

BUTLLETÍ OFICIAL

DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

X legislatura
Segon període



Número 107
25 de juny de 2013

SUMARI

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. Altres tramitacions

3.30.04. Procediments relatius als informes del Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges sobre la connexió a Internet amb banda ampla com a servei universal
Tram. 360-00005/10
Presentació p. 3

4. INFORMACIÓ

4.80. Síndic de Greuges

Informe del Síndic de Greuges sobre la connexió a Internet amb banda ampla com a servei universal
Tram. 360-00005/10

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ: L'OBJECTE DE L'INFORME	p. 4
2. L'OBLIGACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL DE LA CONNEXIÓ A INTERNET AMB BANDA AMPLA: DEL MARC COMÚ EUROPEU CAP AL MARC ESTATAL DEL SERVEI UNIVERSAL. ELS OBJECTIUS DE L'AGENDA DIGITAL PER A EUROPA 2020	p. 6
2.1. La Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifica la Directiva 2002/22/CE, relativa al servei universal	p. 6
2.1.1. La revisió periòdica del servei universal de l'any 2008	p. 6
2.1.2. La Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009	p. 7
2.2. La flexibilitat del servei universal: estàndard europeu i estàndards nacionals. La banda ampla bàsica com a prestació nacional de servei universal	p. 8
2.3. L'Agenda Digital per a Europa: l'objectiu 2020 d'universalització de la banda ampla ràpida i ultraràpida en el mercat únic digital	p. 9
2.4. La revisió periòdica del servei universal de l'any 2011: el debat sobre la idoneïtat del servei universal	p. 11

3. A PRESTACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL «CONNEXIÓ A INTERNET AMB BANDA AMPLA»: REGULACIÓ VIGENT DE LA BANDA AMPLA BÀSICA I QÜESTIONS DE FUTUR	p. 13
3.1. Regulació vigent: és suficient la banda ampla bàsica per a un accés funcional a internet?	p. 13
3.2. La universalització de la connexió a internet per tecnologies de banda ampla: qüestions de futur	p. 15
4. ÚS DELS MITJANS ELECTRÒNICS PER LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I BANDA AMPLA: MARC NORMATIU. EL DRET A LA IGUALTAT DIGITAL	p. 17
4.1. L'ús dels mitjans electrònics per les administracions públiques catalanes: marc normatiu	p. 17
4.2. Accés als serveis públics per mitjans electrònics i tecnologies de banda ampla. El dret a la igualtat digital	p. 18
5. LA INVIABILITAT DE LA INCLUSIÓ DE LA TELEFONIA MÒBIL COM A OBLIGACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL. LA GARANTIA DE LA PRESTACIÓ UNIVERSAL PER RÈGIM DE LLIURE COMPETÈNCIA	p. 20
5.1. Criteris d'inclusió i de revisió periòdica del servei universal. La primera revisió de 2005	p. 20
5.2. La segona revisió de 2008: la constatació de la manca de requisits per incloure les comunicacions mòbils en el servei universal	p. 21
5.3. La tercera revisió de 2011: la reafirmació de la prestació universal per règim de competència del mercat	p. 21
6. LA GARANTIA DE LA PRESTACIÓ DEL SERVEI UNIVERSAL. LA GARANTIA DE LA CONNEXIÓ A INTERNET MITJANÇANT TECNOLOGIES DE BANDA AMPLA	p. 23
6.1. La garantia del preu assequible a mans de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics	p. 23
6.2. La garantia de la qualitat dels serveis i dels drets dels usuaris: la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació	p. 25
6.3. La garantia del compliment de les obligacions específiques dels operadors i el finançament del servei universal: la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions	p. 26
6.4. La garantia de la prestació per part dels operadors designats: règim d'infraccions i de sancions	p. 26
6.5. La garantia institucional: la intervenció de la institució del Síndic de Greuges	p. 26
7. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS	p. 27

NOTES

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre. La reproducció de l'informe del Síndic de Greuges respecta també la compaginació de l'original.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

ISSN: 0213-7798 · Dipòsit legal: B-20.066-1980 · Imprès al Parlament
www.parlament.cat

3. TRAMITACIONS EN CURS

3.30. ALTRES TRAMITACIONS

3.30.04. PROCEDIMENTS RELATIUS ALS
INFORMES DEL SÍNDIC DE GREUGES—— Informe del Síndic de Greuges sobre la con-
nexió a Internet amb banda ampla com a
servei universal

Tram. 360-00005/10

Presentació

Síndic de Greuges

Es pren nota de l'Informe del Síndic de Greuges sobre la connexió a Internet amb banda ampla com a servei universal (reg. 20735).

Acord: Mesa del Parlament, 18.06.2013.

4. INFORMACIÓ

4.80. SÍNDIC DE GREUGES

—— Informe del Síndic de Greuges sobre la con-
nexió a Internet amb banda ampla com a
servei universal

Tram. 360-00005/10

A LA PRESIDENTA DEL PARLAMENT

Benvolguda,

Em plau lliurar-vos l'informe La connexió a Internet amb banda ampla com a servei universal: garanties de la prestació i dret a la igualtat digital, en el qual es constata que hi ha situacions de desigualtat i exclusió digitals a causa de les diferències d'accés i de velocitats de transmissió de dades per Internet de banda ampla que afecten el dret a la igualtat digital.

També es recomana que s'elabori una nova llei de telecomunicacions que atorgui seguretat jurídica als operadors, als consumidors i als tercers afectats pel desplegament d'infraestructures de xarxes de nova generació.

Tot esperant que l'anàlisi d'aquest estudi motivi el treball de la Cambra, us saludo cordialment,

Barcelona, 14 de juny de 2013

Síndic de Greuges de Catalunya
Rafael Ribó

1. INTRODUCCIÓ: L'OBJECTE DE L'INFORME

Aquest informe consta de tres parts. La primera part conté una actualització d'un dictamen de març de 2006, sobre la necessitat social i la viabilitat jurídica de la inclusió de la banda ampla com a obligació de servei universal en la prestació de comunicacions electròniques, que va servir de base per a la redacció de l'informe extraordinari del Síndic de Greuges *L'accés a Internet mitjançant la connexió de banda ampla: un dret que cal universalitzar*, presentat al Parlament de Catalunya el juny de 2006.

Durant els més de sis anys que han passat des d'aquelles dates, han estat moltes les novetats normatives aprovades —europees, estatals i autonòmiques— amb incidència en l'objecte d'anàlisi. El marc normatiu ha canviat molt des d'aleshores. En concret, en les conclusions finals del dictamen de 2006 es recomanava que el Síndic de Greuges sol·licités, davant de les instàncies competents, la inclusió de la connexió a Internet mitjançant tecnologies de banda ampla com a element del servei universal en el sector de les comunicacions electròniques. Aquesta recomanació avui és ja una realitat.

La inclusió de la banda ampla com a obligació de servei universal en la prestació de comunicacions electròniques es preveu en la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, en la seva modificació de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions; i es desplega en el Reial decret 726/2011, de 20 de maig, pel qual es modifica el Reglament sobre les condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, el servei universal i la protecció dels usuaris, aprovat pel Reial decret 424/2005, de 15 d'abril. Aquestes previsions legals i reglamentàries han estat de nou rectificades pel Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, pel qual es transposen directives en matèria de mercats interiors d'electricitat i gas i en matèria de comunicacions electròniques, i pel qual s'adopten mesures per a

la correcció de les desviacions pels desajustaments entre els costos i els ingressos dels sectors elèctric i de gas.

Per això, a la primera part d'aquest informe se sintetitza la regulació vigent de la inclusió de la banda ampla com a element del servei universal en el sector de les comunicacions electròniques. S'hi inclou la normativa estatal aprovada a partir de la transposició de la Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifiquen la Directiva 2002/22/CE, relativa al servei universal i els drets dels usuaris en relació amb les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques; la Directiva 2002/58/CE, relativa al tractament de les dades personals i a la protecció de la intimitat en el sector de les comunicacions electròniques, i el Reglament (CE) núm. 2006/2004, sobre la cooperació en matèria de protecció de consumidors.¹

De fet, la Directiva 2009/136/CE, de 25 de novembre, implica un canvi molt important de criteri respecte de l'establiment dels elements del servei universal en el territori de la Unió Europea, perquè flexibilitza la determinació del contingut d'aquesta obligació de servei públic per part dels estats membres.

En aquest primer apartat també es resumeixen els objectius de l'Agenda Digital per a Europa, elaborada el 2010, entre els quals hi ha la universalització de la banda ampla ràpida i ultraràpida a tot Europa l'any 2020.

Així mateix, es fa referència a la normativa estatal i autonòmica que, aprovada posteriorment al mes de març de 2006, té incidència en la universalització de l'ús dels mitjans electrònics per les administracions públiques en les seves relacions amb la ciutadania i el sector empresarial.

¹ DOCE L 337, de 18 de febrer de 2009.

Aquesta normativa reconeix drets específics dels ciutadans davant de l'actuació administrativa per via electrònica, els quals han de ser considerats des de la perspectiva del dret a la igualtat digital, entès com a dret universal a l'accés a Internet amb connexions de banda ampla que s'adeqüin a les regles de qualitat, d'accessibilitat i d'asequibilitat. Aquest dret ha de ser garantit pels poders públics per evitar fractures digitals entre segments diferents de la societat.

En una segona part de l'informe, més breu que la primera, s'analitza la viabilitat de la inclusió de la telefonia mòbil com a prestació del servei universal en el camp de les comunicacions electròniques, d'acord amb el marc normatiu que ofereix la Unió Europea.

Val la pena advertir que la telefonia mòbil, gràcies a l'avenç imparable de les tecnologies en aquest sector, contribueix amb escreix a universalitzar l'accés a Internet per banda ampla bàsica i, cada cop més, per banda ampla ràpida i ultraràpida.

La tercera i darrera qüestió que és objecte de l'informe és la garantia de la prestació del servei universal i, en particular, quins són els organismes i les institucions públiques que garanteixen la prestació de la connexió a Internet mitjançant tecnologies de banda ampla, i que, d'acord amb la normativa vigent, desenvolupen funcions de supervisió i control dels requisits que ha de complir la prestació del servei universal en les comunicacions electròniques. Finalment, l'últim apartat conté les conclusions i recomanacions.

