

DOCUMENTO DE TRABAJO Y CONCLUSIONES TALLER I

DERECHOS DE LA CIUDADANÍA RELATIVOS AL ACCESO Y UTILIZACIÓN DE LAS TIC

INTRODUCCIÓN: MARCO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE LAS TIC Y POSIBLE AFECTACIÓN DE DERECHOS BÁSICOS DE LOS CIUDADANOS

Las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TIC) han sido definidas, desde un punto de vista técnico y con un carácter general, como aquellos sistemas relativos al estudio, desarrollo, implementación, almacenamiento y distribución de la información mediante la utilización de hardware y software como medio de sistema informático. La Comisión Europea ha puesto de manifiesto que el término TIC se utiliza para hacer referencia a una gama amplia de servicios, aplicaciones y tecnologías, que utilizan diversos tipos de equipos y de programas informáticos y que, frecuentemente, se transmiten a través de las redes de telecomunicaciones¹

En este sentido, y como ha señalado la Asociación Americana de las Tecnologías de la Información², los sistemas relacionados con las TIC no se limitan exclusivamente a los ordenadores, sino que, por el contrario, incluyen otros soportes como los teléfonos móviles, la televisión o la radio.

No cabe duda que las TIC se han convertido, hoy en día, en un instrumento a través del cual los ciudadanos pueden ejercer muchos de sus derechos y en un medio a través del cual los poderes públicos deben mejorar notablemente la eficacia de su actuación dirigida a garantizar la observancia de aquéllos³.

Por otro lado, si algo caracteriza a las TIC es su dinamismo. Las nuevas tecnologías han modificado de una forma vertiginosa diferentes aspectos de la

¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito del desarrollo. El papel de las TIC en la política comunitaria de desarrollo* (Bruselas, 14 de diciembre de 2001).

² Information Technology Association of América (ITAA).

³ Un ejemplo de este carácter *transversal* de las TIC es la propia configuración de los tres talleres que se van celebrar con motivo de las XXIV Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo, puesto que, mientras el taller para el cual se está elaborando el presente documento se circunscribe al acceso y utilización de las TIC, otro de ellos se refiere a las TIC como medio de garantía de los derechos sociales (taller II: *Las TIC como instrumento de garantía de la efectividad de los derechos sociales*), centrándose el último en el papel de las nuevas tecnologías como vehículo de relación entre los ciudadanos y la Administración (taller III: *Ciudadanía y e-Administración*).

actividad de los poderes públicos, de los actores sociales y de todos los ciudadanos. Las administraciones, a través de la configuración de las normas jurídicas y del diseño e implementación de políticas públicas, no deben perder el paso en esta carrera, encontrándose en juego los derechos y el bienestar de todos.

Según se analiza a lo largo del presente trabajo, la falta de acceso o el acceso desigual de los ciudadanos a las TIC puede comportar una fractura digital que tiene su repercusión en muchos ámbitos (sanitario, educativo, social, económico, cultural, etc.). De ahí que la incorporación de las TIC en nuestra sociedad, y más concretamente la incorporación desigual de las TIC, pueda dar lugar a la afectación de derechos constitucionales y estatutarios que van más allá del derecho al acceso y uso de las TIC en sentido estricto.

Marco constitucional

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución española de 1978 (CE), el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, a la vez que dispone de competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (como concepto más próximo a las TIC), que comprenden la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.21 CE.

Si bien cuando hablamos de los derechos de la ciudadanía relativos al acceso y a la utilización de las TIC, estamos hablando también de los derechos que los ciudadanos tenemos como consumidores de unos nuevos productos tecnológicos y como usuarios de unos determinados servicios electrónicos, de lo que se deriva la necesidad de tener en cuenta también las competencias en materia de consumo.

Sobre ello, y aún partiendo de la dificultad que comporta el carácter multidisciplinar del derecho de consumo y la determinación de los ámbitos de consumo que pueden afectar a competencias exclusivas del Estado, lo cierto es que la mayoría de comunidades autónomas han asumido competencias en materia de defensa de los consumidores, por no tratarse de una materia reservada al Estado en el artículo 149.1 CE.

Por otro lado, podríamos plantearnos también la conveniencia de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir el ejercicio de competencias

estatales por delegación del Estado, como por ejemplo, la posibilidad de ejercer funciones similares a las que viene desarrollando la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI).

Un aspecto que en este sentido puede consideramos crucial sería el de la supervisión de los operadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma, competencia además que, incluso, se podría ejercer de manera compartida y que fuera el ciudadano el que decidiera si acude a la Secretaría de Estado o al órgano que, en su caso, se creara en el seno de cada Comunidad Autónoma.

Una medida de este tipo agilizaría procedimientos al “descargar” de trabajo a la SETSI y, al mismo tiempo, parece más operativo, siquiera por cercanía al ciudadano, que las quejas se tramiten en cada Comunidad Autónoma.

Derechos constitucionales afectados

Del mismo modo que la incorporación de las TIC en nuestra sociedad afecta a materias que son competencias exclusivas del Estado, pero también a ámbitos en relación a los cuales las Comunidades Autónomas disponen de competencias propias, algunas de ellas con carácter de exclusividad, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información afecta también a muchos ámbitos y derechos constitucionales, como son los relativos a la dignidad, la igualdad, la libertad y la seguridad, la intimidad, las libertades de expresión y comunicación, la participación en los asuntos públicos, el derecho a la educación y a la libertad de empresa, entre otros, así como a las declaraciones de fomento por parte de los poderes públicos del progreso social y económico, de las políticas que garanticen la formación y la readaptación profesional, la participación de la juventud, la integración de las personas con disminuciones físicas o sensoriales, el bienestar de las personas o la defensa de los consumidores y usuarios.

El carácter democrático y social del Estado postula por el reconocimiento de los derechos y libertades constitucionales que deben ser reinterpretados atendiendo a la incorporación de las TIC en nuestra sociedad, y a la posible repercusión de estas nuevas tecnologías en los derechos básicos de los ciudadanos.

No cabe duda que ante la fractura digital, el derecho que puede verse afectado en primer lugar es el derecho a la igualdad (art. 14 CE), por razón de la discriminación a que pueden dar lugar los diferentes niveles de fractura digital con que se pueden encontrar los ciudadanos.

Si bien, la universalidad en el ejercicio de los derechos está lejos de ser una realidad, pues cada ciudadano o ciudadana no pueden ejercitarlos en igualdad, ni pueden acceder a la información sobre los mismos, ni en suma pueden disfrutar de los derechos en toda su amplitud y desarrollo prestacional.

En esta línea, hay que tener en cuenta la obligación impuesta a los poderes públicos por el art. 9.2 de la CE de consecución de la igualdad promocional, mediante la remoción de los obstáculos para que la igualdad sea real y efectiva.

Asimismo, cabe referirse al artículo 18 CE, que, además de regular el secreto de las comunicaciones, impone una limitación legal al uso público y privado de la informática con el objeto de garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de los derechos.

Destaca también la importancia de las libertades de expresión y comunicación que proclama el artículo 20 CE, a cuya protección habrá que prestar especial atención ante la afectación que puede comportar la existencia de redes de comunicación globales y de intercambio de conocimientos, como es el caso de Internet.

Así es, pues la información y comunicación forman ya parte de la naturaleza de cada derecho a ejercer, en la medida en que cada ciudadano o ciudadana puede contribuir a transformar, acceder y evaluar el derecho y su prestación.

Finalmente, habrá que tener en cuenta que el mandato que el artículo 51 CE impone a los poderes públicos a la hora de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, y de promover su información y educación, debe ser reinterpretado a la luz de las necesidades y repercusiones sociales que se derivan de la sociedad de la información y la comunicación en que vivimos.

En definitiva y como resumen de lo expuesto, constatamos que la repercusión de las TIC en muchos ámbitos de la vida de los ciudadanos, hace que la afectación de derechos no pueda limitarse a determinados derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad, sino que muchos de los derechos que se comprenden en el capítulo III del título I de la Constitución (el derecho a la cultura, a la protección de la salud, los derechos sociales y económicos de los trabajadores...) se pueden encontrar igualmente condicionados por el acceso de los ciudadanos a las TIC y por la adecuada

utilización de las mismas por los poderes públicos⁴. Incluso se puede plantear que el principio constitucional de eficacia en la actuación de la Administración Pública, contemplado en el art. 103 de la CE, debe ser objeto de una nueva lectura considerando el desarrollo actual de las TIC.

Marco estatutario

Los derechos relacionados con el acceso a las TIC y a la Sociedad de la Información y del Conocimiento han tenido un amplio eco en los Estatutos de Autonomía que recientemente han sido reformados. Sin lugar a dudas, ello ha obedecido a que a las fechas en las que se han acometido las reformas estatutarias ha coincidido con un momento en el que el uso de Internet está presente en todos los aspectos de la vida social, cultural y económica y en millones de personas que, de una u otra forma, interactúan en el seno de la Sociedad de la Información.

El acceso a las TIC aparece expresamente recogido en aquellos Estatutos de Autonomía que han sido aprobados o reformados en los últimos años⁵, los cuales han recogido, con distintas formulaciones, el derecho de todos los ciudadanos a acceder a las nuevas tecnologías, y la obligación de los poderes públicos de garantizar este acceso⁶.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que, cualquiera que sea la redacción dada al precepto correspondiente, el mismo, según la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) mantenida, hasta la fecha, en relación con la incorporación de declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía, debe ser interpretado como un mandato dirigido a los poderes públicos, a modo de

⁴ Nuevamente cabe remitirse aquí al contenido del taller II: *Las TIC como instrumento de garantía de la efectividad de los derechos sociales*

⁵ Las seis comunidades autónomas afectadas por estas reformas estatutarias son, por orden cronológico de aprobación de la norma correspondiente, las siguientes: Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril); Cataluña (LO 6/2006, de 19 de julio); Baleares (LO 1/2007, de 28 de febrero); Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo); Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), y Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre).

⁶ Así, arts. 19.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 53 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 29 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 34 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 28 del Estatuto de Autonomía de Aragón; y, en fin, 16.21 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

principio rector, y no como un derecho de eficacia directa exigible judicialmente⁷.

1. CIUDADANÍA Y FRACTURA DIGITAL

1.1. Evolución del concepto de fractura digital

Se comenta que el concepto de fractura digital tiene su origen en los Estados Unidos a finales de la década de los 70. En aquellos años, este concepto venía a definir la diferente situación en que se encontraban aquellas personas que tenían acceso a un ordenador de aquellas otras que no disponían de ordenadores personales (PC).

