funcionalitat que determina la configuració vigent del servei universal de telecomunicacions, que són els

propis de la connexió telefònica convencional o de banda estreta, no permeten l'accés efectiu a determinats serveis i continguts que poden ser de tipus cultural, informatiu o d'oci, ni tampoc l'accés a determinats serveis públics o l'establiment de relacions jurídiques i administratives amb institucions públiques, com s'assenyala més endavant.

Aquesta desigualtat en l'accés a les TIC dona lloc a allò que s'ha anomenat fractura digital, com a conjunt de factors de desigualtat entre les persones que aquesta possibilitat d'accés genera.

La fractura digital es pot produir per raons subjectives, amb relació a les dificultats que determinades persones puguin tenir per fer ús de les noves tecnologies malgrat disposar o poder accedir a la connexió de banda ampla. Aquesta limitació afecta sobretot persones grans i col·lectius més desfavorits o amb menys formació, i s'ha d'afrontar amb actuacions de formació i integració social.

La impossibilitat de fer ús de les TIC pot derivar també de raons objectives, és a dir, d'una manca de disponibilitat de la connexió de banda ampla des del lloc de residència o de treball quan la manca d'accés deriva de la impossibilitat física de connectar amb la xarxa de banda ampla.

Alhora, els efectes de la fractura digital es manifesten fonamentalment en dos àmbits:

- En el desenvolupament social, cultural, laboral i educatiu del individu. Actualment —i així ho assenyalen expressament les queixes d'alguns ciutadans que viuen en un lloc sense accés a banda ampla— no poder disposar d'una connexió de banda ampla al lloc de residència té incidència en tots els àmbits de la vida personal.
- En les relacions del ciutadà amb les administracions que utilitzen les TIC per prestar serveis o per relacionar-se jurídicament amb els ciutadans. En aquests casos, es produeix una desigualtat de tracte entre dos col·lectius:
 - Entre les persones i les empreses que poden accedir a serveis administratius i constituir relacions jurídiques i administratives —sol·licitud de prestacions, autoritzacions o llicències, compliment d'obligacions tributàries, entre altres— per via telemàtica;
 - Els qui no tenen aquesta possibilitat. També l'ús de les noves tecnologies en la prestació de serveis públics i, en general, en l'atenció que reben els ciutadans marca diferències entre els ciutadans que poden relacionar-se amb les administracions per via telemàtica i els que no poden. A aquest aspecte, s'hi farà referència més detingudament a continuació.

7. DRETS DELS CIUTADANS EN L'ACCÉS A L'ADMINISTRACIÓ ELECTRÒNICA

Les relacions entre els ciutadans i les administracions públiques que els donen servei s'han de regir, entre altres, pels principis d'universalitat — tots els ciutadans han de poder accedir a l'Administració pública— d'igualtat d'accés i de tracte, i de gratuïtat.

Aquests tres principis de l'ordenament jurídic — universalitat, igualtat i gratuïtat— han de regir totes les relacions de l'Administració pública amb els ciutadans i, per tant, també quan aquestes relacions es canalitzen per via telemàtica.

Universalitat, igualtat i gratuïtat han de regir les relacions de l'Administració i els ciutadans

Així mateix, l'anomenada Administració electrònica, és a dir, l'ús de mitjans telemàtics per relacionar-se amb els ciutadans, és un factor de proximitat, en la mesura que facilita l'accés (no implica desplaçament, no està subjecte a horaris d'atenció, entre altres).

Ara bé, l'Administració electrònica com a forma d'establiment de relacions jurídiques administratives actua com a factor de desigualtat en la mesura que no tots els ciutadans tenen accés a la connexió de banda ampla. Molts dels tràmits o actuacions que permet l'Administració electrònica requereixen aquest tipus de connexió per ser realment operatius. Fins i tot quan no és així, l'ús d'una connexió de banda estreta implica un major cost en temps per realitzar una mateixa actuació que, d'alguna manera, comporta també un tracte desigual.

Igualment, si la connexió de banda ampla és accessible, però a un cost més elevat actua també com un factor de desigualtat, en la mesura que un mateix tràmit o actuació per via telemàtica té un cost afegit amb relació a altres ciutadans.

En definitiva, en la mesura que l'accessibilitat a l'Administració electrònica no és una realitat per a tothom, ni ho és amb unes condicions equiparables, la disposició d'una connexió de banda ampla a un preu assequible afecta directament els principis d'universalitat i igualtat que han de regir les relacions entre l'Administració pública i els ciutadans.

Per tant, a l'hora de determinar si la connexió de banda ampla ha de formar part —i fins i tot ser-ne l'element principal— del servei universal de telecomunicacions, cal tenir molt especialment en compte la incidència en les relacions entre l'Administració i els ciutadans; en les condicions en què l'Administració electrònica arriba als ciutadans i, per tant, en les desigualtats de tracte que pot comportar.

Cal tenir en compte també que ja en aquests moments algunes normes estableixen que la via telemàtica sigui l'única possible per al compliment de determinades obligacions de particulars. Així ho determina, en l'àmbit estatal, la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i d'ordre social, que autoritza les unitats administratives a exigir a certs col·lectius o organismes la presentació telemàtica de sol·licituds.

Aquesta disposició legal il·lustra els avantatges, en termes de celeritat i eficiència, que la tramitació telemàtica comporta tant per a l'Administració com per a l'organització particular, fins al punt que es permet que la comunicació telemàtica sigui l'única via de relació, però també exemplifica fins quin punt qui no pugui accedir a una connexió de banda ampla se situa en una posició d'inferioritat en les relacions amb l'Administració.

