

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.9.2008
COM(2008) 572 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL 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 de conformidad con el artículo 15 de la
Directiva 2002/22/CE**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL 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 de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE

1. OBJETO DE LA COMUNICACIÓN

La presente Comunicación constituye la segunda revisión periódica del alcance del servicio universal, exigida por el artículo 15 de la Directiva servicio universal¹ (en lo sucesivo, «la Directiva»). Contiene asimismo una reflexión genérica sobre el papel del servicio universal como instrumento para abordar retos más amplios a nivel europeo —en particular, garantizar el acceso a la banda ancha— a fin de abrir un debate en torno a las posibles políticas futuras.

2. REVISIÓN DEL ALCANCE DEL SERVICIO UNIVERSAL

2.1. Introducción

En la UE, el servicio universal en las comunicaciones electrónicas, según está definido actualmente, significa garantizar que los servicios esenciales para la participación en la sociedad y ya disponibles para la gran mayoría de los ciudadanos sean prestados a todos cuantos lo soliciten bien por el mercado, bien, en caso de deficiencia de este, por la intervención de los poderes públicos.

La Directiva define el servicio universal como el conjunto mínimo de servicios de comunicaciones electrónicas al que todos los usuarios finales tienen acceso previa solicitud razonable, a un precio asequible y con una calidad especificada, independientemente de su ubicación geográfica en un Estado miembro.

La Directiva incluye cuatro elementos específicos en el servicio universal²:

- acceso desde una ubicación fija para efectuar y recibir llamadas telefónicas locales, nacionales e internacionales, comunicaciones por fax y transmisiones de datos a velocidades suficientes para acceder de forma funcional a Internet;
- disponibilidad de por lo menos una guía general de abonados y un servicio de información general sobre números de abonados que incluya a todos los abonados fijos y móviles que lo deseen;
- disponibilidad de teléfonos públicos de pago; y

¹ Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.

² Capítulo II.

- medidas específicas para garantizar la accesibilidad y asequibilidad de los servicios telefónicos disponibles al público para los usuarios con discapacidad o necesidades especiales, o con rentas bajas.

La expresión «acceso desde una ubicación fija» se refiere a la residencia primaria del usuario final³ (donde varios miembros de un mismo hogar pueden compartir la conexión), y no a la exigencia de que los operadores utilicen tecnología fija, es decir que no deben imponerse limitaciones a los medios técnicos –alámbricos o inalámbricos- por los que se suministra la conexión. Por otra parte, el servicio universal no cubre la movilidad personal (el acceso en cualquier lugar).

La referencia a las transmisiones de datos a velocidades suficientes para acceder de forma funcional a Internet se entiende³ como exigencia limitada a una única conexión de banda estrecha⁴, que debe ser capaz de soportar las comunicaciones de datos a unas velocidades⁵ suficientes para el acceso a servicios en línea tales como los prestados a través de la Internet pública. Esto debe permitir un acceso satisfactorio a Internet, aunque los Estados miembros puedan exigir que la conexión sea del nivel de que disfruta la mayoría de los abonados.

Este requisito flexible referido a la funcionalidad del acceso a Internet estaba pensado, en particular, para hacer posible que los países adherentes explotaran las tecnologías móviles o inalámbricas para prestar el servicio universal a una proporción más elevada de su población³.

Los Estados miembros están obligados a encontrar la manera más eficiente de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal (OSU), y en particular a dar a todas las empresas la oportunidad de cumplirlas. Si el mercado no consigue prestar estos servicios, puede obligarse a las empresas a prestarlos en las condiciones que se especifiquen. Hasta la fecha, 16 Estados miembros han designado proveedores del servicio universal sobre la base de la Directiva, mientras que Alemania y Luxemburgo no lo han hecho, alegando que el servicio universal lo presta ya el mercado⁶. Los nueve países restantes garantizan el servicio universal apoyándose en disposiciones transitorias.

Es posible establecer un fondo de servicio universal si la autoridad nacional de reglamentación llega a la conclusión de que su prestación constituye una carga no equitativa para el proveedor designado para prestarlo. Los costes de red conexos pueden financiarse utilizando fondos públicos en condiciones transparentes o estableciendo un fondo sectorial que, en principio, tendrían que alimentar todas las empresas activas en el mercado. En la actualidad, se han activado fondos de servicio universal en cinco Estados miembros, pero sólo se abona una compensación en Francia, Italia y Rumania.

