



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 23.11.2011  
COM(2011) 795 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el  
resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese  
servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SEC(2011) 1398 final}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

**El servicio universal en el ámbito de las comunicaciones electrónicas: informe sobre el resultado de la consulta pública y de la tercera revisión periódica del alcance de ese servicio conforme al artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

## 1. OBJETO DE LA COMUNICACIÓN

Al realizar, en septiembre de 2008<sup>1</sup>, su segunda revisión periódica del alcance del servicio universal en materia de comunicaciones electrónicas, la Comisión se comprometió a consultar a las partes interesadas diversas cuestiones normativas de largo plazo. Con anterioridad a la aprobación en 2009 de un conjunto de medidas en materia de telecomunicaciones (el denominado «Paquete Telecom»), la Comisión confirmó al Parlamento Europeo que llevaría a cabo un amplia consulta sobre ese particular.

El presente documento expone los resultados de la consulta sobre los principios del servicio universal en materia de comunicaciones electrónicas, que se realizó entre los meses de marzo y mayo de 2010; facilita, asimismo, información sobre la tercera revisión periódica del alcance del servicio universal de conformidad con el artículo 15 de la Directiva 2002/22/CE (Directiva servicio universal o «DSU»)<sup>2</sup> y ofrece, por último, algunas reflexiones sobre las medidas que habrán de tomar los Estados miembros cuando apliquen la DSU. Acompaña a la Comunicación un breve documento de trabajo elaborado por los servicios de la Comisión<sup>3</sup> en el que se sintetizan las respuestas a la consulta pública.

La normativa de la UE sobre el servicio universal de comunicaciones electrónicas surgió con motivo de la liberalización que se llevó a cabo en la década de los años noventa del siglo pasado. La razón de ser de la obligación de servicio universal es que actúe como red de seguridad social cuando las fuerzas de mercado por sí solas no ofrezcan a los consumidores un acceso asequible a los servicios básicos, especialmente en el caso de aquellos consumidores que vivan en zonas apartadas, dispongan de escasos ingresos o tengan alguna discapacidad. Con el fin de alcanzar los tres objetivos que engloba el concepto de red de seguridad —disponibilidad, asequibilidad y accesibilidad—, se puede obligar a una o varias empresas designadas específicamente a suministrar esos servicios básicos.

Los Estados miembros deben garantizar, por lo tanto, que todos los usuarios finales tengan acceso desde ubicaciones fijas a servicios de transmisión de voz y datos, incluido el «acceso funcional a Internet», causando la menor distorsión posible en el mercado. La DSU es neutral en lo que a la tecnología para ofrecer esos servicios se refiere.

---

<sup>1</sup> COM(2008) 572.

<sup>2</sup> DO L 108 de 24.4.2002, p. 51.

<sup>3</sup> SEC(2011) 1398.

Cuando el coste de una obligación de servicio universal represente una carga injusta para el proveedor o proveedores designados, se les deben compensar los costes netos en que hayan incurrido. La compensación puede financiarse, bien con fondos públicos o con un fondo al que contribuyan los agentes del mercado del sector de las comunicaciones electrónicas, o con ambos. En la actualidad, veintidós Estados miembros contemplan la financiación sectorial únicamente<sup>4</sup>, dos prevén tanto la financiación pública como la sectorial y tres han optado por la financiación pública exclusivamente.

Varios Estados miembros han decidido discrecionalmente no designar a ninguna empresa para que cumpla la obligación de servicio universal o han relajado las obligaciones relativas a los elementos de ese servicio que ya ofrece el mercado (como guías telefónicas y teléfonos públicos de pago).

Mientras que en 2000 la DSU limitaba el «acceso funcional a Internet» a velocidades de transmisión de datos de banda estrecha<sup>5</sup>, el Paquete Telecom de 2009 ofrecía a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para fijar, en caso necesario, velocidades de transmisión de datos a nivel nacional, que pueden incluir velocidades de banda ancha<sup>6</sup>. Hasta el momento, Finlandia, España y Malta han adoptado disposiciones legislativas para incorporar la banda ancha a las obligaciones de servicio universal a nivel nacional.