L'accessibilitat a l'Administració electrònica no és una realitat per a tothom

I aquesta situació afecta l'exercici d'un seguit de drets del particular en el procediment administratiu: entre altres, el dret a iniciar un procediment de manera telemàtica; dret a conèixer l'estat de tramitació d'un procediment concret —que en molts casos ja està disponible en línia i sota clau d'accés, sense necessitat de sol·licitud—; dret a rebre informació jurídica i tècnica sobre els requisits per participar en un procediment o obtenir una autorització o llicència; dret a formular al·legacions i presentar documents —existeix ja la possibilitat de fer-ho telemàticament; o el dret d'accés a registres i arxius administratius, que cada vegada més es pot fer per mitjà d'Internet.

Per tant, si s'ha potenciat i es potencia la comunicació electrònica en un àmbit, el de les relacions jurídiques administratives, en què l'accessibilitat i la igualtat entre els ciutadans tenen una rellevància especial, el fet que tothom pugui accedir-hi de manera funcional, per mitjà d'una connexió de

banda ampla, hauria de ser un requisit i no només una expectativa de futur.

Finalment, cal remarcar només que l'expansió de les TIC i els problemes d'accessibilitat a la xarxa d'Internet, com a plataforma global d'informació i comunicació, dóna un nou significat al manament dels poders públics de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat dels individus i els grups socials siguin reals i efectives.

El deure constitucional de remoure els obstacles que impedeixen o dificulten la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social sembla difícil d'entendre actualment sense una aposta decidida per evitar la fractura digital.

I a criteri d'aquesta institució, el fet de "remoure obstacles" comporta en aquests moments, en què no hi ha motius que ho impedeixin, la necessitat d'universalitzar l'accés a Internet per mitjà de la banda ampla.

8. CONCLUSIONS

El creixement exponencial de les connexions a Internet mitjançant la banda ampla; un nombre molt elevat de reclamacions que evidencien que aquest servei no sempre s'ofereix en unes condicions de qualitat i de respecte als drets dels usuaris; i la creixent incidència de les TIC en el desenvolupament personal i professional dels ciutadans, i en la cohesió de la nostra societat han portat el Síndic a considerar necessari valorar la viabilitat i l'oportunitat de garantir, en el marc del servei universal de telecomunicacions, l'accés a Internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla per a tothom en condicions de qualitat i a preu assequible.

Així mateix, aquestes consideracions s'han d'inserir en un marc de reflexió més general, com aportació al debat que, sobre la configuració del servei universal, mantenen obert les mateixes institucions europees.

D'acord amb aquest plantejament, i amb les consideracions i les valoracions que conté aquest informe, es formulen les conclusions següents:

- No hi ha impediments tecnològics o econòmics clars que facin inviable la universalització de la banda ampla en la Unió Europea.
- La mateixa evolució del sector de les telecomunicacions, que tendeix a la convergència de continguts i serveis de comunicació electrònica en la plataforma d'Internet, fa que es pugui plantejar, com una de les alternatives que cal valorar, la modificació del servei universal des d'una garantia de connexió i continguts —model actual— a una garantia només de connexió de banda ampla, perquè els operadors en règim de competència ja aportarien els continguts a la xarxa a tothom que disposi de la connexió de banda ampla.
- L'accés a Internet mitjançant la connexió de banda ampla no és només una qüestió de qualitat en l'accés i velocitat en la utilització, sinó que actualment ja determina la possibilitat d'accedir funcionalment a determinats continguts, i també específicament la possibilitat de realitzar actuacions i tràmits concrets amb l'Administració.
- L'anomenada fractura digital crea unes situacions de desigualtat en tots els àmbits de la vida personal —educatiu, laboral, cultural, d'oci— i en el desenvolupament econòmic i social de les poblacions que no tenen accés a les TIC en condicions funcionals i a un preu assequible. Aquesta fractura es cada vegada més evident també en les relacions entre els ciutadans i l'Administració, en què el manament d'igualtat de tracte és encara més intens.
- En conseqüència, el nombre de connexions de banda ampla en la Unió Europea no pot ser el factor preeminent per determinar si cal estendre la cobertura de banda ampla a tota la població, sinó que cal tenir en compte la incidència de la manca d'accés en el desenvolupament personal i col·lectiu, les situacions de desigualtat que genera i l'obligació dels poders públics d'eliminar o reduir aquestes desigualtats.
- Sens perjudici d'això, cal potenciar la iniciativa del Govern de la Generalitat d'estendre la banda ampla territorialment i instar-lo a aportar els recursos necessaris per fer arribar la connexió de banda ampla als nuclis amb poca densitat de població en unes condicions de qualitat adequades i en els terminis establerts.

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

INFORME EXTRAORDINARIO

Junio 2006

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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 del 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.

El acceso a las nuevas tecnologías es cada vez más importante

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.