Los Estados miembros son libres de exigir servicios adicionales a los del conjunto mínimo establecido por la Directiva, pero en ese caso serán ellos (por ejemplo, a través de los

³ Considerando 8.

⁴ Es decir, no se extiende al uso de la tecnología RDSI que suministra dos o más conexiones que se pueden utilizar simultáneamente.

⁵ El considerando 8 explica además que, como la velocidad de transmisión de datos depende de las capacidades del equipo terminal del abonado, no procede imponer una velocidad específica a escala comunitaria, pese a lo cual se menciona «un límite superior» de 56 kbit/s.

⁶ Más información sobre la aplicación de la Directiva en el «Decimotercer informe sobre la aplicación», COM(2008) 153.

impuestos generales), y no los agentes del mercado específicos, los que deban asumir la eventual financiación adicional.

La Comisión está obligada a revisar el alcance del servicio universal cada tres años a la luz de la evolución social, económica y tecnológica teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la movilidad y las velocidades de transmisión permitidas por las tecnologías dominantes utilizadas por la mayoría de los abonados. La Directiva⁷ enumera los elementos que la Comisión debe ponderar a la hora de decidir la inclusión de un servicio en la OSU, a saber:

- una minoría de consumidores sería objeto de exclusión social por la falta de disponibilidad o no utilización de determinados servicios específicos que están disponibles para la mayoría y son de hecho utilizados,
- la inclusión de estos servicios en el servicio universal supondría un beneficio neto general para todos los consumidores en los casos en que no se suministren al público en condiciones normales de explotación comercial.

En la primera revisión del alcance del servicio universal, efectuada en 2005-2006, se llegó a la conclusión de que no era necesario modificarlo, en particular en lo referente a los servicios móviles y de banda ancha. En el caso de los servicios móviles, se determinó que el carácter abierto y competitivo de los mercados permitía el acceso asequible y generalizado de los consumidores. En el de la banda ancha, la proporción global de la población de la UE que utilizaba la banda ancha fija no indicaba que la mayoría de los consumidores la usara, por lo que no podía decirse todavía que resultaba necesaria para la participación normal en la sociedad, implicando exclusión social la falta de acceso a la misma⁸.

2.2. Comunicaciones móviles

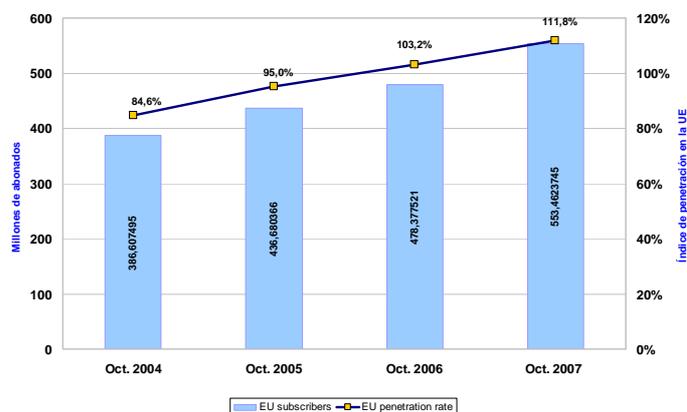
En la primera revisión se determinó que, sobre la base de las condiciones nacionales aplicadas a las licencias de móviles, las redes móviles (2G) alcanzaban en la EU-25 cuando menos al 95 % de la población. Esto sigue siendo cierto para la actual EU-27.

El uso del móvil ha experimentado un acusado crecimiento a lo largo de los últimos años: mientras que a principios de 2004 utilizaban los servicios móviles en promedio el 81 % de la población de la EU-25, su penetración alcanzó el 112 % de la población de la EU-27 en octubre de 2007. Según ilustra la figura 1, a lo largo del periodo de tres años comprendido entre octubre de 2004 y octubre de 2007 la penetración de la telefonía móvil por cada 100 habitantes se incrementó en más de 27 puntos porcentuales.

⁷ Artículo 15 y anexo V.

⁸ COM(2005) 203 y COM(2006) 163.