No obstante, dicho concepto ha evolucionado con los años y actualmente refleja una problemática de mayor envergadura que ha de ser entendida y analizada en el marco de la sociedad de la información y de la comunicación en que nos encontramos, y teniendo en cuenta el impacto y la repercusión que ha comportado sobre la ciudadanía la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

No cabe duda que las TIC, y muy especialmente Internet como red global y libre que permite el intercambio de información y de conocimiento a nivel mundial, pueden contribuir al desarrollo económico de los países y a la mejora de la calidad de vida de las personas, pues las TIC constituyen herramientas muy valiosas para impulsar programas y actuaciones destinados a la inclusión social de los colectivos más desfavorecidos, a la mejora del acceso a la educación y a la salud, a facilitar el acceso al mercado de trabajo, al impulso de las relaciones comerciales, al fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, entre otros.

⁷ En las Sentencias del TC 247/2007, de 12 de diciembre, y 249/2007, de 13 de diciembre, a través de las cuales se resolvieron dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el art. 20 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se plasmó una doctrina inicial del TC relativa a la inclusión de declaraciones de derechos en los estatutos de autonomía, así como a su contenido y alcance. En resumen y sin perjuicio de que la citada doctrina pueda ser matizada en las Sentencias que se dicten en los recursos de inconstitucionalidad que han sido interpuestos frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el TC ha señalado en aquellas Sentencias que, si bien los estatutos de autonomía pueden incluir declaraciones de derechos, éstos, con independencia de la literalidad con la que sean recogidos, deben entenderse como mandatos o directrices dirigidos a los poderes públicos autonómicos, precisan de desarrollo legislativo para adquirir plena eficacia y no pueden fundamentar, por sí mismos, acciones judiciales que persigan su defensa.

De ello se deriva la necesidad de abordar la inclusión digital como objetivo para el desarrollo de una democracia abierta.

“El término inclusión digital (inclusión electrónica) hace referencia a las medidas destinadas al logro de una sociedad de la información inclusiva, es decir, una sociedad de la información que sea para todos. El objetivo es hacer posible que toda persona que lo desee pueda, a pesar de sus desventajas individuales o sociales, participar plenamente en la sociedad de la información. La inclusión digital es necesaria para la realización de la justicia social y garantiza la equidad en la sociedad del conocimiento. Su necesidad se basa también en motivos económicos ya que permite explotar plenamente el potencial que tiene la sociedad de la información para el crecimiento de la productividad y la reducción de los costes de la exclusión económica y social. Además, la consecución de una sociedad de la información inclusiva trae consigo también grandes oportunidades de mercado para el sector de las TIC⁸”.

Si bien la incorporación de las TIC da lugar también a la denominada “fractura digital”⁹, referida hoy en día a la “distancia entre aquellas personas y comunidades que dominan, acceden y utilizan eficazmente las TIC y aquellas que no”. O lo que es lo mismo, si bien la incorporación de las nuevas tecnologías puede comportar grandes oportunidades de mejora en muchos ámbitos, constituye a su vez un riesgo, por cuanto la fractura digital que comporta la extensión de las TIC puede acrecentar aquellas desigualdades sociales ya existentes, y también crearlas ex novo, si no se adoptan las medidas de prevención y corrección oportunas que garanticen el acceso universal a las TIC.

⁸ Comunicación De La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones. Iniciativa Europea i2010 para la inclusión digital. «Participar en la sociedad de la información»
http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/docs/i2010_initiative/comm_native_com_2007_0694_f_es_acte.pdf

⁹ Cabe precisar que si bien algún autor ha querido constatar que el término “brecha” digital y “fractura” digital no son sinónimos, por entender que el concepto de *brecha* se refiere únicamente a la disparidad en el acceso y el uso de la TIC, mientras que el término *fractura* hace alusión a una realidad más amplia que abarca también el efecto acumulativo que la falta de acceso y uso de las TIC comporta en otros sectores diferentes del sector estrictamente digital, a lo largo del presente trabajo nos referiremos de forma indistinta al término “brecha” y “fractura” en un sentido amplio.

De la anterior definición se derivan tres premisas básicas que, a nuestro entender, definen el concepto de fractura digital: el no acceso, el no uso o el uso limitado de las TIC, según se analiza a continuación.

1.1.1. Sobre la falta de acceso a las TIC

Con independencia de las causas y factores que condicionan el acceso y uso de las TIC, a los cuales nos referimos más adelante, es evidente que, a nivel mundial, existe una gran diferencia entre aquellos países que tienen acceso a las TIC y aquellos otros en los que el acceso a las TIC no es una prioridad, por tener carencias más importantes que afectan a las necesidades básicas de los ciudadanos (situaciones de pobreza extrema, hambre, carencia de un sistema sanitario, conflictos armados, etc.).

Si bien la divergencia existente entre los países desarrollados y aquellos otros subdesarrollados, a la cual algunos autores se han referido como a la “fractura Norte-Sur”, ha trascendido y se ha implantado en el seno de los países desarrollados, en los cuales constatamos también una fractura entre aquellas personas que acceden de forma habitual a las TIC y aquellas otras que no tienen acceso.

Sobre ello, cabe decir que el primer paso que hay que dar para garantizar el acceso a las TIC, como es obvio, es el desarrollo de las infraestructuras necesarias que permitan el acceso a las TIC, teniendo especial consideración a la necesidad de extender las infraestructuras en las condiciones de calidad y accesibilidad óptimas también en aquellas zonas geográficas que puedan plantear una mayor dificultad de acceso, como es el caso de zonas rurales, montañosas, aisladas o despobladas. Todo ello con el objeto de evitar la denominada fractura geográfica.

A su vez, y sin perjuicio de la liberalización del sector de las telecomunicaciones que se ha producido en muchos países, como es el caso del Estado español, los Gobiernos juegan un papel primordial, no sólo a la hora de establecer el marco regulador de este sector, que deviene especialmente necesario en aquellos casos en que los antiguos monopolios mantienen todavía una posición dominante en el mercado, sino también a la hora de garantizar el acceso universal a las TIC y de luchar contra la brecha digital que se origina con la incorporación parcial o desigual de las TIC en nuestra sociedad.

De ello se deriva, en la línea apuntada en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información que se celebró en Túnez en el año 2005, la necesidad de

establecer un sistema de financiación público que, en colaboración con la iniciativa privada, permita el acceso universal a las TIC, prestando especial consideración a aquellas personas y comunidades que por diferentes motivos (factores geográficos, generacionales, económicos, sociales, etc.) puedan tener una mayor dificultad en el acceso a las TIC.

Y, por último, y en lo que se refiere al acceso a las TIC, no hay que olvidar que la repercusión del coste económico que comporta la extensión de las infraestructuras de telecomunicaciones tiene que incidir en el ciudadano en una proporción razonable, en tanto que el acceso a las TIC por parte de los ciudadanos estará igualmente condicionado por el hecho de que se garantice un coste asequible en el acceso a las TIC.

1.1.2. Sobre la falta de uso de las TIC

La brecha o fractura digital puede producirse no sólo porque los ciudadanos no tengan acceso a las infraestructuras y redes de comunicaciones necesarias, sino porque, aún teniendo acceso a ellas, carecen de los conocimientos y de las capacidades necesarias para utilizarlas de forma útil y eficaz.

A ello, se le suma que el sector de las telecomunicaciones es un ámbito en constante evolución tecnológica que dificulta, aún más, el aprendizaje, sobre todo en aquellas personas que, por una cuestión generacional, han tenido un conocimiento tardío de las TIC, lo que conlleva una dificultad añadida a la hora de acceder a un sector que les resulta totalmente novedoso y, en muchas ocasiones, complejo por razón de los tecnicismos implícitos en el propio equipamiento y en el uso del mismo.

A la vista de ello, surge la necesidad de abordar un proceso de alfabetización digital de la población, entendido como un proceso de acercamiento de los ciudadanos a las tecnologías de la información y la comunicación, dándoles a conocer su existencia, su manejo, sus utilidades y su aplicación en otros ámbitos de la vida.

Asimismo, también sería positivo promover la incorporación y el uso de las TIC en las pequeñas y medianas empresas, como mecanismo de desarrollo económico.

Sobre esto último, habrá que prestar especial atención a la necesidad de evitar que los mecanismos de comunicación electrónica que se implanten en la Administración no sean unidireccionales, sino que garanticen una comunicación interactiva, en el marco de la cual el ciudadano pueda aportar

sus opiniones y plantear sus necesidades y exigencias, en aras a promover una democracia más participativa.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que las Administraciones Públicas no sólo deben impulsar el conocimiento y la formación de las TIC entre la ciudadanía en general. Además, deberían hacerlo teniendo muy en cuenta el colectivo concreto al cual va destinada esa formación y información sobre las TIC, pues, obviamente, las necesidades formativas sobre las TIC no serán las mismas en un colectivo de personas jóvenes que en otro de personas de edad avanzada, a la vez que habrá que tener en cuenta igualmente el nivel de formación previa de que ya disponen los destinatarios de los cursos y programas de formación que se puedan elaborar con la finalidad de facilitar el uso de las TIC.

Lo cierto es que las potencialidades de uso de las TIC son muy diversas y desiguales en función del concreto colectivo de que se trate, de modo que la selección y tratamiento de la información que un individuo pueda realizar depende en gran medida de sus conocimientos y formación previa.

En especial, las políticas para la e-inclusión deberán de estar especialmente destinadas a colectivos como:

- Desempleados y personas que no trabajan, con baja destreza digital.
- Personas que sufren algún tipo de discriminación social, cultural o económica, personas en medios alejados de los servicios o centros urbanos (zonas rurales).
- Menores en situación de riesgo de exclusión o excluidos.
- Personas con bajos requisitos o expectativas académicas.
- Personas sin hogar y en riesgo de exclusión.
- Personas con enfermedad crónica o mental.
- Personas dependientes: mayores, con discapacidad, con enfermedad mental crónica etc.
- Personas con necesidades educativas especiales.

Asimismo, no basta con dar a conocer la existencia de las TIC, sino que también es necesario promover su uso coherente, fomentando valores sociales y culturales en la apropiación de la información y del conocimiento.

1.1.3. Sobre el uso limitado de las TIC

El uso limitado de las TIC puede tener su origen en un acceso limitado a las infraestructuras y redes a través de las cuales se articulan las TIC. Un claro

ejemplo de ello, sería el caso de aquellas personas y comunidades que no pueden acceder a Internet mediante tecnologías de banda ancha, lo que ciertamente comporta una clara limitación en el acceso a las TIC, y por consiguiente en su uso, según se analiza en detalle más adelante.