Los servicios de conexión con banda ancha forman parte de un entorno liberalizado

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 Secretaría 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

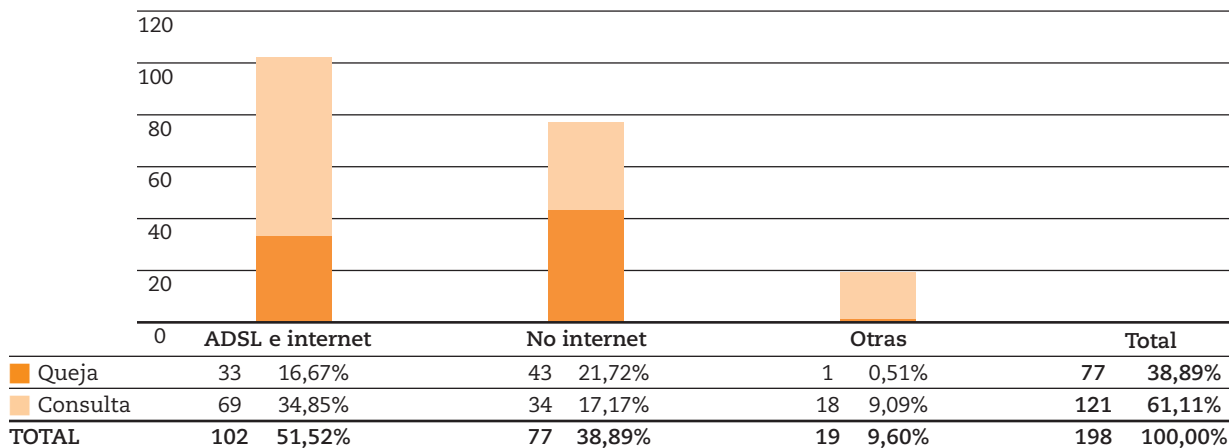
refieren a problemáticas relacionadas con el acceso a Internet que, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo mediante conexiones de banda ancha, siendo la tecnología ADSL la más extendida en Cataluña.

La mayoría de quejas y consultas que llegan al Síndic sobre telecomunicaciones hacen referencia al acceso a Internet

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)



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:

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

Acceder a Internet por banda ancha es un factor de equilibrio y cohesión territorial

- 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.
- 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.

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

El Síndic abrió una actuación de oficio sobre el proyecto de expansión de la banda ancha

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:

- 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.

- 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 penaliza-

ción 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.

Es preciso garantizar una mayor seguridad en los cambios de operador

- 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.

El Síndic considera insuficientes las medidas normativas para garantizar un acceso real a la información

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 MARCO 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.

La Unión Europea debe garantizar un verdadero acceso a la información

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.

Los Fondos Estructurales Europeos pueden ayudar al despliegue de la banda ancha

Esta configuración de Internet como entorno común de prestación de servicios es objeto de análisis también por la Comisión Europea en la Comu-

nicación 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 2005 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 2005, 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 pos-

puesto 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 imposibilidad de conexión de banda ancha limita la accesibilidad a determinados contenidos

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 perso-

La fractura digital tiene consecuencias en el desarrollo social del individuo

nas 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.

Universalidad, igualdad y gratuidad tienen que regir las relaciones de la Administración y los ciudadanos

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.

La accesibilidad a la Administración electrónica no es una realidad para todo el mundo

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:

- No existen impedimentos tecnológicos o económicos claros que hagan inviable la universalización de la banda ancha en la Unión Europea.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

BROADBAND INTERNET ACCESS: A RIGHT WHICH MUST BE MADE AVAILABLE TO ALL

EXTRAORDINARY REPORT

June 2006

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

1. AIMS OF THIS REPORT

The purpose of this report is to analyse current universal service requirements in the field of telecommunications. It also seeks to examine the viability and suitability of broadband Internet access being a genuine right to which everybody should be entitled, and one that is included in the legal notion of universal service.

Consequently, the drafting of this report was deemed appropriate in light of the huge number of complaints concerning Internet access and other related issues, which are received by this institution. The aim is for this report to contribute to the debate, which is currently taking place in Europe, with a host of observations on the need to ensure that broadband Internet access is a genuine right for all citizens in the Member States of the European Union, regardless of geographical location. Likewise, this report seeks to acknowledge the aforementioned access as universal service, whilst warning of the danger of the digital divide that may be brought about if this is not achieved, as will be seen later on.

One of the characteristics of our society is the accessibility of information using new technologies, and the major changes this gives rise to with regard to people's activities and relations in all spheres.

This model, defined as the information and knowledge society, is chiefly shaped by Internet access as a universal information channel and a means of communication and interrelation.

Accessing new information and communication is becoming increasingly important

Accessing new information and communication technologies – and Internet access is an essential element, albeit not the only one – is becoming increasingly important to people's personal, social, educational and professional development. Con-

versely, not having access can critically hinder or restrict this development and can create a gradually larger gap between those who use new technologies on a regular basis and those who do not have access to them: the digital divide, as it is called.

Indeed, within the European Union regulatory framework, having an Internet connection with a functional speed is part of universal telecommunications service. Accordingly, it should be available to everyone precisely because it is considered a vital element for citizens' quality of life and for social cohesion throughout the EC.

Broadband connection services are part of a liberalised environment

Moreover, this very technological evolution has led to a growing number of high-speed connection options being available on the market. It has also brought about an increase in the number of users employing these technologies in order to go online. Among broadband technologies, the most widespread in Catalonia is ADSL technology, which uses the landline telephone network as the basis of the connection.

Although the number of Internet users benefiting from a high-speed connection is still small with respect to the population as a whole, this number is increasing rapidly and the potential for growth is still very high.

This situation has led to the emergence of a number of telecommunications operators offering broadband connection services — often with other related telecommunications services — who compete with one another for this expanding market. It should be borne in mind that broadband connection services are part of a liberalised environment where companies offering services freely compete on the market.

Furthermore, broadband connection services have not hitherto been subject to any specific regula-

tion, notwithstanding general regulations that govern telecommunications services and any applicable consumer and user rights.

These two factors — a rapidly expanding market and the lack of specific regulation over both the quality that can be demanded from operators and the rights of users of this service — have meant that this sector is the one with most claims being received due to irregular and abusive practices that have an adverse effect on the interests of users. This is according to what can be deduced from the queries and complaints received in recent months. This also coincides with data released by the State Secretariat for Telecommunications and the Information Society and by the Catalan Consumer Affairs Agency, which are analysed below.