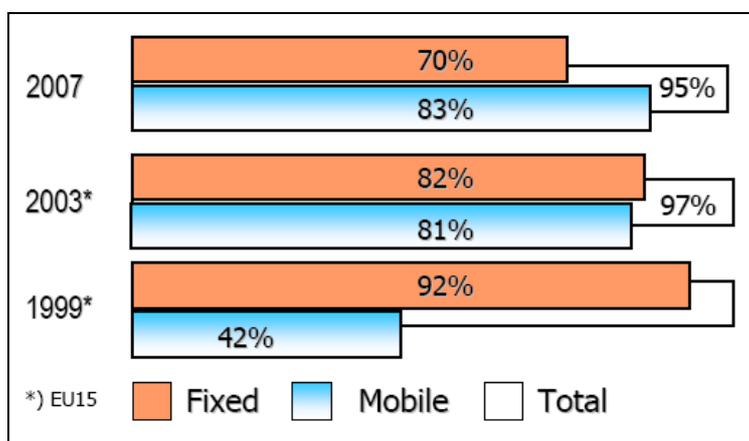
Figura 1. Penetración de la telefonía móvil en la UE



Fuente: Servicios de la Comisión.

El nivel global de penetración del uso del móvil (por cada 100 habitantes) se traduce en un índice de penetración medio por hogar en la UE del 83 % a finales de 2007, según se muestra en la figura 2. En la EU-15, el 83 % de los hogares cuenta con un teléfono móvil, siendo el 82 % la cifra correspondiente a la EU-10 (excluidas Bulgaria y Rumanía) y el 78 % a la EU-12 (incluidas ambas).

Figura 2. Acceso telefónico en el domicilio, % de hogares de la UE



Fuente: Encuesta en los hogares sobre las comunicaciones electrónicas⁹

El gráfico demuestra también que, dado que varios de los nuevos Estados miembros cuentan con infraestructuras de telecomunicaciones fijas menos desarrolladas, el acceso telefónico global en el hogar¹⁰ en la UE ascendía al 95 % a finales del 2007, es decir, que había descendido dos puntos porcentuales tras la ampliación de 2004. En la EU-15, el acceso telefónico global a finales de 2007 era del 97 %, mientras que la cifra correspondiente a la EU-10 era del 91 %.

⁹ Véase la encuesta especial de Eurobarómetro más reciente, la 274, realizada a finales de 2007 y disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/ext_studies/index_en.htm.

¹⁰ Hogares que cuentan al menos con un acceso telefónico, fijo, móvil o ambos.

Los usuarios abandonan el teléfono fijo en favor del móvil cada vez en mayor medida, y alrededor del 24 % de los hogares de la EU-27 utilizan ya exclusivamente el móvil. Esta proporción es significativamente más elevada en los nuevos Estados miembros (39 %) que en la EU-15 (20 %), excepción hecha de Finlandia (61 %) y de Portugal (48 %).

Según se explicaba en la Comunicación sobre la primera revisión, la naturaleza de la tecnología móvil ofrece la posibilidad de añadir un nuevo abonado a la red móvil con un coste marginal. Además, las fórmulas de prepago permiten a los consumidores de baja renta disponer de una conexión básica a la red a un modesto precio de entrada y de una mayor capacidad para controlar los gastos que los abonos con contrato. En promedio, casi el 60 % de los abonados móviles utilizaban la fórmula de prepago en 2007, frente a un 40 % con contrato. Aunque la asequibilidad es un concepto que depende de las circunstancias nacionales específicas¹¹, cabe señalar que al consumidor europeo, en promedio, le resulta actualmente más barato adquirir una fórmula de servicios móviles de uso bajo (13,69 euros al mes) que una línea fija (14,90 euros al mes)¹².

Conclusión: Este último análisis reafirma la conclusión de la primera revisión de que el suministro competitivo de comunicaciones móviles en la UE hace que los consumidores dispongan ya de un acceso asequible generalizado a las mismas. Por lo tanto, no se cumplen las condiciones para incluir las comunicaciones móviles en el servicio universal (según se establece en el anexo V de la Directiva).

