



# INTERNET DE BANDA ANCHA COMO SERVICIO UNIVERSAL: EL DERECHO A LA IGUALDAD DIGITAL

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INTERNET DE BANDA  
ANCHA COMO  
SERVICIO UNIVERSAL:  
EL DERECHO A LA  
IGUALDAD DIGITAL

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edición: Junio de 2013

Internet de banda ancha como servicio universal: derecho a la igualdad digital. Junio 2013

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Síndic de Greuges

# ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DEL INFORME.....	5
2. LA OBLIGACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL DE LA CONEXIÓN A INTERNET CON BANDA ANCHA: DEL MARCO COMÚN EUROPEO AL MARCO ESTATAL DEL SERVICIO UNIVERSAL. LOS OBJETIVOS DE LA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA 2020.....	7
2.1. LA DIRECTIVA 2009/136/CE DEL PARLAMENTO Y DEL CONSEJO, DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009, POR LA QUE SE MODIFICA LA DIRECTIVA 2002/22/CE, RELATIVA AL SERVICIO UNIVERSAL.....	7
2.1.1. La revisión periódica del servicio universal del año 2008.....	7
2.1.2. La Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009.....	8
2.2. LA FLEXIBILIDAD DEL SERVICIO UNIVERSAL: ESTÁNDAR EUROPEO Y ESTÁNDARES NACIONALES. LA BANDA ANCHA BÁSICA COMO PRESTACIÓN NACIONAL DE SERVICIO UNIVERSAL.....	9
2.3. LA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA: EL OBJETIVO 2020 DE UNIVERSALIZACIÓN DE LA BANDA ANCHA RÁPIDA Y ULTRARRÁPIDA EN EL MERCADO ÚNICO DIGITAL.....	10
2.4. LA REVISIÓN PERIÓDICA DEL SERVICIO UNIVERSAL DEL AÑO 2011: EL DEBATE SOBRE LA IDONEIDAD DEL SERVICIO UNIVERSAL.....	12
3. LA PRESTACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL “CONEXIÓN A INTERNET CON BANDA ANCHA”: REGULACIÓN VIGENTE DE LA BANDA ANCHA BÁSICA Y CUESTIONES DE FUTURO.....	15
3.1. REGULACIÓN VIGENTE: ¿ES SUFICIENTE LA BANDA ANCHA BÁSICA PARA UN ACCESO FUNCIONAL A INTERNET?.....	15
3.2. LA UNIVERSALIZACIÓN DE LA CONEXIÓN A INTERNET POR TECNOLOGÍAS DE BANDA ANCHA: CUESTIONES DE FUTURO.....	17
4. USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y BANDA ANCHA: MARCO NORMATIVO. EL DERECHO A LA IGUALDAD DIGITAL.....	19
4.1. EL USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CATALANAS: MARCO NORMATIVO.....	19
4.2. ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS Y TECNOLOGÍAS DE BANDA ANCHA. EL DERECHO A LA IGUALDAD DIGITAL.....	20
5. LA INVIABILIDAD DE LA INCLUSIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL COMO OBLIGACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL. LA GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN UNIVERSAL POR RÉGIMEN DE LIBRE COMPETENCIA....	23
5.1. CRITERIOS DE INCLUSIÓN Y DE REVISIÓN PERIÓDICA DEL SERVICIO UNIVERSAL. LA PRIMERA REVISIÓN DE 2005.....	23
5.2. LA SEGUNDA REVISIÓN DE 2008: LA CONSTATAción DE LA FALTA DE REQUISITOS PARA INCLUIR LAS COMUNICACIONES MÓVILES EN EL SERVICIO UNIVERSAL.....	24
5.3. LA TERCERA REVISIÓN DE 2011: LA REAFIRMACIÓN DE LA PRESTACIÓN UNIVERSAL POR RÉGIMEN DE COMPETENCIA DEL MERCADO.....	24
6. LA GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL. LA GARANTÍA DE LA CONEXIÓN A INTERNET MEDIANTE TECNOLOGÍAS DE BANDA ANCHA.....	27
6.1. LA GARANTÍA DEL PRECIO ASEQUIBLE A MANOS DE LA COMISIÓN DELEGADA DEL GOBIERNO PARA ASUNTOS ECONÓMICOS.....	27
6.2. LA GARANTÍA DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS Y DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS: LA SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN... ..	29
6.3. LA GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LOS OPERADORES Y LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL: LA COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES.....	27

<b>6.4. LA GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN POR PARTE DE LOS OPERADORES DESIGNADOS: RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y DE SANCIONES</b> .....	29
<b>6.5. LA GARANTÍA INSTITUCIONAL: LA INTERVENCIÓN DE LA INSTITUCIÓN DEL SÍNDIC DE GREUGES</b> ...	27
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	31

## 1. INTRODUCCIÓN: EL OBJETO DEL INFORME

Este informe consta de tres partes. La primera parte contiene una actualización de un dictamen de marzo de 2006, sobre la necesidad social y la viabilidad jurídica de la inclusión de la banda ancha como obligación de servicio universal en la prestación de comunicaciones electrónicas, que sirvió de base para la redacción del informe extraordinario del Síndic de Greuges *El acceso a Internet mediante la conexión de banda ancha: un derecho que hay que universalizar*, presentado en el Parlamento de Cataluña en junio de 2006.

Durante los más de seis años que han pasado desde aquellas fechas, han sido muchas las novedades normativas aprobadas —europeas, estatales y autonómicas— con incidencia en el objeto de análisis. El marco normativo ha cambiado mucho desde entonces. En concreto, en las conclusiones finales del dictamen de 2006 se recomendaba que el Síndic de Greuges solicitase, ante las instancias competentes, la inclusión de la conexión a Internet mediante tecnologías de banda ancha como elemento del servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas. Esta recomendación es hoy ya una realidad.

La inclusión de la banda ancha como obligación de servicio universal en la prestación de comunicaciones electrónicas se prevé en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en su modificación de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; y se desarrolla en el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. Estas previsiones legales y reglamentarias han sido de nuevo rectificadas por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se

adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por los desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasístico.

Por ello, en la primera parte de este informe se sintetiza la regulación vigente de la inclusión de la banda ancha como elemento del servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas. Se incluye la normativa estatal aprobada a partir de la transposición de la Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas; la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 sobre la cooperación en materia de protección de consumidores.

De hecho, la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre, implica un cambio muy importante de criterio respecto al establecimiento de los elementos del servicio universal en el territorio de la Unión Europea, porque flexibiliza la determinación del contenido de esta obligación de servicio público por parte de los estados miembros.

En este primer apartado también se resumen los objetivos de la Agenda Digital para Europa, elaborada en el 2010, entre los que está la universalización de la banda ancha rápida y ultrarrápida en toda Europa en el año 2020.

Asimismo, se hace referencia a la normativa estatal y autonómica que, aprobada con posterioridad al mes de marzo de 2006, tiene incidencia en la universalización del uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas en sus relaciones con la ciudadanía y el sector empresarial.

<sup>1</sup> DOCE L 337, de 18 de febrero de 2009.

Esta normativa reconoce derechos específicos de los ciudadanos ante la actuación administrativa por vía electrónica, los cuales deben ser considerados desde la perspectiva del derecho a la igualdad digital, entendido como derecho universal al acceso a Internet con conexiones de banda ancha que cumplan con las reglas de calidad, de accesibilidad y de asequibilidad. Este derecho debe ser garantizado por los poderes públicos para evitar fracturas digitales entre segmentos diferentes de la sociedad.

En una segunda parte del informe, más breve que la primera, se analiza la viabilidad de la inclusión de la telefonía móvil como prestación del servicio universal en el campo de las comunicaciones electrónicas, de acuerdo con el marco normativo que ofrece la Unión Europea.

Merece la pena advertir ya aquí que la telefonía móvil, gracias al avance imparable de las tecnologías en este sector, contribuye con creces a universalizar el acceso a Internet por banda ancha básica y, cada vez más, por banda ancha rápida y ultrarrápida.

La tercera y última cuestión que es objeto del informe es la garantía de la prestación del servicio universal y, en particular, cuáles son los organismos y las instituciones públicas que garantizan la prestación de la conexión a Internet mediante tecnologías de banda ancha, y que, de acuerdo con la normativa vigente, desarrollan funciones de supervisión y control de los requisitos que debe cumplir la prestación del servicio universal en las comunicaciones electrónicas.

Finalmente, el último apartado contiene las conclusiones y recomendaciones.

## 2. LA OBLIGACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL DE LA CONEXIÓN A INTERNET CON BANDA ANCHA: DEL MARCO COMÚN EUROPEO AL MARCO ESTATAL DEL SERVICIO UNIVERSAL. LOS OBJETIVOS DE LA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA 2020

### 2.1. La Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal

#### 2.1.1. La revisión periódica del servicio universal del año 2008

En el marco de la liberalización de los servicios públicos, entre los que están los de las comunicaciones electrónicas, la obligación de servicio universal surge para cubrir los déficits del mercado, de manera que una vez las prestaciones o elementos que lo componen están garantizados por el régimen de competencia entre operadores, dejan de formar parte del servicio universal. En este caso se entiende que no existe ninguna parte o segmento de la población que no tenga acceso a aquellas prestaciones en las condiciones legales exigidas y, por lo tanto, las garantías que ofrece el servicio universal son innecesarias. En concreto, de acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, el servicio universal es el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, en una calidad determinada y a un precio asequible.

El contenido específico de las prestaciones del servicio universal se determina en el ámbito europeo y está sujeto a revisiones periódicas. Según prevé el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, del Servicio Universal, la Comisión Europea debe revisar periódicamente el alcance de las obligaciones del servicio universal, a fin de proponer al Parlamento Europeo y al Consejo su modificación o redefinición. Esta revisión debe llevarse a cabo de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la movilidad y las velocidades de transmisión según las tecnologías

dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados.

En este sentido, el anexo V de la Directiva del Servicio Universal establece que, en el momento de examinar la conveniencia de revisar el alcance de las obligaciones de servicio universal, la Comisión debe tomar en consideración los siguientes elementos: a) la evolución social y del mercado en relación con los servicios utilizados por los consumidores; b) la evolución social y del mercado en relación con la disponibilidad de servicios para los consumidores y la capacidad de elección de estos servicios, y c) la evolución de las tecnologías en cuanto a las modalidades del suministro de los servicios a los consumidores.