2. THE SÍNDIC'S ACTIONS IN THE FIELD OF TELECOMMUNICATIONS

A significant proportion of all the queries and complaints received by the Síndic on the issue of consumer affairs have to do with user rights with respect to telecommunications services.

Moreover, a great deal of the queries and complaints regarding telecommunications submitted by people addressing this institution are related to problems with Internet access and, in many cases, users connect by means of broadband connections, ADSL to be precise, which is the most widespread technology in Catalonia.

These conclusions are confirmed by the comparative analysis included in this report. It uses the queries and complaints received by the institution

in January, February and March 2006 by way of reference for comparative purposes only.

The chart shows that alleged infringements of the rights of Internet service users account for more than half of all queries and complaints made by people addressing the Síndic in recent months in the area of telecommunications. As mentioned above, the ADSL line is the most widely used means of accessing the Internet. This is clearly important when it comes to determining the area of the telecommunications sector in which, at present, the largest number of abnormalities occurs, which have an effect on users' economic interests and rights.

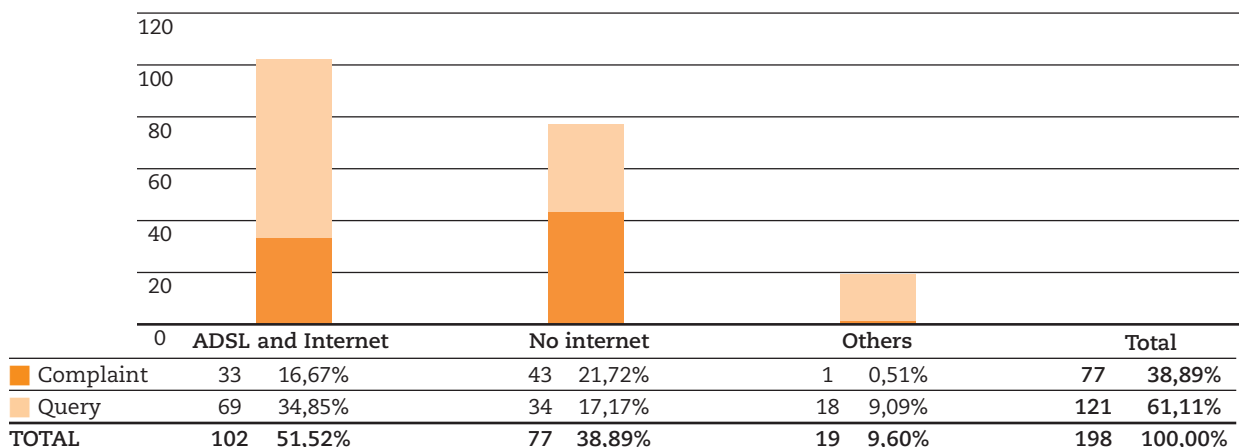
Establishing broadband Internet connection as universal service and improving the current statutory framework, insofar as the Síndic's competences are concerned, would enable the institution to have greater intervention in these matters and, consequently, ensure that people's rights are heeded in areas that are not currently accessible.

Two situations can be distinguished from the circumstances reported by the complaints submitted to the Síndic in this area:

1. People with access to a broadband Internet connection who submit complaints regarding certain practices that are detrimental to their rights as consumers. These practices include the following:

- Difficulties when it comes to cancelling connection contracts that do not work or which do not meet the level of service ordered. In certain cases, in addition to these difficulties, there is a financial penalty for early cancellation, which is applied even if the service was never operational.

Queries and complaints regarding ADSL, Internet and telephony (January to March 2006)



Source: Síndic de Greuges

(Queries refer to citizens' complaints which do not fall within the Síndic's competence since they solely affect private relations between the operators and users. Consequently, they must be resolved without initiating complaint proceedings and by addressing the interested parties to the competent administrative and judicial bodies.)

- Difficulties when it comes to obtaining proof of applications for cancellation and claims made over the telephone.
- *Slamming*, that is, when operators switch customers to their services without consent. The first indication people affected have of a contract comes when they receive a bill for services they have not signed up for. They then have to assume the burden of seeking cancellation and then deal with recovering the sum unduly paid; otherwise they face a claim from the company due to non-payment. If users had previously signed up for the services of another operator they also have to assume the burden and cost of re-registering.

A great deal of the queries and complaints regarding telecommunications submitted to the Síndic are related to Internet access

- Difficulties in solving conflicts with operators. All the incidents are channelled over telephone services that either fail to come up with a solution or take a substantial length of time to do so entailing lengthy phone calls for the user which are not free of charge.
- Poor quality service: the speed ordered is not provided, the connection is regularly interrupted, and other similar issues. Users complain about the fact that there are no quality standards — in either legal or contractual terms. Consequently, there is no provision for compensation in the event of non-compliance. Offers and contracts merely refer to the content and price of the service. They do not define either the quality of service the operator undertakes to provide or the consequences arising due to non-compliance. This is despite the fact that the quality of service is a piece of information which, when it comes to comparing offers available on the market, is just as important as the price.
- Disagreement about the amounts billed when they do not match the terms and conditions of the contract.

In this context, the perception of users — as indeed the complaints received in this sphere

illustrate — is that companies operating in this sector are more concerned with competing with one another and increasing their share in this expanding market than they are with offering a quality service and suitable treatment.

Regardless, the Síndic wishes to warn about a situation that is detrimental to citizens and which is set to grow in tandem with the number of users in the coming years, unless appropriate measures are taken in order to change this situation and prevent users of these services from feeling susceptible.