2.3 Banda ancha

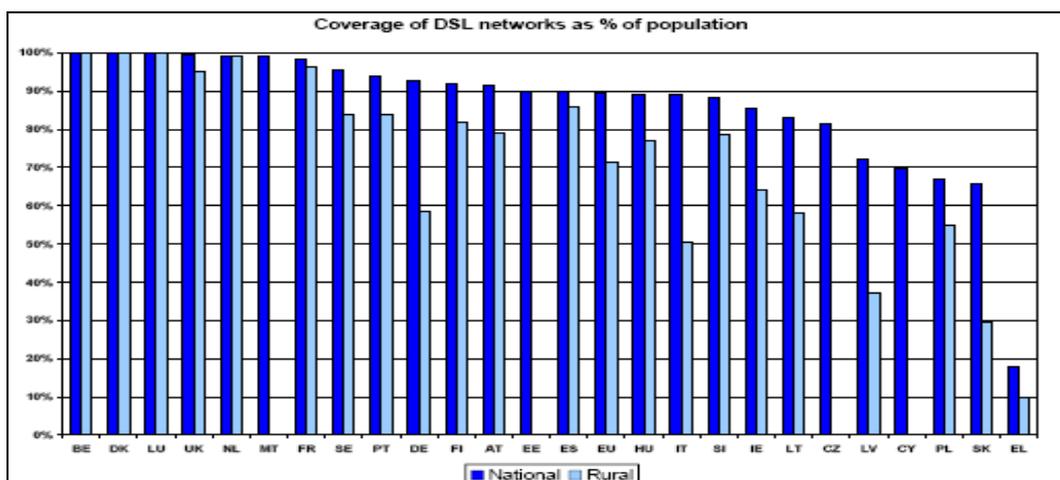
Según la primera revisión, a mediados de 2004 las redes de acceso de banda ancha fija cubrían en torno al 85 % de la población de la EU-15, aun cuando en los nuevos Estados miembros la menor penetración de las líneas fijas indicaba que la banda ancha estaba disponible para una proporción considerablemente inferior de su población. En octubre de 2005, había adoptado la banda ancha el 11,5 % de la población de la UE.

A finales de 2007, las redes de banda ancha fija DSL estaban disponibles, en promedio, para el 93 % de la población de la EU-26, aunque algunos países presentaban cierto retraso (figura 3).

¹¹ Artículo 3, apartado 1 de la Directiva. También se analiza la asequibilidad en las Comunicaciones de 2005/2006 y en los documentos asociados SEC(2005) 660 y SEC(2006) 445.

¹² La cesta de uso bajo se refiere a pautas típicas de bajo consumo de los servicios móviles nacionales: llamadas vocales y SMS. Véase COM(2008) 153.

Figura 3. Cobertura de la red de banda ancha fija en la UE como porcentaje de la población



Fuente: IDATE, diciembre de 2007.

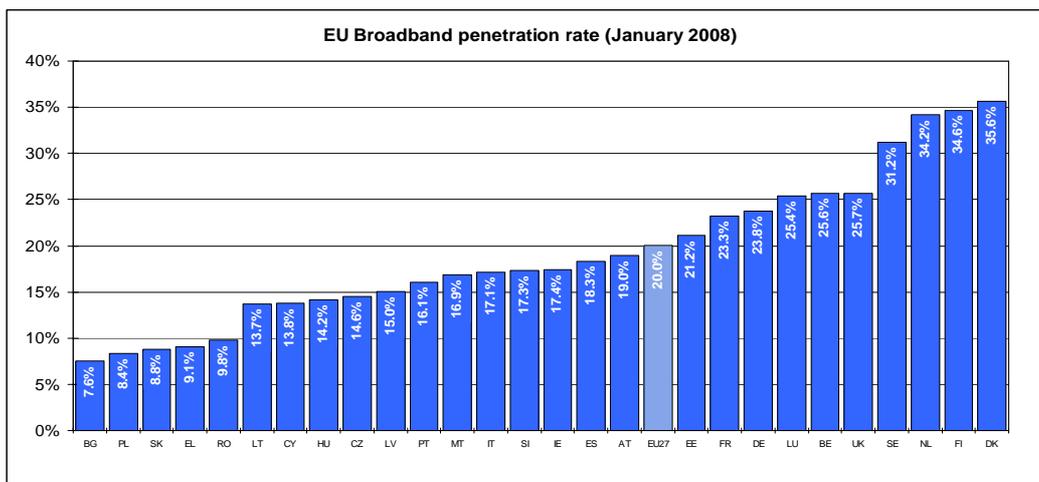
Un elemento importante para el desarrollo de la banda ancha es la competencia entre infraestructuras paralelas (redes de telecomunicaciones y de cable) combinado con una regulación del acceso *ex ante* eficaz. Este hecho se refleja en las cifras de la penetración de la banda ancha, que muestran una penetración media del uso de la banda ancha fija por cada 100 habitantes en la UE del 20 % en enero de 2008, aunque la varían mucho de un Estado miembro a otro, oscilando entre el 7,6 % de Bulgaria y el 35,6 % de Dinamarca.

