

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

INFORME EXTRAORDINARI  
Juny 2006

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



<b>1. Les raons d'un informe</b>	<b>3</b>
<b>2. Actuacions del Síndic en matèria de telecomunicacions</b>	<b>4</b>
<b>3. Marc normatiu estatal vigent i projectes legislatius en tramitació</b>	<b>6</b>
<b>4. El marc europeu</b>	<b>8</b>
<b>5. Valoració de la viabilitat i l'oportunitat de la proposta d'establir com a servei universal l'accés a internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla. Límits a la cobertura universal d'accés a internet mitjançant la banda ampla.</b>	<b>9</b>
<b>6. L'accés universal a internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla com a factor de cohesió. La fractura digital.</b>	<b>10</b>
<b>7. Drets dels ciutadans en l'accés a l'administració electrònica.</b>	<b>11</b>
<b>8. Conclusions.</b>	<b>13</b>

## 1. LES RAONS D'UN INFORME

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

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

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

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

Poder accedir a les noves tecnologies de la informació i la comunicació –i la connexió a Internet és un element imprescindible, encara que no l'únic possible– és cada vegada més important en el desenvolupament personal, social, educatiu i professional de les persones. Per contra, no poder accedir-hi, pot limitar o dificultar seriosament aquest desenvolupament i pot crear una divisió, progressivament més àmplia, entre els que utilitzen les noves tecnologies de manera habitual i els que no hi tenen accés: l'anomenada "fractura digital".

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

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

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

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

A més, els serveis de connexió de banda ampla no han estat fins ara objecte d'una regulació normativa específica, sens perjudici de les normes generals, que regulen els serveis de telecomunicacions i els drets dels consumidors i els usuaris, que se'ls pugui aplicar.

**Aquests dos factors –mercat en creixement accelerat i absència de regulació específica sobre la qualitat exigible als operadors i els drets dels**

**usuaris d'aquest servei- han afavorit que aquest sector sigui el que acumula més reclamacions per pràctiques irregulars i abusives que perjudiquen els interessos dels usuaris**, segons es desprèn de les consultes i les queixes rebudes en els darrers mesos. Aquest fet coincideix, a més, amb les dades fetes públiques per la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per la Societat de la Informació i l'Agència Catalana del Consum, que a continuació s'analitzen.

## 2. ACTUACIONS DEL SÍNDIC EN MATÈRIA DE TELECOMUNICACIONS

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

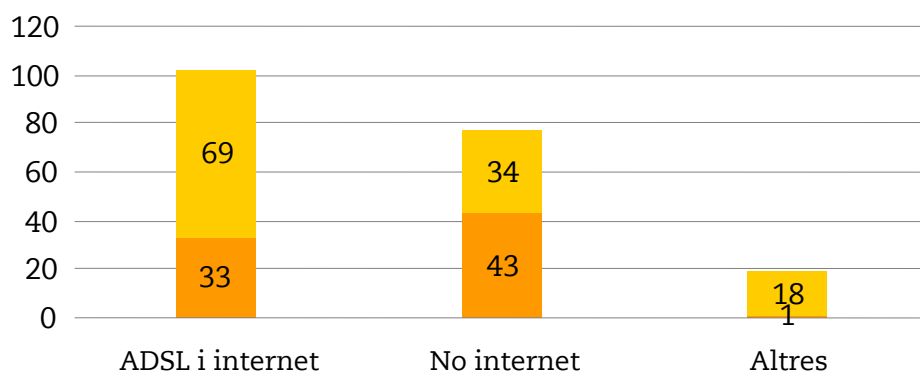
Igualment, la gran majoria de queixes i consultes que, en matèria de telecomunicacions, presenten les persones que s'adrecen a aquesta institució, fan referència a problemàtiques relacionades amb l'accés a Internet que, en la majoria

dels casos, es duu a terme mitjançant connexions de banda ampla, amb l'ADSL, com la tecnologia més estesa a Catalunya.