Y, cuando examine la conveniencia de modificar o redefinir el alcance de las obligaciones de servicio universal, la Comisión debe valorar los siguientes aspectos: a) la disponibilidad de determinados servicios específicos para la mayoría de los consumidores y su utilización generalizada o, por contra, su falta de disponibilidad y uso por parte de una minoría de consumidores, con la consiguiente exclusión social; y b) los beneficios netos generales que se derivan de la disponibilidad y utilización por parte de los consumidores de determinados servicios específicos y el carácter justificado de la intervención pública en el supuesto de que no se suministren estos servicios al público en condiciones normales de explotación comercial.

En este apartado inicial del informe sólo interesa, sin embargo, la segunda revisión periódica del servicio universal de comunicaciones electrónicas llevada a cabo por la Comisión Europea en el año 2008, puesto que es a partir de esta revisión que se aprueba la Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifica la Directiva 2002/22/CE. Más adelante se hará referencia a la tercera

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 23 de noviembre de 2011 [COM (2011) 795-final], con el título *El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE*.

revisión periódica realizada a finales del 2011 y a las conclusiones que se extraen de la misma.

Los datos obtenidos por la Comisión Europea en el periodo 2003-2007 pusieron de relieve que, si bien la banda ancha aún no había conseguido en el año 2007 los niveles de cobertura y difusión que permitirían considerar su inclusión en el servicio universal, se estaba acercando a un buen ritmo a esta meta. Los propios datos mostraban de manera clara como disminuía el número de conexiones de banda estrecha.

De acuerdo con estos datos, en el año 2008 la Comisión reconoce que la cobertura de las redes de banda ancha ya era muy elevada en la mayoría de los estados miembros, si bien en algunos se sufría un cierto retraso. El uso de Internet se acercaba al nivel de un servicio utilizado por la mayoría: el 49% de los hogares de la UE la utilizaban y el 36%, en banda ancha.

También se constata que la banda ancha móvil podía contribuir de manera positiva a reforzar la cifra global de penetración de la banda ancha, puesto que estaba experimentando un desarrollo muy considerable en algunos estados miembros, y las tecnologías LAN inalámbricas comenzaban a tener un papel significativo en el acceso a Internet. La marcada disminución de precios del acceso mediante tecnologías inalámbricas y móviles, así como las prestaciones y las velocidades de transmisión crecientes, indicaban ya a finales del 2007 que el uso de la banda ancha móvil crecería más deprisa que la banda ancha fija.

Por lo tanto, si bien la banda ancha aún no era utilizada en aquel momento por la mayoría de los consumidores (el primero de los dos criterios enunciados en el anexo V de la Directiva del Servicio Universal), su adopción se estaba acercando al umbral del uso por la mayoría. Ante estos datos, la Comisión sostiene que, en un horizonte temporal relativamente corto, la banda estrecha dejará de responder al requisito de ser “suficiente para acceder de forma funcional a Internet”, tal y como establece el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva del Servicio Universal. Concluye que es necesario mantener el seguimiento de la situación, sin modificar el servicio universal para incluir el acceso a Internet por banda ancha ni las comunicaciones móviles, de acuerdo con la interpretación del concepto de *servicio universal* de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo. Afirma, sin embargo, que se hace necesaria una reflexión sobre el concepto de la *obligación de servicio universal*:

“[...] parece claro que la sustitución de la telefonía vocal fija por la móvil y el aumento en difusión e importancia de la banda ancha en la vida diaria plantean interrogantes sobre la universalidad del acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en el futuro. Por lo tanto, es el momento adecuado para iniciar una reflexión sobre el concepto de la obligación de servicio universal dentro del enfoque global de una Internet de alta velocidad para todos, que podría también influir el apoyo comunitario, nacional y regional/municipal, las asociaciones de los sectores público y privado y otros mecanismos”.<sup>3</sup>

### 2.1.2. La Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009

Después de la revisión del servicio universal del año 2008 se aprueba la Directiva 2009/136/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas; la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, y el Reglamento (CE) núm. 2006/2004, sobre la cooperación en materia de protección de consumidores.

La Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre, no incluye la garantía de la conexión en banda ancha en la prestación del servicio universal, por los datos y las conclusiones de la revisión periódica mencionada. Esto es, el estándar europeo de servicio universal no prevé la conexión a Internet mediante tecnologías de banda ancha.

En concreto, la Directiva 2009/136/CE modifica el artículo 4 de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, en relación con la garantía del suministro de acceso desde una ubicación fija en la red pública telefónica, y establece que:

“1. Los Estados miembros velarán por que al menos una empresa satisfaga todas las solicitudes razonables de conexión desde una ubicación fija a la red pública de comunicaciones.

2. La conexión proporcionada deberá permitir realizar comunicaciones de datos, fax y voz a velocidades suficientes para acceder de forma funcional a Internet, teniendo en cuenta las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados y la viabilidad tecnológica.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión de 2008, sobre la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal, pág. 9.

3. Los Estados miembros velarán por que al menos una empresa satisfaga todas las solicitudes razonables de prestación de un servicio telefónico disponible al público a través de la conexión a la red a que se refiere el apartado 1 que permite efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales”.

No se prevé, pues, la conexión por banda ancha como prestación de servicio universal, aunque se hace referencia expresa a la necesidad de tener presentes, para el acceso funcional a Internet, las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados y la viabilidad tecnológica (artículo 4.2 de la Directiva del Servicio Universal), como ya se hacía en la versión originaria de este artículo 4.

De hecho, como se ha visto, la revisión periódica del alcance de las obligaciones de servicio universal de 2008 no fue conclusiva respecto a la incorporación de la banda ancha como garantía de servicio universal. En aplicación de los criterios que prevé la Directiva 2002/22/CE para que una prestación sea de servicio universal (el riesgo de exclusión social a la vista del grado de disponibilidad de determinados servicios para los consumidores —uso por la mayoría— y la identificación de los beneficios netos generales que se derivan de su disponibilidad y consiguiente intervención pública para suplir la ineficacia del mercado para prestarlos —principio de subsidiariedad ante el fallo del mercado—), la Comisión Europea consideró que en aquel momento la banda ancha no era de uso generalizado y, por lo tanto, no se consideró oportuno incorporarla al servicio universal.

A pesar de ello, cabe decir que la Directiva 2009/136/CE, en su modificación de la Directiva del Servicio Universal, establece una regulación más directa y específica para facilitar el acceso a los usuarios con discapacidades y a los de la tercera edad y garantizar la universalización del servicio. Pone el acento en este segmento particular de la sociedad e incluye disposiciones particulares relativas a determinados aspectos de los equipos terminales destinados a facilitar el acceso a los usuarios finales con discapacidades.<sup>4</sup>

## 2.2. La flexibilidad del servicio universal: estándar europeo y estándares nacionales. La banda ancha básica como prestación nacional de servicio universal

Del anterior marco normativo puede concluirse que la garantía europea del acceso funcional a Internet que se incluye como prestación de servicio universal (conexión a la red pública telefónica desde una ubicación fija que debe garantizar a los usuarios la posibilidad de acceder a la prestación del servicio de datos y permitir el acceso funcional a Internet) no establece la conexión con tecnologías de banda ancha.

A partir de la aprobación de la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre, existen dos estándares diferentes de servicio universal: por un lado, lo que podría denominarse *estándar europeo de servicio universal*, que no incluye la banda ancha; y por otro lado, el llamado *estándar nacional de servicio universal* o de cada estado miembro, que sí puede prever la conexión a Internet mediante tecnologías de banda ancha, de acuerdo con el criterio de flexibilidad que introduce la Directiva del 2009 y que permite a los estados miembros incorporar conexiones de banda ancha al sistema de financiación del servicio universal.

Así pues, la Directiva 2009/136/CE, a pesar de que evita modificar el contenido del servicio universal en el ámbito europeo, es sensible a las divergencias existentes entre los estándares nacionales del servicio universal (puede pensarse en los estados miembros recientemente incorporados, por ejemplo). Por ello, posibilita la aplicación de un criterio de flexibilidad que permite a los estados miembros incorporar al servicio universal conexiones de banda ancha, si éstas son de uso mayoritario. La Directiva dispone, en concreto, que corresponde a los estados miembros la facultad de determinar la velocidad de transmisión de datos que permita el acceso funcional a Internet, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los mercados nacionales (considerando 5°):

“(5) Las conexiones para datos a la red pública de comunicaciones desde una ubicación fija deben permitir la transmisión de datos a velocidades suficientes para acceder a servicios en línea como los que se ofrecen a través de la Internet pública. La velocidad de acceso a Internet en la práctica de un usuario

<sup>4</sup> Modifica el artículo 7 de la Directiva 2002/22/CE a fin de que los estados miembros garanticen que los usuarios finales con discapacidades tengan acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas, por lo que pueden adoptar medidas específicas teniendo en cuenta las circunstancias nacionales.

determinado puede depender de una serie de factores, entre ellos el proveedor o proveedores de la conexión a Internet y la aplicación concreta que se utilice en la conexión. La velocidad de transmisión de los datos que puede mantener una única conexión a la red pública de comunicaciones depende tanto de las capacidades del equipo terminal del abonado como de la conexión. Por esta razón, no procede imponer una velocidad específica, ya sea binaria o de transmisión de datos, a escala comunitaria. Se necesita flexibilidad para que los Estados miembros puedan adoptar medidas en caso necesario con el fin de garantizar que las conexiones puedan soportar velocidades de transmisión de datos satisfactorias para acceder de forma funcional a Internet, según la definición de los Estados miembros, teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas de los mercados nacionales, por ejemplo, el ancho de banda que usa predominantemente la mayoría de abonados en el Estado miembro y la viabilidad tecnológica, siempre que estas medidas vayan destinadas a minimizar la distorsión en el mercado. Cuando de tales medidas se derive una carga injusta para una empresa determinada, teniendo en cuenta los costes e ingresos, así como los beneficios intangibles derivados de la prestación de los servicios en cuestión, este aspecto puede incluirse en el cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio universal. Puede aplicarse asimismo la financiación alternativa de la infraestructura de red subyacente que entrañe financiación comunitaria o medidas nacionales con arreglo al Derecho comunitario”.

“(6) Ello se entiende sin perjuicio de la necesidad de que la Comisión realice una revisión de las obligaciones de servicio universal, que puede influir en la financiación de tales obligaciones, con arreglo al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE (Directiva sobre Servicio Universal), y, si procede, en la presentación de propuestas de reforma para cumplir los objetivos de interés público”.