Lastly, it is necessary to point out that one of the measures that has been adopted in order to effectively address the problem has been to review the current regulatory framework that governs telecommunications services and, more specifically, broadband Internet access services. The next section deals with this issue.

2. The second situation concerns people who do not have access to broadband Internet connection because no provider offers this service in the area where they live or work.

Being able to connect to the Internet with broadband technology is a factor of territorial cohesion and balance. Nonetheless, broadband access is not yet available in all Catalonia. This is clearly shown by the complaints received from numerous citizens highlighting the effect that not having broadband connection at home or at work has on people's social, cultural working and educational activities.

Being able to connect to the Internet with broadband Internet connection is a factor of territorial cohesion and balance

The Generalitat Administration embarked on a project to expand availability of broadband in 2003. However, complaints received in this area — and the conclusions drawn in the Congress on the Rural World, which was held in May 2006 — show that there have been delays in the implementation of this project and also that there are problems with coverage and quality in numerous population centres where the service is intended to be provided.

In order to assess the implementation of this project, the Síndic initiated an ex-officio action, which is currently in process. It raises the issue of the effective degree of coverage achieved and also deals with the operation of the service, fixing of prices that users have to pay and the instruments established to protect their rights.

The Síndic initiated an ex-officio action in order to assess the broadband expansion project

Beyond doubt, ensuring broadband Internet access becomes available in all population centres — that is, settlements with a population of more than 100 at the outset — is a complex project that has its limits and difficulties due to the orography of the territory. However, it is likewise unquestionable that the current state of development of technology makes it possible to carry out this extension, as is analysed in section 5 of this report.

Although some years ago electrification acted as a factor of territorial cohesion, nowadays access to new information technologies is a vital element to the economic and demographic growth of areas that are far from urban settlements: many economic and professional activities cannot be set up unless a broadband connection is assured or, if they are, they are less competitive. As stated previously, not having access to a broadband connection also affects social, cultural and educational matters. From this standpoint, it can act as a factor in reducing the population and limiting growth.

As a result, it is necessary to call on the public authorities to make a determined effort to bring an end to the so-called digital divide in Catalonia.

3. CURRENT STATE REGULATORY FRAMEWORK AND LEGISLATIVE PROJECTS IN PROCESS

As far as the regulatory framework currently in force is concerned, it is worth mentioning that Royal Decree 424/2005, dated 15 April, which approves the Regulation on the terms and conditions for the provision of electronic communications services, universal service and user protection (hereinafter Royal Decree 424/2005), was a major step in regulating the rights of users of telecommunications services.

Nevertheless, new services and technologies are gradually introduced onto the telecommunications market due to the continuous development of the information society. Although these new services and technologies have substantially helped to ensure that the population as a whole benefits from improved access to information, as is the case with broadband Internet connection technologies, the swift manner in which they have been implemented across Catalonia has also revealed the need to expand on the current legal framework regulating the rights of consumers and users of telecommunications services.

On the basis of this premise, the Spanish Ministry of Industry, Tourism and Trade is working on several regulatory projects with the aim of addressing the irregularities that currently occur, particularly with regard to the provision of Internet services by means of ADSL connections (slamming, unprocessed cancellations, etc.). These irregularities have repeatedly been denounced by the users themselves, either directly or through associations acting on their behalf, and by the public administrations with competence in consumer affairs, for instance, the town and county customer information offices or the Catalan Consumer Affairs Agency.

The Ministry has announced that, by means of the regulatory development of the aforementioned Royal Decree 424/2005, it envisages including certain regulatory measures in the following fields:

1. SIGNING UP FOR SERVICES:

- With regard to signing up for any telecommunications service, the Ministry will require the application to be made in such a way that there is proof of its existence (i.e., in writing, with electronic signature or any other means). Moreover, it is stipulated that the burden regarding proof that services have been ordered will be reversed, thereby meaning that when a user states that he or she has not signed up for the service, it will be down to the telephone operator to certify that the service was, in effect, requested.

The purpose of this stipulation is to combat the fraudulent practice of operators switching users to their services when signing up for Internet services with an ADSL line (commonly known as slamming), which was mentioned earlier.

This regulatory stipulation also determines that an operator who has switched someone to their services without the user's consent shall be required to bear the costs this incurs for the user, including the fees for cancellation and for re-registering with the operator that had previ-

ously been providing the ADSL service to the user.

- What is more, many users encounter problems when it comes to cancelling services that have not been provided according to the terms initially agreed to without incurring costs. As a result, the Ministry deemed it appropriate to establish a prohibition, in accordance with regulations, on charging any kind of penalty or fee to the user when the latter cancels a service he or she has never benefited from, provided that proof can be given that it was impossible to access the service on account of a reason that can be attributed to the operator due to not fulfilling the terms of connection undertaken in the contract.

Greater security when changing operators should be guaranteed

- In order to ensure greater security when changing operators, it has also been established that the operator providing the service to be cancelled must effect the automatic cancellation of all the fixed charges (monthly ADSL fee, call vouchers, among others) immediately upon being notified of the change of pre-selection or ADSL line.

2. CUSTOMER SERVICE:

Article 104 of Royal Decree 424/2005 lays down that customer services must give users who make claims a reference number so they have proof that the claim was actually made.

The regulatory project on which the Ministry is working establishes uniformity in the type of reference operators must give and in the format of the document. It likewise stipulates that operators are required to publish the number of claims they receive and the responses given.

As far as the quality of service is concerned, it should also be underlined that in developing the provisions of Royal Decree 424/2005, the Ministry recently approved Order ITC/912/2006, dated 29 March, which regulates conditions regarding quality in the provision of electronic communications services.

