

Cómo citar este texto:

Ana Belén Lucas Tobajas. (2018). La protección de los usuarios con necesidades especiales en el sector de las comunicaciones electrónicas. *Derecom*, 25, 1-15, <http://www.derecom.com/derecom/>

LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS CON NECESIDADES ESPECIALES EN EL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS

THE PROTECTION OF CONSUMERS WITH SPECIAL NEEDS IN THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS SECTOR

© Ana Lucas Tobajas
Universidad de Extremadura (España)
atobajas@unex.es

Resumen

La evolución de la sociedad de la información y el cumplimiento efectivo de los objetivos planteados por la Agenda Digital para España, exigen la adaptación progresiva de los ciudadanos hasta alcanzar la plena inclusión digital, en la que resulta imprescindible garantizar el acceso electrónico de los mismos a determinados servicios públicos digitalizados. La existencia de la denominada brecha digital pone de manifiesto carencias efectivas por parte de un sector específico de la población, tanto en el acceso a la red como al servicio telefónico básico dando lugar a una nueva categoría de usuarios que bien podrían recibir la denominación de *clientes vulnerables*. Esta cuestión obliga a realizar un análisis profundo del contenido del servicio universal de telecomunicaciones, con la finalidad de dar respuesta a las distintas necesidades sociales que se plantean.

Summary

The evolution of the Information Society and the effective fulfilment of the goals set by the Digital Agenda for Spain require the progressive adaptation of the citizens until reaching the full digital inclusion, in which it is essential to guarantee the electronic access of those citizens to a certain number of digitized public services. The existence of the so-called digital gap reveals effective lacks in a specific sector of the population, both in the access to the network and in the access to the basic telephone service, giving rise to a new category of users that could be called *vulnerable clients*, properly speaking. This issue requires an in-depth analysis of the content of the universal telecommunications service, in order tackle the different social needs that arise.

Palabras clave: Usuario de comunicaciones electrónicas. Agenda Digital. Cliente vulnerable. Servicio universal.

Keywords: User of electronic communications. Digital Agenda. Vulnerable client. Universal service.

1. Introducción

En los últimos veinte años el sector de las telecomunicaciones ha experimentado una evolución sin precedentes. Todas sus instituciones jurídicas han sucumbido a una profunda revisión provocando la transformación jurídica del monopolio legal en un servicio de interés económico general prestado en régimen de libre competencia. Sin embargo, el desarrollo de dichas instituciones no ha resultado equiparable.

Desde los inicios del proceso de liberalización pudo advertirse cómo las distintas medidas pro competencia adoptadas se dirigían, fundamentalmente, a modificar las estructuras del sector, intentando crear un nuevo modelo de negocio capaz de responder a las necesidades del mercado. Los usuarios de telecomunicaciones nunca preocuparon en exceso a las autoridades de regulación, más interesadas en abrir el mercado a los distintos operadores, suministradores de los distintos servicios, que en sus usuarios, por lo que padecieron la imposición de condiciones contractuales abusivas, así como la inexistencia de un sistema de protección eficaz, olvidando que conformaban un eslabón fundamental para su consolidación como un mercado en competencia. Ello contribuyó a su consideración de eslabón más débil del engranaje, constituyendo uno de los principales obstáculos para ser valorado como un mercado maduro (Lucas Tobajas, 2016)¹. La Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, encargada de trasponer, entre otras, la Directiva 136/2009² vino a paliar, en parte, esta situación, reordenando sus derechos y ofreciendo una regulación más detallada de la celebración y resolución de contratos.³

Estas modificaciones, dirigidas a corregir los desequilibrios anteriormente mencionados, no han resultado suficientes para atender las necesidades sociales planteadas como consecuencia de la crisis económica, que ha exigido revisar de nuevo la posición de los consumidores y usuarios finales. En este sentido, la modificación de su estatus jurídico llevará aparejada la revisión de las obligaciones de servicio público a las que se encuentra indisolublemente unido, pues se trata de un concepto dinámico, permeable, con capacidad de mutar en función de las necesidades sociales, económicas o tecnológicas que se planteen. Esta es, precisamente, su naturaleza jurídica y la razón que nos impide referirnos al servicio público como una institución jurídica plenamente consolidada al encontrarse en permanente evolución.

Al mismo tiempo, el desarrollo de la sociedad de la información depende, en gran medida, de la capacidad de los Estados de incorporar las transformaciones que proceden de las comunicaciones electrónicas. En este sentido, la Agenda Digital para Europa, incorporada a la Agenda Digital para España,⁴ incluye distintas estrategias con medidas específicas dirigidas a la universalización de las conexiones de banda ancha ultrarrápida en diversos sectores como el sanitario, el educativo o el cultural, con la finalidad de completar la plena implantación de las redes.