Por otro lado, aún queda abierta la cuestión, del todo relevante, relativa a si la categoría del servicio universal es la más adecuada para la universalización del acceso a Internet por tecnologías de banda ancha. Como se ha apuntado anteriormente, en la segunda revisión periódica del servicio universal del año 2008, la Comisión Europea pone el acento en esta cuestión:

“La presente Comunicación contiene reflexiones sobre el futuro papel del servicio universal en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas. Plantea la cuestión de si procede modificar el concepto y el alcance del servicio universal a nivel

de la UE y, en caso afirmativo, de si el servicio universal constituye una herramienta adecuada para fomentar el desarrollo de la banda ancha, o si de esto deben encargarse otros instrumentos políticos de la UE o las medidas nacionales. Sienta las bases para un debate sobre el abanico de problemas pertinentes a fin de abrir un debate fundamental a escala europea que permita a todas las partes interesadas expresar su opinión a lo largo de 2009”.<sup>5</sup>

Y este debate no es nada inoportuno hoy en día porque la Comisión ha emprendido una estrategia clara en el sector de las comunicaciones electrónicas concretada en la llamada *Agenda Digital para Europa 2020*, con la voluntad de universalizar la banda ancha básica a todos los usuarios europeos como muy tarde en el año 2013, mediante la cobertura universal con tecnología mixta, combinando la fija y la inalámbrica.

### 2.3. La Agenda Digital para Europa: el objetivo 2020 de universalización de la banda ancha rápida y ultrarrápida en el mercado único digital

La Agenda Digital para Europa 2020 tiene por finalidad genérica obtener los beneficios económicos y sociales sostenibles que puedan derivarse de un mercado único digital basado en una Internet rápida y ultrarrápida y en unas aplicaciones interoperables. Es la primera de las siete iniciativas a desarrollar a raíz de la Estrategia Europea 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado.

El objetivo de la Agenda es dibujar la trayectoria que permita maximizar el potencial económico y social de las TIC y, en particular, de Internet, como fundamento esencial de la actividad económica y social. Persigue el fomento de la innovación, el crecimiento económico y la mejora de la vida cotidiana tanto para los ciudadanos como para las empresas.

Respecto a Internet, la Comisión Europea afirma desde el principio en la Agenda Digital que:

“El desarrollo de las redes de alta velocidad tiene hoy el mismo impacto revolucionario que tuvo hace un siglo el desarrollo de las redes eléctricas y de transporte. Con la evolución reciente de la electrónica de consumo, se desdibujan las fronteras entre los distintos dispositivos digitales. Los servicios convergen y pasan del mundo físico al digital, accesible universalmente desde cualquier dispositivo,

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión de 2008, relativa a la segunda revisión periódica de ámbito del servicio universal, pág. 13

sea un teléfono inteligente, una tableta, un ordenador personal, una radio digital o un televisor de alta definición. Se prevé que para 2020 los contenidos y las aplicaciones digitales sean entregados casi exclusivamente en línea”.

A pesar de ello, se constatan una serie de dificultades que impiden a Europa prosperar en el campo de las TIC y aprovechar los beneficios potenciales de la economía digital. La Agenda recoge los siete obstáculos más importantes, los cuales, por sí solos o de manera combinada, ponen de relieve la necesidad de una acción política global y unificada en el ámbito europeo. Los siete obstáculos son los siguientes: fragmentación de los mercados, falta de interoperabilidad, incremento de la ciberdelincuencia y riesgo de confianza escasa en las redes, ausencia de inversión en redes en banda ancha, insuficiencia de los esfuerzos de investigación e innovación, carencias en la alfabetización y la capacitación digitales, y pérdida de oportunidades para hacer frente a los retos sociales.

En concreto, en relación con la ausencia de inversión en redes de banda ancha, la Agenda Digital señala que es necesario hacer mucho más para garantizar el despliegue y la adopción de la banda ancha para todos, a velocidades crecientes, mediante tecnologías tanto fijas como inalámbricas, así como para facilitar la inversión en las nuevas redes ultrarrápidas de Internet abiertas y competitivas que constituirán las arterias de la economía del futuro. La Comisión considera que tanto las instituciones europeas como los estados miembros deben centrarse en crear incentivos para fomentar la inversión privada, complementada por inversiones públicas con objetivos seleccionados de manera esmerada, sin que se produzca una nueva monopolización de las redes, y también para mejorar la atribución de espectro.

Con la voluntad de hacer frente a este obstáculo específico en el mercado único digital, la Agenda Digital fija, como objetivo para el 2020, un acceso generalizado a la Internet rápida y ultrarrápida y a un precio competitivo. El objetivo es conseguir que las redes de banda ancha básica ofrezcan cobertura a todos los ciudadanos de la Unión Europea en el año 2013 y que en el 2020 todos los

ciudadanos europeos tengan acceso a unas velocidades de Internet de 30 megabits por segundo o superiores (banda ancha rápida), y que la mitad de los hogares europeos estén abonados a conexiones de Internet de 100 megabits por segundo o superiores (banda ancha ultrarrápida).

Para alcanzar estas metas, la Agenda establece que debe diseñarse una política global, basada en una combinación de tecnologías, que se centre en dos objetivos paralelos: por un lado, garantizar la cobertura universal de la banda ancha (combinando la fija y la inalámbrica) con velocidades de Internet que vayan aumentando gradualmente hasta los 30 megabits por segundo y superiores; y, por el otro, fomentar el despliegue y la adopción de las redes de acceso de nueva generación en gran parte del territorio de la Unión Europea para posibilitar conexiones ultrarrápidas de Internet superiores a los 100 megabits por segundo.

En consecuencia, para garantizar la cobertura universal de la banda ancha con velocidades crecientes, la Comisión entiende que es imprescindible una intervención pública decidida, plenamente justificada por los beneficios colaterales que estas redes generan para la economía y la sociedad. Sostiene que las políticas públicas deben garantizar una cobertura universal de la banda ancha a velocidades crecientes, y evitar la concentración de las redes rápidas en unas zonas concretas de alta densidad con costes importantes de entrada y precios elevados. Estas políticas deberían abaratar el despliegue de la banda ancha en todo el territorio de la Unión Europea, garantizar una planificación y una coordinación adecuadas y reducir las cargas administrativas. La Comisión pone como ejemplos la garantía por las autoridades competentes que las obras de ingeniería civil pública y privada tengan en cuenta las redes de banda ancha y que se apliquen derechos de paso y se cartografíen las infraestructuras previas disponibles adecuadas para el cableado.

En esta universalización del acceso a Internet por banda ancha a velocidades crecientes, las tecnologías inalámbricas (por suelo y por satélite) están llamadas a desempeñar un papel esencial, en tanto que garantizan la cobertura

<sup>6</sup> Hay que tener en cuenta que en el año 2010, en el momento en que se adoptó la Agenda Digital, sólo un 1% de los europeos disponían de una conexión rápida a Internet por fibra, ante el 12% de los japoneses y el 15% de los surcoreanos.

<sup>7</sup> En este sentido puede verse el ya mencionado Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasístico.

de todas las zonas, incluidas las rurales. El problema que hay que resolver para el uso de esta modalidad de acceso a la banda ancha es, según remarca la Agenda Digital, la mejora de la eficiencia en el acceso y uso del espectro radioeléctrico, que ya sufre una cierta congestión. Por ello, la Comisión afirma que la política europea del espectro debe orientarse a una gestión eficiente de este recurso.

Como se ha apuntado, también debe tener un papel fundamental el despliegue de las redes de nueva generación, redes mucho más rápidas que las de primera generación (vinculadas a las redes de televisión por cable y de teléfono). Para fomentar este despliegue y estimular el mercado en redes abiertas y competitivas, la Comisión elaboró la Recomendación de 20 de septiembre de 2010, relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación.

Finalmente, la Agenda Digital incluye una serie de acciones que debe llevar a cabo la Comisión Europea —entre otros, la adopción de una comunicación sobre banda ancha en el mismo año 2010— y otras que deben llevar a cabo los estados miembros, en concreto: elaborar y dar operatividad, como muy tarde en el año 2012, a los planes nacionales de banda ancha que cumplan con los objetivos de cobertura, velocidades y asimilación definidos en la Estrategia Europa 2020; adoptar medidas, incluidas las legislativas, para facilitar la inversión en banda ancha; utilizar plenamente los Fondos Estructurales y de Desarrollo Rural (FEDER) que ya estén asignados para la inversión en infraestructuras y servicios de TIC, y aplicar el programa europeo de política de espectro para garantizar la atribución coordinada del espectro necesario para conseguir el objetivo de una cobertura del 100% de Internet de 30 megabits por segundo para el 2020.

#### 2.4. La revisión periódica del servicio universal del año 2011: el debate sobre la idoneidad del servicio universal

Para resolver la mencionada cuestión sobre la idoneidad en un futuro próximo del servicio universal en el sector de las comunicaciones

electrónicas, y, en particular, en la universalización de la banda ancha, la Comisión Europea se comprometió en el año 2008 a realizar una consulta a las partes interesadas. La consulta se hizo entre marzo y mayo de 2010 para concluir si era necesario o no revisar el planteamiento y los principios generales de la Unión Europea relativos al servicio universal en las comunicaciones electrónicas, un sector caracterizado por una competitividad creciente. Se pretendía aclarar si la obligación de servicio universal debe convertirse en un instrumento proactivo en el ámbito de la banda ancha y, por lo tanto, tiene una función a realizar en la consecución del objetivo “banda ancha para todo el mundo”, o bien si esta universalización debe resolverse con otras medidas estratégicas nacionales y de la Unión Europea.

Los resultados de la consulta se recogen en la Comunicación de la Comisión Europea de 23 de noviembre de 2011, que también incluye la tercera revisión periódica del alcance del servicio universal. Según la Comunicación, las opiniones expresadas fueron muy diferentes, pero no se consiguió ningún consenso sobre el papel que podía tener, en un futuro próximo, la obligación de servicio universal para promover los objetivos europeos en materia de banda ancha. De hecho, los gobiernos y las autoridades de regulación que concurrieron a la consulta fueron partidarios de mantener las características fundamentales de la obligación de servicio universal.

Por otra parte, la Comisión toma en consideración una serie de datos del año 2011 que los estados miembros deben tener muy presentes en la aplicación del criterio de flexibilización del alcance del servicio universal en relación con las velocidades de la banda ancha, a fin de que no comporte efectos negativos en los mercados ni frene la innovación tecnológica en este campo. Remarca que el mercado de la banda ancha en la UE-27 aún no es un mercado maduro, sino que se caracteriza por la innovación y la evolución dinámica, y que es probable que, como resultado de la evolución tecnológica, competitiva y reglamentaria, la cobertura de la banda ancha se amplíe de manera considerable.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Promover el uso compartido de recursos del espectro radioeléctrico en el mercado interior*, de 3 de septiembre de 2012 [COM (2012) 478-final].