2. L'OBLIGACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL DE LA CONNEXIÓ A INTERNET AMB BANDA AMPLA: DEL MARC COMÚ EUROPEU CAP AL MARC ESTATAL DEL SERVEI UNIVERSAL. ELS OBJECTIUS DE L'AGENDA DIGITAL PER A EUROPA 2020

2.1. La Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifica la Directiva 2002/22/CE, relativa al servei universal

2.1.1. La revisió periòdica del servei universal de l'any 2008

En el marc de la liberalització dels serveis públics, entre els quals hi ha els de les comunicacions electròniques, l'obligació de servei universal sorgeix per cobrir els déficits del mercat, de manera que una vegada les prestacions o els elements que el componen estan garantits pel règim de competència entre operadors, deixen de formar part del servei universal. En aquest cas s'entén que no hi ha cap part o segment de la població que no tingui accés a aquelles prestacions amb les condicions legals exigides i, per tant, les garanties que ofereix el servei universal esdevenen innecessàries. En concret, d'acord amb l'article 22.1 de la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions, el servei universal és el conjunt definit de serveis la prestació dels quals es garanteix per a tots els usuaris finals amb independència de la seva localització geogràfica, amb una qualitat determinada i a un preu assequible.

El contingut específic de les prestacions del servei universal es determina en l'àmbit europeu i està sotmès a revisions periòdiques. Segons preveu l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de març, del servei universal, la Comissió Europea ha de revisar periòdicament l'abast de les obligacions del servei universal, a fi de proposar-ne la modificació o la redefinició al Parlament Europeu i al Consell. Aquesta revisió s'ha de portar a terme d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte, entre altres aspectes, la mobilitat i les velocitats de transmissió segons les tecnologies dominants utilitzades per la majoria dels abonats.

En aquest sentit, l'annex V de la Directiva del servei universal estableix que, en el moment d'examinar la conveniència de revisar l'abast de les obligacions de servei universal, la Comissió ha de prendre en consideració els elements següents: a) l'evolució social i del mercat en relació amb els serveis utilitzats pels consumidors; b) l'evolució social i del mercat en relació amb la disponibilitat de serveis per als consumidors i la capacitat d'elecció d'aquests serveis, i c) l'evolució de les tecnologies pel que fa a les modalitats del subministrament dels serveis als consumidors.

I, quan examini la conveniència de modificar o redefinir l'abast de les obligacions de servei universal, la Comissió ha de valorar els aspectes següents: a) la disponibilitat de determinats serveis específics per a la majoria dels consumidors i la seva utilització generalitzada o, per contra, la seva falta de disponibilitat i ús per part d'una minoria de consumidors, amb la consegüent exclusió social; i b) els beneficis nets generals que es deriven de la disponibilitat i utilització per part dels consumidors de determinats serveis específics i el caràcter justificat de la intervenció pública en cas que aquests serveis no se subministrin al públic en condicions normals d'explotació comercial.

En aquest apartat inicial de l'informe només interessa, però, la segona revisió periòdica del servei universal de comunicacions electròniques duta a terme per la Comissió Europea l'any 2008, atès que és a partir d'aquesta revisió que s'aprova la Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifica la Directiva 2002/22/CE. Més endavant es farà referència a la tercera revisió periòdica realitzada al final del 2011² i a les conclusions que se n'extreuen.

² Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 23 de novembre de 2011 [COM (2011) 795-final], amb el títol *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*.

Les dades obtingudes per la Comissió Europea en el període 2003-2007 van posar en relleu que, si bé la banda ampla encara no havia aconseguit l'any 2007 els nivells de cobertura i difusió que permetrien considerar-ne la inclusió en el servei universal, s'estava apropant a un bon ritme a aquesta fita. Les mateixes dades mostraven de manera clara com disminuïa el nombre de connexions a banda estreta.

D'acord amb aquestes dades, l'any 2008 la Comissió reconeix que la cobertura de les xarxes de banda ampla ja era molt elevada en la majoria dels estats membres, si bé en alguns es patia un cert retard. L'ús d'Internet s'apropava al nivell d'un servei utilitzat per la majoria: el 49% de les llars de la UE la utilitzaven i el 36% ho feia en banda ampla.

També es constata que la banda ampla mòbil podia contribuir de manera positiva a reforçar la xifra global de penetració de la banda ampla, atès que estava experimentant un desenvolupament molt considerable en alguns estats membres, i les tecnologies LAN sense fils començaven a tenir un paper significatiu en l'accés a Internet. La marcada disminució de preus de l'accés mitjançant tecnologies sense fils i mòbils, i també les prestacions i les velocitats de transmissió creixents, indicaven ja al final del 2007 que l'ús de la banda ampla mòbil havia de créixer més de pressa que la banda ampla fixa.

Per tant, si bé la banda ampla encara no era utilitzada en aquell moment per la majoria dels consumidors (el primer dels dos criteris enunciats en l'annex V de la Directiva del servei universal), la seva adopció s'estava apropant al llindar de l'ús per la majoria. Davant d'aquestes dades la Comissió sosté que, en un horitzó temporal relativament curt, la banda estreta deixarà de respondre al requisit de ser "suficient per accedir de forma funcional a Internet", tal com estableix l'apartat 2 de l'article 4 de la Directiva del servei universal. Conclou que és necessari mantenir el seguiment de la situació, sense modificar el servei universal per incloure-hi l'accés a Internet per banda ampla ni les comunicacions mòbils, d'acord amb la interpretació del concepte de servei universal de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de març. Afirmar, però, que es fa necessària una reflexió sobre el concepte de l'obligació de servei 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".³

2.1.2. La Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009

Després de la revisió del servei universal de l'any 2008 s'aprova la Directiva 2009/136/CE del Parlament i del Consell, de 25 de novembre de 2009, per la qual es modifiquen la Directiva 2002/22/CE, relativa al servei universal i als drets dels usuaris en relació amb les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques; la Directiva 2002/58/CE, relativa al tractament de les dades personals i a la protecció de la intimitat en el sector de les comunicacions electròniques, i el Reglament (CE) núm. 2006/2004, sobre la cooperació en matèria de protecció de consumidors.

La Directiva 2009/136/CE, de 25 de novembre, no inclou la garantia de la connexió en banda ampla en la prestació del servei universal, per les dades i les conclusions de la revisió periòdica esmentada. És a dir, l'estàndard europeu de servei universal no preveu la connexió a Internet mitjançant tecnologies de banda ampla.

En concret, la Directiva 2009/136/CE modifica l'article 4 de la Directiva 2002/22/CE, de 7 de març, en relació amb la garantia del subministrament d'accés des d'una ubicació fixa a la xarxa pública telefònica, i estableix 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.

³ Comunicació de la Comissió de 2008, relativa a la segona revisió periòdica de l'abast del servei universal, pàg. 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 es preveu, doncs, la connexió per banda ampla com a prestació de servei universal, encara que es fa referència expressa a la necessitat de tenir presents, per a l'accés funcional a Internet, les tecnologies dominants utilitzades per la majoria dels abonats i la viabilitat tecnològica (article 4.2 de la Directiva del servei universal), com ja es feia en la versió originària d'aquest article 4.

De fet, com s'ha vist, la revisió periòdica de l'abast de les obligacions de servei universal de 2008 no va ser conclusiva respecte de la incorporació de la banda ampla com a garantia de servei universal. En aplicació dels criteris que la Directiva 2002/22/CE preveu perquè una prestació sigui de servei universal (el risc d'exclusió social en vista del grau de disponibilitat de determinats serveis per als consumidors —ús per la majoria— i la identificació dels beneficis nets generals que es deriven de la seva disponibilitat i consegüent intervenció pública per suplir la ineficàcia del mercat per prestar-los —principi de subsidiarietat davant la fallada del mercat—), la Comissió Europea va considerar que en aquell moment la banda ampla no era d'ús generalitzat i, per tant, no es va considerar oportú incorporar-la al servei universal.

Tot i això, s'ha de dir que la Directiva 2009/136/CE, en la modificació que fa de la Directiva del servei universal, estableix una regulació més directa i específica per facilitar l'accés als usuaris amb discapacitats i als de la tercera edat i per garantir la universalització del servei. Posa l'accent en aquest segment particular de la societat i inclou disposicions particulars relatives a determinats aspectes dels equips terminals destinats a facilitar l'accés als usuaris finals amb discapacitats.⁴

2.2. La flexibilitat del servei universal: estàndard europeu i estàndards nacionals. La banda ampla bàsica com a prestació nacional de servei universal

De l'anterior marc normatiu es pot concloure que, a hores d'ara, la garantia europea de l'accés funcional a Internet que s'inclou com a presta-

ció de servei universal (connexió a la xarxa pública telefònica des d'una ubicació fixa que ha de garantir als usuaris la possibilitat d'accedir a la prestació del servei de dades i permetre l'accés funcional a Internet) no estableix la connexió amb tecnologies de banda ampla.

A partir de l'aprovació de la Directiva 2009/136/CE, de 25 de novembre, hi ha dos estàndards diferents de servei universal: per un costat, el que es podria anomenar *estàndard europeu de servei universal*, que no inclou la banda ampla; i per l'altre, el dit *estàndard nacional de servei universal* o de cada estat membre, que sí que pot preveure la connexió a Internet mitjançant tecnologies de banda ampla, d'acord amb el criteri de flexibilitat que introdueix la Directiva del 2009 i que permet als estats membres d'incorporar connexions de banda ampla al sistema de finançament del servei universal.

Així doncs, la Directiva 2009/136/CE, tot i que defuig modificar el contingut del servei universal en l'àmbit europeu, és sensible a les divergències existents entre els estàndards nacionals del servei universal (es pot pensar en els estats membres darrerament incorporats, per exemple). Per això, possibilita l'aplicació d'un criteri de flexibilitat que permet als estats membres d'incorporar al servei universal connexions de banda ampla, si aquestes són d'ús majoritari. La Directiva disposa, en concret, que correspon als estats membres la facultat de determinar la velocitat de transmissió de dades que permeti l'accés funcional a Internet, tenint en compte les circumstàncies específiques dels mercats nacionals (considerant 5è i 6è):

“(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 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

⁴ Modifica l'article 7 de la Directiva 2002/22/CE a fi que els estats membres garanteixin que els usuaris finals amb discapacitats tinguin accés als serveis de comunicacions electròniques, per la qual cosa poden adoptar mesures específiques tenint en compte les circumstàncies nacionals.

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”.