A su vez, y según ya se ha avanzado con anterioridad, el uso limitado de las TIC puede tener su causa en la falta de un conocimiento adecuado sobre la diversas aplicaciones y utilidades que las TIC pueden aportar para contribuir al desarrollo integral de la persona, la mejora de calidad de vida y la cohesión social . A modo de ejemplo, constatamos que si bien es cierto que las TIC tienen un sinfín de aplicaciones a nivel de ocio, entretenimiento y fomento de las relaciones sociales, las TIC constituyen también una valiosa herramienta para el desarrollo social, económico y cultural de los países y regiones.

Por lo expuesto, hay que promover unas condiciones de accesibilidad adecuadas a las TIC y destinadas al conjunto de la población, a la vez que hay que dar a conocer los beneficios que pueden comportar el uso de las TIC a nivel social, económico y cultural.

1.2. Factores que condicionan el acceso y uso de las TIC y que dan lugar a la denominada fractura digital

Varios son los factores que inciden y condicionan el acceso y el uso de las TIC y que, en definitiva, dan lugar a la fractura o brecha digital. La mayoría de estudios sobre la fractura digital y el uso de las TIC admiten que el diferente acceso a las nuevas tecnologías viene condicionado por el medio geográfico en que se vive, el nivel socioeconómico, el nivel educativo, la edad y el género de la persona, siendo también un dato generalmente admitido que el uso de Internet es más generalizado en zonas urbanas que en zonas rurales, en personas que disponen de un nivel adquisitivo y un nivel educativo más elevado, a la vez que el acceso a Internet es más común por parte de hombres que de mujeres y por parte de los jóvenes que de las personas de edad más avanzada.

Ello nos lleva a constatar que el perfil más habitual de usuario de las TIC, y en particular de Internet, responde a las siguientes características: hombre, joven, residente en un medio urbano, con un estatus económico medio y una cierta formación educativa.

Siendo éste el usuario más común de las TIC, resulta fácil determinar a quien deben dirigirse las políticas públicas encaminadas a frenar el avance de la

fractura digital, sin perjuicio de fomentar también un mayor aprovechamiento de las TIC en aquellas personas que ya son usuarias de las mismas.

Se trata, por tanto, de eliminar las diferencias de disponibilidad, de accesibilidad física y económica y de competencia digitales.

A continuación, analizamos con más detalle aquellos factores que impiden o condicionan el acceso y uso de las TIC.

1.2.1. La pobreza

Es evidente que el factor pobreza-riqueza condiciona enormemente la existencia de la fractura digital. En primer lugar, condiciona el acceso a las infraestructuras y a los equipamientos digitales que permiten el acceso a las TIC y, en segundo lugar, condiciona igualmente el acceso a la formación que permite adquirir las habilidades necesarias para hacer uso de las TIC.

Frente a ello, es necesario adoptar políticas públicas que fomenten y contribuyan, incluso desde un punto de vista financiero, a la extensión de las infraestructuras necesarias en materia de telecomunicaciones, garantizando el acceso universal de todos los ciudadanos a las TIC y a un coste asequible. Para ello, será necesario valorar la conveniencia de crear fondos de solidaridad digital, cuando así se estime oportuno, sobre todo en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la prestación del servicio universal en materia de telecomunicaciones.

A su vez, es necesario fomentar la creación de puntos de conexión a Internet públicos y gratuitos que cumplan las directrices de accesibilidad y que puedan facilitar el acceso al mercado laboral, a la cultura, a las ayudas sociales y que, en general, permitan aproximar al ciudadano a la sociedad de la información y del conocimiento.

Ello, sin perjuicio de realizar también las campañas que resulten necesarias para fomentar el uso de las TIC en los propios hogares de los ciudadanos, para lo cual será necesario valorar la necesidad de subvencionar la implantación y el mantenimiento del equipamiento electrónico necesario que garantice el acceso a Internet a un coste asequible.

En definitiva, lo que aquí se quiere plantear es la necesidad que por parte de los poderes públicos se realice el esfuerzo necesario para, en primer lugar, garantizar el acceso de los ciudadanos a las TIC a un coste asequible y, en segundo lugar, promover la implantación de las TIC en las propias

administraciones e instituciones con el objeto de facilitar al ciudadano la realización de todas aquellas gestiones y trámites mediante la comunicación electrónica.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la brecha digital puede venir motivada por una falta de uso de las TIC en aquellas personas que, por falta de recursos económicos suficientes, no pueden afrontar el coste de la formación que se necesita para hacer un adecuado uso de las TIC. Ante ello, resulta evidente la necesidad de ofrecer cursos de formación, gratuitos o parcialmente subvencionados, destinados a aquellas personas que por razones socio-económicas muestren una mayor dificultad en el acceso y uso de las TIC.

En relación con esto último, hay que insistir en la necesidad de mostrar una especial consideración a aquellos colectivos más vulnerables o desfavorecidos, con el objeto de procurar que las TIC actúen como mecanismos que contribuyan a la inclusión social de estas personas, evitando en todo momento que la falta de acceso a las TIC pase a convertirse en una nueva forma de exclusión social.

1.2.2. La edad

La edad de la población es otra circunstancia que da lugar a la fractura digital, entendida en este caso como la diferente apropiación de las TIC que se produce entre la población joven y aquella otra población de edad más avanzada; lo que algunos autores han venido a denominar también como la fractura gris.

En ello inciden varios factores. En primer lugar, un factor psicológico o generacional, que viene dado por la dificultad con la que perciben las personas mayores la llegada de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, por tratarse de algo que no han aprendido en su juventud.

En segundo lugar, incide también la constante revolución tecnológica en la que vivimos, donde los cambios tecnológicos se producen con mucha rapidez, lo que requiere una gran capacidad de asimilación y de aprendizaje de las nuevas tecnologías por parte de la población.

Y, en tercer lugar, se ha determinado también que uno de los factores que condicionan el acceso de las personas mayores a las TIC es la falta de interés.

A la vista de ello, las Administraciones Públicas deben impulsar los planes de formación necesarios para dar a conocer las TIC entre la población de edad

más avanzada, para lo cual resulta necesario prever los cursos gratuitos o subvencionados que permitan la alfabetización digital de este sector de la población, a la vez que se deben impulsar igualmente campañas y programas que incidan en los contenidos, con el objeto de mostrar la utilidad de las TIC y las grandes posibilidades que puede comportar el uso de estas nuevas tecnologías.

Todo ello, sin perjuicio de fomentar también la utilización responsable y segura de las TIC entre los niños y los jóvenes desde la educación reglada, y mediante la realización de actividades extraescolares que tengan en cuenta el uso educativo de las TIC.

1.2.3. El territorio

Si analizamos la extensión de las TIC desde un punto de vista territorial, constatamos que el grado de implantación es más elevado en aquellas zonas de mayor concentración urbana que en zonas rurales, montañosas o aisladas.

Si bien hay que precisar que no siempre la proximidad a las grandes ciudades conlleva un mayor grado de implantación de las TIC, pues junto al factor estrictamente geográfico, hay que tener en cuenta también la densidad de población y la mayor o menor actividad económica que exista en la zona, sobre todo en lo que se refiere al sector servicios, pues se ha podido comprobar como, en ocasiones, municipios próximos a las grandes ciudades carecen de determinadas tecnologías en materia de telecomunicación que, en cambio, se han implantado a un nivel bastante elevado en zonas alejadas de las grandes urbes.

1.2.4. El género

Los datos que reflejan las encuestas de opinión que realiza periódicamente el Centro de Investigaciones Sociológicas (véase barómetro de febrero de 2008) constatan también una fractura digital de género, por cuanto mientras un 57,1% de la población masculina encuestada manifiesta utilizar Internet, el porcentaje desciende al 42,5% cuando se trata de la población femenina.

En cuanto a las razones principales que alegan las personas encuestadas que manifiestan no conectarse a Internet, se encuentran las siguientes: la falta de interés, la falta de tiempo, la falta de confianza en las nuevas tecnologías, el no saber utilizarlo, el no disponer de un fácil acceso y la consideración de que es caro.

Si analizamos con más detalle estos datos, constatamos que las razones para no acceder a Internet que alegan las mujeres en una mayor proporción que las que alegan los hombres son las siguientes: la falta de tiempo y la falta de conocimiento.

De lo anterior, se deduce, en primer lugar, que si bien el rol que tradicionalmente ha ejercido la mujer durante muchos años, principalmente dedicada al cuidado de la casa y de la familia, ha evolucionado con los años, sobre todo a raíz de la incorporación de la mujer al mercado laboral, lo cierto es que en la sociedad actual todavía no puede hablarse de una igualdad al cien por cien entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, pues muchas mujeres todavía se encuentran, por ejemplo, con más trabas a la hora de acceder a un determinado puesto de trabajo, a la vez que las retribuciones salariales no son siempre las mismas cuando se trata de un hombre o de una mujer.

A la vista de ello, las Administraciones Públicas deben seguir impulsando las políticas públicas que sean necesarias para promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres en todos los niveles, incluido el del acceso y uso de las TIC.

De forma más específica, y a la vista de que una de las causas por las cuales las mujeres manifiestan no acceder a Internet en mayor proporción que los hombres es la falta de conocimiento, parece evidente también la necesidad de prestar una especial atención a la necesidad formativa sobre el uso de las TIC entre la población femenina, mediante la previsión de los cursos y programas formativos que sean necesarios.

Finalmente, comentar que los datos expuestos se refieren únicamente al acceso a Internet, de modo que habría que valorar igualmente si esta fractura digital de género se produce también en el acceso a otras TIC analizando, en su caso, las posibles causas y soluciones.

Con respecto a la brecha digital propiciada por el género y recogiendo lo que afirma Cecilia Castaño: "El objetivo es hacer que (las mujeres) utilicen las tecnologías al mismo nivel y con la misma destreza que los hombres y que ocupen puestos similares a ellos como diseñadores de sistemas, gestores de redes o consultores informáticos". Se puede decir, aplicando el enfoque de las capacidades de Marta Nussbaun para la consecución de la justicia social, que hay que procurar que las destrezas informáticas sean de partida las mismas.

1.2.5. La discapacidad visual, auditiva, física o psíquica

Del mismo modo que hoy en día no admitiríamos la construcción de un edificio que no estuviera adaptado a las necesidades de las personas con movilidad reducida, al igual que nadie discute la necesidad de suprimir las barreras arquitectónicas existentes en aquellas edificaciones que se ejecutaron hace años sin tener en cuenta las necesidades de las personas discapacitadas, tampoco debemos admitir ni consentir la incorporación en nuestra sociedad de unas nuevas tecnologías de la información y comunicación que no tengan en consideración las necesidades especiales de las personas que tengan algún tipo de discapacidad.