La consecución de estos objetivos resultará complicada sin una reflexión previa sobre la capacidad real de acceso de los ciudadanos a los servicios que ofrece la sociedad de la información, así como sobre los mecanismos de protección que, de manera efectiva, se proponen desde el sector para combatir la denominada brecha digital. Hasta ahora su normativa reguladora se ha mostrado sensible en la defensa de ciertos grupos como los discapacitados o jubilados. Sin embargo, con la situación de crisis económica, que aún hoy

padecemos, han aflorado los denominados *clientes vulnerables* en el ámbito de las comunicaciones electrónicas, cuestionando la protección jurídica dispensada por la legislación a estos sujetos en grave riesgo de exclusión digital. Por ello, resulta necesario analizar aspectos fundamentales como son los relacionados con la identificación de este grupo social o los procedimientos legales previstos en el sector de las telecomunicaciones dirigidos a proteger sus intereses.

2. Identificación del usuario de las obligaciones de servicio público de telecomunicaciones

Desde los inicios del proceso de liberalización hasta la consolidación del sector de las telecomunicaciones, el estatus jurídico de sus usuarios ha experimentado una importante evolución.

El artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea *reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.*⁵

Por su parte, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, reconoce, en su artículo 23, entre los objetivos de las obligaciones de servicio público

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 hacer frente a las circunstancias en que las necesidades de los usuarios finales no se vean atendidas de manera satisfactoria por el mercado.

Dichas obligaciones comprenden, por un lado, el servicio universal, cuyo objetivos son, por un lado, la prestación de un conjunto de servicios, garantizados para todos los usuarios finales con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible y, por otro, las denominadas *otras obligaciones de servicio público* que pueden ser impuestas por el Gobierno, en función de la existencia de circunstancias específicas como la defensa nacional, la seguridad pública, la seguridad vial o los servicios que afecten a la seguridad de las personas, la protección civil o la adopción de medidas dirigidas a atender las necesidades de colectivos que se encuentren en circunstancias especiales.⁶

De esta forma, la satisfacción de las necesidades efectivas del usuario en condiciones determinadas se convierte en el objetivo principal del nuevo modelo de servicio público. No debe obviarse que su consideración de servicio de interés económico general prestado en régimen de libre competencia provoca que, en el sector, concurren tanto actividades sometidas a los dictados del mercado como actividades de servicio público, con la finalidad de corregir aquellas deficiencias del mercado que supongan una merma de los derechos básicos de sus usuarios.

Todo ello conduce a la existencia de una dualidad de regímenes con consecuencias jurídicas importantes para el usuario final. Así sus derechos se configuran en torno a dos sistemas que responden a fundamentos completamente diferenciados; el primer sistema está compuesto por los derechos subjetivos derivados de las obligaciones de servicio público y, de forma particular, de su condición de servicio esencial. El segundo sistema se dirige a

proporcionar una tutela efectiva, dada su condición de consumidores y usuarios, ya sea a través de la normativa sectorial de telecomunicaciones, ya sea a través de la legislación en materia de consumo.

Como hemos afirmado, ambos regímenes conforman un estatus jurídico dual pues, por una parte, el usuario de telecomunicaciones es sujeto titular de un conjunto de derechos y obligaciones de naturaleza pública con un sistema de protección específico al aplicarse un procedimiento público de resolución de conflictos en el que se prevé la tipificación de infracciones administrativas y, por otra parte, su condición de consumidor lo somete a la regulación sectorial en materia de derecho del consumo.⁷

En este sentido, el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la Carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, regula de forma diferenciada el régimen jurídico de las prestaciones que adquieren la consideración jurídica de servicio universal, frente al conjunto de derechos y obligaciones que asisten al usuario final en cuanto sujeto receptor de prestaciones comerciales perfectamente asimilable a la posición de consumidor.

Este complejo régimen jurídico resultará de aplicación a cuatro categorías distintas de usuario: a) Usuario: Se trata de un concepto general por el que se designa a cualquier persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público. b) Usuario final: El usuario que no explota redes públicas de comunicaciones ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público ni tampoco los revende. Este concepto abarca al de consumidor, la autoprestación en grupo cerrado de usuarios y la explotación de un servicio para ponerlo a disposición de terceros. c) Consumidor: Cualquier persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público con fines no profesionales. Deriva de la consideración del sector de las telecomunicaciones como un mercado que actúa bajo las reglas de la competencia. d) Abonado: Cualquier persona física o jurídica que haya celebrado un contrato con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público para la prestación de dichos servicios.⁸

El usuario del servicio universal es un sujeto con derecho de acceso a la red telefónica fija y una conexión que garantice el acceso funcional a Internet, a un precio asequible y con una calidad determinada con independencia de su localización geográfica. Respecto a este último reconocimiento, previsto en el artículo 25 de la ya citada Ley 9/2014, se plantean numerosos interrogantes que aún carecen de respuesta y que incidirán de forma directa en nuestro objeto de estudio. Como puede comprobarse, el acceso efectivo a la red se configura como un derecho en los textos normativos a pesar de que aún no es una realidad. En este sentido, se ha manifestado el Consejo de Europa en su Informe *The right to Internet Access*,⁹ en el que se declara que Internet no debe agotarse en un mero reconocimiento legal, sino que debe transformarse en un objetivo público en el que se garantice un acceso efectivo, de carácter asequible y en condiciones de seguridad.