Otros factores, tales como el acceso a los PC y las características culturales y lingüísticas, desempeñan también un papel importante en la adopción de estos servicios. En lo que se refiere a los ordenadores personales, que son los terminales de usuario más comunes para acceder a Internet y a los servicios de banda ancha, solo el 57 % de los hogares de la EU-27 cuentan con uno (la cifra era del 53 % en 2003 y del 33 % en 1999).

La banda ancha móvil puede contribuir positivamente a reforzar la cifra global de penetración de la banda ancha, pues ha experimentado un desarrollo importante en algunos Estados miembros y las tecnologías de LAN inalámbrica empiezan a desempeñar un papel significativo en el acceso a Internet¹³. La acusada disminución de los precios del acceso en lo que se refiere a las tecnologías inalámbricas tanto móviles como nómadas, unida a las prestaciones y velocidades de transmisión crecientes, indican que el uso de la banda ancha crecerá más aprisa de lo que indican las cifras correspondientes al acceso de banda ancha fija.

¹³ Las líneas de banda ancha móvil al por menor representan el 15,5 % en Eslovaquia, el 15 % en Irlanda y el 8,4 % en Lituania.

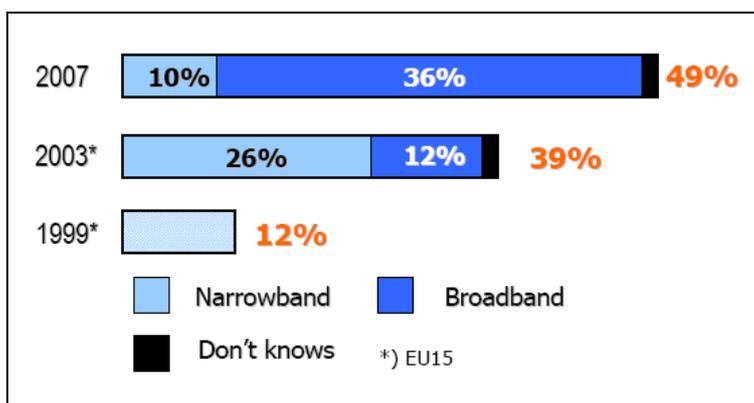
Figura 4. Penetración del uso de la banda ancha por cada 100 habitantes en la UE



Fuente: Decimotercer informe sobre la aplicación.

En el período 2003-2007, se multiplicó por tres la adopción de la banda ancha por los hogares de la UE. Según la encuesta en los hogares sobre las comunicaciones electrónicas más reciente, un promedio del 36 % de los hogares de la UE cuenta ya con acceso de banda ancha fija¹⁴, mientras que un total del 49 % de los hogares utiliza Internet, sea en banda ancha o estrecha, según muestra la figura 5. Esto indica que, aunque la adopción de la banda ancha no haya alcanzado aún los niveles de cobertura y difusión que permitirían considerar su inclusión en el servicio universal, está acercándose a buena velocidad a estos umbrales, mientras que el número de conexiones de banda estrecha disminuye progresivamente.

Figura 5. Penetración de Internet y de la banda ancha en los hogares, % de hogares de la UE



Fuente: Encuesta en los hogares sobre las comunicaciones electrónicas

¹⁴ Véase la nota 9. Obsérvese que, según los datos de Eurostat, el 42 % de los hogares de la UE disponen ya de banda ancha (véase <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). La diferencia entre los resultados de Eurostat y los de la encuesta en los hogares sobre comunicaciones electrónicas se debe a que los primeros no miden el uso de Internet entre la población de más de 75 años, que representa un 12 % de la población total.

Conclusión: La cobertura de las redes de banda ancha es ya muy elevada en la mayoría de los Estados miembros, pues está disponible, en promedio, para un 90 % de la población de la UE. El uso de Internet se acerca ya al nivel de un servicio utilizado por la mayoría, pues el 49 % de los hogares de la UE la utilizan, y el 36 % de ellos lo hacen en banda ancha. Aunque la banda ancha no es utilizada todavía por la mayoría de los consumidores (el primero de los dos criterios enunciados en el anexo V de la Directiva¹⁵), y por tanto no está cubierta por la OSU según se establece y describe en la redacción actual, su adopción está acercándose al umbral del uso por la mayoría de los consumidores. Además, es razonable prever que, en un horizonte temporal relativamente corto, la banda estrecha deje de responder al requisito de ser "suficiente para acceder de forma funcional a Internet" (tal como establece el artículo 4, apartado 2 de la Directiva). Así pues, es necesario mantener el seguimiento de la situación.

