

El servicio universal y las redes de nueva generación¹

El servicio universal

A nivel comunitario, en la Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1994, se fijaron los **principios** que forman parte del servicio universal, y que posteriormente han sido incluidos en las Directivas 95/62/CE, 97/33/CE, 98/10/CE y 2002/22/CE: igualdad, continuidad, universalidad, accesibilidad, precio asequible, servicio de calidad adecuada, y transparencia.

El concepto de servicio universal tiene un **carácter dinámico** para poder evolucionar al ritmo del progreso técnico de los desarrollos del mercado y de la evolución de las necesidades de los usuarios.

Las **adaptaciones** necesarias del servicio universal se deben realizar, a tenor del informe que efectúa un reexamen general del marco jurídico comunitario, cada tres años, como establece el artículo 15 de la "Directiva sobre el servicio universal", que prevé la posibilidad de modificar o de redefinir el contenido del servicio universal, a tenor de las evoluciones tecnológicas, sociales y económicas, teniendo en cuenta la movilidad y la protección de los datos personales.

En 2005, la Comisión en su "Comunicación 2010 una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo", indica la posibilidad de **incrementar la cobertura** geográfica del ancho de banda en las zonas con poco o ningún servicio y una **revisión** del campo de aplicación de la Directiva de servicio universal, con la intención de implantar una sociedad de la información fundada sobre la inclusión que ofrezca comunicaciones de banda ancha, abordables, seguras, de contenidos de calidad y diversificados, así como servicios digitales.

En la Declaración de Riga sobre la e-inclusión, adoptada en junio de 2006, los Estados se comprometen a **reducir** de manera significativa las **disparidades** existentes en materia de **acceso a Internet** en la UE incrementando la cobertura de la banda ancha en los lugares con poco servicio, así como a reducir de aquí a 2010 el número de personas que no utilizan Internet y que están en los grupos sociales amenazados de exclusión, por la denominada "brecha digital".

Según un informe de **Eurobarómetro** (293/junio 2008) la tasa de penetración a Internet en los hogares en invierno de 2007 en la UE27 era del 49% (52% en la UE15 y 33% en los nuevos Estados miembros), mientras que más de la mitad de los europeos (57%) disponían de un ordenador en su hogar. Por su parte, la tasa de acceso a Internet por los servicios móviles es todavía débil en relación con el acceso por cable.

Sin embargo, con la **regulación actual** los usuarios finales deben poder efectuar y recibir llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, comunicaciones por fax y

¹ Resumen de la ponencia presentada por el Secretario General de AUC, Bernardo Hernández, en las Jornadas organizadas en Lisboa por la Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) sobre redes de nueva generación el 18/09/2008, en su calidad de miembro del Comité Económico y Social Europeo (CESE).

comunicaciones de datos, así como recurrir a otros servicios asociados a la telefonía de base (servicio de información telefónico, guías telefónicas, teléfonos públicos de pago), y otras medidas particulares a favor de los usuarios discapacitados, no se puede reducir la “brecha digital” existente al haber muchos ciudadanos que, por ejemplo, no pueden acceder a los servicios de “e-salud; e-gouvernement” o “e-aprendizaje”

El CESE considera que, para **reducir la “brecha digital”**, resulta prioritaria una acción comunitaria sobre la accesibilidad electrónica y el servicio universal, por los cambios relevantes de los últimos años, de índole política, tecnológica y social, para consagrar el acceso a los servicios de la sociedad de la información como un servicio cívico en los servicios públicos.

Las Redes de nueva generación

El sector de las comunicaciones electrónicas se encuentra inmerso en un **proceso de cambios** profundos y de largo alcance que son consecuencia de la transformación de su base tecnológica. Las redes y tecnologías con la que ha venido operando el sector durante décadas están evolucionando hacia nuevas redes convergentes, basadas en tecnologías multiservicio, que llamamos de “nueva generación”.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (**UIT**) **define** las Redes de Nueva Generación (NGN) como “*redes de Telecomunicación susceptibles de ofrecer servicios extremo a extremo de alta calidad para voz, datos y multimedia*”. Es decir, integran servicios de datos, voz y vídeo (por ejemplo, redes ópticas gMPLS; redes Gireles; redes orientadas a Aplicaciones o redes multiservicio).