El 5 de julio de 2011, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución<sup>7</sup> que subraya la importancia de la obligación de servicio universal en cuanto red de seguridad para hacer posible la inclusión social.

## **2. RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA**

La consulta tenía como finalidad examinar si, en el entorno actual de las comunicaciones electrónicas, caracterizado por su competitividad y convergencia, es preciso revisar el planteamiento y los principios generales de la UE con relación al servicio universal. Una cuestión fundamental al respecto era saber si la obligación de servicio universal debe convertirse en un instrumento proactivo en el ámbito de la banda ancha y, por lo tanto, tiene una función que cumplir en la consecución del objetivo «banda ancha para todos», o bien si este asunto debe resolverse con otras medidas estratégicas nacionales y de la UE, al tiempo que se mantiene la obligación de servicio universal como red de seguridad. Otras cuestiones importantes que se abordaron en la consulta fueron el concepto de servicio universal, su financiación y la flexibilidad de los Estados miembros para llevar a cabo su aplicación.

En la consulta se expresaron opiniones muy diversas, pero no se alcanzó un consenso sobre el papel que puede desempeñar en el futuro la obligación de servicio universal para promover los objetivos de Europa en materia de banda ancha. Con todo, numerosas partes interesadas, en especial los gobiernos y las autoridades nacionales de reglamentación, apoyan los principios vigentes y son partidarias de mantener las características fundamentales de la

---

<sup>4</sup> En Letonia, la creación de un fondo sectorial se ha pospuesto al 1 de junio de 2013 y, mientras tanto, la compensación se efectúa mediante un fondo público.

<sup>5</sup> Considerando 8 de la DSU.

<sup>6</sup> Considerando 5 de la Directiva sobre los derechos de los usuarios; DO L 337 de 18.12.2009, p. 11.

<sup>7</sup> Resolución (P7\_TA(2011)0306):

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0306&language=EN>.

obligación de servicio universal. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión anejo a la presente Comunicación ofrece un resumen de las respuestas<sup>8</sup>.

### 3. DESAFÍOS: SERVICIO UNIVERSAL Y BANDA ANCHA

El marco normativo de la UE y su política de acceso abierto han fomentado unos mercados competitivos, gracias a los cuales han aumentado las posibilidades de elección del consumidor, han disminuido los precios y algunos países de la UE forman parte del grupo que está a la cabeza en el mundo en asuntos de banda ancha. Dentro de la UE, la mayor demanda de banda ancha se produce en los Estados miembros cuyas infraestructuras están sometidas a la competencia y ello se combina con una normativa previa eficaz para promover la competencia entre los servicios cuando no es posible la competencia entre infraestructuras.

La Agenda Digital para Europa<sup>9</sup> expone las ventajas socioeconómicas de la banda ancha, una de las cuales es su importancia para lograr la participación social y crear empleo. En lo que a «banda ancha básica» se refiere, la Agenda Digital aspira a que las redes de este tipo ofrezcan cobertura a todos los ciudadanos de la UE antes de 2013. Con respecto a la Internet «rápida» y «ultrarrápida», el objetivo es garantizar para 2020 una cobertura de banda ancha de 30 Mbps para la totalidad de los ciudadanos europeos y que el 50% o más de los hogares de la UE dispongan de abonos superiores a 100 Mbps. La consecución de estos objetivos requiere unas inversiones considerables por parte de los agentes públicos y privados. Para facilitar este proceso, en septiembre de 2010 la Comisión adoptó un conjunto de medidas sobre la banda ancha que comprende: i) la Comunicación sobre la banda ancha<sup>10</sup>, que establece un marco de actuación y esboza propuestas para que los Estados miembros alcancen los objetivos; ii) la Recomendación NGA<sup>11</sup>, que ofrece directrices normativas para potenciar la seguridad jurídica y promover así la inversión privada; y iii) una propuesta de programa de política del espectro radioeléctrico<sup>12</sup>, de carácter plurianual, para mejorar la coordinación y gestión del espectro en la UE y facilitar de este modo el crecimiento de la banda ancha inalámbrica.