3. EL SERVICIO UNIVERSAL EN UN ENTORNO CAMBIANTE

Aun cuando, con la actual interpretación de la Directiva, no quepa incluir en el servicio universal las comunicaciones móviles ni las de banda ancha, parece claro que la sustitución de la telefonía vocal fija por la móvil y el aumento en difusión e importancia de la banda ancha en la vida diaria plantean interrogantes sobre la universalidad del acceso a los servicios de comunicaciones electrónicas en el futuro. Por lo tanto, es el momento adecuado para iniciar una reflexión sobre el concepto de la obligación de servicio universal dentro del enfoque global de una Internet de alta velocidad para todos, que podría también incluir el apoyo comunitario, nacional y regional/municipal, las asociaciones de los sectores público y privado y otros mecanismos.

3.1. Concepto y función del servicio universal en las comunicaciones electrónicas

Antes de la liberalización del sector de las telecomunicaciones, la prestación del servicio la aseguraba el Estado, y las subvenciones cruzadas de las empresas monopolistas garantizaban la disponibilidad de los servicios básicos, en particular la conexión a la red fija y las llamadas vocales. La penetración de la telefonía fija era virtualmente universal, desempeñando un papel favorecedor de la cohesión social comparable al de las oficinas de correos y las bibliotecas públicas locales.

En el momento de la liberalización, se introdujo la normativa sobre el servicio universal para proteger el concepto de acceso razonable a un precio asequible, a la luz de las circunstancias nacionales, con independencia del nivel de renta y de la ubicación geográfica.

A partir de la liberalización y la introducción de la competencia, según se ha demostrado convincentemente en una serie de comunicaciones¹⁶ sobre la aplicación del marco regulador de las comunicaciones electrónicas, los consumidores han disfrutado de unos precios

¹⁵ El segundo elemento que debe tomarse en consideración según el anexo V se refiere a las condiciones generales de deficiencia del mercado que justificarían la intervención pública, es decir, cuando «*los beneficios netos generales que se deriven de la disponibilidad y utilización por parte de los consumidores de determinados servicios específicos y el carácter justificado de la intervención pública en los casos en que no se suministren tales servicios al público en condiciones normales de explotación comercial*».

¹⁶ Véase el Decimotercer informe, que es el más reciente, COM(2008) 153.

inferiores y de una gama de servicios más amplia, al tiempo que se ha recurrido en general relativamente poco a los fondos de servicio universal. La función del servicio universal ha sido la de actuar como último recurso que permitiera a una minoría de consumidores ponerse al nivel de la mayoría que ya disfrutaba de los servicios básicos.

La competencia ha favorecido también un acceso cada vez más asequible a toda clase de servicios innovadores, como las comunicaciones móviles y de banda ancha. Por ejemplo, el mercado de la banda ancha fija se caracteriza por una competencia creciente y unas inversiones sostenidas que favorecen la rápida adopción de la misma (en promedio, 52 000 líneas nuevas cada día en 2007, lo que equivale a un índice de crecimiento del 20 %, hasta llegar a casi 100 millones de líneas de acceso de banda ancha fija en la UE a 1 de enero de 2008)¹⁶.

No obstante, incluso con estos índices de crecimiento tan elevados, debe reconocerse que habrá zonas geográficas en las que será poco probable que el mercado ofrezca el servicio en un plazo razonable. A medida que progresa la adopción del acceso a la Internet de banda ancha y aumente el número de transacciones sociales y económicas desplazadas al entorno en línea, llegará un momento en que la «exclusión digital» se convierta en un problema importante.

Precisamente teniendo en mente este problema se incorporó como prioridad política en la iniciativa i2010¹⁷ la lucha contra la brecha digital. El acceso a las comunicaciones de banda ancha no sólo resulta necesario para la competitividad y el crecimiento económico, sino que está convirtiéndose en un objetivo importante en relación con el bienestar del consumidor y la inclusión digital.

Además, la Comunicación de la Comisión de 2006 «*Superar los desequilibrios en la banda ancha*»¹⁸ significó un gran impulso para el avance de la banda ancha al movilizar políticas comunitarias, como las del espectro, los fondos de cohesión y las normas sobre ayudas estatales, e iniciativas regionales y locales basadas en asociaciones de los sectores público y privado.