<sup>9</sup> New generation access (NGA).

<sup>10</sup> Comunicación sobre la banda ancha que establezca el marco común: *Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital* [COM (2010) 472-final].

<sup>11</sup> En el mismo sentido se pronunció el Parlamento europeo en la Resolución de 5 de julio de 2011, sobre servicio universal y el número de urgencia 112, en la que remarca la importancia de la obligación de servicio universal en tanto que red de seguridad para posibilitar la cohesión social.

Los datos mencionados se resumen de la siguiente manera: mientras las redes de banda ancha fijas están disponibles, de media, para el 95,1% de la población de la UE, esta cifra sólo es del 82,2% en las zonas rurales de la Unión y el 60% o menos en las zonas rurales de Bulgaria, Eslovaquia, Polonia, Rumania y Chipre. El coste del despliegue o de la mejora de las infraestructuras de banda ancha en zonas deficitarias es muy considerable. Así, según un estudio encargado por la Comisión, garantizar la disponibilidad (cobertura) y la asequibilidad (tarifas sociales subvencionadas) de una conexión de banda ancha de dos megabits por segundo (basada en la combinación de tecnologías por cable e inalámbrica) mediante la obligación de servicio universal implicaría para la UE un coste neto total de 13.600 millones de euros a lo largo de cinco años.<sup>12</sup>

Por ello, la Comisión recuerda que la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre, reconoce la gran diversidad existente en la UE-27 y concede a los estados miembros la flexibilidad necesaria para determinar velocidades de transmisión de datos correspondientes a la obligación de servicio universal, en función de las condiciones nacionales y de financiación de los costes netos asociados. Sin embargo, también advierte lo siguiente:

“[...] la exigencia prematura de banda ancha a nivel nacional o de la UE puede provocar distorsiones en los mercados o hacer que se interrumpa la inversión privada en la banda ancha. Si bien cabe esperar que las empresas de telecomunicaciones inviertan en redes nuevas que sean rentables, se plantea una cuestión fundamental: si es conveniente y sostenible ampliar la obligación de servicio universal en pro de la inclusión social, haciendo recaer esta pesada carga únicamente en el sector, mientras que otras entidades públicas o privadas y la sociedad en su conjunto se benefician de la banda ancha ubicua”.<sup>13</sup>

De hecho, la propia Comunicación de 2011, en el apartado relativo a la tercera revisión del alcance del servicio universal, se plantea la viabilidad de incluir la banda ancha en esta obligación y, a raíz de los datos existentes, concluye que, en el ámbito de los hogares, la utilización de la banda ancha es aún minoritaria y que no se cumple con el requisito que impone la Directiva del Servicio Universal de ser utilizada por la gran mayoría de la población. Y, lo que aún es más importante según la Comisión, teniendo en cuenta las disparidades existentes de la demanda a nivel nacional, los costes que implica en el ámbito de la UE la obligación de servicio universal de banda ancha recaerían de manera desproporcionada en los proveedores de telecomunicaciones y, en última instancia, en los consumidores de los estados miembros. Los costes que genera asegurar la cobertura universal de banda ancha serían especialmente elevados en países con una población dispersa, una orografía difícil o unas infraestructuras menos desarrolladas. Por lo tanto, la inclusión de la banda ancha en el alcance o el contenido de la obligación de servicio universal en la UE no cumpliría, en estos momentos, con el segundo criterio establecido por la Directiva, es decir, producir unos beneficios netos generales a todos los consumidores europeos.

Así pues, la revisión del servicio universal del 2011 concluye, por un lado, no incluir la banda ancha como prestación europea del servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas; y, por el otro, mantener las características fundamentales de la obligación de servicio universal en este sector, si bien el debate en torno a esta cuestión aún está abierto y habrá que retomarlo en la próxima revisión periódica del año 2013.

<sup>12</sup> Comunicación 2011, pág. 5.

<sup>13</sup> Comunicación 2011, pág. 6.

<sup>14</sup> Comunicación 2011, pág. 8.

<sup>15</sup> Comunicación 2011, pág. 14: “La Comisión no considera necesario actualmente modificar el concepto y los principios básicos del servicio universal en cuanto instrumento para evitar la exclusión social. No sería apropiado, por ahora, incorporar la movilidad o imponer la banda ancha de una velocidad de transmisión de datos específica a nivel de la UE”.



### 3. LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL “CONEXIÓN A INTERNET CON BANDA ANCHA”: REGULACIÓN VIGENTE DE LA BANDA ANCHA BÁSICA Y CUESTIONES DE FUTURO

#### 3.1. Regulación vigente: ¿es suficiente la banda ancha básica para un acceso funcional a Internet?

El acceso por tecnologías de banda ancha se caracteriza por el alta velocidad y el acceso permanente a Internet, bien mediante conexiones fijas (cable, fibra óptica, PLC), inalámbricas fijas (acceso público por satélite, Wi-Fi, WIMAX) o por conexiones móviles (banda ancha móvil: teléfono móvil, tecnología 3G o superior, UMTS/WIMAX móvil, USB, tarjeta PC portátil). En el ámbito internacional y europeo ya se diferencia entre banda ancha básica, rápida y ultrarrápida, como se ha visto en la Agenda Digital 2020, atendiendo a las diferentes velocidades de transmisión (Mbps).

En España, la regulación vigente de la conexión a Internet por tecnologías de banda ancha como prestación de servicio universal parte de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modifica la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, para introducir “como elemento integrante del servicio universal la conexión a banda ancha a una conexión de 1Mbit por segundo, provista a través de cualquier tecnología. Las condiciones de prestación del servicio de acceso de banda ancha a la red pública se establecerán mediante un real decreto” (exposición de motivos).

El artículo 52 de la Ley de Economía Sostenible establece que:

“1. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet, garantizada por el servicio universal de telecomunicaciones, deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descen-

dente de 1 Mbit por segundo. Dicha conexión podrá ser provista a través de cualquier tecnología.

El Gobierno [...], mediante un real decreto, [...] puede actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios”.

Según especifica la disposición adicional única (plazo para la convocatoria de los procedimientos de licitación correspondientes) de la Orden ITC/3379/2010:

“1. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la normativa de desarrollo que concrete la legislación por la que se modifique de manera substancial el concepto del servicio universal de telecomunicaciones con la incorporación de la conexión de banda ancha, se convocarán los correspondientes procedimientos de licitación para la designación de operador u operadores encargados de garantizar la prestación de los elementos del servicio universal a que se refiere la precitada Orden ITC/3808/2008, de 23 de diciembre.

2. Una vez finalizados los procedimientos a que se hace referencia en el apartado 1, las nuevas designaciones dejarán sin efectos la Orden ITC/3808/2008, de 23 de diciembre, aunque no haya finalizado el anterior período de designación que finaliza el 31 de diciembre de 2011”.

En desarrollo de estas previsiones legales se aprueba el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

<sup>16</sup> Anteriormente el artículo 7 de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, había modificado el apartado a del artículo 22.1 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre. La literalidad de este precepto daba a entender que la garantía del servicio universal debía incluir en un futuro la conexión en banda ancha: “[...] la conexión deberá permitir comunicaciones en banda ancha en los términos que defina la normativa vigente”.

La modificación que lleva a cabo el Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, tiene por finalidad concretar los términos de la incorporación de la banda ancha como prestación de servicio universal, así como transponer parcialmente al ordenamiento jurídico interno los cambios introducidos en el marco del servicio universal por la Directiva 2009/136/CE, de 25 de noviembre.

En cuanto a la banda ancha, el nuevo Real Decreto concreta que la prestación de este elemento del servicio universal se refiera a la posibilidad, prevista en el artículo 28.1.b, de):

“b) Establecer comunicaciones de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. A estos efectos y en virtud de lo establecido en el artículo 52 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la conexión a la red deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo.

Dicho valor se refiere a la velocidad global de datos del enlace de usuario de acceso a la red, comprendiendo tanto la capacidad de transporte de datos neta que ofrece el enlace a cada usuario, como las taras de sincronización, control, operaciones, corrección de errores u otras funciones específicas de acceso.

En relación con cada usuario el operador designado garantizará que la citada velocidad global de datos que debe proporcionar la conexión, promediada a lo largo de cualquier período de 24 horas, no sea inferior a la de un megabit por segundo. Mediante Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio se podrán establecer las definiciones y métodos de medida, de este parámetro relativo a la velocidad media ofrecida a cada usuario”.

Esta regulación ha sido de nuevo rectificada recientemente por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen las directivas en materia de mercados de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por los desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctricos y de gas.

La modificación legislativa de la Ley General de Telecomunicaciones (LGT) que efectúa este Real Decreto-ley prevé, sin embargo, idéntica velocidad de transmisión de datos por banda ancha (artículo 22.1 LGT, con la nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 13/2012):

“Bajo el mencionado concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y las condiciones que reglamentariamente se determinen por el Gobierno, que:

a) Todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que reglamentariamente se determinen. La conexión debe permitir realizar comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo. El Gobierno podrá actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría”.

Lo que sí introduce como nueva prestación de servicio universal esta última modificación es la oferta de paquetes de tarifas especiales para determinados segmentos de la sociedad (artículo 22.f LGT, con la nueva redacción dada por el Real Decreto-ley 13/2012):

“[Que] Se ofrezcan a los consumidores que sean personas físicas, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso a la red y a los servicios que componen el concepto de servicio universal. Con el mismo objeto podrán aplicarse, cuando proceda, limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares a las prestaciones incluidas en este artículo”.

Acto seguido hay que preguntarse si esta regulación y garantía de la conexión a Internet por banda ancha básica, en tanto que se refiere sólo a una velocidad de un megabit por segundo en sentido descendente, es suficiente para cumplir con los objetivos de futuro de la banda ancha de más capacidad (banda rápida y ultrarrápida) a que se refiere la Agenda Digital para Europa 2020 y con su primera meta para el año 2013: la universalización de la banda ancha básica.

Cabe cuestionarse también si la velocidad de un megabit por segundo en sentido descendente permite un acceso funcional a Internet desde una ubicación fija, como prevé la legislación vigente, o es necesario aumentar de manera progresiva la velocidad de la transmisión como elemento del servicio universal, teniendo en cuenta, en todo caso, la incidencia que tiene este aumento en las inversiones a cargo de los operadores y los beneficios netos generales, de acuerdo con los fundamentos europeos del servicio universal.