Permiten poner a disposición del usuario servicios y aplicaciones que requieren gran anchura de banda, conjuntamente con prestaciones de ubicuidad (aplicaciones sobre IP), para muchos servicios y aplicaciones.

Representan la **evolución futura** de las actuales redes fijas y móviles. La diferencia esencial entre las “redes renueva generación” y las redes de hoy en día es el paso de las presentes redes “conmutadas en circuitos” a sistemas “basados en paquetes”, tales como los que utilizan el protocolo Internet (IP).

Las redes de nueva generación, generalmente soportadas en fibra óptica y en protocolos IP, están precisamente pensadas para superar las limitaciones, de velocidad y de cobertura, y su despliegue supondrá un salto cualitativo para el sector y los usuarios.

Este despliegue, plantea múltiples **retos**, para mantener un equilibrio regulatorio que:

- permita eliminar las barreras innecesarias a la inversión eficiente en nuevas redes;
- mantener un entorno de competencia efectiva y sostenible; y,
- proteger los intereses de los usuarios, en base al reforzamiento del servicio universal.

Resulta necesaria una regulación que incentive al máximo la inversión eficiente de los distintos operadores presentes en el mercado, procurando configurar con su acción regulatoria un entorno competitivo lo más equilibrado posible.

Por otra parte, hace falta una competencia que garantice el ejercicio de la capacidad de elección tanto por parte de los usuarios actuales (competencia basada en servicios), como por parte de los futuros (competencia basada en infraestructuras). Para ello es preciso es necesario generar una competencia sostenible en un entorno que promueva la maximización de la autonomía de los operadores en el mercado entre sí y especialmente respecto al operador dominante, sin perjuicio de la intervención regulatoria cuando resulte necesaria por motivos de interés público.

Pero la **finalidad última** de la regulación es garantizar al conjunto de los usuarios el acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en condiciones adecuadas de elección, precio y calidad.

Existen otros objetivos que las Autoridades Públicas deben satisfacer, tales como **la cohesión territorial**, dado el carácter territorial del desarrollo de las redes de acceso tienen un carácter territorial, lo que implica un potencial diferencial en el grado de competencia y de servicio, que introduce el riesgo de generación o aumento de la brecha digital con impacto directo en los usuarios.

El mercado debe ser complementado reforzado por la **acción pública**, y nunca sustituido por ella, pero desde los poderes públicos no se puede asistir de forma pasiva a la aparición de fenómenos de exclusión social derivados de las deficiencias del propio mercado.

Se deben identificar las “zonas competitivas” y las “zonas no competitivas”, de acuerdo no sólo con los criterios prácticos tradicionales que han venido delimitando hasta ahora el ámbito del mercado geográfico, tales como el área cubierta por una o varias redes existentes y el ámbito de aplicación legal y otros instrumentos regulatorios, sino también en otras variables socioeconómicas y demográficas, de carácter objetivos y fácilmente identificables por el regulador, que permitan identificar zonas potencialmente más competitivas.

El servicio universal y el establecimiento de un servicio universal

Conforme la Recomendación de 17 de diciembre de 2007, la **aplicación de las obligaciones** a los operadores, debe ponderar la promoción de despliegues de redes nuevas y eficientes y al mismo tiempo reconocer la inversión realizada por los operadores entrantes en las redes desplegadas en la actualidad.

El futuro escenario de imposición de obligaciones ha de conjugar varios factores de extrema relevancia que han de cimentar una competencia sostenible y creciente en los mercados de acceso de la banda ancha.

Resulta necesario un análisis detallado de los mercados, pero la imposición de obligaciones a los operadores se hace especialmente relevante en las denominadas “zonas no competitivas”, en cuyo supuesto estaría más justificada y sería más proporcionada la imposición de obligaciones reglamentarias.

De las **Autoridades Públicas**, se pueden recibir ayudas, por ejemplo, para la actualización de infraestructuras en edificios (despliegue de fibra óptica de distribución vertical en los edificios), si bien se debería garantizar que toda la red subvencionada esté sujeta a obligaciones de compartimentación, y respetando, en todo caso, el principio de neutralidad tecnológica.

También podrían, las Autoridades Públicas, promover el **adelantamiento del despliegue** de la redes de nueva generación en aquellas zonas en las que no es previsible su implantación en el medio plazo y la de promover la extensión del despliegue allá donde es poco probable que se puedan desarrollar dichas infraestructuras en ausencia de ayudas públicas.