Su consideración de herramienta básica para el ejercicio de derechos fundamentales y el desarrollo de derechos ligados a la personalidad está obligando las autoridades nacionales, europeas e internacionales, junto con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a reflexionar sobre su verdadera naturaleza jurídica. La opinión predominante consiste en reconocer su condición de derecho fundamental, lo cual aparejaría enormes consecuencias jurídicas para el usuario y, de forma particular, para el usuario vulnerable, quien, a partir de ese momento, experimentaría una transformación radical de su estatus jurídico manifestado mediante una superprotección de sus derechos tanto frente a los poderes públicos, como frente a los

operadores privados, suministradores de servicios. Debe destacarse que las autoridades comunitarias no sólo están abordando el acceso a Internet desde una perspectiva jurídica, sino también desde su normalización técnica.

La estandarización de infraestructuras en el ámbito internacional asegurará la interoperabilidad e interconexión como garantías previas al efectivo ejercicio de los derechos fundamentales, por lo que, en el análisis del desarrollo de las comunicaciones electrónicas, las aportaciones del Derecho Internacional resultarán decisivas para el sector. Estas cuestiones son, actualmente, objeto de reflexión, por lo que trataremos de ofrecer respuestas a los interrogantes que la normativa vigente plantea.

Como hemos advertido, en la Ley 9/2014, además del acceso a la red telefónica y a Internet, en las condiciones anteriormente descritas, también se incluyen los siguientes servicios: a) Que se facilite a los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio un servicio, y valga la redundancia, de información general o consulta telefónica sobre números de abonados. b) Que exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en todo el territorio nacional. c) Que los usuarios finales con discapacidad tengan acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de usuarios finales. d) Que las personas con necesidades sociales especiales dispongan de opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial y que les permitan tener acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija y hacer uso de éste. e) Que se apliquen, cuando proceda, opciones tarifarias especiales o limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación por zonas u otros regímenes similares, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.¹⁰

Por tanto, entre los usuarios finales del servicio universal pueden diferenciarse tres categorías distintas de sujetos: el usuario final que se somete a las condiciones generales de prestación de servicios incluidos en la categoría de servicio público; los discapacitados, cuyos derechos han supuesto una preocupación constante en el proceso de liberalización de las comunicaciones electrónicas; y las personas con necesidades especiales, a las que nos referiremos en el epígrafe siguiente.

3. Los sujetos con necesidades especiales en el sector de las telecomunicaciones

Como ya hemos apuntado con anterioridad, la legislación en materia de telecomunicaciones reconoce dos tipos de sujetos a los que considera especialmente vulnerables: los discapacitados y los individuos con necesidades sociales especiales.

3.1 El concepto

Así como la atribución de la condición de discapacitado se encuentra perfectamente acotada con el cumplimiento de un conjunto de requisitos tipificados en las normas, por lo que se refiere a los sujetos con necesidades sociales especiales nos hallamos ante un concepto jurídicamente indeterminado. La normativa reguladora del sector omite cualquier definición que ayude a delimitar qué circunstancias concretas o qué tipo de sujetos pueden quedar amparados por dicha denominación. Ello contribuye, sin duda, a que la protección ofrecida resulte parca y deficiente.

Podemos considerar que el concepto de sujeto con necesidad social especial en el sector de las comunicaciones electrónicas pone de manifiesto la existencia de carencias en la satisfacción de exigencias básicas que pueden repercutir (1) en aspectos económicos relacionados con el ámbito productivo, (2) en la interacción social e, incluso, (3) en el acceso a manifestaciones culturales o científicas.

Puede tratarse de sujetos con renta baja o inexistente, con evidentes carencias económicas, a los que resulte difícil atender los pagos periódicos exigidos para la utilización de servicios esenciales como son la telefonía básica o el acceso funcional a Internet. Esta situación genera un riesgo de exclusión social que podría llevar al sujeto a vivir en un estado de aislamiento con importantes consecuencias en otros órdenes, impidiendo que un sector de la población pueda integrarse en los medios de los que dispone la sociedad de la información, tan necesarios para el desarrollo económico y social.¹¹

Por su parte, la Directiva 2009/136/CE, también denominada Directiva de Usuarios, planteó como objetivo reforzar las disposiciones dirigidas a los usuarios en general y, de forma particular, previó un conjunto de medidas específicas orientadas a los usuarios con discapacidad.