### 3.2. La universalización de la conexión a Internet por tecnologías de banda ancha: cuestiones de futuro

El interrogante que plantea la universalización futura de la banda ancha con velocidades crecientes de transmisión de datos es el papel que debe tener la más importante y típica obligación de servicio público en el sector de telecomunicaciones: el servicio universal.

La Comisión Europea, en la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal de 2008, ya afirmaba lo siguiente:

“A medida que la banda ancha se convierte en una herramienta esencial de la vida cotidiana, se nos plantea la cuestión de cómo aplicar una verdadera política de ‘banda ancha para todos’ y de cuál podría ser el papel de las políticas relativas al servicio universal a la hora de abordar este reto”.<sup>17</sup>

La cuestión esencial es si el servicio universal en el ámbito de la Unión Europea es una herramienta adecuada para favorecer el desarrollo de la banda ancha —y, en caso afirmativo, cuando y cómo hay que recurrir a esta categoría— o si resultarían más eficientes otros instrumentos de la política comunitaria y, en su caso, cuáles.

En base a estas reflexiones se aprueba la Directiva 2009/136/CE, que modifica la Directiva 2002/22/CE, de 7 de marzo, y establece el criterio de flexibilidad con respecto a la banda ancha como prestación de servicio universal atendiendo a la situación de cada estado miembro de la Unión. Con este criterio de flexibilidad, el servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas deja de tener un contenido homogéneo en cualquier parte de la Comunidad Europea.

En el año 2011, con la tercera revisión del alcance del servicio universal, la Comisión formula, además, una advertencia a los estados miembros respecto de la inclusión de la banda ancha como obligación de servicio universal en el siguiente sentido:

“Teniendo en cuenta los cuantiosos importes necesarios para garantizar la cobertura de banda ancha mediante la obligación de servicio universal, así como los posibles efectos en la industria y los consumidores, es preciso que los Estados miembros analicen con cuidado si las condiciones nacionales

justifican hacer extensiva esta obligación de servicio universal a la banda ancha, teniendo presentes tanto el riesgo de exclusión social, como el posible falseamiento de la competencia y la carga injusta que ello puede suponer para el sector”.<sup>18</sup>

Por ello, respecto a la aplicación de la obligación de servicio universal del acceso funcional a Internet a velocidades de banda ancha a escala nacional, la Comisión establece unas directrices comunes y recomienda a los estados miembros que establezcan un conjunto coherente de criterios similares a los que se utilizan a escala europea para modificar el alcance de las obligaciones de servicio universal. Estos criterios podrían ayudar a garantizar la coherencia y minimizar la distorsión de los mercados, en su caso, y cumplir a la vez con el objetivo de evitar la exclusión social.

En este sentido, la Comisión sugiere a los estados miembros que valoren la posibilidad de incorporar conexiones de banda ancha a la obligación de servicio universal cuando la velocidad de transmisión de datos en cuestión se utilice a escala nacional: *a)* al menos la mitad de los hogares; y *b)* al menos el 80% de todos los hogares con una conexión de banda ancha. Asimismo, recomienda que valoren: *a)* la disponibilidad prevista de la banda ancha en el mercado sin intervención pública; *b)* las desventajas sociales y económicas para los que no tengan acceso a una conexión de banda ancha, así como para los usuarios finales con discapacidades; *c)* el coste de la intervención pública mediante la obligación de servicio universal y la comparación con los costes de planteamientos diferentes, y *d)* las ventajas de la intervención pública y sus repercusiones en la competencia, distorsiones del mercado y objetivos estratégicos más generales. De esta manera, sólo se justificaría la intervención pública cuando los beneficios superasen los costes.

Una vez establecidas estas directrices comunes, de nuevo la Comisión concluye en el año 2011 —como ya se ha avanzado— que son los estados miembros los que, atendiendo a las condiciones nacionales particulares, de acuerdo con el principio de subsidiariedad y el criterio de flexibilidad introducido por la Directiva del 2009, pueden determinar como prestación de servicio universal una determinada velocidad de transmisión de datos en las conexiones a la red

<sup>17</sup> Comunicación 2008, pág. 10.

<sup>18</sup> Comunicación 2011, pág. 11.

que ofrezcan un acceso funcional a Internet, es decir, una determinada velocidad de banda ancha básica.

A pesar de ello, el recurso al instrumento del servicio universal se considera residual en aplicación del principio de subsidiariedad y, en consecuencia, cuando el mercado y otros instrumentos normativos y financieros no posibiliten la cobertura universal de banda ancha.

Habrà que esperar a la revisión del servicio universal del año 2013 para concluir si la obligación de servicio universal es idónea para la universalización de la banda ancha básica o lo son las fuerzas del mercado y la libre competencia, sin que en ningún caso se pongan en peligro la cohesión social y el derecho a la igualdad digital.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Comunicación 2011 (pág. 12), en que se señala que más del 80%, de media, de los abonados a redes de banda ancha fijas en la UE disponen de velocidades de banda ancha superiores a dos megabits.

<sup>20</sup> Comunicación 2011 (pág. 12): “Se espera que siga creciendo la importancia que para los ciudadanos europeos tiene el acceso a la banda ancha. Sería prematuro, sin embargo, añadir ahora esta posibilidad a la obligación de servicio universal en la UE, si bien la Comisión seguirá observando la evolución del mercado de la banda ancha, sin olvidar su contexto social, y la tendrá en cuenta en las próximas revisiones del alcance del servicio universal”.

## 4. USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y BANDA ANCHA: MARCO NORMATIVO. EL DERECHO A LA IGUALDAD DIGITAL

### 4.1. El uso de los medios electrónicos por las administraciones públicas catalanas: marco normativo

Desde el 2006 se han aprobado una serie de leyes —estatales y autonómicas— que justifican la necesidad de universalizar el acceso a Internet por banda ancha porque prevén el uso preferente de la vía electrónica como medio de comunicación entre los ciudadanos y las administraciones públicas.

Son principalmente las siguientes: la Ley estatal 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, desarrollada parcialmente por el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre; la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del Uso de los Medios Electrónicos en el Sector Público de Cataluña.

Estas normas reconocen derechos específicos de los ciudadanos ante la actuación administrativa por vía electrónica, que deben ser en todo caso considerados desde la perspectiva del derecho a la igualdad digital o, lo que es lo mismo, el derecho universal al acceso a Internet mediante conexiones de banda ancha básica —y, más adelante, rápida y ultrarrápida— que reúnan los requisitos legales de calidad, accesibilidad y asequibilidad.

También las instancias europeas, mediante, entre otros, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios), apuestan firmemente por el uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las administraciones competentes y los prestadores de actividades económicas de servicios, como mecanismo de simplificación y reducción de cargas administrativas que deben facilitar un mercado único de servicios y un mayor crecimiento económico. Es un ejemplo claro de ello la introducción de la llamada *ventanilla única*, esto es, un punto común de tramitación electrónica y a distancia de muchos procedimientos administrativos, que la Ley catalana 26/2010, del 3 de agosto, prevé también para las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

Este marco normativo —europeo, estatal y autonómico— es, pues, la muestra clara de una apuesta firme por el uso de las nuevas tecnologías por parte de las administraciones públicas en todos los ámbitos, que no será una realidad sin el acceso universal a las infraestructuras de banda ancha con unas velocidades de transmisión de datos progresivas hasta llegar a las metas marcadas por la Agenda Digital para Europa 2020.

La comunicación y la actuación administrativa por medios electrónicos requieren, a corto plazo, infraestructuras de banda ancha rápida para cumplir con los principios que rigen las relaciones

<sup>21</sup> En concreto, de acuerdo con el artículo 40: “1. Los ciudadanos pueden obtener la información relativa a los servicios públicos y a los procedimientos administrativos de competencia de las administraciones públicas catalanas, y realizar los correspondientes trámites, por medios electrónicos y a distancia mediante un sitio web común o ventanilla única.

2. En particular, en procedimientos administrativos relativos al acceso a una actividad económica y a su ejercicio, las personas interesadas pueden realizar los trámites a través de una ventanilla única, por medios electrónicos y a distancia, y obtener por esta vía la siguiente información:

- a) Los requisitos, procedimientos y trámites necesarios para acceder al establecimiento o al ejercicio de una actividad económica.
- b) Los datos de los órganos de las respectivas administraciones públicas competentes en materia de acceso a las distintas actividades económicas.
- c) Los medios y las condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a las actividades económicas.
- d) Las vías de reclamación y de recurso en caso de controversia.
- e) Los datos de asociaciones sectoriales y otras organizaciones que prestan asistencia práctica sobre las distintas actividades económicas.

3. La ventanilla única puede funcionar en red interadministrativa para facilitar el acceso a los trámites de los procedimientos administrativos de competencia de las distintas administraciones públicas”.

entre ciudadanía y administraciones públicas, como son la celeridad, eficacia, eficiencia, seguridad e igualdad.

#### 4.2. Acceso a los servicios públicos por medios electrónicos y tecnologías de banda ancha. El derecho a la igualdad digital

Las comunicaciones electrónicas son servicios de interés general cuya prestación, si bien sometida a las reglas de la competencia, no puede faltar a los ciudadanos. Ante las irregularidades del mercado, los poderes públicos deben prever los mecanismos adecuados para garantizar estos servicios básicos a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones de acceso en todo el territorio nacional. Este componente social es inherente a la idea de servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas. Se trata, de hecho, de un tipo de servicios que se consideran indispensables para el desarrollo de la persona y, por ello, se consideran servicios básicos o servicios esenciales.

A la ya reiterada segunda revisión periódica del servicio universal del año 2008, la Comisión Europea reconoce que, si bien la libre competencia entre los operadores favorece el acceso cada vez más asequible a toda clase de servicios, como son las comunicaciones móviles y la banda ancha, con toda seguridad existen zonas geográficas en las que será poco probable que el mercado ofrezca estos servicios en un tiempo razonable, con un riesgo claro de exclusión digital. Se afirma así que:

“A medida que progresa la adopción del acceso a Internet de banda ancha y aumente el número de transacciones sociales y económicas desplazadas al entorno en línea, llegará un momento en que la ‘exclusión digital’ se convierta en un problema importante.