Por otro lado, para (co)financiar el desarrollo de las infraestructuras se dispone de diversos instrumentos estratégicos, como la financiación pública (préstamos, subvenciones para asociaciones públicas-privadas, etc.). Las Directrices sobre banda ancha<sup>13</sup> aclaran cómo se puede conceder financiación pública para el fomento de las redes de banda ancha con arreglo a las normas de la UE aplicables a las ayudas estatales, con el fin de dar cobertura incluso en zonas que carecen de interés comercial. Asimismo, los programas de los Fondos Estructurales correspondientes a 2007-2013 reservan cerca de 2 300 millones EUR para infraestructuras TIC, en su mayoría redes de banda ancha. Además, en las perspectivas financieras de 2014-2020, la Comisión ha propuesto un Mecanismo «Conectar Europa»<sup>14</sup>, dotado de un presupuesto de 9 200 millones EUR para fomentar inversiones favorables a la competencia,

---

<sup>8</sup> Las contribuciones están publicadas en:  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/library/public\\_consult](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/library/public_consult).

<sup>9</sup> COM(2010) 245.

<sup>10</sup> COM(2010) 472.

<sup>11</sup> DO L 251 de 25.9.2010, p. 35.

<sup>12</sup> COM(2010) 471.

<sup>13</sup> DO C 235 de 30.9.2009, p. 7. Gracias a este instrumento, se han autorizado ayudas por un valor cercano a 3 500 millones EUR hasta finales de octubre de 2011 para proyectos de banda ancha que favorecen la competencia.

<sup>14</sup> COM(2011) 500.

subvenciones y mejoras crediticias destinadas a proyectos de banda ancha e infraestructuras de servicios digitales.

Con el fin de impulsar la demanda, la Agenda Digital para Europa prevé diversas medidas, como el fomento de los servicios de administración y sanidad electrónicas, la mejora de los sistemas de concesión de licencias para la gestión de derechos en línea y la garantía de acceso en línea a contenidos audiovisuales<sup>15</sup>, además de iniciativas para asegurar la alfabetización e inclusión digital. La Comisión considera que promover la demanda de servicios de banda ancha activará a su vez el despliegue de redes de banda ancha, estimulándose de este modo un círculo virtuoso.

A diferencia de la telefonía en la antigua EU-15 hace más de una década, el mercado de la banda ancha en la EU-27 no es aún un mercado maduro, sino que se caracteriza más bien por la innovación y la evolución dinámica. Es probable que, como resultado de la evolución tecnológica, competitiva y reglamentaria, por ejemplo, la reducción de costes de las tecnologías digitales y el dividendo digital, la cobertura de banda ancha se amplíe considerablemente.

Mientras que las redes de banda ancha fijas están disponibles, por término medio, para el 95,1 % de la población de la UE, esa cifra es de solo el 82,8 % en las zonas rurales de la Unión y el 60 % o menos en las zonas rurales de Bulgaria, Eslovaquia, Polonia, Rumanía y Chipre (véase la sección 4.1). El coste del despliegue o mejora de infraestructuras de banda ancha en zonas deficitarias es considerable. Según un estudio encargado por la Comisión<sup>16</sup>, garantizar la disponibilidad (cobertura) y asequibilidad (tarifas sociales subvencionadas) de una conexión de banda ancha de 2 Mbps<sup>17</sup> mediante la obligación de servicio universal, supondría para la UE un coste neto total de 13 600 millones EUR a lo largo de un periodo de cinco años.