Aquestes conclusions estan corroborades per l'anàlisi comparativa que incorpora aquest informe i que pren com a dades de referència, a efecte merament comparatiu, les queixes i les consultes que la institució ha rebut els mesos de gener, febrer i març d'enguany.

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

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



	ADSL i internet		No internet		Altres		TOTAL	
■ Queixa	33	16,67%	43	21,72%	1	0,51%	<b>77</b>	<b>38,89%</b>
■ Consulta	69	34,85%	34	17,17%	18	9,09%	<b>121</b>	<b>61,11%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>102</b>	<b>51,52%</b>	<b>77</b>	<b>38,89%</b>	<b>19</b>	<b>9,60%</b>	<b>198</b>	<b>100,00%</b>

Font: Síndic de Greuges

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

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

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

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

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

**1.2. Les dificultats per tenir constància de les sol·licituds de baixa i les reclamacions formulades telefònicament.**

**1.3. L'anomenat *slamming*: alta contractual no consentida.** La primera notícia de l'existència del contracte per a la persona afectada arriba amb la facturació dels serveis que no ha contractat, i ha d'assumir la càrrega de reclamar la baixa i la devolució de l'import pagat indegudament, o afrontar la reclamació de la companyia per impagament. Quan es tracta d'un usuari que tenia contractat anteriorment el servei amb un altre operador, a més ha d'assumir la càrrega i el cost de donar-lo novament d'alta.

**1.4. Les dificultats per resoldre els conflictes amb els operadors.** Totes les incidències es canalitzen per mitjà de serveis telefònics que no donen una solució, o bé aquesta triga i comporta llargues trucades de l'usuari a un telèfon de pagament.

**1.5. Mala qualitat del servei:** no ofereix la velocitat contractada; interrupcions freqüents de la connexió, entre altres. Els usuaris es queixen que no hi ha uns paràmetres de qualitat de referència –ni legal ni contractual- ni, conseqüentment, la previsió de compensacions en cas d'incompliment. Les ofertes i els contractes només fan referència al contingut del servei i el preu, però no defineix la qualitat en què l'operador es compromet a prestar el servei ni les conseqüències en cas d'incompliment, quan, de fet, la qualitat del servei és una informació tant important com el preu a l'hora de comparar les ofertes existents en el mercat.

**1.6. Desacord amb les quantitats facturades,** quan no s'ajusten a les condicions contractuals.

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

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

Finalment, cal remarcar que resulta inqüestionable que una de les mesures que s'ha adoptat per tal de donar una resposta eficaç a la problemàtica exposada és la revisió del marc normatiu vigent que regula els serveis de telecomunicacions i, més concretament, els serveis d'accés a Internet mitjançant la tecnologia de banda

ampla. A aquesta qüestió, hi fa referència l'epígraf següent.

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

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

L'Administració de la Generalitat va iniciar un projecte d'extensió de la banda ampla al territori l'any 2003. Les queixes rebudes en aquest àmbit –i les conclusions del Congrés sobre el món rural, que va tenir lloc el mes de maig de 2006– posen de manifest, però, els **endarreriments en l'execució d'aquest projecte i les dificultats de cobertura i qualitat a diversos nuclis de població als quals es pretén donar servei.**

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

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

Si ja fa bastants anys l'electrificació va actuar com a element de cohesió territorial, avui dia l'accés a les noves tecnologies de la informació és un factor essencial per al creixement demogràfic i econòmic de les

zones allunyades de les concentracions urbanes: moltes activitats econòmiques i professionals no es poden establir si la connexió de banda ampla no és garantida, o si ho fan, perden competitivitat. La manca d'accés a la connexió de banda ampla té també incidència, com s'apuntava, en l'esfera social, cultural i educativa, i pot actuar, també des d'aquesta perspectiva, com a factor de despoblació i límit al creixement.