En el contexto de sus informes sobre la estrategia de Lisboa renovada, la Comisión solicitó que los Estados miembros elaboraran unas estrategias nacionales de banda ancha y fijaran objetivos nacionales en relación con el uso de la Internet de alta velocidad¹⁹. Estas estrategias nacionales de banda ancha y la iniciativa i2010 han aportado, hasta el momento, un marco general para ampliar el esfuerzo de los Estados miembros por llevar la sociedad de la información hasta un abanico de ciudadanos lo más amplio posible. A medida que la banda ancha se convierte en una herramienta esencial de la vida cotidiana, se nos plantea la cuestión de cómo aplicar una verdadera política de «banda ancha para todos» y de cuál podría ser el papel de las políticas relativas al servicio universal a la hora de abordar este reto.

3.2. Reflexiones para el futuro

El creciente debate relativo a los servicios básicos que, con el tiempo, deberían estar disponibles para permitir a los ciudadanos participar en la sociedad incluye cada vez en mayor medida la cuestión de si el servicio universal podría desempeñar algún papel en la

¹⁷ COM(2005) 229.

¹⁸ COM(2006) 129.

¹⁹ Véase COM(2007) 803.

consecución de estos objetivos dentro del marco general de la promoción de unos mercados de comunicaciones electrónicas abiertos y competitivos y de qué manera.

Las observaciones remitidas a las consultas efectuadas en el marco de la revisión general del marco regulador de las telecomunicaciones²⁰ han planteado varias cuestiones relativas al lugar adecuado del mecanismo de servicio universal dentro de una política de «banda ancha para todos» sistemática y realizable.

La banda ancha potencia la participación activa en la sociedad: los ciudadanos utilizan cada vez más los servicios electrónicos en los ámbitos de la salud, el aprendizaje, las relaciones con la administración y el comercio. Este hecho se ha traducido en una participación económica y social más activa en la sociedad, al ofrecer mayores posibilidades de encontrar empleo, de efectuar transacciones comerciales y de estudiar con independencia de la ubicación.

La cuestión esencial es, por consiguiente, si el servicio universal a nivel de la UE constituye una herramienta adecuada para favorecer el desarrollo de la banda ancha y, en caso afirmativo, cuándo y cómo debe recurrirse a él, o si por el contrario resultarían más eficientes otros instrumentos de la política comunitaria, y en ese caso, cuáles. Esta cuestión va más allá de la relativa al alcance del servicio universal.

La Comisión considera de la máxima importancia que, en la UE, servicios clave tales como las comunicaciones electrónicas estén ampliamente disponibles para los ciudadanos y las empresas, independientemente de su localización geográfica, a un precio asequible y con la calidad especificada. Por consiguiente, la Comisión desearía poner en marcha un amplio debate público en torno a las siguientes preguntas:

1. ¿En qué medida pueden los mercados de comunicaciones electrónicas competitivos de hoy en día considerarse suficientes para proporcionar el acceso universal, teniendo en cuenta:
 - que la tendencia hacia la sustitución de la telefonía fija por las comunicaciones vocales móviles, que tienen una cobertura muy amplia y son muy asequibles, podría indicar que una OSU limitada al acceso en una ubicación fija está perdiendo importancia; y
 - que las fuerzas del mercado están haciendo llegar la banda ancha a una proporción cada vez mayor de la población, lo que indica que la banda ancha, incluida la móvil, bien podría seguir el mismo camino que la telefonía móvil y alcanzar la virtual universalidad a medio plazo como consecuencia de la actuación de las fuerzas del mercado?
2. Las tendencias actuales indican que se va considerando que un acceso satisfactorio a Internet significa, para un número cada vez mayor de abonados, un acceso superior a la conexión de banda estrecha. En estas circunstancias, ¿es necesario reconsiderar la interpretación de las OSU actuales (en particular, el octavo considerando leído conjuntamente con el artículo 4, apartado 2 de la Directiva), en particular en lo relativo al sentido que se da a unas transmisiones de datos a velocidades suficientes

²⁰ Las observaciones formuladas con motivo de la consulta pública sobre la Comunicación COM(2005) 203 y las recibidas en el contexto de la reforma del marco regulador de la UE en 2006/07 reconocían la necesidad de reflexionar más a fondo sobre el servicio universal.

para acceder de forma funcional a Internet? ¿Habría que estudiar también si una interpretación más dinámica y neutral con respecto a la tecnología de esta redacción exigiría modificar la legislación existente?