This Order stipulates that operators with a specific annual turnover are required to publish information concerning the quality of service levels, assessed according to standards stipulated in the regulations, after notifying the State Secretariat for

Telecommunications and the Information Society. This provision enables users to have access to necessary information on the quality of existing services that can be taken into consideration when it comes to deciding which services to sign up for.

This regulation also governs the standards that contracts must include on the quality of service. These contracts must specify the individual quality of service levels that the operator undertakes to provide, as well as the circumstances where non-fulfilment gives users the right to require reimbursement.

Furthermore, the Order also sets specific quality standards for the provision of universal service and includes certain provisions aimed at assuring quality standards in billing for services.

Lastly, as far as the regulatory development of Royal Decree 424/2005 is concerned, the Ministry has similarly announced a new regulation on premium rate services and services offered with short code numbers.

Additionally, it is also worth making reference to the draft law for the improvement of consumer and user protection, which also includes measures with respect to numerous spheres and sectors where consumers frequently find their rights are infringed.

In the telecommunications sector, the draft law deems as abusive clauses all those that impose greater difficulties or constraints to cancel a service than there are to sign up for it. This is intended to prevent operators from imposing different formalities to those stipulated for signing up.

The Síndic considers insufficient the regulatory measures to guarantee real access to information services

Also deemed abusive are those clauses that empower operators to unilaterally execute penalties for cancelling the service and any practices that result in the rounding up of prices.

Along these lines, it is important to bear in mind that the aforementioned regulatory projects are still in the processing stage. Accordingly, it is necessary to wait for them to be approved in order to analyse their content in greater depth.

It may be true that many of the measures stated above will help to ensure greater protection of consumer and user rights in the telecommunications market, particularly with respect to the provision of Internet access services using broadband technology. However, this institution considers that the aforesaid regulatory measures are not enough to ensure genuine access to information is made available to the population as a whole in the context of today's information and knowledge society.

4. THE EUROPEAN FRAMEWORK

Universal service is defined as the minimal provision of basic services that are vital to citizens, based on a specific quality at an affordable price.

Today the EU only stipulates universal service to be narrowband connection at the end users' place of residence or location. However, Directive 2002/22/EC on universal service stipulates that the concept of universal service must be adapted to technological evolution, the development of the market and changes in users' demands. This adaptation must be carried out in line with technological, economic and social evolution, taking into consideration mobility and transfer speed in light of prevailing technologies used by the majority of subscribers.

It is necessary to point out that European bodies are competent to carry out the aforementioned review and that it was planned for 2006, in the context of the overall assessment of the regulatory package for electronic communications.

Broadband users are still a minority in Europe at present, although the number is rapidly increasing. As a result, various communications made between EU bodies mention the need to extend broadband across Europe.

**The European Union
should ensure genuine
access to information**

It is undoubtedly in this context that the European Commission, in Communication SEC(2005)660, on the Review of the Scope of Universal Service in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC, aims to launch a prospective political debate on universal service provision in the sphere of broadband.

The Síndic believes that the European Union must take a step forward in order to ensure genuine

access to information. This will not be feasible unless the legal structure of universal service with respect to telecommunications is altered to include the provision of broadband Internet access as a requirement of universal service.

5. ASSESSMENT OF THE VIABILITY AND POSSIBILITY OF ESTABLISHING BROADBAND INTERNET ACCESS AS UNIVERSAL SERVICE. LIMITATIONS TO PROVIDING UNIVERSAL COVERAGE OF BROADBAND INTERNET ACCESS

When assessing the possibility of including broadband connection in the coverage of universal telecommunications service, the first aspect to consider is whether universal coverage is feasible in practice, i.e., whether there are any financial, technical or geographical factors that make it impossible.

From a technical standpoint, the range of existing technologies for offering broadband connection means that it is not possible to consider it technically impossible to provide broadband due to the orography of the territory or the fact that certain areas are sparsely populated. Thus, current technologies already enable universal access.

Another aspect is the cost that this coverage entails and the fact that the telecommunications operators shall be the ones who bear the cost, or indeed the whole cost, in a market context with free competition.

Indeed, thus far the cost of extending universal service could be subsidised using State contributions. This model could also apply to funding broadband coverage, or other methods of funding could be incorporated, such as the general tax system or contributions from community intervention funds. This is a model that is applied to other areas of activity and also to technological development. An example along these lines is the 2005 eEurope initiative, which aims to improve access to and foster the use of new technologies in public institutions.

Furthermore, certain administrations have embarked on their own processes for extending broadband to areas where telecommunications operators don't reach under competitive market guidelines, for instance, the Generalitat de Catalunya, with the plan for broadband coverage in rural communities. Consequently, generally speaking, it doesn't appear to be possible to uphold that the universal extension of broadband is not economically viable.

The European Commission in its Communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dated 24 May 2005, on the scope of universal service, in accordance with Article 15 of Directive 2002/22/EC [COM(2005) 203, final], states that European structural funds may be useful in certain regions as a means to support the roll-out of broadband services.

In any event, the universal extension of broadband Internet access should not be prevented just because it depends on financial contributions from the various administrations.

From the point of view of the costs of implementing universal service, it is important to bear in mind the process that is currently underway, by which telecommunications content and services are migrating to the Internet environment. As a result, certain traditional telecommunications services can now be provided within the context of the Internet Protocol (IP), as a common platform for transferring electronic communication services and content. The positioning of the telecommunications market is also a sign of this evolution, with the disappearance or transformation of landline telephone operators and with the structure of offers of services in which broadband Internet access increasingly constitutes the main service and telephone communication — which is still universal service — is an additional service that is not determined by either the offer or the cost.