D'altra banda, encara queda oberta la qüestió, del tot rellevant, relativa a si la categoria del servei universal és la més adequada per a la universalització de l'accés a Internet per tecnologies de banda ampla. Com s'ha apuntat més amunt, en la segona revisió periòdica del servei universal de l'any 2008, la Comissió Europea posa l'accent en aquesta qüestió:

“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”.⁵

I aquest debat no és gens inoportú avui dia, perquè la Comissió ha engegat una estratègia clara en el sector de les comunicacions electròniques concretada en l'anomenada *Agenda Digital per a Europa 2020*, amb la voluntat d'universalitzar la banda ampla bàsica a tots els usuaris europeus com a molt tard l'any 2013, mitjançant la cobertura universal amb tecnologia mixta, combinant la fixa i la sense fils.

2.3. L'Agenda Digital per a Europa: l'objectiu 2020 d'universalització de la banda ampla ràpida i ultraràpida en el mercat únic digital

L'Agenda Digital per a Europa per al 2020 té per finalitat genèrica obtenir els beneficis econòmics i socials sostenibles que es puguin derivar d'un mercat únic digital basat en una Internet ràpida i ultraràpida i en unes aplicacions interoperables. És la primera de les set iniciatives per desenvolupar arran de l'Estratègia europea 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrat.

L'objectiu de l'Agenda és dibuixar la trajectòria que permeti maximitzar el potencial econòmic i social de les TIC i, en particular, d'Internet, com a suport essencial de l'activitat econòmica i social. Persegueix el foment de la innovació, el creixement econòmic i la millora de la vida quotidiana tant per als ciutadans com per a les empreses.

Respecte d'Internet, la Comissió Europea afirma de bon principi a l'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, 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”.

Tot i això, es constaten una sèrie de dificultats que impedeixen a Europa de prosperar en el camp de les TIC i aprofitar els beneficis potencials de l'economia digital. L'Agenda recull els

⁵ Comunicació de la Comissió de 2008, relativa a la segona revisió periòdica de l'abast del servei universal, pàg. 13

set obstacles més importants, els quals, per si sols o de manera combinada, posen en relleu la necessitat d'una acció política global i unificada en l'àmbit europeu. Els set obstacles són els següents: fragmentació dels mercats, manca d'interoperabilitat, increment de la ciberdelinqüència i risc de confiança escassa en les xarxes, absència d'inversió en xarxes en banda ampla, insuficiència dels esforços d'investigació i innovació, mancances en l'alfabetització i la capacitació digitals, i pèrdua d'oportunitats per fer front als reptes socials.

En concret, en relació amb l'absència d'inversió en xarxes de banda ampla, l'Agenda Digital assenyala que és necessari fer molt més per garantir el desplegament i l'adopció de la banda ampla per a tots, a velocitats creixents, mitjançant tecnologies tant fixes com sense fils, i també per facilitar la inversió en les noves xarxes ultraràpides d'Internet obertes i competitives que constituïran les artèries de l'economia del futur. La Comissió considera que tant les institucions europees com els estats membres s'han de centrar a crear incentius per fomentar la inversió privada, complementada per inversions públiques amb objectius seleccionats de manera acurada, sense que es produeixi una nova monopolització de les xarxes, i també per millorar l'atribució d'espectre.

Amb la voluntat de fer front a aquest obstacle específic al mercat únic digital, l'Agenda Digital fixa, com a objectiu per al 2020, un accés generalitzat a la Internet ràpida i ultraràpida i a un preu competitiu. L'objectiu és aconseguir que les xarxes de banda ampla bàsica ofereixin cobertura a tots els ciutadans de la Unió Europea l'any 2013 i que el 2020 tots els ciutadans europeus tinguin accés a unes velocitats d'Internet de 30 megabits per segon o superiors (banda ampla ràpida), i que la meitat de les llars europees estiguin abonades a connexions d'Internet de 100 megabits per segon o superiors (banda ampla ultraràpida).⁶

Per assolir aquestes fites, l'Agenda estableix que s'ha de dissenyar una política global, basada en una combinació de tecnologies, que se centri en dos objectius paral·lels: per un costat, garantir

la cobertura universal de la banda ampla (combinant la fixa i la sense fils) amb velocitats d'Internet que vagin augmentant gradualment fins als 30 megabits per segon i superiors; i, per l'altre, fomentar el desplegament i l'adopció de les xarxes d'accés de nova generació en gran part del territori de la Unió Europea per fer possibles connexions ultraràpides d'Internet superiors als 100 megabits per segon.

En conseqüència, per garantir la cobertura universal de la banda ampla amb velocitats creixents, la Comissió entén que és imprescindible una intervenció pública decidida, plenament justificada pels beneficis col·laterals que aquestes xarxes generen per a l'economia i la societat. Sosté que les polítiques públiques han de garantir una cobertura universal de la banda ampla a velocitats creixents, i evitar la concentració de les xarxes ràpides en unes zones concretes d'alta densitat amb costos importants d'entrada i preus elevats. Aquestes polítiques haurien d'abaratir el desplegament de la banda ampla en tot el territori de la Unió Europea, garantir una planificació i una coordinació adequades i reduir les càrregues administratives. La Comissió posa com a exemples la garantia per les autoritats competents que les obres d'enginyeria civil pública i privada tinguin en compte les xarxes de banda ampla i que s'apliquin drets de pas i es cartografiïn les infraestructures prèvies disponibles adequades per al cablejat.⁷

En aquesta universalització de l'accés a Internet per banda ampla a velocitats creixents, les tecnologies sense fils (per terra i per satèl·lit) estan cridades a desenvolupar-hi un paper essencial, en tant que garanteixen la cobertura de totes les zones, incloses les rurals. El problema que cal resoldre per a l'ús d'aquesta modalitat d'accés a la banda ampla és, segons remarca l'Agenda Digital, la millora de l'eficiència en l'accés i ús de l'espectre radioelèctric, que ja pateix una certa congestió. Per això, la Comissió afirma que la política europea de l'espectre s'ha d'orientar a una gestió eficient d'aquest recurs.⁸

Com s'ha apuntat, també hi ha de tenir un paper fonamental el desplegament de les xar-

⁶ S'ha de tenir en compte que l'any 2010, en el moment en què es va adoptar l'Agenda Digital, només un 1% dels europeus disposaven d'una connexió ràpida a Internet per fibra, davant del 12% dels japonesos i el 15% dels coreans del sud.

⁷ En aquest sentit es pot veure el ja esmentat Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, pel qual es transposen directives en matèria de mercats interiors d'electricitat i gas i en matèria de comunicacions electròniques i pel qual s'adopten mesures per a la correcció de les desviacions per desajustaments entre els costos i els ingressos dels sectors elèctric i de gas.

xes de nova generació⁹, xarxes molt més ràpides que les de primera generació (vinculades a les xarxes de televisió per cable i de telèfon). Per fomentar aquest desplegament i estimular el mercat en xarxes obertes i competitives, la Comissió va elaborar la Recomanació de 20 de setembre de 2010, relativa a l'accés regulat a les xarxes d'accés de nova generació.

Finalment, l'Agenda Digital inclou una sèrie d'accions que ha de dur a terme la Comissió Europea —entre d'altres, l'adopció d'una comunicació sobre banda ampla el mateix any 2010¹⁰— i unes altres que han de dur a terme els estats membres, en concret: elaborar i fer operatius, com a molt tard l'any 2012, els plans nacionals de banda ampla que compleixin objectius de cobertura, velocitats i assimilació definits en l'Estratègia europea 2020; prendre mesures, incloses les legislatives, per facilitar la inversió en banda ampla; utilitzar plenament els Fons estructurals i de desenvolupament rural (FEDER) que ja estiguin assignats per a la inversió en infraestructures i serveis de TIC, i aplicar el programa europeu de política d'espectre per garantir l'atribució coordinada de l'espectre necessari per aconseguir l'objectiu d'una cobertura del 100% d'Internet de 30 megabits per segon per al 2020.

2.4. La revisió periòdica del servei universal de l'any 2011: el debat sobre la idoneïtat del servei universal

Per resoldre la qüestió esmentada més amunt sobre la idoneïtat en un futur proper del servei universal en el sector de les comunicacions electròniques, i, en particular, en la universalització de la banda ampla, la Comissió Europea es va comprometre l'any 2008 a fer una consulta a les parts interessades. La consulta es va fer entre març i maig de 2010 per concloure si era necessari o no revisar el plantejament i els principis generals de la Unió Europea relatius al servei universal en les comunicacions electròniques, un sector caracteritzat per una competitivitat creixent. Es pretenia aclarir si l'obligació de servei universal s'ha de convertir en un instrument

proactiu en l'àmbit de la banda ampla i, per tant, té una funció per complir en la consecució de l'objectiu “banda ampla per a tothom”, o bé si aquesta universalització s'ha de resoldre amb altres mesures estratègiques nacionals i de la Unió Europea.

Els resultats de la consulta es recullen en la Comunicació de la Comissió Europea de 23 de novembre de 2011, que també inclou la tercera revisió periòdica de l'abast del servei universal. Segons la Comunicació, les opinions expressades van ser molt diverses, però no es va aconseguir cap consens sobre el paper que podia tenir, en un futur proper, l'obligació de servei universal per promoure els objectius europeus en matèria de banda ampla. De fet, els governs i les autoritats de regulació que van concórrer a la consulta van ser partidaris de mantenir les característiques fonamentals de l'obligació de servei universal.¹¹

D'altra banda, la Comissió pren en consideració una sèrie de dades de l'any 2011 que els estats membres han de tenir molt presents en l'aplicació del criteri de flexibilització de l'abast del servei universal en relació amb les velocitats de la banda ampla, a fi que no comporti efectes negatius en els mercats ni freni la innovació tecnològica en aquest camp. Remarca que el mercat de la banda ampla a la UE-27 encara no és un mercat madur, sinó que es caracteritza per la innovació i l'evolució dinàmica, i que és probable que, com a resultat de l'evolució tecnològica, competitiva i reglamentària, la cobertura de la banda ampla s'ampliï de manera considerable.

Les dades esmentades es resumeixen de la manera següent: mentre les xarxes de banda ampla fixes estan disponibles, de mitjana, per al 95,1% de la població de la UE, aquesta xifra només és del 82,2% en les zones rurals de la Unió i el 60% o menys en les zones rurals de Bulgària, Eslovàquia, Polònia, Romania i Xipre. El cost del desplegament o de la millora de les infraestructures de banda ampla en zones deficitàries és molt considerable. Així, segons un estudi encarregat per la Comissió, garantir la disponibilitat (cobertura) i l'assequibilitat

⁸ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: *Promover el uso compartido de recursos del espectro radioeléctrico en el mercado interior*, de 3 de setembre de 2012, COM (2012) 478-final.