3. Si se considera cada vez en mayor medida que la banda ancha debe estar incluida en el servicio universal, ¿sería más adecuado modificar formalmente el alcance de las OSU incorporando una referencia a la banda ancha como tal? ¿Es todavía válido el concepto de acceso funcional a Internet?
4. ¿La definición actual de OSU es suficientemente flexible o, por el contrario, demasiado prescriptiva, habida cuenta de los distintos grados de desarrollo del mercado en la UE-27?

Es preciso responder a estas preguntas a la luz de las que figuran a continuación, más detalladas, que incluyen las relativas a la función y a la implantación de las OSU en una política general de «banda ancha para todos».

- a) ¿Cómo podrían encajarse unas OSU ampliadas en una política general encaminada a garantizar que se haga realidad la «banda ancha para todos» y que incluya un marco regulador que estimule la prestación competitiva de servicios ampliamente disponibles, la aplicación de fondos estructurales, los sistemas regionales de red de fibra de acceso abierto y las medidas de estímulo de la demanda, tales como las subvenciones para la adquisición de equipos de abonado, la formación o la sensibilización? ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del uso del mecanismo de servicio universal en comparación con otros instrumentos para la aplicación de una política de «banda ancha para todos»? ¿Cuál sería la repercusión probable sobre las partes interesadas, la inclusión social y territorial, el empleo, la competencia, la inversión, la innovación y la competitividad?
- b) ¿Cómo se podrían compaginar la posible inclusión de la banda ancha en las OSU, una interpretación más dinámica del acceso funcional a Internet o el paso a un concepto de OSU menos uniforme con la necesidad de garantizar un enfoque coherente dentro del mercado interior, evitando el falseamiento de la competencia?
- c) ¿Sería conveniente indicar una velocidad o gama de velocidades concretas como representativas de la «banda ancha» o un concepto actualizado de acceso funcional a Internet? Para garantizar la calidad del servicio y la participación activa en la sociedad actual, ¿debería fijarse dicha gama de velocidades entre 1 y 2 Mb/s?
- d) Unos criterios y mecanismos de aplicación comunes europeos para minimizar el falseamiento de la competencia, tales como:
 - ¿Qué nivel de adopción por la «mayoría» sería necesario para poder recurrir a una OSU?
 - ¿Qué mecanismo permitiría definir, en las circunstancias adecuadas, los grupos de consumidores o zonas geográficas cuya inclusión en las OSU debería estudiarse?
 - ¿Cuál sería el enfoque adecuado para garantizar que las personas vulnerables (como los usuarios discapacitados o de la tercera edad) puedan acceder a las comunicaciones electrónicas y utilizarlas a unos niveles comparables a los disfrutados por la mayoría de los usuarios?

- ¿Sigue siendo necesaria la inclusión de las guías telefónicas y los teléfonos públicos de pago en las OSU? En relación con estos últimos, ¿es necesario ampliar dicha obligación a «otros puntos de acceso a las comunicaciones electrónicas» (por ejemplo los *hotspots* WiFi)?
- ¿Cómo deben seleccionarse las empresas sujetas a las obligaciones de servicio universal y cuál debe ser el alcance de sus obligaciones?
- ¿Cuál debe ser la estructura institucional para la aplicación de las medidas relacionadas con el servicio universal, incluida la función de los reguladores?
- ¿Cuáles serían los costes probables de las obligaciones de servicio universal y quién debe costearlos? ¿Cuáles deberían ser la envergadura y los límites de los regímenes de financiación y compensación, la relación entre fuentes de financiación tales como la fiscalidad general y los fondos de servicio universal, y cómo debe garantizarse la coherencia con la normativa sobre ayudas estatales?

3.3. Conclusiones

La presente Comunicación contiene reflexiones sobre el futuro papel del servicio universal en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas. Plantea la cuestión de si procede modificar el concepto y el alcance del servicio universal a nivel de la UE y, en caso afirmativo, de si el servicio universal constituye una herramienta adecuada para fomentar el desarrollo de la banda ancha, o si de esto deben encargarse otros instrumentos políticos de la UE o las medidas nacionales. Sienta las bases para un debate sobre el abanico de problemas pertinentes a fin de abrir un debate fundamental a escala europea que permita a todas las partes interesadas expresar su opinión y analizar alternativas a lo largo de 2009.

Sobre la base de este debate, la Comisión publicará en el segundo semestre de 2009 una Comunicación que lo resuma. Podría posteriormente, en 2010, presentar propuestas concretas si se consideran necesarias para actualizar la Directiva servicio universal.

La Comisión invita al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones a utilizar la presente Comunicación como base para ulteriores debates.