Respecto de los sujetos con necesidades especiales, contempla la posibilidad de ofrecer paquetes de tarifas especiales, cuestión que ha sido recogida en nuestra legislación nacional. Además, realiza una diferenciación importante completamente obviada en su trasposición a nuestro Derecho Nacional. La Directiva distingue entre dos tipos de sujetos: las personas con renta baja y las personas con necesidades sociales especiales. Dicha distinción nos llevaría a ampliar considerablemente el grupo de sujetos objeto de protección, no sólo a aquellos que padecen una situación económica extrema, sino también a individuos con escasa formación cultural, con dificultades para interrelacionarse o a aquellos que, circunstancialmente, vivan alejados de núcleos urbanos existiendo un riesgo importante de aislamiento social.¹² Estos sujetos, siguiendo la expresión utilizada en el sector eléctrico, pueden calificarse como *clientes vulnerables*.¹³

3.2 La posición de los usuarios finales con necesidades especiales en la normativa vigente

Tanto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea como la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución española consideran la protección de los consumidores como una política pública fundamental.¹⁴ Ahora bien, la protección efectiva de los usuarios del sector de las telecomunicaciones se encuentra en su normativa sectorial.

De forma particular, el artículo 4 de la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas, que desarrolla lo previsto en el artículo 25 de la Ley 9/2014, garantiza el derecho de acceso de personas físicas a la conexión a la red telefónica pública de comunicaciones desde una ubicación fija posibilitando el acceso funcional a Internet, así como al resto de prestaciones incluidas en el servicio universal, con independencia de su localización geográfica, a un precio asequible y con una calidad determinada, mediante opciones o paquetes de tarifas distintas de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, en condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias.¹⁵

De esta declaración general se pueden extraer dos conclusiones fundamentales: la primera es que la expresión *sujetos con necesidades sociales especiales* puede dar lugar a equívocos, ya que podría considerarse que el legislador ha pretendido incluir el más amplio conjunto de circunstancias económicas y sociales que pudieran producir situaciones en las que se dificulta el acceso a los servicios básicos de comunicaciones electrónicas incluidos en el

servicio universal. Sin embargo, se trata de una interpretación errónea pues, posteriormente, la misma Carta de Derechos del Usuario, en su artículo 29, atribuye la aplicación de tales beneficios económicos de forma exclusiva a jubilados y pensionistas cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine, en cada momento, por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

La segunda de las conclusiones nos lleva a afirmar que no se garantiza en todo caso el acceso funcional a Internet y al servicio telefónico, sino que tan sólo se ofrecen ciertas facilidades a determinadas personas físicas con dificultades económicas, de forma concreta, consiste en la aplicación de una bonificación en el importe de la cuota de alta y en la cuota fija de carácter periódico, denominada *abono social*. Esta medida, aprobada, fundamentalmente, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento sobre las Condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios -Real Decreto 424/2005, de 15 de abril-, prevé un plan de precios especial consistente en una bonificación aplicable tanto en el importe de la cuota de alta, como en la cuota fija periódica en relación con el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).¹⁶

Por su parte, la Agenda Digital para España aprobada en el año 2013 por el Consejo de Ministros se ha convertido en la hoja de ruta del Gobierno en el ámbito de las TIC. Para dar cumplimiento a los objetivos planteados en la Agenda Digital para Europa, incorpora como fines específicos para el desarrollo de la economía y la sociedad digital en España: fomentar el despliegue de redes y servicios para garantizar la conectividad digital; desarrollar la economía digital para el crecimiento, la competitividad y la internacionalización de la empresa española; mejorar la administración electrónica y los servicios públicos digitales y reforzar la confianza en el ámbito digital, entre otros.

Para la ejecución óptima de estos objetivos se elaboraron un conjunto de planes entre los que se encontraba el denominado *Plan de inclusión digital y empleabilidad*. En el mismo se proponía

*incrementar y mejorar las competencias digitales de todos los ciudadanos con independencia de su edad, lugar de residencia o situación económica, de manera que puedan acceder y conocer aplicaciones, tecnologías y funcionalidades susceptibles de incorporarlas a su vida cotidiana, favoreciendo así un acceso más rápido y ágil a los servicios y productos que cubran sus necesidades tanto en el ámbito personal como en el profesional.*¹⁷

Aunque la aplicación de este Plan ha mejorado, sustancialmente, los datos de acceso y conectividad desde el año 2013, no debe obviarse la existencia de la denominada brecha digital¹⁸ provocada, fundamentalmente, por motivos económicos y funcionales. Resultan relevantes los datos del sector que indican que el 43.7% de los hogares españoles carece de conexión a Internet debido a que sus costes son demasiado elevados.¹⁹ Respecto de estos usuarios, el 22.8% cuentan con pocas o nulas nociones sobre la red. Por otro lado, debe destacarse que, entre los hogares que utilizan Internet, el 49.7% emplea tecnología ADSL, mientras que tan sólo el 36.4% accede mediante fibra óptica.