European structural funds may be useful in certain regions as a means to support the roll-out of broadband services

This structure of the Internet as a common environment for providing services is also looked at by the European Commission in the aforementioned Communication dated 24 May 2005. It states that if the transfer of verbal telephone services to the IP environment continues, access to those services deemed essential will be determined by whether or not broadband Internet is available. Therefore, universal service could involve ensuring that broadband Internet access is available at an affordable price. In other words, the resources that Member States of the European Union currently allocate to funding access to communications from a landline connection could be reassigned to fund-

ing universal access to broadband. Once Internet access is assured, providers competing on the telecommunications services market would give access to the content in a system of competitiveness without the need for further funding.

6. UNIVERSAL BROADBAND INTERNET ACCESS AS A COHESIVE FACTOR. THE DIGITAL DIVIDE

The current situation in Europe with regard to Internet access using broadband technology paints a picture showing that there is a rapid increase in the number of connections tied in with a relatively low percentage of the population with broadband coverage (13% in the EU-15 countries, as of October 2005, according to statistics from the European Commission).

Indeed, the percentage of Internet users as a proportion of the population as a whole was the argument given by the European Commission in the aforesaid Communication of 24 May 2005 for rejecting to include broadband access in the content of universal service for electronic communications.

As mentioned, this factor must be offset with the exponential growth in the number of users, and particularly the influence it has on people's activities in the broadest sense, which is brought about by having access to a broadband Internet connection or not. This latter issue is dealt with below.

Firstly, it is important to point out that the frequently mentioned Communication of the European Commission from May 2005, called for a review to be carried out in 2006 on the conclusions drawn in that Communication. At the same time, it should be borne in mind that the debate on the modification of Directive 2002/22/EC on universal service is still open at the present time. Therefore, reflection regarding whether broadband access should form part of universal service is neither a closed process nor one that has been postponed for a number of years in Europe. Rather it is the subject of debate right now.

It is in this context that there is a need to consider the reflections made in this report and the desire to publish them. It is not an untimely approach with the aim of opening a debate that has already been closed. It is precisely the opposite — reflections that must be included in a much more widespread debate process that is already underway. Indeed, the debate has been promoted by the European institutions on whom, all things considered, it is incumbent to make a decision on the structure of universal telecommunications service.

The current situation with respect to the implementation of broadband Internet access, beyond the percentages of presence mentioned earlier, illustrates the effort being made by the public institutions to promote and spread use of information and communication technologies (ICTs). It also shows the efforts made to introduce the use of these technologies into inter-administrative relations and relations between the administrations and citizens. The European Union eEurope plan is an excellent example.

Although use of new technologies in the public sector, and to a certain extent in the business sector, is increasing greatly, growth among private individuals is far more restricted and part of the population does not have access to these technologies or only has access to them in poorer conditions in terms of quality and functionality, i.e., via narrowband.

These conditions are functional and not merely related to quality because it is important to keep in mind that at the present time certain provisions or services offered online are only functionally accessible with a broadband connection and it is important to consider that this situation is set to heighten steadily. Consequently, broadband connection cannot be considered merely an issue of quality or speed. Rather, it is also an issue of having access to certain content. In this respect, the standards for functionality that determine the current structure of universal telecommunications service, and which are characteristic of a traditional dial-up connection or narrowband, do not make it possible to have effective access to certain services and content, such as cultural, informational or recreational content. Nor do they enable users to access certain public services or engage in legal and administrative relations with the public institutions, as is pointed out below.

Broadband connection determines the access to certain contents

This imbalance in access to ICTs gives rise to what is called the digital divide, a host of factors of imbalance between people brought about by this possibility of access.

The digital divide can occur due to subjective reasons relating to the difficulties that certain people may encounter in being able to use new technologies despite having — or having access to — a broadband connection. This restriction primarily affects the elderly, the more disadvantaged groups and those with a lower level of education and it

must be dealt with by means of educational and social integration initiatives.

Not being able to use ICTs may also be due to objective reasons, for instance, broadband connection being unavailable at a user's place of residence or work, when such a lack of access is on account of it being physically impossible to connect to the broadband network.

The digital divide involves effects in the sphere of an individual's social development

At the same time, the consequences of the digital divide are chiefly evident in two spheres:

- In the sphere of an individual's social, cultural, working and educational development. At the present time — as indeed the complaints of some citizens living in areas without access to broadband demonstrate not having a broadband connection at a place of residence has an influence on all aspects of personal life.
- In the sphere of citizens' relations with administrations that use ICTs to offer services and for legal relations with citizens. In these cases, an imbalance is brought about in terms of treatment. This imbalance occurs between those people and companies who can access administrative services and engage in legal and administrative relations — application for benefits, permits or licences fulfilment of tax obligations, among others — over the Internet on the one hand, and those who do not benefit from the possibility on the other.

The use of new technologies in the provision of public services and, in general terms, in the treatment citizens receive reveals differences between citizens who can engage in relations with the administration online and those that cannot. This issue will be dealt with in greater depth below.

7. CITIZENS' RIGHTS REGARDING ACCESS TO E-ADMINISTRATION

Relations between citizens and public administrations that serve them must be governed by, among others, the principles of universality (i.e., all citizens must be able to access the public administra-

tion) in equality of access, treatment and gratuitousness.

These three principles of the legal system — universality, equality and gratuitousness — shall govern all relations between the public administration and citizens; therefore, they must similarly govern when such relations are channelled over the Internet.