⁹ New generation access (NGA).

¹⁰ Comunicació sobre la banda ampla que n'estableixi el marc comú: *Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital* [COM (2010) 472-final].

¹¹ En el mateix sentit es va pronunciar el Parlament europeu en la Resolució de 5 de juliol de 2011, sobre servei universal i el número d'urgència 112, en què remarca la importància de l'obligació de servei universal en tant que xarxa de seguretat per fer possible la cohesió social.

(tarifes socials subvencionades) d'una connexió de banda ampla de dos megabits per segon (basada en la combinació de tecnologies per cable i sense fils) mitjançant l'obligació de servei universal implicaria per a la UE un cost net total de 13.600 milions d'euros al llarg de cinc anys.¹²

Per això, la Comissió recorda que la Directiva 2009/136/CE, de 25 de novembre, reconeix la gran diversitat existent a la UE-27 i concedeix als estats membres la flexibilitat necessària per determinar velocitats de transmissió de dades corresponents a l'obligació de servei universal, en funció de les condicions nacionals i de finançament dels costos nets associats. També adverteix, però, el següent:

"[...] 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".¹³

De fet, la mateixa Comunicació de 2011, en l'apartat relatiu a la tercera revisió de l'abast del servei universal, es planteja la viabilitat d'incloure la banda ampla en aquesta obligació

i, de resultes de les dades existents, conclou que, en l'àmbit de les llars, la utilització de la banda ampla és encara minoritària i que no es compleix el requisit que imposa la Directiva del servei universal de ser emprat per la gran majoria de la població. I, el que encara és més important segons la Comissió, tenint en compte les disparitats existents de la demanda a escala nacional, els costos que implica en l'àmbit de la UE l'obligació de servei universal de banda ampla recaurien de manera desproporcionada en els proveïdors de telecomunicacions i, en última instància, en els consumidors dels estats membres. Els costos que genera assegurar la cobertura universal de banda ampla serien especialment elevats en països amb una població dispersa, una orografia difícil o unes infraestructures menys desenvolupades. Per tant, la inclusió de la banda ampla en l'abast o el contingut de l'obligació de servei universal a la UE no compliria, en aquests moments, el segon criteri establert per la Directiva, és a dir, produir uns beneficis nets generals a tots els consumidors europeus¹⁴.

Així doncs, la revisió del servei universal del 2011 conclou, per un costat, no incloure la banda ampla com a prestació europea del servei universal en el sector de les comunicacions electròniques¹⁵; i per l'altre, mantenir les característiques fonamentals de l'obligació de servei universal en aquest sector, si bé el debat entorn d'aquesta qüestió encara és obert i caldrà reprendre'l a la propera revisió periòdica de l'any 2013.

¹² Comunicació 2011, pàg. 5.

¹³ Comunicació 2011, pàg. 6.

¹⁴ Comunicació 2011, pàg. 8.

¹⁵ Comunicació 2011, pàg. 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 PRESTACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL “CONNEXIÓ A INTERNET AMB BANDA AMPLA”: REGULACIÓ VIGENT DE LA BANDA AMPLA BÀSICA I QÜESTIONS DE FUTUR

3.1. Regulació vigent: és suficient la banda ampla bàsica per a un accés funcional a Internet?

L'accés per tecnologies de banda ampla es caracteritza per l'alta velocitat i l'accés permanent a Internet, bé mitjançant connexions fixes (cable, fibra òptica, PLC), sense fils fixes (accés públic per satèl·lit, Wi-Fi, WIMAX) o per connexions mòbils (banda ampla mòbil: telèfon mòbil, tecnologia 3G o superior, UMTS/WIMAX mòbil, USB, targeta PC portàtil). En l'àmbit internacional i europeu ja es diferencia entre banda ampla bàsica, ràpida i ultraràpida, com s'ha vist en l'Agenda Digital 2020, atenent les diferents velocitats de transmissió (Mbps).

A Espanya, la regulació vigent de la connexió a Internet per tecnologies de banda ampla com a prestació de servei universal parteix de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, que modifica la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions, per introduir “com a element integrant del servei universal la connexió a banda ampla a una velocitat d'1 Mbit per segon, proveïda a través de qualsevol tecnologia. Les condicions de prestació del servei de connexió de banda ampla a la xarxa pública s'han d'establir mitjançant un reial decret”¹⁶ (exposició de motius).

L'article 52 de la Llei d'economia sostenible estableix que:

“1. La connexió a la xarxa pública de comunicacions amb capacitat d'accés funcional a Internet, garantida pel servei universal de telecomunicacions, ha de permetre comunicacions de dades en banda ampla a una velocitat en sentit descendent d'1Mbit per segon. Aquesta connexió es pot proveir a través de qualsevol tecnologia.

El Govern, [...], mitjançant un reial decret, [...] pot actualitzar aquesta velocitat d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte els serveis utilitzats per la majoria dels usuaris”.

Segons especifica la disposició addicional única (termini per a la convocatòria dels procediments de licitació corresponents) de l'Ordre 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 desplegament d'aquestes previsions legals s'aprova el Reial decret 726/2011, de 20 de maig, pel qual es modifica el Reglament sobre les condicions per a la prestació de serveis de comunicacions electròniques, el servei universal i la protecció dels usuaris, aprovat pel Reial decret 424/2005, de 15 d'abril.

La modificació que porta a terme el Reial decret 726/2011, de 20 de maig, té per finalitat concretar els termes de la incorporació de la banda ampla com a prestació de servei universal, i també transposar parcialment a l'ordenament

¹⁶ Anteriorment l'article 7 de la Llei 56/2007, de 28 de desembre, de mesures d'impuls de la societat de la informació, havia modificat l'apartat a de l'article 22.1 de la Llei 32/2003, de 3 de novembre. La literalitat d'aquest precepte donava a entendre que la garantia del servei universal havia d'incloure en un futur la connexió en banda ampla: “[...] la connexió ha de permetre comunicacions en banda ampla en els termes que defineixi la normativa vigent”.

jurídic intern els canvis introduïts en el marc del servei universal per la Directiva 2009/136/CE, de 25 de novembre.

Pel que fa a la banda ampla, el nou Reial decret concreta que la prestació d'aquest element del servei universal es refereixi a la possibilitat de (article 28.1.b):

“b) Establir comunicacions de dades a velocitat suficient per accedir de manera funcional a Internet. A aquests efectes i en virtut del que estableix l'article 52 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, la connexió a la xarxa ha de permetre comunicacions de dades en banda ampla a una velocitat en sentit descendent d'1 Mbit per segon.

Aquest valor es refereix a la velocitat global de dades de l'enllaç d'usuari d'accés a la xarxa, i comprèn tant la capacitat de transport de dades neta que ofereix l'enllaç a cada usuari, com les tares de sincronització, control, operacions, correcció d'errors o altres funcions específiques de l'accés. Per a la tecnologia ADSL aquesta velocitat global es correspon amb la de sincronització dels mòdems.

En relació amb cada usuari l'operador designat ha de garantir que aquesta velocitat global de dades que ha de proporcionar la connexió, mitjanada al llarg de qualsevol període de 24 hores, no sigui inferior a un megabit per segon. Mitjançant Ordre del ministre d'Indústria, Turisme i Comerç es poden establir les definicions i mètodes de mesura d'aquest paràmetre relatiu a la velocitat mitjana oferta a cada usuari”.

Aquesta regulació ha estat de nou rectificada recentment pel Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, pel qual es transposen les directives en matèria de mercats d'electricitat i gas i en matèria de comunicacions electròniques, i pel qual s'adopten mesures per a la correcció de les desviacions pels desajustaments entre els costos i els ingressos dels sectors elèctrics i de gas.

La modificació legislativa de la Llei general de telecomunicacions (LGT) que efectua aquest Reial decret llei preveu, però, idèntica velocitat de transmissió de dades per banda ampla (article 22.1 de l'LGT, amb la nova redacció donada pel Reial decret llei 13/2012):

“Sota l'esmentat concepte de servei universal s'ha de garantir, en els termes i les condicions que per reglament determini el Govern, que:

a) Tots els usuaris finals puguin obtenir una connexió a la xarxa pública de comunicacions electròni-

ques des d'una ubicació fixa sempre que les seves sol·licituds es considerin raonables en els termes que per reglament es determinin. La connexió ha de permetre realitzar comunicacions de veu, fax i dades, a una velocitat suficient per accedir de forma funcional a Internet. La connexió a la xarxa pública de comunicacions amb capacitat d'accés funcional a Internet ha de permetre comunicacions de dades en banda ampla a una velocitat en sentit descendent d'1 Mbit per segon. El Govern pot actualitzar aquesta velocitat d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte els serveis utilitzats per la majoria dels usuaris”.

El que sí que introdueix aquesta darrera modificació com a nova prestació de servei universal és l'oferta de paquets de tarifes especials per a determinats segments de la societat (article 22.f de l'LGT, amb la nova redacció donada pel Reial decret llei 13/2012):

“[Que] S'ofereixin als consumidors que siguin persones físiques, d'acord amb condicions transparents, públiques i no discriminatòries, opcions o paquets de tarifes que difereixin de les aplicades en condicions normals d'explotació comercial amb l'objecte de garantir, en particular, que les persones amb necessitats socials especials puguin tenir accés a la xarxa i als serveis que componen el concepte de servei universal. Amb el mateix objecte es poden aplicar, quan sigui procedent, limitacions de preus, tarifes comunes, equiparació geogràfica o altres règims similars a les prestacions incloses en aquest article”.

Tot seguit cal preguntar-se si aquesta regulació i garantia de la connexió a Internet per banda ampla bàsica, en tant que es refereix només a una velocitat d'un megabit per segon en sentit descendent, és suficient per complir els objectius de futur de la banda ampla de més capacitat (banda ràpida i ultraràpida) a què es refereix l'Agenda Digital per a Europa 2020 i amb la seva primera fita per l'any 2013: la universalització de la banda ampla bàsica.

Cal qüestionar-se també si la velocitat d'un megabit per segon en sentit descendent permet un accés funcional a Internet des d'una ubicació fixa, com preveu la legislació vigent, o és necessari augmentar de manera progressiva la velocitat de la transmissió com a element del servei universal, tenint en compte, en tot cas, la incidència que té aquest augment en les inversions a càrrec dels operadors i els beneficis nets generals, d'acord amb els fonaments europeus del servei universal.