El análisis de estos datos nos lleva a afirmar, por un lado, la existencia de carencias importantes en la normatividad del servicio universal puesto que la regulación actual no consigue garantizar, en una situación de necesidad, el acceso a un servicio considerado esencial impidiendo que toda persona, a pesar de sus desventajas individuales o sociales, pueda ejercer su derecho a participar activamente en la sociedad de la información. Por otro lado, resulta de enorme relevancia el elevado porcentaje, en torno al 42% de la población, que carece de una formación adecuada para acceder a los contenidos tecnológicos. La denominada alfabetización digital, cuyo objetivo es enseñar y evaluar las habilidades básicas relacionadas con la tecnología digital, se reconoce como un indicador más del grado de implantación de la educación digital integrada en cuanto parte esencial del derecho a la educación, debido al proceso de transformación digital que está experimentando este derecho fundamental.

Efectivamente, desde hace más de una década, las autoridades comunitarias están promoviendo la alfabetización mediática para lograr la plena integración de los ciudadanos en la sociedad digital.²⁰ De esta forma, nos encontramos ya ante un nuevo concepto de ciudadano que demanda, junto a la formación básica tradicional, el aprendizaje de nuevas herramientas dirigidas a proporcionarle las habilidades y competencias necesarias para enfrentarse a los nuevos medios de comunicación social.

La Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, modificada posteriormente por la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010,²¹ establecía en su considerando 37 que

La alfabetización mediática abarca las habilidades, los conocimientos y las capacidades de comprensión que permiten a los consumidores utilizar con eficacia y seguridad los medios. Las personas competentes en el uso de los medios podrán elegir con conocimiento de causa, entender la naturaleza de los contenidos y los servicios, aprovechar toda la gama de oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la comunicación y proteger mejor a sus familias y a sí mismas frente a los contenidos dañinos u ofensivos. Por lo tanto, se debe promover el desarrollo de la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad y seguirse de cerca sus avances.

Este mandato general se recoge en el artículo 6.4 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y se dirige, fundamentalmente, a los poderes públicos y a los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual. Dicho precepto ha de ponerse en relación con los artículos 7 y 8 siguientes, en los que se mencionan de forma intencionada a menores de edad y discapacitados,²² omitiendo cualquier referencia expresa a los usuarios con necesidades especiales, a pesar de constituir un grupo especial con evidentes carencias en el ámbito de la alfabetización digital. Ello, unido a la ausencia de políticas públicas que prevean la adopción de medidas concretas dirigidas a paliar estas carencias, nos lleva a considerar que la adecuada integración de estos sujetos debe comenzar por una correcta formación de los mismos.

Finalmente, como ya hemos indicado, esta cuestión supone un obstáculo para el cumplimiento del Plan de Servicios Públicos Digitales²³ en el que se prevé una intensificación del uso de las TIC en dicho ámbito. Por ello, cuando el desarrollo económico y social depende de las posibilidades de acceso que tenga un ciudadano a la tecnología, resulta absolutamente

necesario revisar el contenido del servicio universal con la finalidad de ofrecer una respuesta a la necesidad social planteada.

Con todo ello, podemos concluir afirmando que las medidas de protección dirigidas a sujetos con necesidades sociales especiales son inexistentes en la normativa reguladora, quedando circunscritas a pensionistas con renta baja. Esta situación impide la consecución efectiva de los objetivos planteados en la Agenda Digital, por lo que urge abordar una reforma inmediata de la normativa reguladora del sector.

4.El futuro inmediato del sector: los usuarios vulnerables en el sector de las comunicaciones electrónicas

Las autoridades comunitarias, conscientes de la revolución tecnológica que experimenta el sector y de la obligación de satisfacer las nuevas exigencias que se plantean, han elaborado una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.²⁴ Esta tiene por objeto refundir las cuatro Directivas existentes (marco, autorización, acceso y servicio universal) en una sola. No se trata de una refundición en sentido estricto pues se incorpora regulación *ex novo* con la finalidad de adaptar su estructura a la nueva realidad del mercado, en particular, a la Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa.²⁵ Así, se propone introducir modificaciones en distintos ámbitos como la numeración, el acceso al espectro radioeléctrico, Autoridades Nacionales de Reglamentación, derechos de uso, despliegue y uso de equipos para redes inalámbricas, acceso e interconexión, seguridad e integridad, servicio universal y usuarios finales. En definitiva, bajo el pretexto de armonizar la normativa vigente se plantea una auténtica renovación del sector.