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

### **3. MARC NORMATIU ESTATAL VIGENT I PROJECTES LEGISLATIUS EN TRAMITACIÓ**

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

Tanmateix, el continu desenvolupament de la societat d'informació incorpora progressivament en el mercat de telecomunicacions de nous serveis i tecnologies que si bé han contribuït notablement a garantir un millor accés a la informació al conjunt total de la població, com és el cas de les tecnologies d'accés a Internet mitjançant la banda ampla, la rapidesa amb què aquestes noves tecnologies s'han anat implantant al llarg del territori, ha posat igualment de relleu la necessitat d'ampliar el marc jurídic existent, que regula els drets dels consumidors i els usuaris dels serveis de telecomunicacions.

Sota aquesta premissa, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç està treballant en diversos projectes normatius que pretenen donar resposta a les irregularitats que s'estan produint actualment, sobretot en la prestació de serveis

d'Internet mitjançant la connexió ADSL (altes fraudulentas, baixes no tramitades, entre altres) i que han denunciat, de manera reiterada, els mateixos usuaris dels serveis, ja sigui directament o per mitjà de les associacions que els representen, i les administracions públiques amb competències en matèria de consum, com és el cas de les oficines municipals i comarcals d'informació al consumidor o de la mateixa Agència Catalana de Consum.

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

#### **1. En matèria de contractació:**

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

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

La disposició normativa estableix igualment l'obligació de l'operador que ha donat d'alta un servei sense comptar amb el consentiment de l'usuari, d'assumir les despeses que aquest fet hagi pogut ocasionar al consumidor, incloent-hi les quotes de baixa i de nova alta amb l'operador que fins aleshores li havia estat prestant el servei d'ADSL.

b) Igualment i pel que fa a la problemàtica relativa a les dificultats amb què molts usuaris es troben per donar de baixa el servei sense cap cost quan aquest no ha estat prestat per l'empresa operadora

d'acord amb les condicions inicialment pactades, el Ministeri considera oportú establir normativament la prohibició de cobrar cap tipus de penalització ni quota a l'usuari que dona de baixa el servei sense haver-ne gaudit mai, sempre que acreditati que la impossibilitat d'accedir al servei va ser per causa imputable a l'operadora, per no complir amb el termini de connexió al qual es va comprometre contractualment.

c) Per tal de garantir una major seguretat en els canvis d'operador, s'estableix també que l'operador donant, en el moment que se li notifiqui el canvi de preselecció o línia ADSL, ha de fer efectiva la baixa automàtica de tots els càrrecs fixos (quota mensual d'ADSL, abonaments de trucades, entre altres).

#### **2. En matèria de serveis d'atenció al client:**

L'article 104 del Reial decret 424/2005 ja estableix que els serveis d'atenció al client han de lliurar a l'usuari que havia formulat una reclamació, un número de referència que li permeti tenir constància de la reclamació que ha efectuat. El projecte normatiu en què treballa el Ministeri estableix una uniformitat en el tipus de referència que han de donar els operadors i en el format documental, i l'obligació dels operadors de publicar el número de reclamacions que reben i la resposta a aquestes.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4. EL MARC EUROPEU

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Així mateix, algunes administracions han iniciat pel seu compte processos d'extensió de la banda ampla allà on no arriben els operadors de telecomunicacions amb les pautes de mercat competitiu –és el cas de la Generalitat de Catalunya, amb el pla de cobertura de banda ampla en l'àmbit rural– de manera que no sembla que sigui possible mantenir, amb caràcter general, que l'extensió universal de la banda ampla és inviable econòmicament.