Precisamente teniendo en mente este problema, se incorporó como prioridad política en la Iniciativa i2010 la lucha contra la brecha digital. El acceso a las comunicaciones de banda ancha no solo resulta necesario para la competitividad y el crecimiento económico, sino que está convirtiéndose en un objetivo importante en relación con el bienestar del consumidor y la inclusión digital”.<sup>22</sup>

Es indiscutible, pues, el reconocimiento de la falta de universalización de las comunicaciones electrónicas en plan de igualdad y el riesgo que existe de exclusión digital.

Tampoco puede negarse que el acceso a Internet por tecnologías de banda ancha deberá potenciar y facilitar mucho más la participación activa en la sociedad, e incluso, ante las instituciones públicas. Los ciudadanos utilizan cada vez más los servicios electrónicos en los campos de la salud, la educación, la actividad profesional, los intercambios comerciales, pero también para ejercer derechos fundamentales y libertades públicas, como son la participación en los asuntos públicos. Internet también es un medio de comunicación y relación indispensable para el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

Internet es, a su vez, una plataforma de interrelación y los servicios que se ofrecen son, sin duda, fruto de los avances tecnológicos que, por un lado, facilitan la creación de nuevos sectores económicos y, por el otro, repercuten en las condiciones de bienestar de los ciudadanos. Es por ello que la Comisión Europea considera de máxima importancia que las comunicaciones electrónicas estén disponibles para los ciudadanos y las empresas, independientemente de su localización geográfica, a un precio asequible y con una calidad especificada.

Por lo tanto, la igualdad digital no significa sólo igualdad ante la prestación de servicios públicos y de interés general a través de medios electrónicos, sino también igualdad ante el acceso a las tecnologías que nos permiten relacionarnos y desarrollarnos social y laboralmente por medios electrónicos sin un coste económico elevado que implique que determinados grupos sociales se encuentren apartados del acceso a las comunicaciones electrónicas o, en particular, en situación de inferioridad o de discriminación respecto al acceso al uso de Internet por banda ancha.

En el acceso a determinados servicios públicos, así como a servicios de iniciativa privada vinculados al desarrollo personal y social del individuo, pueden existir diferencias importantes entre territorios y segmentos sociales diferentes, por las dificultades de acceso, así como, cada vez más, por la diferente velocidad de transmisión de datos. Nos encontramos, de hecho, ante diferentes ritmos sociales en el

<sup>22</sup> Comunicación 2008, pág. 10.

acceso a las comunicaciones electrónicas y a los servicios que se prestan porque no está del todo garantizada la igualdad en la accesibilidad de las tecnologías más avanzadas, como por ejemplo la banda ancha.

A la vista de todo eso, se hace necesario reflexionar sobre el comportamiento que deben tener los poderes públicos, entre ellos los reguladores, ante este progreso tecnológico que comporta, de manera paralela, situaciones de desigualdad material en el acceso y el disfrute de estas tecnologías y servicios. Sin duda, los poderes públicos deben poner todos los medios a su alcance para garantizar este derecho a la igualdad y evitar la fractura y la exclusión digitales de determinados segmentos sociales, e incluso, sectores empresariales concretos.

Y, para universalizar la banda ancha básica e incluso la banda ancha rápida, una de las acciones inminentes que hay que llevar a cabo es la modificación de la normativa que dificulta el establecimiento de infraestructuras de despliegue de redes de nueva generación, iniciada ya con la aprobación del Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, a pesar de que debería continuar con la aprobación de una legislación nueva en materia de telecomunicaciones que otorgase la seguridad jurídica que requieren el sector, los operadores y los usuarios de las comunicaciones electrónicas, y que garantizase, en todo caso, el derecho a la igualdad digital, bien mediante el instrumento del servicio universal, bien mediante instrumentos y financiación diferentes.



## 5. LA INVIABILIDAD DE LA INCLUSIÓN DE LA TELEFONÍA MÓVIL COMO OBLIGACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL. LA GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN UNIVERSAL POR RÉGIMEN DE LIBRE COMPETENCIA

### 5.1. Criterios de inclusión y de revisión periódica del servicio universal. La primera revisión de 2005

Desde la primera revisión europea de los elementos o las prestaciones que comprende el servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas se ha cuestionado si debía incluir la telefonía móvil, junto con la conexión a Internet en banda ancha. Como se ha apuntado en un apartado anterior, la Comisión Europea está obligada a revisar el alcance del servicio universal cada tres años de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la movilidad y las velocidades de transmisión permitidas por las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados.

De acuerdo con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE, del Servicio Universal, en estas revisiones la Comisión deberá ponderar dos elementos concretos a la hora de decidir la inclusión de una prestación dentro del servicio universal: a) la existencia de una minoría de consumidores que sería objeto de exclusión social por la falta de disponibilidad o falta de uso de determinados servicios específicos que están disponibles y son utilizados por la mayoría; b) la inclusión de estos servicios en el servicio universal supondría un beneficio neto general para todos los consumidores en los casos en los que no se suministran al público en condiciones normales de explotación comercial.

En el año 2005 la Comisión, en la comunicación relativa a la primera revisión periódica del servicio universal, examinó por primera

vez si debía modificarse la regulación del servicio universal para incluir las comunicaciones móviles y la banda ancha.

Como resultado del proceso de consulta pública previa al informe de la Comisión, se determinó que, en base a las condiciones nacionales aplicadas a las licencias de móviles, las redes móviles (2G) llegaban como mínimo al 95% de la población de la UE-25. A partir de estos datos, la Comisión concluyó que el suministro bajo el régimen de competencia de las comunicaciones móviles tenía como consecuencia que los consumidores dispusiesen ya de un acceso generalizado y asequible a este tipo de comunicaciones, por lo que no se daban las condiciones necesarias para incluir las comunicaciones en el servicio universal. En otras palabras, el carácter abierto y competitivo de los mercados de las comunicaciones móviles permitía el acceso asequible y generalizado de los consumidores sin que ningún segmento de la población se encontrase en situación de exclusión social por falta de acceso a la telefonía móvil.

A pesar de ello, en la mencionada comunicación se planteaban algunas cuestiones, como si debería incluirse en el servicio universal el acceso desde cualquier ubicación y no sólo desde una ubicación fija, como se ha venido estableciendo hasta ahora. Asimismo, se recogía alguna preocupación, como por ejemplo si la ampliación del alcance del servicio universal y su financiación no comportaría el freno de la competencia entre los operadores, obstaculizaría la inversión y frenaría la innovación.

El dato relevante, sin embargo, es que la Comisión concluyó en el año 2005 que la situación de acceso a las comunicaciones móviles no

<sup>23</sup> COM (2005) 2003 y SEC (2005) 660.

<sup>24</sup> Informe sobre el resultado de la revisión del alcance del servicio universal de conformidad al artículo 15 (apartado 2) de la Directiva 2002/22/CE: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 7 de abril de 2006 [COM (2006) 163-final], pág. 3.

cumplía con las condiciones que la Directiva del Servicio Universal del 2002 impone para que se incluyese en esta obligación de servicio público. En consecuencia, no propuso ninguna modificación del servicio universal para incluir las comunicaciones móviles, si bien se comprometió a abrir un debate de futuro sobre la prestación del servicio universal en este sector a partir de 2006.

### 5.2. La segunda revisión de 2008: la constatación de la falta de requisitos para incluir las comunicaciones móviles en el servicio universal

Ya se ha comentado que en la segunda revisión periódica del servicio universal, que se sintetiza en la Comunicación de septiembre de 2008, la Comisión también hizo una reflexión genérica sobre cuál debía ser el papel del servicio universal como instrumento para abordar retos más amplios a escala europea —en particular, garantizar el acceso a la banda ancha— a fin de abrir un debate alrededor de políticas futuras.

En el año 2008 la Comisión recuerda que, según la Directiva 2002/22/CE, del Servicio Universal, la expresión *acceso desde una ubicación fija* hace referencia a la residencia primaria del usuario final (considerando 8º) y no a la exigencia que los operadores utilicen tecnología fija, ya que, de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica, no pueden imponerse limitaciones a los medios técnicos —inalámbricos o no— por los que se suministra la conexión. Por ello, el servicio universal no cubre la movilidad personal, es decir, el acceso en cualquier lugar.

En esta segunda revisión la Comisión constata que el uso del móvil ha experimentado un crecimiento considerable en los últimos años. Así, mientras que a principios del año 2004 el pro-

medio de uso de la telefonía móvil por parte de la población de la UE-25 era del 81%, a finales del año 2007 el promedio era del 112% de la población de la UE-27. Los propios datos acreditan que cada vez más los usuarios abandonan la telefonía fija en favor de la móvil, de forma que alrededor de un 24% de los hogares de la UE-27 utilizan exclusivamente telefonía móvil (datos de finales del año 2007), si bien la proporción varía según el estado miembro. Asimismo, aunque la asequibilidad (precios) depende de las circunstancias nacionales específicas, a finales del año 2007 al consumidor europeo le resultaba, de media, más barato acceder a los servicios de telefonía móvil (13,69 euros) que a una línea fija (14,90 euros).

A partir de los datos anteriores, la Comisión Europea se reafirma en la misma conclusión que manifestó en la primera revisión del servicio universal y también concluye que el suministro de las comunicaciones móviles bajo el régimen de competencia comporta que los consumidores europeos ya dispongan de un acceso asequible generalizado a este tipo de telefonía.

En consecuencia, entiende que no se cumplen con las condiciones necesarias para incluir las comunicaciones móviles (telefonía móvil) en el servicio universal.

### 5.3. La tercera revisión de 2011: la reafirmación de la prestación universal por régimen de competencia del mercado

En la tercera y más reciente revisión periódica del servicio universal, que consta en la Comunicación de la Comisión de 13 de noviembre de 2011, se señala como primera fecha que el índice global de penetración de la telefonía

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 25 de septiembre, relativa a la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal en las redes y servicios de comunicaciones electrónicas de conformidad al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE [COM (2008) 572-final].

<sup>26</sup> En este considerando se afirma que:

“La exigencia básica del Servicio universal es proporcionar a los usuarios que lo soliciten una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y a un precio asequible. Esta exigencia se limita a una única conexión a la red de banda estrecha cuyo suministro pueden limitar los Estados miembros a la residencia o situación principal del usuario final y no se refiere a la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) que ofrece dos o más conexiones que pueden utilizarse simultáneamente. No deben imponerse restricciones en cuanto a los medios técnicos utilizados para el establecimiento de la conexión, de modo que pueda recurrirse tanto a las tecnologías por cable como a las tecnologías inalámbricas, ni por lo que se refiere a los operadores designados para cumplir la totalidad o parte de las obligaciones de servicio universal”.