Por lo que se refiere a los derechos de los consumidores y usuarios, se revisa su estatus jurídico, incorporando importantes mejoras en el sistema de protección respecto de las personas con renta baja o necesidades sociales especiales.

Los fundamentos que han llevado a las autoridades comunitarias a plantear importantes reformas en este sentido han sido tanto la necesidad de garantizar la conectividad, reconocida en la Propuesta de Directiva como un elemento imprescindible para el desarrollo social y económico con la finalidad de garantizar no sólo la existencia de un mercado único, sino también de evitar el aislamiento, la despoblación y fomentar las interrelaciones entre las zonas periféricas, como la necesidad de ofrecer una protección adecuada, no fragmentada, a los usuarios finales asegurando unas condiciones de competencia equitativas, consecuencia de la reflexión realizada por las autoridades comunitarias sobre la función que desempeñan los usuarios finales como agentes fundamentales del mercado.²⁶

Por su parte, las modificaciones sugeridas resultan trascendentes para el sector por dos motivos: el primero, porque exceden de las medidas previstas en la propuesta de Directiva, al vincular la conectividad a los conceptos de exclusión social, necesidades especiales o inclusión digital; el segundo, porque, como ya hemos apuntado, la creación de un sistema sólido de protección sólo puede abordarse mediante la modificación del servicio universal, al estar obligado a satisfacer las necesidades sociales que, evidentemente, cambian no sólo en un entorno de crisis económica, sino también por las transformaciones experimentadas por el propio mercado desde la ruptura del monopolio hasta su consolidación como un sector en competencia.

Como hemos mencionado, la propuesta de Directiva introduce mejoras en la protección ofrecida a usuarios con renta baja o necesidades sociales especiales. Al utilizar, por vez primera, la expresión *usuario vulnerable*, se está reconociendo la existencia de sujetos con una necesidad que debe considerarse básica, de la misma forma que es reconocido en el sector eléctrico, sin ningún género de discusión, el derecho de acceso universal a la energía como bien común esencial.²⁷

Por consiguiente, la creación de la categoría de *usuario vulnerable* destaca el carácter necesario del servicio, distinguiendo el usuario de renta baja del usuario de la tercera edad, dado que sus necesidades sociales y económicas resultan completamente diferentes. De esta forma, se crea un nuevo colectivo de individuos con necesidades específicas, cuya regulación exige una profunda revisión del servicio universal totalmente imprescindible para ofrecer un nuevo concepto de las comunicaciones electrónicas en cuanto servicio básico y esencial en el desarrollo social, cultural o económico de un país.²⁸

En este sentido, la propuesta comunitaria incluye un nuevo concepto de servicio público, definido

*como una red de seguridad que garantiza que todos los usuarios finales dispongan de un conjunto mínimo de servicios a un precio asequible, cuando exista riesgo de que la exclusión social provocada por la ausencia de tal acceso impida a los ciudadanos la plena participación social y económica en la sociedad.*²⁹

La asimilación de dicho concepto supone una profunda transformación del servicio universal puesto que, durante el proceso de liberalización, las autoridades comunitarias fueron muy cautelosas en la atribución de funciones para evitar distorsiones indeseadas en un mercado que comenzaba a desarrollarse como tal. Sin embargo, en la propuesta de Directiva se fomenta la función garantista del servicio universal con la finalidad de favorecer la conectividad, para que la sociedad de la información deje de ser una aspiración y garantice, así, la plena integración de aquellos usuarios en grave riesgo de exclusión social.

Por este motivo, la propuesta plantea como servicios esenciales el acceso funcional a Internet y las comunicaciones vocales desde una ubicación fija. Respecto del primero, aunque no se especifica velocidad, pues ya sabemos que son muchos los factores de los que puede depender la misma, sí se concreta que dicho acceso debe ser capaz de soportar un conjunto mínimo de entradas como el correo electrónico, la búsqueda de empleo, el establecimiento de redes profesionales, la banca por Internet o la utilización de servicios de administración electrónica, entre otros,³⁰ con la finalidad de garantizar una adecuada integración social.

Entre las medidas previstas para el cumplimiento de tales objetivos se encuentran algunas ya contempladas en la normativa vigente, como la de exigir a los operadores la oferta de opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial, dirigida a los usuarios finales con necesidades especiales, o la de evitar la desconexión injustificada del servicio. De forma novedosa, atribuye a las autoridades nacionales de reglamentación la supervisión del cumplimiento de las condiciones de transparencia y publicidad en la oferta de las opciones o paquetes de tarifas; control que, actualmente, corresponde al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.³¹ En caso de retrasos en el pago o impago de facturas, los consumidores con derecho a tarifas asequibles deberán quedar protegidos frente a la desconexión inmediata de la red y, en particular, en los

litigios derivados de facturas elevadas por servicios de tarifas superiores, deben seguir disfrutando del acceso a los servicios de comunicaciones vocales mientras se resuelva la situación. Los Estados Miembros podrán rebajar esta exigencia estableciendo que el acceso sólo se mantenga bajo la condición de que el abonado siga pagando cuotas de alquiler de la línea. Finalmente, la aprobación de ayudas de carácter económico por parte de los Estados Miembros constituye una de las medidas esenciales para garantizar la inclusión digital y la participación en la sociedad de la información, puesto que la asequibilidad del servicio facilita, sin duda, su acceso cuando al usuario final no le resulta posible hacer frente al pago del mismo.³²