3.2. La universalització de la connexió a Internet per tecnologies de banda ampla: qüestions de futur

L'interrogant que planteja la universalització futura de la banda ampla amb velocitats creixents de transmissió de dades és el paper que ha de tenir la més important i típica obligació de servei públic en el sector de telecomunicacions: el servei universal.

La Comissió Europea, en la segona revisió periòdica de l'abast del servei universal de 2008, ja afirmava el següent:

“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”.¹⁷

La qüestió essencial és, doncs, si el servei universal en l'àmbit de la Unió Europea esdevé una eina adequada per afavorir el desenvolupament de la banda ampla —i, en cas afirmatiu, quan i com s'ha de recórrer a aquesta categoria— o si resultarien més eficients altres instruments de la política comunitària i, si s'escau, quins.

Sobre la base d'aquestes reflexions s'aprova la Directiva 2009/136/CE, que modifica la Directiva 2002/22/CE, de 7 de març, i estableix el criteri de flexibilitat respecte de la banda ampla com a prestació de servei universal atenent la situació de cada estat membre de la Unió. Amb aquest criteri de flexibilitat, el servei universal en el sector de les comunicacions electròniques deixa de tenir un contingut homogeni arreu de la Comunitat Europea.

L'any 2011, amb la tercera revisió de l'abast del servei universal, la Comissió fa, a més, un advertiment als estats membres respecte de la inclusió de la banda ampla com a obligació de servei universal en el sentit següent:

“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”.¹⁸

Per això, respecte de l'aplicació de l'obligació de servei universal de l'accés funcional a Internet a velocitats de banda ampla a escala nacional, la Comissió estableix unes directrius comunes i recomana als estats membres que estableixin un conjunt coherent de criteris similars als que s'utilitzen a escala europea per modificar l'abast de les obligacions de servei universal. Aquests criteris podrien ajudar a garantir la coherència i minimitzar la distorsió dels mercats, si s'escau, i acomplir alhora l'objectiu d'evitar l'exclusió social.

En aquest sentit, la Comissió suggereix als estats membres que valorin la possibilitat d'incorporar connexions de banda ampla a l'obligació de servei universal quan la velocitat de transmissió de dades en qüestió la utilitzi a escala nacional: a) almenys la meitat de les llars; i b) almenys el 80% de totes les llars amb una connexió de banda ampla.¹⁹ Així mateix, recomana que valorin: a) la disponibilitat prevista de la banda ampla en el mercat sense intervenció pública; b) els desavantatges socials i econòmics per als que no tinguin accés a una connexió de banda ampla, i també els usuaris finals amb discapacitats; c) el cost de la intervenció pública mitjançant l'obligació de servei universal i la comparació amb els costos de plantejaments diferents, i d) els avantatges de la intervenció pública i les seves repercussions en la competència, distorsions del mercat i objectius estratègics més generals. D'aquesta manera, només es justificaria la intervenció pública quan els beneficis superessin els costos.

Una vegada establertes aquestes directrius comunes, de nou la Comissió conclou l'any 2011 —com ja s'ha avançat— que són els estats membres els que, atenent les condicions nacionals particulars, d'acord amb el principi de subsidiarietat i el criteri de flexibilitat introduït per la Directiva del 2009, poden determinar com a prestació de servei universal una determinada velocitat de transmissió de dades en les connexions a la xarxa que ofereixin un accés funcional a Internet, és a dir, una determinada velocitat de banda ampla bàsica.

Tot i això, el recurs a l'instrument del servei universal es considera residual en aplicació del principi de subsidiarietat i, en conseqüència,

¹⁷ Comunicació 2008, pàg. 10.

¹⁸ Comunicació 2011, pàg. 11.

quan el mercat i altres instruments normatius i financers no facin possible la cobertura universal de banda ampla.

Caldrà, a la fi, esperar la revisió del servei universal de l'any 2013 per concloure si l'obligació

de servei universal és idònia per a la universalització de la banda ampla bàsica o ho són les forces del mercat i la lliure competència, sense que en cap cas es posin en perill la cohesió social i el dret a la igualtat digital.²⁰

¹⁹ Comunicació 2011 (pàg. 12), en què s'assenyala que més del 80%, de mitjana, dels abonats a xarxes de banda ampla fixes a la UE disposen de velocitats de banda ampla superiors a dos megabits.

²⁰ Comunicació 2011 (pàg. 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. ÚS DELS MITJANS ELECTRÒNICS PER LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I BANDA AMPLA: MARC NORMATIU. EL DRET A LA IGUALTAT DIGITAL

4.1. L'ús dels mitjans electrònics per les administracions públiques catalanes: marc normatiu

Des del 2006 s'han aprovat un seguit de lleis — estatals i autonòmiques — que justifiquen la necessitat d'universalitzar l'accés a Internet per banda ampla perquè preveuen l'ús preferent de la via electrònica com a mitjà de comunicació entre els ciutadans i les administracions públiques.

Són principalment les següents: la Llei estatal 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, desplegada parcialment pel Reial decret 1671/2009, de 6 de novembre; la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya, i la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

Aquestes normes reconeixen drets específics dels ciutadans davant l'actuació administrativa per via electrònica, que han de ser en tot cas considerats des de la perspectiva del dret a la igualtat digital o, el que és el mateix, el dret universal a l'accés a Internet amb connexions de banda ampla bàsica —i, més endavant, ràpida i ultraràpida— que compleixin els requisits legals de qualitat, accessibilitat i assequibilitat.

També les instàncies europees, mitjançant, entre d'altres, la Directiva 2006/123/CE del Parlament

Europeu i del Consell, de 12 de desembre, relativa als serveis en el mercat interior (Directiva de serveis), aposten fermament per l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les administracions competents i els prestadors d'activitats econòmiques de serveis, com a mecanisme de simplificació i reducció de càrregues administratives que ha de facilitar un mercat únic de serveis i un més alt creixement econòmic. N'és un exemple clar la introducció de l'anomenada *finestreta única*, és a dir, un punt comú de tramitació electrònica i a distància de molts procediments administratius, que la Llei catalana 26/2010, del 3 d'agost, preveu també per a les relacions entre l'Administració i els ciutadans.²¹

Aquest marc normatiu —europeu, estatal i autonòmic— és, doncs, la mostra clara d'una aposta ferma per l'ús de les noves tecnologies per part de les administracions públiques en tots els àmbits, que no serà una realitat sense l'accés universal a les infraestructures de banda ampla amb unes velocitats de transmissió de dades progressives fins arribar a les fites marcades per l'Agenda Digital Europea 2020.

La comunicació i l'actuació administrativa per mitjans electrònics requereixen, a curt termini, infraestructures de banda ampla ràpida per complir els principis que regeixen les relacions entre ciutadania i administracions públiques, com ara la celeritat, l'eficàcia, l'eficiència, la seguretat i la igualtat.

²¹ En concret, d'acord amb l'article 40: "1. Els ciutadans poden obtenir informació relativa als serveis públics i als procediments administratius de competència de les administracions públiques catalanes, i realitzar els tràmits corresponents, per mitjans electrònics i a distància mitjançant un lloc web comú o finestreta única.

2. En particular, en procediments administratius relatius a l'accés a una activitat econòmica i a l'exercici d'aquesta, les persones interessades podran realitzar els tràmits mitjançant una finestreta única, per mitjans electrònics i a distància, i a obtenir per aquesta via la informació següent:

a) Els requisits, els procediments i els tràmits necessaris per a accedir a l'establiment o a l'exercici d'activitat econòmica.

b) Les dades dels òrgans de les respectives administracions públiques competents en matèria d'accés a les diferents activitats econòmiques.

c) Els mitjans i les condicions d'accés als registres i les bases de dades públics relatius a les activitats econòmiques.

d) Les vies de reclamació i de recurs en cas de controvèrsia.

e) Les dades d'associacions sectorials i altres organitzacions que presten assistència pràctica sobre les diferents activitats econòmiques.

3. La finestreta única pot funcionar en xarxa interadministrativa per a facilitar l'accés als tràmits dels procediments administratius de competència de les diferents administracions públiques".

4.2. Accés als serveis públics per mitjans electrònics i tecnologies de banda ampla. El dret a la igualtat digital

Les comunicacions electròniques són serveis d'interès general la prestació dels quals, si bé sotmesa a les regles de la competència, no pot faltar als ciutadans. Davant de les irregularitats del mercat, els poders públics han de preveure els mecanismes adequats per garantir aquests serveis bàsics a tots els ciutadans, en igualtat de condicions d'accés en tot el territori nacional. Aquest component social és inherent a la idea de servei universal en el sector de les comunicacions electròniques. Es tracta, de fet, d'un tipus de serveis que es consideren indispensables per al desenvolupament de la persona i, per això, es consideren serveis bàsics o serveis essencials.

A la ja reiterada segona revisió periòdica del servei universal de l'any 2008, la Comissió Europea reconeix que, si bé la lliure competència entre els operadors afavoreix l'accés cada cop més assequible a tota classe de serveis, com ara les comunicacions mòbils i la banda ampla, de ben segur que hi ha zones geogràfiques en què serà poc probable que el mercat ofereixi aquests serveis en un temps raonable, amb un risc clar d'exclusió digital. S'afirma així que:

“A medida que progresa la adopción del acceso a Internet de banda ancha y aumenta 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”.²²

És indiscutible, doncs, el reconeixement de la falta d'universalització de les comunicacions electròniques en pla d'igualtat i el risc que hi ha d'exclusió digital.

Tampoc no es pot negar que l'accés a Internet per tecnologies de banda ampla haurà de potenciar i facilitar molt més la participació

activa en la societat i, fins i tot, davant de les institucions públiques. Els ciutadans utilitzen cada cop més els serveis electrònics en els camps de la salut, l'educació, l'activitat professional, els intercanvis comercials, però també per exercir drets fonamentals i llibertats públiques, com ara la participació en els assumptes públics. Internet també és un mitjà de comunicació i relació indispensable per al creixement de les petites i mitjanes empreses.

Internet és, alhora, una plataforma d'interrelació i els serveis que s'hi ofereixen són, sens dubte, fruit dels avenços tecnològics que, per un costat, faciliten la creació de nous sectors econòmics; i per l'altre, repercuteixen en les condicions de benestar dels ciutadans. És per això que la Comissió Europea considera de màxima importància que les comunicacions electròniques estiguin disponibles per als ciutadans i les empreses, independentment de la seva localització geogràfica, a un preu assequible i amb una qualitat especificada.