<sup>27</sup> En este sentido, la mencionada Comunicación de 2008, pág. 2.

<sup>28</sup> Datos mencionados en la Comunicación de la Comisión de 2008, pág. 4.

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance del servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE* [COM (2011) 795-final].

móvil llegó al 124,2% en octubre de 2010 y que, respecto a la asequibilidad, el precio mensual medio sufre un descenso de aproximadamente el 30% respecto al año 2006. Desde la segunda revisión periódica del servicio universal en el periodo 2008-2009, se observa un aumento en la implantación y un descenso de los precios de los servicios de telefonía móvil.

Estos datos confirman, según la Comisión, el análisis realizado en las revisiones anteriores según el cual, gracias a unas comunicaciones móviles competitivas, los consumidores tienen un acceso generalizado y asequible a estos servicios, hecho que elimina el riesgo de exclusión social. Por lo tanto, no se cumplen con los criterios para incorporar la telefonía móvil dentro del alcance de la obligación de servicio universal a la Unión Europea. Eso no excluye, sin embargo, la

utilización de la tecnología inalámbrica para suministrar acceso desde una ubicación fija conforme a la obligación de servicio universal.

Con todo, la Comisión se compromete a continuar supervisando las necesidades especiales de las personas con discapacidades, en concreto, las cuestiones relacionadas con los servicios de telefonía móvil, y en la próxima revisión se darán a conocer los resultados.

El régimen de competencia de los operadores en el mercado de las comunicaciones electrónicas garantiza, pues, la universalización de una prestación en este sector —la telefonía móvil— y, por ello, esta prestación, elemento o servicio concreto ya no debe garantizarse como obligación de servicio universal ni por el régimen de financiación que éste comporta.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Según los datos que constan en la Propuesta de plan de actuación 2012 de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en el mes de agosto de 2011 la penetración de la telefonía móvil en España llegó a la cifra de 126 líneas por cada 100 habitantes (pág. 6).



## 6. LA GARANTÍA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL. LA GARANTÍA DE LA CONEXIÓN A INTERNET MEDIANTE TECNOLOGÍAS DE BANDA ANCHA

El servicio universal, en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, se define, en grandes rasgos, por tres notas específicas: a) disponibilidad de un conjunto de servicios esenciales, b) garantía de la calidad en su prestación y c) un precio asequible.

En el marco europeo de regulación de las comunicaciones electrónicas, como se ha visto, son los estados miembros los que están obligados a garantizar las prestaciones de su estándar nacional de servicio universal. Por ello, es preciso sistematizar acto seguido las competencias de las diferentes administraciones e instituciones implicadas en la garantía del servicio universal de acuerdo con las notas que lo caracterizan.

### 6.1. La garantía del precio asequible a manos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos

Uno de los elementos clave de la regulación de los servicios de interés general es la determinación de los precios que deberán pagar los usuarios finales; en otras palabras, la garantía de la accesibilidad de los precios en la prestación del servicio universal.

Por ello, la Directiva del Servicio Universal establece una serie de medidas relativas al control de los precios de los operadores designados para la prestación del servicio universal o de los que se encuentren disponibles en el mercado, en el supuesto de que no se hayan designado empresas en relación con los servicios identificados como de servicio universal. Así lo establece la Directiva 2009/136/CE, que modifica el artículo 9.1 de la Directiva del Servicio Universal de 2002, ampliando el alcance del control de precios de los servicios incluidos en el servicio universal (artículos 4 a 7 de la Directiva), ya sean prestados por operadores designados por los estados miembros o no. Cabe recordar que la nueva directiva parte de las realidades diferentes de los estados europeos en la prestación

de los elementos diferentes del servicio universal, algunos de los cuales pueden ser prestados directamente por el mercado sin operadores designados a tal efecto.

En primer lugar, la Directiva impone la obligación a los estados miembros de supervisar la evolución y los niveles de los precios de los servicios cualificados de servicio universal y, en particular, en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas. En segundo lugar, la Directiva prevé la posibilidad de que los estados miembros impongan la obligación de equiparación geográfica, es decir, que los precios del servicio universal sean los mismos en todo el territorio nacional, independientemente de los costes de la prestación del servicio en cada zona o de regímenes similares. De la misma manera, los estados pueden imponer limitaciones de precios. En tercer lugar, la Directiva prevé la imposición de obligaciones destinadas a segmentos de usuarios específicos con necesidades especiales. Es el caso de paquetes de tarifas especiales para discapacitados o personas con rentas bajas.

En cuanto a esta supervisión y control administrativos, y de acuerdo con el artículo 52.2 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, es la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) la encargada de garantizar la asequibilidad de los precios de las prestaciones de servicio universal en el campo de las comunicaciones electrónicas y, en concreto, de la conexión a Internet mediante tecnologías de banda ancha:

“2. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de los Ministros de Industria, Turismo y Comercio y de Economía y Hacienda, y previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, garantizará el carácter asequible de los precios de los Servicios incluidos dentro del servicio universal. En particular, podrá fijar un precio máximo para las conexiones que permitan comunicaciones en banda ancha incluidas dentro del servicio universal.”

El ya mencionado Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, concreta que se entenderá que los precios incluidos en el servicio universal son asequibles para los usuarios cuando se cumplan los siguientes objetivos (artículo 35.1):

“a) Que los precios de los servicios incluidos en el servicio universal en zonas de alto coste, rurales, insulares y distantes sean comparables a los precios de dichos servicios en áreas urbanas, teniendo en cuenta, entre otros factores, sus costes, y los colectivos con necesidades sociales especiales conforme a este reglamento.

b) Que se asegure la eliminación de barreras de precios que impidan a las personas con discapacidad el acceso y uso de los servicios incluidos en el servicio universal en condiciones equivalentes al resto de usuarios.

c) Que existe una oferta suficiente, a precio uniforme, de teléfonos de uso público en el dominio público de uso común, en todo el territorio abarcado por cada designación. Los precios de las llamadas realizadas desde estos terminales deberán ser comparables a los de las realizadas por los abonados en aplicación del apartado a) anterior, teniendo en cuenta los costes unitarios de la prestación a través de los teléfonos públicos de pago.

d) Que se ofrezcan planes de precios en los que el importe de las cuotas de alta, de los conceptos asimilados y el de las cuotas periódicas fijas de abono no limiten la posibilidad de ser usuario del servicio.

e) Que el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado, referido el artículo 31, esté accesible a todos los usuarios del servicio telefónico disponible al público a precios que no supongan una limitación a las necesidades de utilización del mismo por los usuarios.”

Para alcanzar estos objetivos, el operador designado para la prestación del servicio universal, deberá ofrecer a sus abonados (artículo 35.2):

“a) Programas de precios de acceso y uso de los servicios incluidos en el servicio universal que permitan el máximo control del gasto por parte del usuario [...].

b) Posibilidad de que el usuario elija la frecuencia de facturación que mejor se adapte a sus preferencias, dentro de las posibilidades ofertadas por el operador, las cuales incluirán, como mínimo, la frecuencia mensual.

c) Posibilidad de restringir y bloquear por parte de los usuarios, a través de un procedimiento sencillo y sin coste alguno, las llamadas internacionales y las que se hagan a servicios con tarificación adicional. Todo ello sin perjuicio de que se pueda seguir realizando el mismo tipo de llamadas a través de mecanismos de selección de operador cuando tengan

contratado un servicio con algún otro proveedor sin la restricción o el bloqueo de los mencionados tipos de llamadas.

d) Publicidad e información sobre las condiciones de prestación de los servicios, especialmente con relación al principio de accesibilidad y de asequibilidad de estos.

e) Un nivel básico y gratuito de detalle en las facturas, para que los consumidores puedan comprobar y controlar los gastos generados por el uso de los servicios, así como efectuar un seguimiento adecuado de sus propios gastos y utilización, ejerciendo con ello un nivel razonable de control sobre sus facturas.

f) Medios para el abono previo, así como la posibilidad de efectuar el pago de la conexión de manera escalonada, cuando así se establezca por resolución del Secretario de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.”

La función de la CDGAE es, pues, garantizar el carácter asequible de los precios en los términos descritos, si bien no sustituye la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en su función de análisis de los mercados, que incluye, también, el control de los precios.

De esta manera, el operador del servicio universal puede estar sujeto a un doble control de precios: por un lado, el que ejerce la CMT, con el objetivo de resolver los efectos de la falta de competencia efectiva en el mercado, hecho que eventualmente puede comportar que la CMT regule los precios; y, por el otro, el que ejerce la CDGAE, para garantizar la asequibilidad del servicio universal. En este sentido, la exposición de motivos de la Orden PRE/531/2007, de 5 de marzo, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de enero de 2007, por el que se aprueban las condiciones para garantizar la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal, afirma que: “El fin del acuerdo no es sustituir sino complementar la regulación aprobada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Así, mientras este organismo impone obligaciones a los operadores con poder significativo en el mercado con el objetivo principal de fomentar la competencia efectiva entre los distintos agentes del mismo, la CDGAE se centra exclusivamente en la asequibilidad de los precios del servicio universal”.

Las condiciones generales para la asequibilidad de las ofertas aplicables a los servicios incluidos en el servicio universal se recogen en concreto en esta Orden PRE/531/2007, de 5 de marzo, por

la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 25 de enero de 2007.

Así pues, la CDGAE controla y garantiza la asequibilidad de las cuotas de conexión, de abono de línea y de llamadas, para evitar modificaciones de precios que restrinjan las posibilidades de acceso y uso del servicio telefónico y en Internet por banda ancha, prestados en el marco de servicio universal.

En último lugar, corresponde a la CMT la elaboración de un informe anual sobre la evolución y el nivel de tarifas al público aplicable a los servicios pertenecientes a las obligaciones de servicio universal y que sean prestados por empresas designadas, en particular en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas (artículo 35.3 del Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo).

A pesar de eso, el reciente Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, que modifica la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, establece, en la nueva redacción del artículo 22.1.f LGT, que:

“El Ministerio de Industria, Energía y Turismo supervisará la evolución y el nivel de la tarificación al público de los conceptos que forman parte del servicio universal, bien sean prestados por el operador designado, o bien se encuentren disponibles en el mercado en caso de que no se hayan designado operadores en relación con los servicios, en particular en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y rentas.”