Conclusiones

1. En este artículo hemos puesto de manifiesto la necesidad de abordar una reforma inmediata de la legislación reguladora del contenido del servicio universal de comunicaciones electrónicas. Se trata de una institución jurídica plenamente sometida a condicionamientos sociales y económicos cuya evolución resultará decisiva para atender las distintas necesidades sociales que se vayan planteando.

2. De la misma manera que la legislación sectorial en materia de telecomunicaciones ofrece una protección especial a discapacitados o pensionistas, existe un grupo de usuarios de comunicaciones electrónicas con necesidades específicas que quedan desamparados frente a la desconexión del servicio telefónico o del acceso a la red.

3. Actualmente, en el ámbito comunitario se ha iniciado un proceso de reflexión para atender las necesidades planteadas, conscientes de que el mercado de las comunicaciones electrónicas no alcanzará plena madurez mientras no se proteja a los usuarios en cuanto sujetos fundamentales del sector.

4. Corresponde a los Estados Miembros un papel destacado pues, como acabamos de comprobar, serán los responsables de valorar la existencia de necesidades sociales con la finalidad de aprobar la prestación de ayudas económicas y adoptar, en una coyuntura social nada favorable,³³ el resto de medidas dirigidas a garantizar una protección adecuada de los usuarios vulnerables.

¹ Lucas Tobajas, A (2016). *El sector telefónico. Evolución y últimas propuestas*. Ed. Tirant Monografías. Valencia, p. 257ss.

² Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, por la que se modifican la Directiva 2002/22/CE relativa al Servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/58/CE relativa al Tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas y el Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre la Cooperación en materia de protección de los consumidores.

³ Lucas Tobajas, A (2015). “La Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones: el último desafío”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 39.

⁴ Aprobada por el Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013.

⁵ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2016/C 364/01.

⁶ Artículos 25 y 28 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁷ Arroyo Jiménez, L. y Mendoza Losana, A.I. (2009). “Los usuarios de las telecomunicaciones” en la obra De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, T. (dir.) *Derecho de la regulación económica. Tomo IV. Telecomunicaciones*. Ed. Iustel, p. 239-240.

⁸ Anexo II de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁹ The Right to Internet Access. Parliamentary Assembly. Council of Europe (Doc. 13434), 4 de marzo de 2014, y Declaration of the Committee of Ministers on Network Neutrality. 29 de septiembre de 2010.

¹⁰ Art. 4 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas.

¹¹ Así se afirmó en Declaración de Principios “Construir la Sociedad de la Información: Un desafío global para el nuevo milenio” aprobado en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Documento WSIS-03/GENEVA/4-S de 12 de mayo de 2004. Disponible en https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-S.pdf (consultado el 4 de junio de 2018).

¹² Esta cuestión ya ha sido objeto de reflexión al analizar los distintos indicadores que han de valorarse para conocer el grado de implantación de las TIC y sus niveles de acceso y uso, afirmando que, a los factores tecnológicos y económicos, deben añadirse los culturales, ambientales y, por supuesto, los sociales. Vid. Agustín Lacruz, M. C. y Clavero Galofré, M. (2009) “Indicadores sociales de inclusión digital: Brecha digital y participación ciudadana” en la obra GALINDO AYUDA, F. y JOSÉ ROVER, A. (Dir.). *Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento*, Ed. Prensas Universitarias de Zaragoza, p. 144.

¹³ Efectivamente, la vulnerabilidad es una condición reconocida a todos los consumidores de electricidad, dada la existencia de monopolios que limitan la libertad de elección y las posibilidades de cambio del suministrador, lo cual repercute de forma directa en el consumidor. Estas circunstancias han justificado la creación de la figura del consumidor vulnerable y la aprobación de medidas concretas como la *tarifa de último recurso* (TUR) y el *bono social* con la finalidad de protegerlos. Del Guayo Castiella, I. (2017) “Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social”. *Revista de Administración Pública*, núm. 203, p. 343-381.

¹⁴ Art. 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012; DO C 202, de 7 de junio de 2016 en el que se aprueba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículo 51 de la Constitución Española.

¹⁵ Art. 4 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

¹⁶ Orden PRE/1619/2010, de 14 de junio, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de 13 de mayo de 2010, por el que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social.