Por ello, las Administraciones tienen que esforzarse en conseguir que las TIC sean una herramienta que contribuya a la integración social de las personas discapacitadas y no una nueva forma de exclusión, para lo cual habrá que preveer normativamente que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación estén adaptadas a las necesidades especiales de este colectivo.

Es necesario establecer soluciones que permitan a las personas con limitaciones sensoriales, físicas, motrices y/o cognitivas hacer uso de la televisión digital (TVD accesible) y de las comunicaciones electrónicas («conversación total»).

A su vez, habrá que controlar más el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad electrónica contenidos en la normativa comunitaria vigente (w3c) y garantizar la accesibilidad de los sitios web públicos.

Pero es más, un entendimiento adecuado de los beneficios que se pueden derivar de la incorporación de las TIC en nuestra sociedad, nos lleva a constatar que estas nuevas tecnologías pueden constituir una herramienta muy útil para garantizar la integración social de las personas discapacitadas, si sirven de base a políticas públicas que persigan su inclusión social.

1.3. Principios generales que deben ser tenidos en cuenta en la utilización de las TIC por parte de las Administraciones Públicas

En el apartado anterior, hemos constatado aquellos factores que pueden condicionar o impedir el acceso y uso de las TIC por parte de la ciudadanía.

Consciente de la existencia de estos factores y de la necesidad de remover aquellos obstáculos que dificultan el acceso y uso de las TIC en los diferentes

ámbitos, en la normativa más reciente, el legislador ha previsto ya la necesidad de observar una serie de principios en la utilización de las TIC.

Éste es el caso de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que, en su artículo 4, determina que la utilización de las TIC debe tener en cuenta los siguientes principios:

1. El respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal y a los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar.
2. El principio de igualdad, con objeto de evitar restricciones o discriminaciones de los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y los que todavía no lo hacen.
3. Principio de accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos en los términos establecidos por la normativa vigente, garantizando especialmente la accesibilidad universal y el diseño para todos.
4. Principio de legalidad, de modo que el uso de la TIC no conlleve una restricción de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas ya previstas en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.
5. Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.
6. Principio de seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas.
7. Principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones, a la vez que los ciudadanos sólo deberán aportar aquellos datos estrictamente necesarios.
8. Principio de responsabilidad y calidad en la veracidad y autenticidad de las informaciones y los servicios ofrecidos por las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos.
9. Principio de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y los sistemas de comunicaciones electrónicas garantizando la

independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos y por las Administraciones Públicas, así como la libertad de desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos, las Administraciones Públicas utilizarán estándares abiertos y de uso generalizado por los ciudadanos.

10. Principio de simplificación administrativa, reduciendo en lo posible los tiempos y plazos de los procedimientos administrativos, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la actividad administrativa.

11. Principio de transparencia y publicidad del procedimiento, por el cual el uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

En este sentido la labor de las defensorías deberá de poner de relieve, hacer visibles aquellas diferencias que impiden el acceso a las Tic y recomendar las mejoras necesarias para que su uso se guíe por los principios de igualdad, accesibilidad, legalidad, transparencia, neutralidad tecnológica, y responsabilidad en la calidad y veracidad de la información y comunicación que forma parte ya del núcleo de los derechos mismos (Ley de acceso a los servicios electrónicos y Principios de buena administración).

2. EL ACCESO A LAS TIC Y LA DESIGUALDAD TERRITORIAL. EL ACCESO A BANDA ANCHA

2.1. Acceso a las TIC y conexión por banda ancha

Aunque el concepto de tecnologías de la información y comunicación es amplio y engloba una diversidad de aspectos, debemos convenir que, para un acceso efectivo a las mismas es fundamental, aunque no el único requisito, disponer de una conexión a Internet de banda ancha.

Así, debe tenerse en cuenta que el acceso a Internet por banda estrecha –éste sí, incluido desde hace un tiempo en las prestaciones del servicio universal de comunicaciones electrónicas- aunque permite un uso teórico de Internet, se trata de un acceso en unas condiciones de calidad y funcionalidad inferiores a quienes disponen de banda ancha.

Y hablamos de condiciones funcionales y no sólo de calidad porque hay que tener en cuenta que, ya actualmente, determinadas prestaciones o servicios que se ofrecen por vía telemática (red) sólo son funcionalmente accesibles si se dispone de una conexión por banda ancha, y hay que pensar que esta situación se acentúa día a día, con lo que la idea de acceso “funcional a Internet” es cada vez más difícil de aplicar a la conexión por banda estrecha.

En cualquier caso, debemos resaltar que no se puede considerar la conexión por banda ancha como una cuestión exclusivamente de calidad o velocidad, como tiempo atrás se había planteado, sino sobre todo de accesibilidad a determinados contenidos, en sentido estricto.

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que los contenidos y servicios a los que la conexión telefónica convencional o de banda estrecha no permite acceder de forma eficiente pueden ser de tipo cultural, informativo o de ocio, pero también el acceso a determinados servicios públicos o al establecimiento de relaciones jurídico-administrativas con instituciones públicas, y este es un factor de desigualdad especialmente relevante, al que nos referiremos más adelante específicamente.

A diferencia de los aspectos de la brecha o fractura digital tratados en el capítulo anterior, vinculados fundamentalmente a la condición y circunstancias personales y sociales de quien la sufre, nos referimos ahora a la brecha digital por razones objetivas o, si se quiere, territoriales. Es decir, en este caso, el origen de la desigualdad de oportunidades que la falta de acceso genera en la persona no es de tipo subjetivo, sino que la determina el hecho de carecer de una conexión por banda ancha desde el lugar de residencia o de trabajo. La falta de acceso a las TIC deriva, en este caso, de la imposibilidad física de conectar por red de banda ancha desde una ubicación geográfica determinada.

Independientemente de que la causa de la fractura sea por razones personales o territoriales, las consecuencias son especialmente relevantes en un ámbito que desde las defensorías debe tenerse especialmente en cuenta: las relaciones del ciudadano con las administraciones. A ello nos referimos a continuación.

2.2. Fractura digital y administración electrónica

Las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas que les dan servicio se deben regir, entre otros aspectos, por los principios de universalidad (todos los ciudadanos deben poder acceder a la Administración pública), igualdad (de acceso y de trato) y gratuidad.

Estos tres principios del ordenamiento jurídico –universalidad, igualdad y gratuidad– deben regir todas las relaciones de la Administración pública con los ciudadanos y, por tanto, también cuando estas relaciones se canalizan por vía telemática.

Por otra parte, la denominada *administración electrónica*, es decir, el uso de medios telemáticos para relacionarse con los ciudadanos, es un factor de proximidad, en la medida en que facilita el acceso (no implica desplazamiento, no está sujeto a horarios de atención...).

Ahora bien, la Administración electrónica como forma de establecimiento de relaciones jurídico-administrativas, actúa como factor de desigualdad en la medida en que no todos los ciudadanos tienen acceso a conexión por banda ancha. Muchos de los trámites o actuaciones que permite la Administración electrónica requieren este tipo de conexión para ser realmente operativos. Incluso cuando no es así, el uso de una conexión de banda estrecha implica un mayor coste en tiempo para realizar una misma actuación lo que, de alguna manera, comporta también un trato desigual.

A la vez, si la conexión por banda ancha es accesible, pero a un coste más elevado, actúa también como un factor de desigualdad, ya que un mismo trámite o actuación por vía telemática tiene un coste añadido con relación a otros ciudadanos, aunque de forma indirecta.

En definitiva, en la medida en que la accesibilidad en la Administración electrónica no es una realidad para todo el mundo ni lo es con unas condiciones equiparables, la disposición de una conexión por banda ancha a un precio asequible afecta directamente los principios de universalidad e igualdad que deben regir las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos; esto es, el acceso a banda ancha resulta determinante de las condiciones en que la Administración electrónica llega a los ciudadanos y, por lo tanto, actúa como factor que puede generar desigualdad de trato desde la perspectiva indicada.

Es necesario tener en cuenta también que ya en estos momentos algunas normas prevén que la vía telemática sea la única posible para el cumplimiento de determinadas obligaciones de particulares. Así lo determina a nivel estatal, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, que autoriza las unidades administrativas para exigir a ciertos colectivos u organismos la presentación telemática de solicitudes.

A esta previsión se ha añadido posteriormente otra, de carácter más general pero en el mismo sentido, en el artículo 27. 6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

Estas previsiones legales son ilustrativas de las ventajas, en términos de celeridad y eficiencia, que la tramitación telemática comporta tanto para la Administración como para la organización particular, llegando incluso a prever que la comunicación telemática sea la única vía de relación, pero también ejemplifica hasta qué punto quien no pueda acceder a una conexión por banda ancha está en una posición de inferioridad en sus relaciones con la Administración.

Por otra parte, debe destacarse que la Ley 11/2007, precitada, reconoce expresamente una serie de derechos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, al que debe corresponderle una correlativa capacidad y obligación de éstas a hacerlo así –que la disposición final tercera pospone y condiciona a las disponibilidades presupuestarias – pero también la capacidad material del ciudadano para acceder a los medios telemáticos que le permitan hacer uso de dichos derechos.

En este sentido, el artículo 6.1, letra c), hace referencia a la igualdad de los ciudadanos en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones Públicas. Al margen de su contenido jurídico, dicho derecho a la igualdad en el acceso, en su acepción material, debería incluir la posibilidad de acceder en condiciones razonables a una conexión de banda ancha para poder ejercer los derechos concretos a que dicha Ley se refiere.

A ello parece referirse el artículo 8.2, letra a) de la misma Ley, en relación con las oficinas de atención personal de la Administración General del Estado.

Por tanto, si se ha potenciado y se potencia la comunicación electrónica en un ámbito, el de las relaciones jurídico-administrativas, en que la accesibilidad y la igualdad entre los ciudadanos tienen especial relevancia, el hecho de que cualquier persona pueda acceder de forma funcional, a través de una conexión de banda ancha, debería ser un requisito. Y la mejor forma de garantizar que así sea es, sin duda, incluir el acceso a Internet por banda ancha como prestación del servicio universal de comunicaciones electrónicas.

Finalmente, debe destacarse que la expansión de las TIC y los problemas de accesibilidad a la red de Internet como plataforma global de información y comunicación da un nuevo significado al mandato a los poderes públicos de

promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y los grupos sociales sean reales y efectivas.

El deber constitucional de evitar los obstáculos que impiden o dificultan la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social parece difícil de entender actualmente sin una apuesta decidida por evitar la fractura digital y, desde esta perspectiva, universalizar el acceso a Internet por banda ancha.