Habrá que estar muy atentos, finalmente, a la aprobación futura del Proyecto de ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), a los efectos del nuevo reparto de funciones en el mercado de las comunicaciones eléctricas, hoy en manos de la CMT.

## 6.2. La garantía de la calidad de los servicios y de los derechos de los usuarios: la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información

El Gobierno central también tiene potestad para revisar y ampliar los servicios que se engloban dentro del servicio universal en el campo de las comunicaciones electrónicas y para revisar los niveles de calidad de estos servicios (artículo 22.4 LGT).

De hecho, corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo el control y el ejercicio de las facultades de la Administración central relativas a las obligaciones de servicio público y, en particular, de servicio universal (artículo 20.4 LGT). Asimismo, este ministerio es el competente para actuar de acuerdo con las funciones y prerrogativas que la legislación vigente de contratación pública otorga a la Administración en el marco de una concesión administrativa, puesto que esta legislación es aplicable, con carácter supletorio, a la prestación de obligaciones de servicio público por operadores designados (artículo 20.2 LGT).

El Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, concreta que el operador designado debe cumplir, en relación con el conjunto de sus usuarios finales, en todo el territorio y para todos los servicios que incluye esta designación, con los niveles de calidad de servicio que se establezcan por orden ministerial, y debe mantener una uniformidad razonable en las diferentes zonas del territorio y en relación con los diferentes tipos de usuarios. Cuando de la aplicación de los niveles de calidad de servicio al conjunto de los usuarios, según lo previsto por el párrafo anterior, se deriven desviaciones significativas para determinadas zonas o tipos de usuarios que supongan para estos grupos unos niveles peores a los fijados a todos los efectos, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio puede establecer ámbitos de análisis más restringidos y fijar para estos ámbitos niveles mínimos de calidad de servicio que limiten estas desviaciones con el objetivo de resolver los efectos prácticos no deseados derivados del establecimiento de estos niveles a todos los efectos (artículo 34).

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 impone unos niveles mínimos de calidad a los operadores encargados del servicio universal. Entre estas condiciones está la obligación de remitir a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) informes trimestrales de calidad.

La SETSI es a la vez competente para la salvaguardia y la garantía de los derechos de los usuarios de las comunicaciones electrónicas. De acuerdo con el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de los derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, la SETSI, previo informe de la CMT, puede aprobar las condiciones generales de contratación relativas a la prestación de comunicaciones electrónicas.

cas que estén sujetas a obligaciones de servicio público (artículo 11).

Pero, seguramente, la garantía más importante de la que disfrutaban los usuarios ante la SETSI es la relativa a la posibilidad de que, sin perjuicio de los procedimientos de mediación y resolución de controversias que, en su caso, hayan establecido los órganos competentes en materia de consumo, los abonados pueden dirigir su reclamación a esta Secretaría de Estado, ante la cual se iniciará un procedimiento de resolución de controversias. Este procedimiento está regulado, hoy en día, por la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril, sobre procedimiento de resolución de reclamaciones por controversias entre usuarios finales y operadores de servicios de comunicaciones electrónicas y la atención al cliente por los operadores (artículo 27 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo).

### 6.3. La garantía del cumplimiento de las obligaciones específicas de los operadores y la financiación del servicio universal: la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones

Corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) el establecimiento y la supervisión de las obligaciones específicas que deban cumplir los operadores en el mercado de las comunicaciones electrónicas, así como el fomento de la competencia en los mercados, la resolución de los conflictos entre los operadores y, en su caso, el ejercicio como órgano arbitral de las controversias entre éstos (artículo 48.3 LGT).

La CMT ejerce las funciones que en relación con el servicio universal y su financiación le encomienda el título III de la Ley General de Telecomunicaciones (artículo 48.3.c); así como la resolución vinculante de los conflictos que se susciten entre los operadores en materia de financiación del servicio universal (artículo 48.3.d).

En concreto, la CMT es la encargada de determinar si la obligación de prestar el servicio universal puede implicar una carga injustificada para los operadores encargados de su prestación

(artículo 24.1 LGT). También le corresponde la gestión del Fondo Nacional del Servicio Universal, que tiene por finalidad garantizar la financiación de este servicio (artículo 24.4 LGT).

### 6.4. La garantía de la prestación por parte de los operadores designados: régimen de infracciones y de sanciones

En último lugar, los operadores designados para la prestación del servicio universal son los responsables de que se lleve a cabo en las condiciones reglamentarias establecidas. Así, la legislación general en materia de telecomunicaciones tipifica algunas infracciones específicas para los operadores con obligaciones de servicio público (título VIII LGT).

En concreto, se consideran infracciones muy graves: el incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones de servicio público y la vulneración grave y reiterada de los derechos de los consumidores y usuarios finales (artículo 53 LGT); y el incumplimiento reiterado de la obligación de mantener los niveles de calidad establecidos para la prestación de los servicios (artículo 53 LGT).

Las sanciones previstas en todos los supuestos son la multa y, en su caso, la inhabilitación del operador para la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (artículo 56 LGT).

### 6.5. La garantía institucional: la intervención de la institución del Síndic de Greuges

La garantía institucional que representa la intervención del Síndic de Greuges queda plenamente justificada por la afectación de los derechos de los ciudadanos que puede comportar la prestación de actividades de interés general por parte de operadores privados, los cuales prestan servicios esenciales y ejercen, ante los ciudadanos, una posición de supremacía o poder que los asimila a una administración pública en la prestación de los servicios de interés general con obligaciones de servicio universal.

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De las consideraciones anteriores, se extraen las siguientes **conclusiones**:

1. La Unión Europea no establece un estándar de prestaciones de servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas. La Directiva 2009/123/CE, de 25 de noviembre, introduce un criterio de flexibilidad, en virtud del cual corresponde a los estados miembros determinar la velocidad de transmisión de datos que permita el acceso funcional a Internet, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de los mercados nacionales y el uso de estas tecnologías por la mayoría de la población.
2. La Agenda Digital para Europa tiene como objetivo la universalización de la banda ultrarrápida en el año 2020 y obliga a aumentar de manera progresiva las velocidades de transmisión de datos para crear un auténtico mercado único digital.
3. La primera meta de la Agenda Digital para Europa es conseguir que las redes de banda ancha básica ofrezcan cobertura a todos los ciudadanos de la Unión Europea en el año 2013.
4. El objetivo 2020 de la Agenda Digital Europea obliga a desplegar las redes de nueva generación, mucho más rápidas que las de primera generación, y a adoptar las actuaciones públicas y privadas necesarias para este despliegue.
5. El estándar nacional de servicio universal de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente incluye la banda ancha básica con una velocidad de transmisión de datos de un megabit por segundo en sentido descendente (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en modificación de la Ley General de Telecomunicaciones del 2003).
6. Es cuestionable que la banda ancha básica de velocidad de transmisión de datos de un megabit sea suficiente para garantizar un acceso funcional a Internet como prestación de servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas.
7. El Gobierno central puede actualizar esta velocidad de las comunicaciones por banda ancha básica de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios (Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en modificación de la Ley General de Telecomunicaciones del 2003, modificada de nuevo recientemente por el Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo).
8. La Unión Europea ha abierto un debate sobre la idoneidad del servicio universal como instrumento para la universalización del acceso a Internet por banda ancha básica, rápida y ultrarrápida.
9. La universalización de la telefonía móvil queda garantizada por la libre competencia del mercado y, por lo tanto, no se dan las condiciones para ser considerada una prestación de servicio universal en el sector de las comunicaciones electrónicas, de acuerdo con la Directiva del Servicio Universal del 2002.
10. Existe una apuesta clara y firme por la generalización de la actuación administrativa preferentemente por vía electrónica, de acuerdo con el marco normativo vigente, que requiere la adaptación progresiva a las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos y las pequeñas y medias empresas.
11. Se producen situaciones de desigualdad y exclusión digitales debido a las diferencias de acceso y de velocidades de transmisión de datos por Internet de banda ancha que afectan al derecho a la igualdad digital.

**12.** La garantía de la prestación del servicio universal (accesibilidad, calidad y precio asequible) está repartida entre diferentes instancias públicas estatales: la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, como entidad de regulación del sector.

Por todo lo expuesto, se formulan las siguientes **recomendaciones**:

**1.** Instar al Gobierno del Estado a revisar el elemento del servicio universal “conexión a Internet por banda ancha” para valorar la necesidad de aumentar la velocidad de la banda ancha básica de un megabit a dos megabits (o más) para cumplir con los objetivos de la Agenda Digital para Europa 2020 (banda ancha rápida y ultrarrápida) y la universalización de la banda ancha básica en el año 2013.

Instarle, también, a programar —de acuerdo con los diferentes operadores de comunicaciones electrónicas— el posible aumento progresivo de las velocidades de transmisión que tenga en cuenta los objetivos europeos mencionados.

**2.** Instar al Gobierno del Estado a valorar sistemas alternativos de consecución y financiación del acceso universal a las comunicaciones electrónicas por tecnologías de banda ancha más allá de la categoría del servicio universal, como se plantea la Comisión Europea.

Dadas las funciones que tiene encomendadas el Síndic de Greuges, se recomienda que participe en los debates y la valoración de estos

sistemas alternativos de financiación de la universalización de las comunicaciones electrónicas que puedan tener lugar en Cataluña.

**3.** Instar al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Generalitat para que valoren y cuantifiquen el coste de las inversiones necesarias para el establecimiento de las redes de acceso de nueva generación en Cataluña, y para que prioricen su desarrollo en las zonas en las que son más necesarias para paliar diferencias territoriales y sociales en el acceso a Internet por banda ancha.

**4.** Instar al Gobierno del Estado y al Gobierno de la Generalitat a identificar y modificar, en la medida que sea necesario, las normas legales y reglamentarias que deben facilitar el establecimiento y el desarrollo de las redes de acceso de nueva generación.

También se recomienda que se solicite al Gobierno central la elaboración de una nueva ley de telecomunicaciones o comunicaciones electrónicas que incluya las últimas modificaciones y cualquier otra que sea indispensable para otorgar seguridad jurídica a los operadores, a los consumidores y a los terceros afectados por el despliegue de infraestructuras de redes de nueva generación.

**5.** Finalmente, ante la crisis económica actual y la incidencia que está teniendo entre las pequeñas y medianas empresas de Cataluña, podría tomarse en consideración la actuación del Síndic de Greuges, en colaboración con las asociaciones empresariales competentes en Cataluña, en defensa de los derechos de los pequeños y jóvenes empresarios ante los diferentes operadores del sector de las comunicaciones electrónicas.



SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