¹⁷ Plan de inclusión digital y empleabilidad. Junio 2013. Disponible en http://transparencia.gob.es/serviciosbuscador/contenido/planesmenores.htm?id=PLANES_EA_00026785187&fcAct=2017-10-06T08:43:32.622Z&lang=es. p. 6 (consultado el 6 de junio de 2018).

¹⁸ Para definir el concepto de brecha digital debemos acudir a otras ramas de las Ciencias Sociales que han abordado la cuestión puesto que, en definitiva, se refiere al impacto social generado como consecuencia de la implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Resulta evidente que el acceso a las tecnologías puede provocar diferencias de oportunidades de promoción social que se traduzcan en desigualdades sociales. Agustín Lacruz, M. C. y Clavero Galofré, M. (2009). *Ibid.*, p. 1-4.

¹⁹ Encuesta del Instituto Nacional de Estadística sobre equipamientos y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares de 2017. Disponible en <http://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=3931&capsel=3932> (consultado el 6 de junio de 2018).

²⁰ La Comunicación de la Comisión de diciembre de 2007 titulada “Un Planteamiento europeo de la alfabetización mediática en el entorno digital” hacía hincapié en la importancia de la alfabetización mediática para la comunicación comercial, las obras audiovisuales y los contenidos digitales. Un mayor nivel de alfabetización mediática también contribuiría a los objetivos de Lisboa para la UE y a la [Iniciativa i2010](#). Recomendación [2009/625/CE](#) de la Comisión, de 20 de agosto de 2009, sobre la Alfabetización mediática en el entorno digital para una industria audiovisual y de contenidos más competitiva y una sociedad del conocimiento incluyente. (consultados el 6 de junio de 2018).

²¹ La Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la Coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, modificada posteriormente por la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010, sobre la Coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de Servicios de comunicación audiovisual).

²² Vid. sobre alfabetización mediática Gavara De Cara, J.C. (2015). “La alfabetización mediática en el Derecho español”. Revista *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 10, p. 243-264.

²³ Plan de Servicios Públicos Digitales. Junio 2014. Disponible en

http://www.agendadigital.gob.es/planesactuaciones/Bibliotecaserviciospublicos/Material%20complementario/PlanDetallado-ADpE-8_ServiciosPublicos.pdf (consultado el 6 de junio de 2018).

²⁴ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. COM (2016) 590 final.

²⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa. COM (2015) 192 final.

²⁶ La reforma del estatus jurídico del usuario final ofrece un concepto renovado de usuario final al que se le atribuye la condición de suministrador sin diferenciar entre la explotación o la prestación de servicios. La figura del consumidor también experimenta cambios, pues a partir de la reforma se refiere exclusivamente a personas físicas, mientras que la condición de abonado desaparece.

²⁷ La protección de los ciudadanos frente a la pobreza energética y evitar su exclusión social y reducir factores de vulnerabilidad (acceso básico a la energía a precios razonables y estables) son las principales conclusiones del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: “Por una Acción europea coordinada para prevenir y combatir la pobreza energética”. 2013/C 341/05.

²⁸ Como ha afirmado Carlón Ruiz, la accesibilidad, asequibilidad y calidad no bastan para caracterizar el servicio universal, sino que habría que considerar aspectos fundamentales como su carácter evolutivo en atención a los cambios tecnológicos y, de forma vinculada, los económicos y sociales. Con base en ello, debe responderse de nuevo a las tres cuestiones fundamentales que, en torno al servicio público, plantea la autora citada: *qué* (hace referencia al contenido del servicio universal), *quién* (mecanismos para determinar qué sujeto resultará obligado a prestar el servicio universal) y *cuánto* (con relación al carácter asequible del servicio universal en conexión con la cuestión de financiación). CARLÓN RUIZ, M. (2010) “El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 23, p. 106-124.

²⁹ Considerando 194 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

³⁰ Además de los citados, el Anexo V incluye herramientas básicas de formación y educación en línea, motores de búsqueda que permitan la búsqueda y obtención de información de todo tipo, prensa/noticias en línea, adquisición/encargo de bienes o servicios en línea, búsqueda de empleo y herramientas para la búsqueda de empleo, redes sociales y mensajería instantánea y llamadas telefónicas o videollamadas (calidad estándar). Anexo V de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas. Listado de los servicios que deberá soportar el servicio funcional a Internet de conformidad con el artículo 79, apartado 2.

³¹ Art. 80 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

³² Considerando 216 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

³³ Así se advierte en el *Draft Joint Employment. Report 2018. Text proposed by the European Commission on 22 November 2017 for adoption by the EPSCO Council Social*. En el mismo se afirma que España se encuentra en una fase crítica en lo que a desigualdad de renta, abandono escolar y formación se refiere, destacando el escaso impacto de las políticas sociales aprobadas para combatir la pobreza.