2.3. El acceso universal a banda ancha

El servicio universal hace referencia a prestaciones mínimas de servicios básicos y esenciales para los ciudadanos, a partir de una calidad determinada y un precio asequible, que deben ofrecerse a todos los ciudadanos y en todo el territorio.

Actualmente, el uso de la banda ancha en Europa es inferior al de otras tecnologías de la comunicación, como la telefonía móvil, que tiene una tasa - en muchos casos, incluido el de España- superior a una unidad por habitante. En concreto, el año 2007, el número de hogares conectados a banda ancha era en España del 39%, cercana a la media europea (UE-27 42%, UE-15 46%) y con un crecimiento respecto al año anterior del 10% (Fuente: Eurostat).

Se trata, por tanto, de una vía de acceso a información aún minoritaria, sobre el total de la población, pero con un crecimiento muy significativo en los últimos años. Por otra parte, a la hora de valorar su inclusión en el servicio universal pensamos que debe tenerse en cuenta la incidencia sobre las actividades de las personas en el sentido más amplio, que comporta poder disponer o no de una conexión a Internet por banda ancha en el lugar de residencia o trabajo.

Desde un punto de vista técnico, el abanico de tecnologías existente para ofrecer conexión por banda ancha no permite plantear que la orografía del territorio o la poca concentración de la población en determinados ámbitos impida técnicamente el establecimiento de la banda ancha. Las tecnologías actualmente disponibles ya permiten, por lo tanto, el acceso universal. Desde el momento en que es posible ofrecer conexión por banda ancha a través de satélite –aunque a una velocidad limitada– es posible llevar la conexión a prácticamente cualquier vivienda, independientemente de donde esté situada.

Otra cosa es el coste de esta cobertura universal, y que, en un contexto de mercado y libre competencia, sean los operadores de telecomunicaciones los que deban asumir este coste, o que lo deban hacer de forma exclusiva. En este sentido, se podría extender el modelo ya existente de aportaciones públicas a la financiación del servicio universal de comunicaciones electrónicas, o incorporar otras fórmulas, dentro de lo permitido por la legislación europea.

Por otro lado, debe destacarse que algunas administraciones han iniciado procesos de extensión del acceso a banda ancha en poblaciones donde no llegan los operadores de telecomunicaciones con las pautas de mercado competitivo –los planes PEBA de la Administración General del Estado y BAR en Cataluña son buen ejemplo de ello– y al margen de la configuración legal del servicio universal. Aunque estos programas no proveen todavía una cobertura universal, no parece que sea posible mantener que la extensión universal de la banda ancha es inviable económicamente.

Por lo que respecta a configuración legal del servicio universal de comunicaciones electrónicas, debe hacerse mención a la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información, que introduce una novedad que conviene destacar.

En concreto, el artículo 7 de la Ley modifica el artículo 22 de la ley general de telecomunicaciones y hace referencia, por primera vez, a las comunicaciones por banda ancha como contenido del servicio universal, si bien remite la concreción a lo que se determine normativamente. En este sentido, la Ley no concreta ni el momento a partir del cual sería exigible la conexión por banda ancha, ni las obligaciones que ha de comportar, en su caso, para el operador o operadores obligados a prestar el servicio universal, ni mucho menos las características que deben reunir las conexiones. En definitiva, falta concretar dicha previsión, a cuyo desarrollo reglamentario remite el mismo texto legal, para que sea efectiva.

Por las razones indicadas, entendemos que lo establecido en el artículo 7 de la Ley estatal no comporta una garantía de acceso universal a la banda ancha, desde la perspectiva de una obligación jurídicamente exigible por parte de los ciudadanos que no tienen acceso.

Por otra parte, la reciente –Real decreto 329/2009, de 13 de marzo– modificación de la redacción del artículo 28, apartado 1, párrafo d) del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el real decreto 424/2005, de 15 de abril, tampoco

parece que comporte ninguna variación en ese aspecto, por cuanto tan sólo adapta su redacción, según establece la exposición de motivos, a la prestación del servicio de acceso a Internet mediante tecnologías de nueva implantación, sin que ello suponga necesariamente que lo que deba considerarse “acceso funcional” a Internet sea necesariamente la conexión por banda ancha.

Ciertamente, debe entenderse que lo que cualquier estado no puede hacer es, mediante su derecho interno, modificar, debilitándolos, los contenidos mínimos del servicio universal establecidos en la Directiva 2002/22/CE, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicación electrónicas (Directiva servicio universal) pero sí fomentar e impulsar que esas obligaciones sean mayores. Sin embargo, no parece aconsejable una modificación substancial por parte de un estado miembro, que altere el contenido y prestaciones exigibles sólo en su ámbito territorial. En este sentido, incorporar el acceso a Internet por banda ancha al servicio universal como prestación jurídicamente exigible, debería concretarse, a nuestro entender, por razones de competitividad y operatividad, mediante una modificación de la Directiva 2002/122/CE.

Las consideraciones anteriores no deben ser obstáculo, sin embargo, para que deba valorarse positivamente lo establecido por el artículo 7 de la Ley 56/2007I, en la medida que supone una toma de posición clara al respecto del legislador, que hasta ahora no se había producido, y que incluye un mandato al Gobierno estatal para que promueva la efectiva universalización de la banda ancha.

En el momento en que se elabora este documento, la Directiva 2002/22/CE del servicio universal sigue contemplando como prestación incluida en dicho servicio tan sólo la conexión de banda estrecha en la residencia o ubicación del usuario final. No obstante, la Directiva indicada ya prevé que el concepto de *servicio universal* debe adaptarse a la evolución tecnológica, el desarrollo del mercado y las modificaciones en la demanda de los usuarios. Esta adaptación debe llevarse a cabo de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta la movilidad y las velocidades de transmisión, a la vista de las tecnologías dominantes empleadas por la mayoría de abonados.

Por otra parte, los documentos elaborados por las instituciones europeas en los últimos años recogen las reflexiones sobre el alcance que debe darse al servicio universal en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas.

En el último de ellos –Comunicación, de fecha 25 de septiembre de 2008, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal en las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas- se contienen reflexiones acerca del papel del servicio universal en la prestación de los servicios de comunicación electrónicos, planteando la cuestión de si procede modificar el concepto y el alcance del servicio universal de la UE e, incluso, si el propio servicio universal constituye una herramienta adecuada para fomentar el desarrollo de la banda ancha o si, por el contrario, debe atribuirse esta labor a otros instrumentos políticos de la UE o a medidas nacionales.

En concreto en relación con la posible inclusión de la banda ancha dentro del concepto de servicio universal, no se considera necesaria todavía esta inclusión, alegando, entre otras causa, para ello, lo elevado de la cobertura de las redes de banda ancha, así como la previsión de que, en un horizonte temporal relativamente corto, la banda estrecha deje de ser “suficiente para acceder de forma funcional a Internet”.

Considerando lo anterior, la Comisión se compromete a publicar en el segundo semestre de 2009 una comunicación que resuma este debate para, en 2010, presentar propuestas concretas, si se consideran necesarias, para actualizar la Directiva servicio universal.

En este contexto, entendemos que debe darse un paso adelante para garantizar un verdadero acceso a la información, que no será factible si no se modifica la configuración legal del servicio universal en materia de telecomunicaciones, mediante la inclusión de la prestación de acceso a Internet por banda ancha como obligación de servicio universal. Creemos que la evolución social, económica y tecnológica –que son los aspectos previstos en el artículo 15.2 para la revisión del alcance del servicio universal, junto con los “elementos” a tener en cuenta a tenor de lo previsto en el Anexo V- aconsejan asumir, a tenor de lo expuesto en las páginas precedentes, tal revisión.

En línea con este planteamiento, y con la iniciativa planteada por el Síndic de Greuges de Catalunya en el año 2006, con motivo de las Jornadas se podría plantear la cuestión por los comisionados parlamentarios que acudan a las mismas directamente a la Comisión Europea o a través del defensor del Pueblo Europeo, para interesar que, conforme a lo previsto en el anexo V de la Directiva 2002/22/CE, se estudiara iniciar el procedimiento de revisión del alcance de las obligaciones de servicio universal, siguiendo para ello el procedimiento previsto en el artículo 15 de esta normativa a fin de, si procede,

se propusiera al Parlamento Europeo y al Consejo su modificación o redefinición.

3. DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LAS TIC

Con motivo de las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en 2002 en Pamplona, tuvo lugar un taller denominado *Servicios Públicos Privatizados y Defensa de los Derechos de los Ciudadanos*. La lectura de las conclusiones consensuadas en aquel taller ponía de manifiesto, en síntesis, la preocupación de los Defensores por el hecho de que la privatización de determinados servicios (especialmente los relacionados con el sector de las telecomunicaciones) no fuera en perjuicio de los derechos de los usuarios de los mismos.

Uno de los principales elementos para acceder a las TIC es el acceso a Internet a través de las infraestructuras de telecomunicaciones, que se consideran servicios de interés general y se prestan en régimen de libre competencia.

Tienen consideración de *servicio público* los servicios regulados en el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 32/2003, de 3 de noviembre) y que consisten en garantizar la existencia de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, de adecuada calidad en todo el territorio nacional a través de una competencia y una libertad de elección reales, y tratar las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de un manera satisfactoria por el mercado.

Así, entre las obligaciones de servicio público, la Ley General de Telecomunicaciones distingue dos categorías: el servicio universal y otras obligaciones de servicio público impuestas por razones de interés general.

Se entiende por *servicio universal* el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

3.1. Derechos derivados de las obligaciones de servicio universal

3.1.1. Derecho de conexión: supone que todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red telefónica pública desde una ubicación fija y

acceder a la prestación del servicio telefónico disponible al público. La conexión debe ofrecer la posibilidad de efectuar y recibir llamadas telefónicas de ámbito nacional e internacional y permitir comunicaciones de fax y datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. No obstante, la conexión deberá permitir comunicaciones en banda ancha, en los términos que se definan por la normativa vigente.

El operador debe facilitar esa conexión en el plazo máximo de 60 días naturales contados desde su recepción (tanto si se trata de una primera instalación como de un traslado de línea).

En caso de que para la realización del suministro sea necesario obtener permisos, derechos de ocupación o de paso específicos o por cualquier otra causa no imputable al operador, este podrá descontar los retrasos debidos a dichas causas, previa comunicación que contenga la acreditación documental necesaria de los retrasos remitida al solicitante por correo certificado con acuse de recibo, en la que se informará al solicitante de la posibilidad de que dispone para presentar las reclamaciones a que se refiere el artículo 104 del Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios.