Per tant, la igualtat digital no significa només igualtat davant de la prestació de serveis públics i d'interès general a través de mitjans electrònics, sinó també igualtat davant l'accés a les tecnologies que ens permeten relacionar-nos i desenvolupar-nos socialment i laboralment per mitjans electrònics sense un cost econòmic elevat que impliqui que determinats grups socials es trobin apartats de l'accés a les comunicacions electròniques o, en particular, en situació d'inferioritat o de discriminació respecte de l'accés a l'ús d'Internet per banda ampla.

En l'accés a determinats serveis públics, i també a serveis d'iniciativa privada vinculats al desenvolupament personal i social de l'individu, es poden trobar diferències importants entre territoris i segments socials diferents, per les dificultats d'accés, i també, cada cop més, per la velocitat diferent de transmissió de dades. Ens trobem, de fet, davant diferents ritmes socials en l'accés a les comunicacions electròniques i als serveis que s'hi presten perquè no està del tot garantida la igualtat en l'accessibilitat de les tecnologies més avançades, com ara la banda ampla.

En vista de tot això, es fa necessari reflexionar sobre el comportament que han de tenir els poders públics, entre els quals els reguladors, davant d'aquest progrés tecnològic que comporta, de manera paral·lela, situacions de desi-

²² Comunicació 2008, pàg. 10.

gualtat material en l'accés i el gaudiment d'aquestes tecnologies i serveis. Sens dubte, els poders públics han de posar tots els mitjans al seu abast per garantir aquest dret a la igualtat i evitar la fractura i l'exclusió digitals de determinats segments socials i, fins i tot, de sectors empresarials concrets.

I, per universalitzar la banda ampla bàsica i, fins i tot, la banda ampla ràpida, una de les accions imminents que cal dur a terme és la modificació de la normativa que dificulta l'establi-

ment d'infraestructures de desplegament de xarxes de nova generació, iniciada ja amb l'aprovació del Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, tot i que hauria de continuar amb l'aprovació d'una legislació nova en matèria de telecomunicacions que atorgués la seguretat jurídica que requereixen el sector, els operadors i els usuaris de les comunicacions electròniques, i que garantís, en tot cas, el dret a la igualtat digital, bé mitjançant l'instrument del servei universal, bé mitjançant instruments i finançament diferents.

5. LA INVIABILITAT DE LA INCLUSIÓ DE LA TELEFONIA MÒBIL COM A OBLIGACIÓ DE SERVEI UNIVERSAL. LA GARANTIA DE LA PRESTACIÓ UNIVERSAL PER RÈGIM DE LLIURE COMPETÈNCIA

5.1. Criteris d'inclusió i de revisió periòdica del servei universal. La primera revisió de 2005

Des de la primera revisió europea dels elements o les prestacions que comprèn el servei universal en l'àmbit de les comunicacions electròniques s'ha qüestionat si calia incloure-hi la telefonia mòbil, juntament amb la connexió a Internet en banda ampla. Com s'ha apuntat en un apartat anterior, la Comissió Europea està obligada a revisar l'abast del servei universal cada tres anys d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte, entre altres aspectes, la mobilitat i les velocitats de transmissió permeses per les tecnologies dominants utilitzades per la majoria dels abonats.

D'acord amb l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE, del servei universal, en aquestes revisions la Comissió haurà de ponderar dos elements concrets a l'hora de decidir la inclusió d'una prestació dins el servei universal: a) l'existència d'una minoria de consumidors que seria objecte d'exclusió social per la falta de disponibilitat o manca d'ús de determinats serveis específics que estan disponibles i són utilitzats per la majoria; i b) la inclusió d'aquests serveis en el servei universal suposaria un benefici net general per a tots els consumidors en els casos en què no se subministrin al públic en condicions normals d'explotació comercial.

L'any 2005 la Comissió, en la comunicació relativa a la primera revisió periòdica del servei universal²³, va examinar per primer cop si calia modificar la regulació del servei universal per incloure-hi les comunicacions mòbils i la banda ampla.

De resultes del procés de consulta pública prèvia a l'informe de la Comissió, es va determinar que, sobre la base de les condicions nacionals aplicades a les llicències de mòbils, les xarxes mòbils (2G) arribaven com a mínim al 95% de la població de la UE-25. A partir d'aquestes dades, la Comissió va concloure que el subministrament en règim de competència de les comunicacions mòbils tenia com a conseqüència que els consumidors disposessin ja d'un accés generalitzat i assequible a aquest tipus de comunicacions, per la qual cosa no es donaven les condicions necessàries per incloure les comunicacions en el servei universal.²⁴ En altres paraules, el caràcter obert i competitiu dels mercats de les comunicacions mòbils permetia l'accés assequible i generalitzat dels consumidors sense que cap segment de la població es trobés en situació d'exclusió social per falta d'accés a la telefonia mòbil.

Tot i això, en la comunicació esmentada es plantejaven algunes qüestions, com ara si s'hauria d'incloure en el servei universal l'accés des de qualsevol ubicació i no només des d'una ubicació fixa, com s'ha anat establint fins ara. Així mateix, es recollia alguna preocupació, com ara si l'ampliació de l'abast del servei universal i el seu finançament no comportaria el fre de la competència entre els operadors, obstaculitzaria la inversió i frenaria la innovació.

La dada rellevant, però, és que la Comissió va concloure l'any 2005 que la situació d'accés a les comunicacions mòbils no complia les condicions que la Directiva del servei universal del 2002 imposa perquè s'inclogués en aquesta obligació de servei públic. En conseqüència,

²³ COM (2005) 2003 i SEC (2005) 660.

²⁴ Informe sobre el resultat de la revisió de l'abast del servei universal de conformitat amb l'article 15, apartat 2, de la Directiva 2002/22/CE: Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 7 d'abril de 2006 [COM (2006) 163 final], pàg. 3.

no va proposar cap modificació del servei universal per incloure-hi les comunicacions mòbils, si bé es va comprometre a obrir un debat de futur sobre la prestació del servei universal en aquest sector a partir del 2006.

5.2. La segona revisió de 2008: la constatació de la manca de requisits per incloure les comunicacions mòbils en el servei universal

Ja s'ha comentat que en la segona revisió periòdica del servei universal, que se sintetitza en la Comunicació de setembre de 2008,²⁵ la Comissió també va fer una reflexió genèrica sobre quin havia de ser el paper del servei universal com a instrument per abordar reptes més amplis a escala europea —en particular, garantir l'accés a la banda ampla— a fi d'obrir un debat al voltant de polítiques futures.

L'any 2008 la Comissió recorda que, segons la Directiva 2002/22/CE, del servei universal, l'expressió *accés des d'una ubicació fixa* fa referència a la residència primària de l'usuari final (considerant 8è)²⁶ i no a l'exigència que els operadors utilitzin tecnologia fixa, ja que, d'acord amb el principi de neutralitat tecnològica, no es poden imposar limitacions als mitjans tècnics —amb fils o sense fils— pels quals se subministra la connexió. Per això, el servei universal no cobreix la mobilitat personal, és a dir, l'accés en qualsevol lloc.²⁷

En aquesta segona revisió la Comissió constata que l'ús del mòbil ha experimentat un creixement considerable en els darrers anys. Així, mentre que al principi de l'any 2004 la mitjana d'ús de la telefonia mòbil per part de la població de la UE-25 era del 81%, al final de l'any 2007 la mitjana era del 112% de la població de la UE-27.

Les mateixes dades acrediten que cada vegada més els usuaris abandonen la telefonia fixa a favor de la mòbil, de manera que al voltant d'un 24% de les llars de la UE-27 utilitzen exclusivament telefonia mòbil (dades del final de l'any 2007), si bé la proporció varia segons l'estat membre. Així mateix, encara que l'assequibilitat (preus) depèn de les circumstàncies nacionals específiques, al final de l'any 2007 al consumidor europeu li resultava, de mitjana, més barat accedir als serveis de telefonia mòbil (13,69 euros) que a una línia fixa (14,90 euros).²⁸

A partir de les dades anteriors, la Comissió Europea es reafirma en la mateixa conclusió que va manifestar en la primera revisió del servei universal i també conclou que el subministrament de les comunicacions mòbils en règim de competència comporta que els consumidors europeus ja disposin d'un accés assequible generalitzat a aquest tipus de telefonia.

En conseqüència, entén que no es compleixen les condicions necessàries per incloure les comunicacions mòbils (telefonia mòbil) en el servei universal.

5.3. La tercera revisió de 2011: la reafirmació de la prestació universal per règim de competència del mercat

En la tercera i més recent revisió periòdica del servei universal, que consta en la Comunicació de la Comissió de 13 de novembre de 2011²⁹, s'assenyala com a primera data que l'índex global de penetració de la telefonia mòbil va arribar al 124,2% l'octubre de 2010 i que, respecte de l'assequibilitat, el preu mensual mitjà pateix un descens d'aproximadament el 30% respecte a l'any 2006. Des de la segona revisió periòdica del ser-

²⁵ Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament Europeu i al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions, de 25 de setembre, relativa a la segona revisió periòdica de l'abast del servei universal en les xarxes i serveis de comunicacions electròniques de conformitat amb l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE [COM (2008) 572-final].

²⁶ En aquest considerant s'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".

²⁷ En aquest sentit, l'esmentada Comunicació de 2008, pàg. 2.

²⁸ Dades esmentades en la Comunicació de la Comissió de 2008, pàg. 4.

²⁹ Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions: *El servei universal en l'àmbit de les comunicacions electròniques: informe sobre el resultat de la consulta pública i de la tercera revisió periòdica de l'abast del servei conforme a l'article 15 de la Directiva 2002/22/CE* [COM (2011) 795-final].

vei universal en el període 2008-2009, s'observa un augment en la implantació i un descens dels preus dels serveis de telefonia mòbil.

Aquestes dades confirmen, segons la Comissió, l'anàlisi feta en les revisions anteriors segons la qual, gràcies a unes comunicacions mòbils competitives, els consumidors tenen un accés generalitzat i assequible a aquests serveis, fet que elimina el risc d'exclusió social. Per tant, no es compleixen els criteris per incorporar la telefonia mòbil dins de l'abast de l'obligació de servei universal a la Unió Europea. Això no exclou, però, la utilització de la tecnologia sense fils per subministrar accés des d'una ubicació fixa conforme a l'obligació de servei universal.