Moreover, e-administration, that is, using Internet resources in order to relate with citizens, constitutes a factor of proximity, inasmuch as it makes access easier (avoids the need for journeys, is not restricted to service timetables, among others).

Even so, e-administration as a means of engaging in administrative and legal relations does act as a factor of inequality in that not all citizens have access to a broadband connection. A great deal of procedures and actions that can be carried out thanks to e-administration require broadband connections in order to be truly operative. Even if this is not the case, using a narrowband connection means that it takes more time to carry out the same action which, to some degree, also constitutes inequality in treatment.

Likewise, if broadband connection is available though at a greater cost, this also acts as a factor of inequality inasmuch as carrying out the same procedure or action over the Internet involves an added cost compared to other citizens.

Universality, equality and gratuitousness shall govern all relations between the public administration and citizens

In short, access to e-administration is not a reality for everyone, and by the same token, where it is available it is not offered under the same conditions. The availability of a broadband connection at an affordable price has a direct effect on the principles of universality and equality which must govern relations between the public administration and citizens.

Accordingly, when deciding whether a broadband connection should form part of — or even constitute the vital element of — universal telecommunications service it is particularly important not to overlook the effect it has on relations between the

public administration and citizens, on the condition in which e-administration reaches citizens and, consequently, on the inequalities of treatment it may involve.

Access to e-administration is not a reality for everyone

Similarly, it is necessary to not overlook the fact that, at this moment in time, a number of regulations stipulate that Internet must be the only method by which private individuals can fulfil certain obligations. At a national level, this is determined by Act 24/2001, dated 27 December, on tax, administrative and social measures, which authorises administrative bodies to require certain groups and organisations to submit applications over the Internet.

This legal provision is an example of the benefits brought about by online procedures for both the administration and private organisations in terms of swiftness and effectiveness, to such an extent that the sole channel of relation can in fact be communication over the Internet. However, it also illustrates the extent to which those who do not have access to a broadband connection are in a weaker position as far as relations with the administration are concerned.

This situation has an effect on private individuals exercising their rights in administrative procedure. These include the right to begin a procedure online; the right to be familiar with the stage of processing a specific procedure is at (something that in many cases is already possible online using an access code, without it being necessary to request this information); the right to be given legal or technical information on the conditions for taking part in a procedure or obtaining a permit or licence; the right to make allegations and submit documents (which can already be done online also); and the right to access administrative archives and records, which can increasingly be done online.

As a result, if electronic communication has been fostered and is fostered in an area where accessibility and equality among citizens are of particular importance, the field of legal and administrative relations, it should be a requirement and not merely a future expectation for everybody to have functional access to that area with a broadband connection.

Lastly, it is important to point out simply that the expansion of ICTs and the problems of accessibility to the Internet as a global platform of information and communication, lends new meaning to the mandate of the public authorities to promote conditions so that the freedom and equality of social groups and individuals will be a reality and effective.

The constitutional obligation to remove all hurdles that prevent or hinder all citizens from taking part in political, economic, cultural and social life seems difficult to appreciate at the present time without there being a firm commitment to avoid the digital divide.

According to the opinion of this institution, “removing hurdles” entails the need to make broadband Internet access available to everyone in the sense that there is currently no reason not to do so.

8. CONCLUSIONS

An exponential increase in broadband Internet connections, a substantially high number of claims showing that this service is not always provided with quality conditions and in a manner that respects users’ rights, and the growing influence of ICTs on citizens’ personal and professional development and on the cohesion of our society have led the Síndic to reach the conclusion that there is a need to assess the viability and possibility of ensuring that Internet access using broadband technology is available to everyone in quality conditions and at an affordable price, as part of universal telecommunications service.

In addition, these thoughts must be placed in a more general context of reflection as a contribution to the debate on the structure of universal service which is currently being kept open by the European institutions.

In line with this approach, and with the considerations and assessments laid down in this report, the following conclusions are reached:

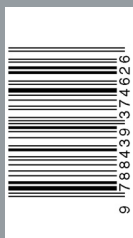
- There are no obvious technological or financial barriers that make it impossible to ensure that

broadband is available to everyone in the European Union.

- The very evolution of the telecommunications sector is leading to the content and services of electronic communication to merge on the Internet platform. As a result, one of the alternatives that needs to be assessed is to alter universal service from being a guarantee of connection and content — which is the current model — so it becomes solely a guarantee of a broadband connection, since the operators who are in a competitive system would provide the Internet content to everyone who has a broadband connection in any case.
- Broadband Internet access is not merely a matter of quality access and speed of use; rather it currently determines whether it is functionally possible to access certain content and, specifically, whether certain actions and procedures with the administration can indeed be carried out.
- The so-called digital divide brings about cases of inequality in all areas of personal, educational, working, cultural and recreational life, and also in terms of economic and social development among populations that don’t have access to ICTs in functional conditions and at an affordable price. This divide is also increasingly evident in relations between citizens and the administration, an area in which the mandate for equality in treatment is even stronger.
- Consequently, the number of broadband connections in the European Union cannot be the chief factor in deciding whether broadband coverage should be extended to the population as a whole. Instead, it is important to bear in mind the influence that a lack of access has on personal and collective development, the cases of inequality it gives rise to and the obligation of the public authorities to eradicate or minimise these inequalities.
- Despite all this, there is a need to foster the Generalitat Government’s initiative of territorially extending broadband and to urge the Generalitat to put forward the resources needed in order to make broadband connection available in sparsely populated communities with suitable levels of quality and within the established periods.

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES



Síndic de Greuges de Catalunya
Josep Anselm Clavé, 31
08002 Barcelona
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187
sindic@sindic.cat
www.sindic.cat