Si no se puede realizar el mencionado suministro en el plazo, una vez descontados los retrasos indicados anteriormente, sin mediar causas de fuerza mayor u otras imputables al solicitante, deberá compensar automáticamente a éste, y le eximirá del pago de un número de cuotas mensuales de abono equivalentes al número de meses o fracción en los que se haya superado dicho plazo. (Art. 29.4 del RD 424/2005 modificado por el Real Decreto 329/2009, de 13 de marzo).

Se limita el derecho de conexión a que las solicitudes se consideren "razonables", concepto indeterminado que el reglamento pretende acotar de la siguiente forma: Se considerarán en todo caso razonable las peticiones de conexión en las que concurra alguna de las siguientes condiciones:

- Que la conexión se solicite para cualquier inmueble situado en suelo urbano
- Que la conexión se solicite para una edificación destinada a uso residencial como vivienda habitual del solicitante que ya existiese antes de julio de 1990, en suelo urbano o urbanizable, realizada de

conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de la que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición.

- Que la solicitud de instalación sea para una edificación destinada a uso residencial como vivienda habitual del solicitante que, aunque esté en suelo no urbanizable, haya sido excepcionalmente autorizada mediante el procedimiento previsto en la legislación urbanística por interés público y con la justificación previa de que no concurren las circunstancias de ser suelo no urbanizable especialmente protegido.

Si el operador designado considera que la solicitud no es razonable, deberá someterla al director general de Telecomunicaciones y Tecnologías de la información, quien resolverá.

3.1.2. Derecho de los abonados al servicio telefónico disponible al público de obtener una guía general impresa de número de abonados. La guía se actualizará, como mínimo, una vez al año y todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general.

3.1.3. Derecho al servicio de consulta telefónica sobre números de abonados actualizado y de ámbito nacional a un precio asequible que tendrá carácter de gratuito para el usuario cuando se efectúe desde un teléfono público de pago.

3.1.4. Derecho de los usuarios a que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en todo el territorio nacional. Se considera oferta suficiente en municipios de 500 o más habitantes, la existencia de, al menos, un teléfono público de pago y uno más por cada 1.500 habitantes. En municipios de menos de 500 habitantes es suficiente que exista un teléfono público de pago.

3.1.5. Derecho de las personas con discapacidad a que, como usuarios finales, tengan acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de los usuarios finales. Supone también la adaptación de los teléfonos públicos de pago y el acceso a las guías telefónicas a través de Internet.

3.1.6. Derecho de las personas con necesidades sociales especiales a disponer de opciones o paquetes de tarifas que les permitan tener acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija o hacer uso de éste.

3.1.7. Derecho a que, cuando proceda, se apliquen opciones tarifarias especiales o limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparaciones por zonas u otros regímenes similares, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.

3.2. Derechos de los usuarios no comprendidos en el concepto de servicio universal

En este apartado incluimos los derechos que regulan aspectos esenciales de las relaciones jurídico-privadas entre la operadora y el usuario. Entendemos que estas relaciones son objeto de supervisión por parte de las Administraciones Públicas de defensa del consumidor, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) y de los Tribunales de Justicia y el defensor puede intervenir ante la inactividad o lentitud de aquellas administraciones públicas.

Siguiendo los derechos básicos del consumidor y usuario a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales y a la información, en el ámbito de las telecomunicaciones toma especial importancia el obtener una información clara y comprensible sobre las características esenciales del contrato, así como sus condiciones jurídicas y económicas y la identificación clara y completa de la empresa que prestará el servicio.

“Las guías sobre los derechos de los usuarios de las tecnologías de la información y de la comunicación” editadas por el Defensor del Pueblo Andaluz y la Procuradora General del Principado de Asturias hacen una reseña didáctica y a su vez exhaustiva de los derechos de los ciudadanos en el uso de las TIC y por tanto, únicamente hacemos una breve referencia de los derechos de los que goza el usuario desde la oferta hasta la finalización de los servicios.

3.2.1. Antes de la celebración del contrato:

Los operadores, como garantía para los usuarios de las TIC (art. 109.1 RD 424/2005) tienen la obligación de comunicar previamente sus contratos, con una antelación de 10 días a su entrada en vigor, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, al Instituto Nacional del Consumo, a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo de Consumidores y Usuarios.

Los contratos tipo relativos al cumplimiento de obligaciones de servicio público (básicamente el de acceso al servicio público fijo de Telefónica, como prestador del servicio universal) son preceptivamente aprobados por la SETSI (art. 108 RD 424/2005)

3.2.2. En la celebración del contrato y durante su vigencia:

a. El usuario tiene derecho a celebrar contratos que faciliten la conexión o el acceso a la red de telefonía pública (art. 105 RD 424/2005) y el derecho a elegir el operador que tenga cobertura directa en la zona.

b. Ser informado con una antelación mínima de un mes de las modificaciones de las condiciones contractuales así como del derecho a resolver anticipadamente el contrato sin penalización en caso de no aceptación de las nuevas condiciones (art. 107, RD 424/2005).

c. Derecho de adherirse a las modalidades de prepago y a que se haga constar el contenido mínimo de los contratos para el acceso a la red de telefonía pública en las condiciones generales y particulares que les sean de aplicación. (Art. 105.3, RD 424/2005).

d. Derecho a disponer del contrato en el que figuren las condiciones que se le aplican, aunque se haya dado de alta telefónicamente.

e. Derecho a darse de baja del servicio por voluntad del abonado. Con una comunicación previa al prestador del servicio de 15 días naturales al momento en que ha de surtir efectos (art. 105.2.j, RD 424/2005)

f. Comunicar la baja en la misma forma en que se celebró el contrato. Las cláusulas que impongan formalidades distintas para el alta y la baja tendrán la consideración de abusivas (art. 1.6 de la Ley de mejora de la protección de los consumidores y usuarios).

Se prohíbe la imposición de cargas onerosas o desproporcionadas, tales como la pérdida de las cantidades abonadas por adelantado, el abono de cantidades de servicios no prestados efectivamente, la ejecución unilateral de las cláusulas penales que se hubiesen fijado contractualmente o la fijación de indemnización que no se correspondan por los daños efectivamente causados.

g. Derecho a pedir al operador que garantice la constancia del contenido de su solicitud de baja en el servicio (art. 105.4, RD 424/2005). El abonado puede

exigir la baja mediante una llamada telefónica y que se le dé un número de referencia.

h. Derecho a que los operadores no den de alta a los usuarios sin su consentimiento (*slamming*). La empresa tiene la carga de la prueba para demostrar que es el usuario el que se ha dado de alta. Si no puede demostrarlo, el operador debe anular todas las facturas que haya emitido y además, abonar el dinero que el usuario hubiera abonado. El operador deberá asumir los gastos que el usuario deba abonar para volver a su operador de origen (Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril).

3.3. Derecho de transparencia en las relaciones entre operadores y usuarios de las TIC

3.3.1. Derecho a obtener información del contenido mínimo de los contratos en la página web, por escrito si así lo solicita el consumidor o el usuario final, sin coste alguno por su recepción, y en el teléfono de atención al público, cuyas llamadas tendrán el coste máximo del precio ordinario del servicio de telecomunicaciones sin recargo (art. 109.2 RD 424/2005)

3.3.2. Derecho a que se le facilite el nombre o razón social y el domicilio de la sede o establecimiento principal del operador e información sobre los servicios ofrecidos (art. 109.3, RD 424/2005).

3.3.3. Derecho a que se publique información detallada fácilmente accesible y actualizada sobre la calidad de los servicios que presten, tanto de la oferta como de la efectivamente conseguida. Los parámetros y métodos para su medición deberán estar disponibles para los consumidores que sean personas físicas y otros usuarios finales (Art. 110.1, RD 424/2005).

3.3.4. Derecho a que las facturas sean detalladas y a que contengan debidamente diferenciados los conceptos de precios que se tarifican por los servicios que se presten (art. 112, RD 424/2005), o no desglosadas si así lo solicita el abonado (art. 66, RD 424/2005).

3.3.5. Los operadores deben incluir en las facturas periódicas la información del art. 12 de la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril:

- a- El número telefónico de atención al cliente del operador, el precio de las llamadas telefónicas a dicho número y el nombre de su página web.

- b- El número telefónico de atención al usuario de la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio, el precio de las llamadas telefónicas a dicho número y el nombre de su página web.
- c- Si la operadora está adherida al sistema arbitral del consumo, el nombre de la página web del Instituto nacional del Consumo donde conste la dirección de las distintas juntas arbitrales de consumo y el número de teléfono de la Oficina de Información y Atención al Ciudadano del Ministerio.
- d- Información de los derechos enviada con periodicidad al menos semestral.

3.3.6. Derecho a que se facture únicamente por unidades de tiempo efectivamente consumido. Se considera cláusula abusiva cualquier estipulación que prevea el redondeo al alza en el tiempo consumido (art. 1.14 Ley de mejora de la protección de consumidores y usuarios).

3.3.7. Derecho de los usuarios a presentar quejas o reclamaciones con motivo de la prestación de servicios de los operadores de las TIC.

3.4.- Derecho a la desconexión de determinados servicios:

De llamadas internacionales y de llamadas a servicios de tarifas superiores, en especial a servicios de tarificación adicional. El contrato debe determinar cómo ejercitar este derecho. La petición debe ser atendida en el plazo de 10 días desde la recepción de la comunicación del abonado. Si en ese plazo no se produce la desconexión, serán a cargo del operador los costes derivados del servicio cuya desconexión se solicita (113.1 y .2 RD 242/2005).

3.5. Cambio de operador

1. Derecho a la preasignación del número de la línea fija: Cuando el usuario decide cambiar de operador implica no tener que añadir al marcar el número de teléfono, el código con el que se identifica cada operador.
2. Derecho a conservar, previa solicitud, los números que les hayan sido asignados (portabilidad), aunque cuando el cambio sea de operador fijo se condicione a que el nuevo domicilio pertenezca al ámbito de la central telefónica del antiguo domicilio.

Los operadores sólo estarán obligados a ceder los números de un determinado abonado cuando éste se dé de baja como tal y, simultáneamente, de alta en otro operador. Se entiende que hay simultaneidad cuando la solicitud de alta en el nuevo operador efectuada por cualquier medio que permita tener constancia

de la misma, incluya una petición a éste para tramitar su baja ante el anterior conservando sus números (art. 44.2 RD 2296/2004, de 10 de diciembre, modificado por el RD 329/2009, de 13 de marzo).

3.6. Interrupciones y suspensiones del servicio

Derecho a la indemnización por la interrupción temporal del servicio telefónico disponible al público (115 RD 424/2005).