Amb tot, la Comissió es compromet a continuar supervisant les necessitats especials de les persones amb discapacitats, en concret, les qüestions relacionades amb els serveis de telefonia mòbil, i en la propera revisió es donaran a conèixer els resultats.

El règim de competència dels operadors en el mercat de les comunicacions electròniques garanteix, doncs, la universalització d'una prestació en aquest sector —la telefonia mòbil— i, per això, aquesta prestació, element o servei concret ja no s'ha de garantir com a obligació de servei universal ni pel règim de finançament que aquest comporta.³⁰

³⁰ Segons les dades que consten en la Proposta de pla d'actuació 2012 de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, el mes d'agost de 2011 la penetració de la telefonia mòbil a Espanya va arribar a la xifra de 126 línies per cada 100 habitants (pàg. 6).

6. LA GARANTIA DE LA PRESTACIÓ DEL SERVEI UNIVERSAL. LA GARANTIA DE LA CONNEXIÓ A INTERNET MITJANÇANT TECNOLOGIES DE BANDA AMPLA

El servei universal, en l'àmbit de les comunicacions electròniques, es defineix, en grans trets, per tres notes específiques: a) disponibilitat d'un conjunt de serveis essencials, b) garantia de la qualitat en la seva prestació i c) un preu assequible.

En el marc europeu de regulació de les comunicacions electròniques, com s'ha vist, són els estats membres els que estan obligats a garantir les prestacions del seu estàndard nacional de servei universal. Per això, cal sistematitzar tot seguit les competències de les diverses administracions i institucions implicades en la garantia del servei universal d'acord amb les notes que el caracteritzen.

6.1. La garantia del preu assequible a mans de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics

Un dels elements clau de la regulació dels serveis d'interès general és la determinació dels preus que hauran de pagar els usuaris finals; en altres paraules, la garantia de l'accessibilitat dels preus en la prestació del servei universal.

Per això, la Directiva del servei universal estableix una sèrie de mesures relatives al control dels preus dels operadors designats per a la prestació del servei universal o dels que es trobin disponibles en el mercat, en cas que no s'hagin designat empreses en relació amb els serveis identificats com de servei universal. Així ho estableix la Directiva 2009/136/CE, que modifica l'article 9.1 de la Directiva del servei universal de 2002 i amplia l'abast del control de preus dels serveis inclosos en el servei universal (articles 4 a 7 de la Directiva), siguin prestats per operadors designats pels estats membres o no. Cal recordar que la nova directiva parteix de les realitats diferents dels estats europeus en la prestació dels elements diferents del servei universal, alguns dels quals poden ser pres-

tats directament pel mercat sense operadors designats a aquest efecte.

En primer lloc, la Directiva imposa l'obligació als estats membres de supervisar l'evolució i els nivells dels preus dels serveis qualificats com a servei universal i, en particular, en relació amb els nivells nacionals de preus al consum i de rendes. En segon lloc, la Directiva preveu la possibilitat que els estats membres imposin l'obligació d'equiparació geogràfica, és a dir, que els preus del servei universal siguin els mateixos a tot el territori nacional, independentment dels costos de la prestació del servei en cada zona o de règims similars. De la mateixa manera, els estats poden imposar limitacions de preus. En tercer lloc, la Directiva preveu la imposició d'obligacions destinades a segments d'usuaris específics amb necessitats especials. És el cas de paquets de tarifes especials per a discapacitats o persones amb rendes baixes.

Pel que fa a aquesta supervisió i control administratiu, i d'acord amb l'article 52.2 de la Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, és la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics (CDGAE) l'encarregada de garantir l'assequibilitat dels preus de les prestacions de servei universal en el camp de les comunicacions electròniques i, en concret, de la connexió a Internet mitjançant tecnologies de banda ampla:

"2. La Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, a proposta dels ministres d'Indústria, Turisme i Comerç i d'Economia i Hisenda, i amb l'informe previ de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, ha de garantir el caràcter assequible dels preus dels serveis inclosos dins del servei universal. En particular, pot fixar un preu màxim per a les connexions que permetin comunicacions en banda ampla incloses dins del servei universal."

El ja esmentat Reial decret 726/2011, de 20 de maig, concreta que s'entendrà que els preus inclosos en el servei universal són assequibles

per als usuaris quan es compleixin els objectius següents (article 35.1):

a) Que els preus dels serveis inclosos en el servei universal en zones d'alt cost, rurals, insulars i distants siguin comparables als preus d'aquests serveis en àrees urbanes, tenint-ne en compte, entre d'altres factors, els costos i els col·lectius amb necessitats socials especials de conformitat amb aquest reglament.

b) Que s'asseguri l'eliminació de barreres de preus que impedeixin a les persones amb discapacitat l'accés i ús dels serveis inclosos en el servei universal en condicions equivalents a la resta d'usuaris.

c) Que existeixi una oferta suficient, a preu uniforme, de telèfons d'ús públic en el domini públic d'ús comú, en tot el territori abastat per cada designació. Els preus de les trucades efectuades des d'aquests terminals han de ser comparables als de les efectuades pels abonats en aplicació de l'apartat a) anterior, tenint en compte els costos unitaris de la seva prestació a través de telèfons públics de pagament.

d) Que s'ofereixin plans de preus en els quals l'import de les quotes d'alta, el dels conceptes assimilats i el de les quotes periòdiques fixes d'abonament no limitin la possibilitat de ser usuari del servei.

e) Que el servei de consulta telefònica sobre números d'abonat, referit a l'article 31, sigui accessible a tots els usuaris del servei telefònic disponible al públic a preus que no suposin una limitació a les necessitats d'utilització d'aquest pels usuaris."

Per assolir aquests objectius, l'operador designat per a la prestació del servei universal, haurà d'oferir als seus abonats (article 35.2):

a) Programes de preus d'accés i ús dels serveis inclosos en el servei universal que permetin el màxim control de la despesa per part de l'usuari [...].

b) Possibilitat que l'usuari esculli la freqüència de facturació que millor s'adapti a les seves preferències, dins de les possibilitats que ofereix l'operador, les quals han d'incloure, com a mínim, la freqüència mensual.

c) Possibilitat de restringir i bloquejar per part dels usuaris, a través d'un procediment senzill i sense cap cost, les trucades internacionals i les que es facin a serveis amb tarifació addicional. Tot això sense perjudici que es pugui continuar fent el mateix tipus de trucades a través de mecanismes de selecció d'operador quan tinguin contractat el servei amb algun altre proveïdor sense la restricció o el bloqueig d'aquests tipus de trucades.

d) Publicitat i informació sobre les condicions de prestació dels serveis, especialment amb relació al principi d'accessibilitat i d'assequibilitat d'aquests.

e) Un nivell bàsic i gratuït de detall en les factures, perquè els consumidors puguin comprovar i controlar les despeses generades per l'ús dels serveis, així com efectuar un seguiment adequat de les seves pròpies despeses i utilització, i exercir amb això un nivell raonable de control sobre les seves factures.

f) Mitjans per a l'abonament previ, així com la possibilitat d'efectuar el pagament de la connexió de manera escalonada, quan així s'estableixi per resolució del secretari d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació."

La funció de la CDGAE és, doncs, garantir el caràcter assequible dels preus en els termes descrits, si bé no substitueix la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions en la seva funció d'anàlisi dels mercats, que inclou, també, el control dels preus.

D'aquesta manera, l'operador del servei universal pot estar subjecte a un doble control de preus: per un costat, el que exerceix la CMT, amb l'objectiu de resoldre els efectes de la manca de competència efectiva en el mercat, fet que eventualment pot comportar que la CMT reguli els preus; i, per l'altre, el que exerceix la CDGAE, a l'efecte de garantir l'assequibilitat del servei universal. En aquest sentit, l'exposició de motius de l'Ordre PRE/531/2007, de 5 de març, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, de 25 de gener de 2007, pel qual s'aproven les condicions per garantir l'assequibilitat de les ofertes aplicables als serveis inclosos en el servei universal, afirma que: "El fin del acuerdo no es substituir 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".

Les condicions generals per a l'assequibilitat de les ofertes aplicables als serveis inclosos en el servei universal es recullen en concret en aquesta Ordre PRE/531/2007, de 5 de març, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, de 25 de gener de 2007.

Així doncs, la CDGAE controla i garanteix l'assequibilitat de les quotes de connexió, de les d'abonament i de les trucades, per evitar modificacions de preus que restringeixin les possi-

litats d'accés i ús del servei telefònic i a Internet per banda ampla, prestats en el marc de servei universal.

En darrer lloc, correspon a la CMT l'elaboració d'un informe anual sobre l'evolució i el nivell de tarifes al públic aplicable als serveis pertanyents a les obligacions de servei universal i que siguin prestats per empreses designades, en particular en relació amb els nivells nacionals de preus al consum i de rendes (article 35.3 del Reial decret 726/2011, de 20 de maig).

Tot i això, el recent Reial decret llei 13/2012, de 30 de març, que modifica la Llei 32/2003, de 3 de novembre, general de telecomunicacions, estableix, en la nova redacció de l'article 22.1.f de l'LGT, que:

"El Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme ha de supervisar l'evolució i el nivell de la tarifació al públic dels conceptes que formen part del servei universal, bé siguin prestats per l'operador designat, o bé estiguin disponibles al mercat en cas que no s'hagin designat operadors en relació amb aquests serveis, en particular en relació amb els nivells nacionals de preus al consum i de rendes."

Caldrà estar molt atents, finalment, a l'aprovació futura del Projecte de llei de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC), als efectes del nou repartiment de funcions en el mercat de les comunicacions elèctriques, avui a mans de la CMT.

6.2. La garantia de la qualitat dels serveis i dels drets dels usuaris: la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació

El Govern central també té potestat per revisar i ampliar els serveis que s'engloben dins el servei universal en el camp de les comunicacions electròniques i per revisar els nivells de qualitat d'aquests serveis (article 22.4 LGT).

Correspon al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme el control i l'exercici de les facultats de l'Administració central relatives a les obligacions de servei públic i, en particular, de servei universal (article 20.4 LGT). Així mateix, aquest ministeri és el competent per actuar d'acord amb les funcions i prerrogatives que la legislació vigent de contractació pública atorga a l'Administració en el marc d'una concessió administrativa, atès que aquesta legislació és aplicable, amb caràcter supletori, a la prestació d'obligacions de servei públic per operadors designats (article 20.2 LGT).