Pero no se deben confundir dichas posibles actuaciones con el **servicio universal** que responde a una definición de prestaciones de servicio concretadas por el Gobierno de cada Estado miembro, para todo su territorio, y que estarían a cargo de él, los operadores destinados a ello y cuya financiación está también regulada por el marco jurídico comunitario.

El punto de partida del servicio universal, debe ser el respeto del principio de **neutralidad tecnológica**, adaptando las obligaciones actuales e incluyendo la banda ancha en el servicio universal.

Como se ha indicado anteriormente, se debería dar una **cobertura** de servicio universal a la conexión de banda ancha para todos los ciudadanos de la UE, con independencia del tipo de tecnología utilizada determinada por cada caso y de la ubicación geográfica, dirigiéndose la acción de las Autoridades Públicas, prioritariamente, a las áreas en las que la acción de los mecanismos del mercado sea insuficiente.

La **ampliación** del alcance del servicio universal a la banda ancha debe suponer un espaldarazo definitivo al desarrollo de la sociedad de la información en la UE, de forma incluyente e igualitaria, para reducir la brecha digital.

En cuanto a la tendencia de *“movilizar la voz”*, es decir, que el servicio básico de comunicación vocal sea mediante un móvil, hace necesaria la implicación de las operadoras de **telefonía móvil** en el alcance del servicio universal.

Así, el CESE ha propuesto obligar al prestador del servicio universal ofrecer, en plazos razonables a fijar en un programa plurianual, un acceso ADSL con una velocidad de transmisión mínima de 2Mbit/s a 10Mbit/s o un acceso móvil (WIMAX, satélite, etc.) con velocidades de transmisión similares.

Aunque en el proyecto de modificación de la Directiva de servicio universal de 2007, la Comisión propone **separar**, en el servicio universal, el elemento de “acceso a las infraestructuras” del elemento “suministro de servicios” y de preocuparse únicamente del acceso a las infraestructuras

de comunicaciones alegando que la competencia que se ejerce en lo que respecta al suministro de servicio garantizará la disponibilidad de estos servicios a un precio asequible, el CESE considera que el acceso y los servicios son indisociables en términos de obligaciones de servicio público, y esta distinción puede generar el riesgo de crear nuevas desigualdades de acceso a multitud de servicios.

Respecto a la **disponibilidad** del servicio universal, el mercado no está, a menudo, en disposición de poder dar acceso a la infraestructura de comunicaciones electrónicas, a un coste asequible y a un nivel que permita ofrecer los servicios adecuados, especialmente en las zonas rurales y periféricas.

Además, la **exclusión digital** afecta a diferentes categorías sociales, según las variables demográficas (edad, género, tipo de hogar), socioprofesionales (educación, empleo, ingreso de rentas) o geográficas (vivienda, localización, características regionales o locales, factores geopolíticos).

No es necesario, preocuparse únicamente de la exclusión debida al alejamiento de las regiones o localidades, sino también a la exclusión social que coincide con la capacidad financiera o la capacidad limitada de ciertos grupos de usuarios.

El CESE estima que el servicio universal deberá ser extendido en el sentido que la accesibilidad para todos los usuarios está asegurada cualquiera que sea su situación **geográfica**, financiera o social, para acceder a los servicios de la sociedad de la información y eliminar la "brecha digital".

Se deben tomar las medidas para que el servicio universal se preste con servicios de **calidad** (QoS), para lo que se debe facultar a las Autoridades de reglamentación la potestad de impedir una degradación del servicio, fijando unos niveles de calidad mínimos para los servicios de transmisión por red destinados a los usuarios finales. El CESE está a favor de atribuir dicha potestad pero considera que dichos estándares mínimos deberían ser fijados a nivel europeo y no nacional.

En cuanto a la **financiación** del servicio universal, la Directiva 2002/22/CE, establece que cuando una obligación representa una carga financiera excesiva para un prestatario, los Estados miembros pueden establecer mecanismos de financiación, referentes a:

- pagos sobre fondos públicos;
- tasas a cargo de los utilizadores,
- contribución de todas las empresas operadoras activas o de ciertos grupos de empresas definidas.

Teniendo en cuenta que el precio de prestación del servicio universal, debe ser asequible, la financiación del servicio, en principio, parece más equitativo, que contribuyan a sufragar el mismo todos los que participen en el mercado según su correspondiente cuota.