Si es por fuerza mayor, el operador se limitará a compensar automáticamente al abonado con la devolución del importe de la cuota de abono y otras independientes del tráfico, prorrateado por el tiempo que hubiera durado la interrupción.

3.7. Derechos de los abonados con motivo de las suspensiones temporales del servicio telefónico por impago (118 RD 424/2005)

1. Derecho a que se avise con carácter previo que se va a proceder a la suspensión temporal.
2. Derecho a que si el impago se refiere al cargo de determinados servicios, la suspensión únicamente tenga lugar respecto de tales servicios.
3. Derecho del abonado a solicitar la suspensión temporal del servicio durante un tiempo (desde 1 hasta 3 meses).
4. Derecho a que durante la suspensión temporal se mantenga el servicio de llamadas entrantes y las llamadas salientes de urgencias.
5. Derecho del abonado al previo aviso antes de la interrupción definitiva

3.8. En relación con las infraestructuras comunes de telecomunicaciones (ICT)

1. Derecho a exigir la instalación de las ICT (Infraestructuras Comunes de Telecomunicaciones) en los edificios de nueva construcción o en los que se lleve a cabo una rehabilitación integral, con objeto de garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones (art. 2, RD Ley 1/1998, de 27 de febrero sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicaciones).

2. Derecho a exigir que las ICT cuenten con el preceptivo proyecto técnico, visado por el colegio profesional competente.

3.9. En relación con la ejecución de obras de urbanización e implantación de infraestructuras de telecomunicación:

Derecho a exigir la ejecución de obras de urbanización que incluyan infraestructuras destinadas a albergar redes de telecomunicaciones, en los términos y condiciones fijados por la normativa urbanística vigente en cada Comunidad Autónoma, y en su caso, en el planeamiento urbanístico municipal u otros instrumentos de ordenación territorial.

Normativamente, en el ámbito estatal, dicha obligación vendría recogida con carácter general en el artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que determina:

Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

c.- Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

En virtud, pues, de la actual distribución de competencias en materia urbanística, habrá que estar al contenido mínimo exigido por cada una de las normas urbanísticas autonómicas.

3.10. Procedimientos para la defensa de los derechos de los usuarios de las TIC

El usuario tiene la posibilidad de defender sus derechos o intereses legítimos a través de cauces judiciales, o bien por cauces no judiciales.

3.10.1. Reclamación previa al departamento o servicio especializado de atención al cliente del operador de servicios

El usuario deberá dirigir su reclamación –en el plazo de un mes desde que tenga conocimiento del hecho que lo motive – al departamento o servicio especializado de atención al cliente del operador de servicios. El servicio debe ser gratuito. El operador está obligado a comunicar el número de referencia que se le ha dado a la reclamación, queja o incidencia planteada por el usuario

(art. 104.1, RD 454/2005) y, si el medio habilitado es el telefónico, se informará al consumidor de su derecho a solicitar un documento que acredite la presentación y contenido de la queja o reclamación.

3.10.2. Si el usuario no obtiene una respuesta satisfactoria del operador, **puede presentar su reclamación ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la sociedad de la Información o bien ante el Sistema Arbitral de Consumo.**

3.10.3. Ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI)

Si no ha transcurrido más de tres meses contados desde la respuesta insatisfactoria del operador o si no se ha obtenido respuesta en el plazo de un mes, los usuarios finales (sean personas físicas o jurídicas) podrán presentar su reclamación ante la Secretaria. La SETSI debe resolver en el plazo de seis meses. Su resolución agota la vía administrativa.

Conocerá de las siguientes materias:

- a) Disconformidad con la factura recibida, tanto en la cuantía como en los conceptos incluidos
- b) Negativa o demora en la instalación de línea telefónica fija
- c) Negativa o demora en tramitar la baja en el servicio por el operador
- d) Negativa o demora en la portabilidad de número o en la selección de operador
- e) Contratación no solicitada por el usuario
- f) Averías e interrupciones del servicio
- g) Incumplimiento de ofertas por el operador
- h) Incumplimiento del derecho de desconexión
- i) Depósitos de garantía del servicio telefónico fijo
- j) Falta de comunicación de las modificaciones contractuales
- k) Demás conflictos que puedan surgir en materia de los derechos de los usuarios finales regulados en el reglamento aprobado por el RD 424/2005 de 15 de abril y su normativa de desarrollo
- l) (Se excluyen las controversias señaladas en el artículo 3.2 OM ITC/1030/2007)

La resolución decidirá todas las cuestiones planteadas en el procedimiento por los interesados, y aquellas otras derivadas del mismo, aplicando los derechos que a los usuarios finales se les reconoce. Puede declarar derechos que correspondan al interesado, anular facturas, ordenar la devolución de importes

indebidamente facturados y, en general, disponer cuantas medidas tiendan a restituir al interesado en sus derechos e intereses legítimos.

3.10.4. El Sistema Arbitral de Consumo, a través de las Juntas Arbitrales de Consumo. Requiere el sometimiento voluntario tanto del operador como del usuario. La resolución tiene carácter vinculante y el laudo arbitral produce efectos de cosa juzgada. Conocerá únicamente de las quejas y reclamaciones de las personas físicas con condición de usuarios finales.

De no existir el sometimiento voluntario por parte del operador, en el plazo de tres meses desde que el consumidor recibe la notificación de la no aceptación del arbitraje, puede presentar su reclamación ante la Secretaría.

La Junta Arbitral de Consumo debe resolver en el plazo de cuatro meses (con posibilidad de prórroga).

3.10.5. Finalmente, el usuario puede solicitar a las **oficinas municipales del consumidor (OMIC)** una mediación voluntaria ante la operadora para intentar solucionar la controversia que mantiene con el operador y que no pudo resolver con la reclamación previa al Servicio de Atención al Cliente. Sobre el funcionamiento de las OMIC en la protección de los derechos de los consumidores, el Síndic de Greuges de Catalunya ha realizado un estudio monográfico, "Los derechos de los consumidores en el ámbito local. Las OMIC y OCIC", al cual nos remitimos y que puede ser consultado a través de la página web www.sindic.cat.

3.11.- Régimen sancionador de las reclamaciones ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

En lo que concierne al régimen sancionador en el ámbito competencial de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, es preciso una profunda reforma con objeto de que el tipo de sanción sea proporcional al daño causado.

Preocupa, que las disfuncionalidades e infracciones en la prestación de los servicios de telefonía e Internet se produzcan con una reiteración extraordinaria, a pesar del marco regulador existente y, en general, de las normas, organismos y procedimientos garantistas habilitadas para conseguir una tutela efectiva de los derechos del consumidor y usuario de las TIC. Todo ello debiera haber conducido a una modificación de hábitos y comportamientos en la prestación de los servicios y a una cierta disminución del número de reclamaciones presentadas.

Por ello, la reiteración con la que se incurre en determinadas prácticas, que afectan de manera tan importante a la ciudadanía y a las empresas constituidas por ella, ha podido llevar a pensar en alguna ocasión que, dado que son un porcentaje muy pequeño las que terminan en la vía judicial o en una resolución satisfactoria en vía administrativa y teniendo en cuenta que sólo un porcentaje pequeño de los usuarios disconformes acude a las vías de reclamación o a las Juntas Arbitrales de Consumo, no es improbable que resulte más rentable económicamente a los operadores continuar con estas prácticas, que modificar las mismas, atendiendo adecuadamente a los ciudadanos y generando una infraestructura proporcional y adecuada para la atención al cliente.

En coherencia con lo manifestado, los poderes públicos tienen el deber de inspeccionar y ejercer la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, debiendo adoptar medidas sancionadoras ejemplares que disuadan de la reiteración de las infracciones. Con esta finalidad, creemos que en la definición del régimen sancionador se deben tener muy en cuenta aspectos tales como la reiteración en la comisión de la infracción, la proporcionalidad, etc. Asimismo, creemos que se deben revisar las sanciones y no sólo las del tipo pecuniario.

Por lo demás, estimamos necesario que se auditen los servicios de atención al público para verificar que informan, real y efectivamente, del número de resoluciones, del derecho a obtener un documento en el que se refleje el contrato y de otras garantías previstas en la Ley.

CONCLUSIONES

1.- EN EL ÁMBITO DE LA POSIBLE AFECTACIÓN DE DERECHOS BÁSICOS DE LA CIUDADANÍA

1.- Las TIC constituyen, actualmente, un instrumento a través del cual la ciudadanía puede ejercer muchos de sus derechos y un medio a través del cual los poderes públicos deben mejorar notablemente la eficacia de su actuación dirigida a garantizar la observancia de aquéllos.

2.- Las TIC se caracterizan por su dinamismo, y la prueba de ello es que las nuevas tecnologías han modificado de una forma vertiginosa diferentes aspectos de la actividad de los poderes públicos, de los actores sociales y de

toda la ciudadanía. Las administraciones, a través de la configuración de las normas jurídicas y del diseño e implementación de políticas públicas, no deben perder el paso en esta carrera, encontrándose en juego los derechos y el bienestar de todos.

3.- La repercusión de las TIC en muchos ámbitos de la vida de las personas, hace que la afectación de derechos no pueda limitarse a determinados derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad, sino que muchos de los derechos que se comprenden en el capítulo III del título I de la Constitución (el derecho a la cultura, a la protección de la salud, los derechos sociales y económicos de los trabajadores...) se pueden encontrar igualmente condicionados por el acceso de la ciudadanía a las TIC y por la adecuada utilización de las mismas por los poderes públicos.

4.- Si bien la incorporación de las nuevas tecnologías puede comportar grandes oportunidades de mejora en muchos ámbitos, constituye a su vez un riesgo, por cuanto la fractura digital que comporta la extensión de las TIC puede acrecentar aquellas desigualdades sociales ya existentes, y también crearlas ex novo, si no se adoptan las medidas de prevención y corrección oportunas que garanticen el acceso universal a las TIC.

5.- Los preceptos de la CE y de los Estatutos de Autonomía relativos a los derechos de la ciudadanía y a la actuación de las administraciones públicas deben ser reinterpretados a la vista del desarrollo actual de las TIC, considerando este desarrollo como una oportunidad única para mejorar los estándares de calidad de vida de todos, dotando de mayor efectividad a aquellos derechos.

6.- Los derechos relacionados con el acceso a las TIC y a la Sociedad de la Información y del Conocimiento han tenido un amplio eco en los Estatutos de Autonomía que recientemente han sido reformados. Dichos Estatutos recogen expresamente, aunque con distintas formulaciones, el derecho de toda la ciudadanía a acceder a las nuevas tecnologías y la obligación de los poderes públicos de garantizar este acceso. Por ello, se debe garantizar que esta previsión se convierta en una realidad y se concrete en la acción de los poderes públicos autonómicos, sin perjuicio de la distribución competencial constitucional en materia de telecomunicaciones.