El Reial decret 726/2011, de 20 de maig, concreta que l'operador designat ha de complir, en relació amb el conjunt dels seus usuaris finals, en tot el territori i per a tots els serveis que inclou aquesta designació, amb els nivells de qualitat de servei que s'estableixin per ordre ministerial, i ha de mantenir una uniformitat raonable en les diferents zones del territori i en relació amb els diferents tipus d'usuaris. Quan de l'aplicació dels nivells de qualitat de servei al conjunt dels usuaris, segons el que preveu el paràgraf anterior, es derivin desviacions significatives per a determinades zones o tipus d'usuaris que suposin per a aquests grups uns nivells pitjors als fixats amb caràcter general, el Ministeri d'Indústria, Turisme i Comerç pot establir àmbits d'anàlisi més restringits i fixar per a aquests àmbits nivells mínims de qualitat de servei que limitin aquestes desviacions amb l'objectiu de resoldre els efectes pràctics no desitjats derivats de l'establiment d'aquests nivells amb caràcter general (article 34).

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 imposa uns nivells mínims de qualitat als operadors encarregats del servei universal, entre les quals hi ha l'obligació de remetre a la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació (SETSI) informes trimestrals de qualitat.

La SETSI és alhora competent per a la salvaguarda i la garantia dels drets dels usuaris de les comunicacions electròniques. D'acord amb el Reial decret 899/2009, de 22 de maig, pel qual s'aprova la carta dels drets de l'usuari dels serveis de comunicacions electròniques, la SETSI, amb l'informe previ de la CMT, pot aprovar les condicions generals de contractació relatives a la prestació de comunicacions electròniques que estiguin subjectes a obligacions de servei públic (article 11).

Però, segurament, la garantia més important de què gaudeixen els usuaris davant la SETSI és la relativa a la possibilitat que, sens perjudici dels procediments de mediació i resolució de controvèrsies que, si s'escau, hagin establert els òrgans competents en matèria de consum, els abonats poden adreçar la seva reclamació a aquesta Secretaria d'Estat, davant de la qual s'iniciarà un procediment de resolució de controvèrsies. Aquest procediment està regulat, avui dia, per l'Ordre ITC/1030/2007, de 12 d'abril, sobre procediment de resolució de reclamacions per controvèrsies entre usuaris finals i operadors de serveis de comunicacions electròniques i l'atenció al client pels operadors (article 27 del Reial decret 899/2009, de 22 de maig).

6.3. La garantia del compliment de les obligacions específiques dels operadors i el finançament del servei universal: la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions

Correspon a la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (CMT) l'establiment i la supervisió de les obligacions específiques que hagin de complir els operadors en el mercat de les comunicacions electròniques, i també el foment de la competència en els mercats, la resolució dels conflictes entre els operadors, i, si s'escau, l'exercici com a òrgan arbitral de les controvèrsies entre aquests (article 48.3 LGT).

La CMT exerceix les funcions que en relació amb el servei universal i el seu finançament li encomana el títol III de la Llei general de telecomunicacions (article 48.3.c), i també la resolució vinculant dels conflictes que se suscitin entre els operadors en matèria de finançament del servei universal (article 48.3.d).

En concret, la CMT és l'encarregada de determinar si l'obligació de prestar el servei universal pot implicar una càrrega injustificada per als operadors encarregats de prestar-lo (article 24.1 LGT). També li pertoca la gestió del Fons nacional del servei universal, que té per finalitat garantir el finançament d'aquest servei (article 24.4 LGT).

6.4. La garantia de la prestació per part dels operadors designats: règim d'infraccions i de sancions

En darrer lloc, els operadors designats per a la prestació del servei universal són els responsables que es dugui a terme en les condi-

cions reglamentàries establertes. Així, la legislació general en matèria de telecomunicacions tipifica algunes infraccions específiques per als operadors amb obligacions de servei públic (títol VIII LGT).

En concret, es consideren infraccions molt greus: l'incompliment greu o reiterat de les obligacions de servei públic i la vulneració greu i reiterada dels drets dels consumidors i usuaris finals (article 53.1 LGT); i l'incompliment reiterat de l'obligació de mantenir els nivells de qualitat establerts per a la prestació dels serveis (article 53 LGT).

Les sancions previstes en tots els supòsits són la multa i, si s'escau, la inhabilitació de l'operador per a l'explotació de xarxes o la prestació de serveis de comunicacions electròniques (article 56 LGT).

6.5. La garantia institucional: la intervenció de la institució del Síndic de Greuges

La garantia institucional que representa la intervenció del Síndic de Greuges de Catalunya queda plenament justificada per l'afectació dels drets dels ciutadans que pot comportar la prestació d'activitats d'interès general per part d'operadors privats, els quals presten serveis essencials i exerceixen, davant dels ciutadans, una posició de supremacia o poder que els assimila a una administració pública en la prestació dels serveis d'interès general amb obligacions de servei universal.

7. CONCLUSIONS I RECOMANACIONS

De les consideracions anteriors, se n'extreuen les **conclusions** següents:

1. La Unió Europea no estableix un estàndard de prestacions de servei universal en el sector de les comunicacions electròniques. La Directiva 2009/123/CE, de 25 de novembre, introdueix un criteri de flexibilitat, en virtut del qual correspon als estats membres determinar la velocitat de transmissió de dades que permeti l'accés funcional a Internet, tenint en compte les circumstàncies específiques dels mercats nacionals i l'ús d'aquestes tecnologies per la majoria de la població.

2. L'Agenda Digital per a Europa té com a objectiu la universalització de la banda ultraràpida l'any 2020 i obliga a augmentar de manera progressiva les velocitats de transmissió de dades per crear un autèntic mercat únic digital.

3. La primera fita de l'Agenda Digital per a Europa és aconseguir que les xarxes de banda ampla bàsica ofereixin cobertura a tots els ciutadans de la Unió Europea l'any 2013.

4. L'objectiu 2020 de l'Agenda Digital per a Europa obliga a desplegar les xarxes de nova generació, molt més ràpides que les de primera generació, i a adoptar les actuacions públiques i privades necessàries per a aquest desplegament.

5. L'estàndard nacional de servei universal d'acord amb l'ordenament jurídic vigent inclou la banda ampla bàsica amb una velocitat de transmissió de dades d'un megabit per segon en sentit descendent (Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, en modificació de la Llei general de telecomunicacions del 2003).

6. És qüestionable que la banda ampla bàsica de velocitat de transmissió de dades d'un megabit sigui suficient per garantir un accés funcional a Internet com a prestació de servei

universal en el sector de les comunicacions electròniques.

7. El Govern central pot actualitzar aquesta velocitat de les comunicacions per banda ampla bàsica d'acord amb l'evolució social, econòmica i tecnològica, tenint en compte els serveis utilitzats per la majoria dels usuaris (Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, en modificació de la Llei general de telecomunicacions del 2003, modificada de nou recentment pel Reial decret llei 13/2012, de 30 de març).

8. La Unió Europea ha obert un debat sobre la idoneïtat del servei universal com a instrument per a la universalització de l'accés a Internet per banda ampla bàsica, ràpida i ultraràpida.

9. La universalització de la telefonia mòbil queda garantida per la lliure competència del mercat i, per tant, no es donen les condicions per ser considerada una prestació de servei universal en el sector de les comunicacions electròniques, d'acord amb la Directiva del servei universal del 2002.

10. Hi ha una aposta clara i ferma per la generalització de l'actuació administrativa preferentment per via electrònica, d'acord amb el marc normatiu vigent, que requereix l'adaptació progressiva a les noves tecnologies per part dels ciutadans i les petites i mitjanes empreses.

11. Es produeixen situacions de desigualtat i exclusió digitals a causa de les diferències d'accés i de velocitats de transmissió de dades per Internet de banda ampla que afecten el dret a la igualtat digital.

12. La garantia de la prestació del servei universal (accessibilitat, qualitat i preu assequible) és repartida entre diverses instàncies

públiques estatals: la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i per a la Societat de la Informació i la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, com a entitat de regulació del sector.

Amb tot això, es fan les **recomanacions** següents:

1. Instar el Govern de l'Estat a revisar l'element del servei universal "connexió a Internet per banda ampla" a l'efecte de valorar la necessitat d'augmentar la velocitat de la banda ampla bàsica d'un megabit a dos megabits (o més) per complir els objectius de l'Agenda Digital per a Europa 2020 (banda ampla ràpida i ultraràpida) i la universalització de la banda ampla bàsica l'any 2013.

Instar-lo, també, a programar —d'acord amb els diferents operadors de comunicacions electròniques— el possible augment progressiu de les velocitats de transmissió que tinguin en compte els objectius europeus esmentats.

2. Instar el Govern de l'Estat a valorar sistemes alternatius de consecució i finançament de l'accés universal a les comunicacions electròniques per tecnologies de banda ampla més enllà de la categoria del servei universal, com es planteja la Comissió Europea.

Ateses les funcions que té encomanades el Síndic de Greuges, es recomana que participi en els debats i la valoració d'aquests sistemes alternatius de finançament de la univer-

salització de les comunicacions electròniques que puguin tenir lloc a Catalunya.

3. Instar el Govern de l'Estat i el Govern de la Generalitat perquè valorin i quantifiquin el cost de les inversions necessàries per a l'establiment de les xarxes d'accés de nova generació a Catalunya, i perquè en prioritzin el desenvolupament a les zones en les quals són més necessàries per pal·liar diferències territorials i socials en l'accés a Internet per banda ampla.

4. Instar el Govern de l'Estat i el Govern de la Generalitat a identificar i modificar, en la mesura que sigui necessari, les normes legals i reglamentàries que han de facilitar l'establiment i el desenvolupament de les xarxes d'accés de nova generació.

També es recomana que se sol·liciti al Govern central l'elaboració d'una nova llei de telecomunicacions o comunicacions electròniques que inclogui les darreres modificacions i qualsevol altra que sigui indispensable per atorgar seguretat jurídica als operadors, als consumidors i als tercers afectats pel desplegament d'infraestructures de xarxes de nova generació.

5. Finalment, davant de la crisi econòmica actual i la incidència que està tenint entre les petites i mitjanes empreses de Catalunya, es podria prendre en consideració l'actuació del Síndic de Greuges, en col·laboració amb les associacions empresarials competents a Catalunya, en defensa dels drets dels petits i joves empresaris davant dels diversos operadors del sector de les comunicacions electròniques.