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

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

Des de la perspectiva dels costos d'implantació del servei universal, cal tenir en compte també el procés ja iniciat de

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

Aquesta configuració d'Internet com a entorn comú de prestació de serveis és objecte d'anàlisi també per la Comissió Europea, en la Comunicació de 24 de maig de 2005, abans esmentada, en què assenyala que, **si persisteix el trasllat dels serveis de telefonia vocal al voltant de l'IP, el que determinarà l'accés als serveis que es consideren essencials serà disposar d'una connexió de banda ampla a Internet i, per tant, el servei universal podria consistir a garantir l'accés a la banda ampla a un preu assequible.** És a dir, els recursos que els Estats membres de la Unió Europea destinen actualment a finançar l'accés a comunicacions des d'un punt de connexió fix es podrien traslladar al finançament de l'accés universal a la banda ampla. Un cop garantit l'accés a la xarxa d'Internet, l'accés a continguts, l'aportarien els proveïdors que concorren en el mercat de serveis de telecomunicacions, en règim de competència i sense necessitat de finançament addicional.

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

La situació actual de l'accés a Internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla a Europa dibuixa un mapa, en què

coincideixen un creixement molt ràpid del nombre de connexions amb un percentatge de població amb cobertura de banda ampla relativament baix (13% a l'Europa dels 15, l'octubre de 2005, segons dades de la Comissió Europea).

De fet, el percentatge d'usuaris sobre la població total que fa ús d'Internet és l'argument que va portar la Comissió Europea, en la Comunicació de 24 de maig de 2006 a la qual ja s'ha fet referència, a rebutjar la incorporació de l'accés a la banda ampla al contingut del servei universal de comunicacions electròniques.

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

Abans d'això, cal remarcar que la mateixa Comissió Europea, en la comunicació de maig del 2004, de referència constant, demanava que es revisessin les conclusions de la dita comunicació durant l'any 2006. Alhora, cal tenir en compte també que és obert a hores d'ara el debat sobre la modificació de la Directiva 2002/22/CE, sobre el servei universal. Per tant, **la reflexió sobre si l'accés a la banda ampla ha de formar part del servei universal no és un procés tancat ni posposat per d'aquí a uns anys en l'àmbit europeu, sinó que és objecte de debat en aquest mateix moment.**

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

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

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

I es tracta de condicions funcionals i no només de qualitat perquè cal tenir en compte que, ja actualment, determinades prestacions o serveis que s'ofereixen per via telemàtica (xarxa) només són funcionalment accessibles si es disposa d'una connexió de banda ampla, i cal pensar que aquesta situació s'accentuarà progressivament. Per tant, **no es pot considerar la connexió de banda ampla com una qüestió exclusivament de qualitat o velocitat, sinó també d'accessibilitat a determinats continguts.** En aquest sentit, els paràmetres de funcionalitat que determina la configuració vigent del servei universal de telecomunicacions i, que són els propis de la connexió telefònica convencional o de banda estreta, no permeten l'accés efectiu a determinats serveis i continguts que poden ser de tipus cultural, informatiu o d'oci, ni tampoc a l'accés a determinats serveis públics o a l'establiment de relacions jurídiques i administratives amb institucions públiques, com s'assenyala més endavant.

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

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

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

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

- **En el desenvolupament social, cultural, laboral i educatiu del individu.** Actualment –i així ho assenyalen expressament les queixes d'alguns ciutadans que viuen en un lloc sense accés a banda ampla– no poder disposar d'una connexió de banda ampla en el lloc de residència té incidència en tots els àmbits de la vida personal.

- **En les relacions del ciutadà amb les administracions que utilitzen les TIC per prestar serveis o per relacionar-se jurídicament amb els ciutadans.** En aquests casos, es produeix una desigualtat de tracte:

- entre les persones i les empreses que poden accedir a serveis administratius i constituir relacions jurídiques i administratives –sol·licitud de prestacions, autoritzacions o llicències, compliment d'obligacions tributàries, entre altres– per via telemàtica i

- Els qui no tenen aquesta possibilitat. També l'ús de les noves tecnologies en la prestació de serveis públics i, en general, en l'atenció que reben els ciutadans marca diferències entre els ciutadans que poden relacionar-se amb les administracions per via telemàtica i els que no poden. A aquest

aspecte, s'hi farà referència més detingudament a continuació.