7.- Podría plantearse la conveniencia de que las Comunidades Autónomas pudieran asumir el ejercicio de competencias estatales por delegación del Estado, como por ejemplo, la posibilidad de ejercer funciones similares a las que viene desarrollando la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI).

8.- Para garantizar el acceso a las TIC, es necesario prever y desarrollar las infraestructuras, urbanísticas y de todo tipo, que permitan dicho acceso, en calidad y accesibilidad óptimas en todas las zonas geográficas.

9.- Los Gobiernos juegan un papel primordial a la hora de establecer el marco regulador de este sector, pero también a la hora de garantizar el acceso universal a las TIC y de luchar contra la brecha digital que se origina con la incorporación parcial o desigual de las TIC en nuestra sociedad, para lo cual, en el actual marco normativo, habría que valorar la necesidad de establecer un sistema de financiación público que, en colaboración con la iniciativa privada, permita garantizar el acceso universal a las TIC.

10.- El acceso a las TIC por parte de la ciudadanía estará igualmente condicionado por el hecho de que se garantice un coste asequible en el acceso a las TIC.

11.- Resulta imprescindible abordar un proceso permanente de alfabetización digital de la población, entendido como un proceso de acercamiento de la ciudadanía a las tecnologías de la información y la comunicación, dándoles a conocer su existencia, su manejo, sus utilidades y su aplicación en otros ámbitos de la vida, teniendo en cuenta el colectivo concreto al que va destinado dicho proceso. Para ello se deberá garantizar una oferta suficiente de cursos de formación, gratuitos o parcialmente subvencionados, destinados a aquellas personas que por razones socio-económicas muestren una mayor dificultad en el acceso y uso de las TIC, como es el caso de la población de edad más avanzada, por ejemplo, en relación a las cuales habrá que prever no sólo los cursos antes mencionados, sino también campañas y programas que incidan en los contenidos, con el objeto de mostrar la utilidad de las TIC y las grandes posibilidades que puede comportar el uso de estas nuevas tecnologías.

12.- El objetivo fundamental que deben perseguir los poderes públicos en el ámbito del acceso a las TIC, es la universalización del mismo, tratando de evitar el desarrollo del fenómeno de la fractura digital. Las defensorías deben supervisar la actuación de las administraciones con la finalidad de que las acciones de éstas, generales y particulares, sean adecuadas a aquel fin. En este contexto, se debe prestar especial atención a los colectivos con singulares

dificultades para acceder a las TIC (personas que residen en áreas rurales, colectivos desfavorecidos económicamente, personas mayores, etc.).

13.- Las TIC deben actuar como mecanismos que contribuyan a la inclusión social de los colectivos más vulnerables, evitando en todo momento que la falta de acceso a las TIC pase a convertirse en una nueva forma de exclusión social.

14.- Además de garantizar el acceso universal a las TIC, hay que promover su uso coherente, fomentando valores sociales y culturales en la apropiación, creación y difusión de la información y del conocimiento, en el camino hacia la ciudadanía incluyente digital.

15.- Es necesario garantizar la existencia de puntos de conexión a Internet públicos y gratuitos que cumplan las directrices de accesibilidad y que puedan facilitar el acceso al mercado laboral, a la cultura, a las ayudas sociales y a la administración en general y que permitan aproximar la ciudadanía a la sociedad de la información y del conocimiento.

16.- Sería conveniente promover campañas para fomentar el uso de las TIC en los propios hogares, para lo cual será necesario valorar la necesidad de subvencionar la implantación y el mantenimiento del equipamiento electrónico necesario que garantice el acceso a Internet a un coste asequible.

17.- Sería positivo promover la incorporación y el uso de las TIC en las pequeñas y medianas empresas, como mecanismo de desarrollo económico.

18.- De acuerdo con el marco normativo actual, y modificándolo si fuere necesario, hay que garantizar la implantación de las TIC en las propias administraciones e instituciones con el objeto de facilitar a la ciudadanía la realización de todas aquellas gestiones y trámites mediante la comunicación electrónica ,siempre procurando que los mecanismos de comunicación electrónica que se implanten en la Administración no sean unidireccionales, sino que garanticen una comunicación interactiva, en el marco de la cual la ciudadanía pueda aportar sus opiniones y plantear sus necesidades y exigencias, en aras a promover una democracia más participativa.

19.- Cuando la administración establece el carácter exclusivo de la relación electrónica con la ciudadanía, deberá garantizar la posibilidad real de acceso de todos en condiciones de igualdad, o admitir excepcionalmente que, en determinados supuestos objetivos o territoriales, la ciudadanía pueda dirigirse a la administración mediante vías alternativas a la electrónica. En cualquier caso,

deberá informar suficientemente, de manera que aquella exigencia no contribuya a incrementar la brecha digital.

20.- Las Administraciones Públicas deben seguir impulsando las políticas que sean necesarias para promover la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres en todos los niveles, incluido el del acceso y uso de las TIC.

21.- Las Administraciones tienen que esforzarse en conseguir que las TIC sean una herramienta que no solo contribuya a la integración social de las personas discapacitadas, -y no a una nueva forma de exclusión-, sino que sirva para mejorar su situación anterior, lo que se puede llevar a cabo mediante:

- el establecimiento de soluciones que permitan a las personas con limitaciones sensoriales, físicas, motrices y/o cognitivas hacer uso de la televisión digital (TVD accesible) y de las comunicaciones electrónicas («conversación total»),
- un adecuado control del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad electrónica contenidos en la normativa comunitaria vigente (w3c)
- garantizando la accesibilidad de los sitios web públicos.

22.- La labor de las defensorías deberá poner de relieve aquellas diferencias que impiden el acceso a las TIC y recomendar las mejoras necesarias para que su uso se guíe por los principios de igualdad, accesibilidad, legalidad, transparencia, neutralidad tecnológica y responsabilidad en la calidad y veracidad de la información y comunicación que forma parte del núcleo de derechos.

2.- EN EL ÁMBITO DEL ACCESO A BANDA ANCHA

23.- Las normas reguladoras de las TIC deben asimilar adecuadamente la transformación constante a la que se encuentran sujetas. Esta afirmación tiene especial relevancia en relación con el denominado servicio universal de telecomunicaciones, que se encuentra necesitado de una ampliación en cuanto a su concepto y alcance. En este sentido, debe procederse a su modificación, incorporando nuevos servicios como la conexión de banda ancha.

De acuerdo con algunas propuestas ya existentes, las defensorías plantearán la oportunidad de modificar el alcance y contenido del servicio universal de telecomunicaciones a la Comisión Europea y al Gobierno de España.

24.- En cuanto a la conexión de banda ancha, se debe velar por el cumplimiento del objetivo de extensión universal, previsto para 31 de diciembre de 2008 en la disposición adicional segunda de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre. En este sentido, es conveniente que las defensorías lleven a cabo actuaciones dirigidas a verificar la adecuada ejecución de los planes de extensión de banda ancha que llevan a cabo el Estado y las Comunidades Autónomas, sugiriendo la ampliación e introducción de mejoras en los mismos.

En aquellos territorios donde coincidan iniciativas de distintas administraciones, deberá velarse especialmente por que se ejecuten de forma coordinada.

25.- Sin perjuicio de la extensión de las infraestructuras para que sea posible la conexión de banda ancha en todo el territorio, es conveniente la adopción de medidas para incrementar el grado de penetración de la banda ancha en España. Se debe prestar especial atención a factores que, además de los geográficos, dificultan el acceso a la banda ancha, especialmente la formación, la accesibilidad y el precio, poniendo en marcha nuevos planes que los tengan en cuenta.

En este sentido, los esfuerzos de las administraciones públicas deben centrarse no sólo en permitir el acceso en todo el territorio, si no que también deben dirigirse a facilitar la capacitación de los ciudadanía en el uso de las TIC y a favorecer el abaratamiento del coste de acceso a banda ancha, en un entorno de servicio liberalizado.

26.- Es necesario velar por el correcto desarrollo del proceso de migración de la señal analógica de televisión a la TDT, considerando la proximidad de la fecha del apagón analógico (3 de abril de 2010). Las defensorías deben supervisar las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos para la correcta implantación de la TDT en su territorio.

27.- Se debe procurar la reducción, tanto como sea posible, de la existencia de zonas de sombra en las que no se reciba, o se haga de forma muy deficiente, la señal televisiva, una vez que se consume el proceso de digitalización, siendo necesario para ello la colaboración de todas las administraciones territoriales (estatal, autonómica y local).

En este sentido, las defensorías deberán velar para que se concrete en sus territorios respectivos una cobertura de señal de televisión vía satélite donde no alcance la red TDT, en sintonía con lo establecido para los canales públicos y privados de ámbito estatal, en el Real decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones, que añade una

disposición adicional séptima a la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo.

3.- EN EL ÁMBITO DE DERECHOS DE LOS USUARIOS DE LAS TIC.

28.- En materia de utilización de las *TIC*, los poderes públicos deben garantizar que la ciudadanía conozca los derechos de los que son titulares en sus relaciones con los operadores y las vías de reclamación oportunas para hacerlos valer, con especial mención al procedimiento de reclamación ante la *SETSI* (Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones). Es conveniente que las defensorías contribuyan también a esta labor de información.

29.- Sin perjuicio de la prioridad del procedimiento de reclamación señalado en el punto anterior, las Comunidades Autónomas, a través de sus servicios de consumo, también deben inspeccionar y sancionar infracciones a la normativa de protección de consumidores y usuarios que se cometan en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, especialmente aquéllas que tengan una dimensión general en su territorio. Asimismo, son de valorar las actuaciones de mediación de las defensorías ante los operadores de telecomunicaciones, siempre que se garantice un mínimo nivel de eficacia.

30.- Los poderes públicos tienen el deber de inspeccionar y ejercer la tutela de los derechos de los consumidores y usuarios no sólo a instancia de parte, sino también de oficio, debiendo adoptar medidas sancionadoras ejemplares que disuadan de la reiteración de las infracciones. Con esta finalidad, en la definición del régimen sancionador se deben tener muy en cuenta aspectos tales como la reiteración en la comisión de la infracción y la proporcionalidad, debiéndose revisar las sanciones y no sólo en lo referente al tipo pecuniario.

31.- Es necesario que se auditen los servicios de atención al público de las compañías operadoras para verificar que informan, real y efectivamente, del número de reclamaciones, del derecho a obtener un documento en el que se refleje el contrato y de otras garantías previstas en la Ley.