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

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

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

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

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

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

En definitiva, **en la mesura que l'accessibilitat a l'Administració electrò-**

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

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

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

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

I aquesta situació afecta l'exercici d'un seguit de drets del particular en el procediment administratiu: entre altres, el dret a iniciar un procediment de manera telemàtica; dret a conèixer l'estat de tramitació d'un procediment concret –que en molts casos ja està disponible en línia i sota clau d'accés, sense necessitat de sol·licitud-; dret a rebre informació jurídica i tècnica sobre els requisits per participar

en un procediment o obtenir una autorització o llicència; dret a formular al·legacions i presentar documents – existeix ja la possibilitat de fer-ho telemàticament; o el dret d'accés a registres i arxius administratius, que cada vegada més es pot fer per mitjà d'Internet.

**Per tant, si s'ha potenciat i es potencia la comunicació electrònica en un àmbit, el de les relacions jurídiques administratives, en què l'accessibilitat i la igualtat entre els ciutadans tenen una rellevància especial, que tothom pugui accedir-hi de manera funcional, per mitjà d'una connexió de banda ampla, hauria de ser un requisit i no només una expectativa de futur.**

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

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

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

## **8. CONCLUSIONS**

El creixement exponencial de les connexions a Internet mitjançant la banda ampla; un nombre molt elevat de reclamacions que evidencien que aquest servei no sempre s'ofereix en unes condicions de qualitat i de respecte als drets dels usuaris; i la creixent incidència de les TIC en el desenvolupament personal

i professional dels ciutadans, i en la cohesió de la nostra societat han portat al Síndic a considerar necessari valorar la viabilitat i l'oportunitat de garantir, en el marc del servei universal de telecomunicacions, l'accés a Internet per mitjà de la tecnologia de banda ampla per a tothom, en condicions de qualitat i a preu assequible.

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

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

1. No hi ha impediments tecnològics o econòmics clars que facin inviable la universalització de la banda ampla en la Unió Europea.
2. La mateixa evolució del sector de les telecomunicacions, que tendeix a la convergència de continguts i serveis de comunicació electrònica en la plataforma d'Internet, fa que es pugui plantejar, com una de les alternatives que cal valorar, la modificació del servei universal des d'una garantia de connexió i continguts – model actual- a una garantia només de connexió de banda ampla, perquè els operadors, en règim de competència, ja aportarien els continguts a la xarxa a tothom que disposi de la connexió de banda ampla.
3. L'accés a Internet mitjançant la connexió de banda ampla no és només una qüestió de qualitat en l'accés i velocitat en la utilització, sinó que actualment ja determina la possibilitat d'accedir funcionalment a determinats continguts, i també específicament la possibilitat de realitzar actuacions i tràmits concrets amb l'Administració.
4. L'anomenada fractura digital crea unes situacions de desigualtat en tots els àmbits de la vida personal –educatiu, laboral, cultural, d'oci- i en el desenvolupament

econòmic i social de les poblacions que no tenen accés a les TIC en condicions funcionals i a un preu assequible. Aquesta fractura es cada vegada més evident també en les relacions entre els ciutadans i l'Administració, en què el mandat d'igualtat de tracte és encara més intens.

5. En conseqüència, el nombre de connexions de banda ampla en la Unió Europea no pot ser el factor preeminent per determinar si cal estendre la cobertura de banda ampla a tota la població, sinó que cal tenir en compte la incidència de la manca d'accés en el desenvolupament personal i col·lectiu, les situacions de desigualtat que genera i l'obligació dels poders públics d'eliminar o reduir aquestes desigualtats.

6. Sens perjudici d'això, cal potenciar la iniciativa del Govern de la Generalitat d'estendre la banda ampla territorialment i instar-lo a aportar els recursos necessaris per fer arribar la connexió de banda ampla als nuclis amb poca densitat de població, en unes condicions de qualitat adequades i en els terminis establerts. □