Según el estudio, este importe total representa unos 2 700 millones anuales, lo que equivale aproximadamente al 0,69 % del volumen de negocios del sector de las telecomunicaciones de la UE en su conjunto<sup>18</sup>. Este porcentaje, que varía considerablemente entre Estados miembros, es mayor en los que tienen una población diseminada, una orografía difícil o infraestructuras menos desarrolladas. Su valor máximo se alcanza en Rumanía (4,6 %) y el mínimo, en Luxemburgo (0,08 %). En términos absolutos, el coste medio por hogar de la UE ascendería aproximadamente a 14,40 EUR anuales, llegando a 30 EUR en el caso de Rumanía. En la actualidad, ese coste oscila entre 0,05 y 4,19 EUR en los siete Estados miembros que han establecido fondos con motivo de la obligación de servicio universal<sup>19</sup>.

El Paquete Telecom de 2009 reconoce la gran diversidad existente en la EU-27 y concede a los Estados miembros la flexibilidad necesaria para determinar las velocidades de transmisión de datos correspondientes a la obligación de servicio universal en función de las condiciones

---

<sup>15</sup> Véase también el Libro Verde Audiovisual: COM(2011) 427.

<sup>16</sup> *Impact of EU Policy options for revision of the universal service provision*, Van Dijk Management Consultants et al., octubre de 2010.

<sup>17</sup> Basada en una combinación de tecnologías por cable e inalámbricas.

<sup>18</sup> La estimación del estudio se basa en un volumen de negocios anual en el sector de las telecomunicaciones de 394 000 millones EUR. En relación con el volumen de negocios efectivo de la EU-27 en 2009 (332 000 millones EUR), documentado en el Marcador de la Agenda Digital de 2011, los costes netos anuales supondrían aproximadamente el 0,81 % de los ingresos de este sector en 2009.

<sup>19</sup> Los costes totales de la obligación de servicio universal en estos Estados miembros oscilan entre 0,5 millones EUR y 70 millones EUR.

nacionales y para financiar los costes netos asociados, bien con fondos públicos o con un fondo financiado por el sector, o con ambos.

No obstante, es evidente que, si la obligación de servicio universal se hiciese extensiva a la banda ancha en toda la UE, la necesidad de financiación sectorial y de intersubvención entre grupos de consumidores de un país determinado crecería considerablemente; la carga que ello supondría para la industria y la repercusión en los precios de consumo serían mayores en los Estados miembros que poseen actualmente unos niveles bajos de cobertura de banda ancha y de ingresos. Por otro lado, la exigencia prematura de banda ancha a nivel nacional o de la UE puede provocar distorsiones en los mercados o hacer que se interrumpa la inversión privada en la banda ancha. Si bien cabe esperar que las empresas de telecomunicaciones inviertan en redes nuevas que sean rentables, se plantea una cuestión fundamental: si es conveniente y sostenible ampliar la obligación de servicio universal en pro de la inclusión social, haciendo recaer esta pesada carga únicamente en el sector, mientras que otras entidades públicas o privadas y la sociedad en su conjunto se benefician de una banda ancha ubicua.

#### **4. TERCERA REVISIÓN PERIÓDICA DEL ALCANCE DE LA OBLIGACIÓN DE SERVICIO UNIVERSAL EN LA UE**

De conformidad con la DSU, la Comisión debe revisar trienalmente el alcance de las obligaciones de servicio universal a la luz de la evolución social, económica y tecnológica, teniendo en cuenta especialmente la movilidad y las velocidades de transmisión. El anexo V de la Directiva establece algunas consideraciones que la Comisión debe tener presentes cuando decida si el alcance debe incluir determinados servicios, a saber:

1. La disponibilidad de determinados servicios específicos para la mayoría de los consumidores y su utilización generalizada o, por el contrario, su falta de disponibilidad y utilización por parte de una minoría de consumidores, con la consiguiente exclusión social.
2. 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.

Además, el considerando 25 de la DSU indica que, para ser incluidos en el alcance de las obligaciones de servicio universal, los servicios pertinentes deben estar disponibles ya para la gran mayoría de la población. En las revisiones anteriores (efectuadas en 2005-2006 y 2008<sup>20</sup>) se llegó a la conclusión de que estos criterios no se cumplían con respecto a la movilidad o la banda ancha, razón por cual no se modificó el alcance.

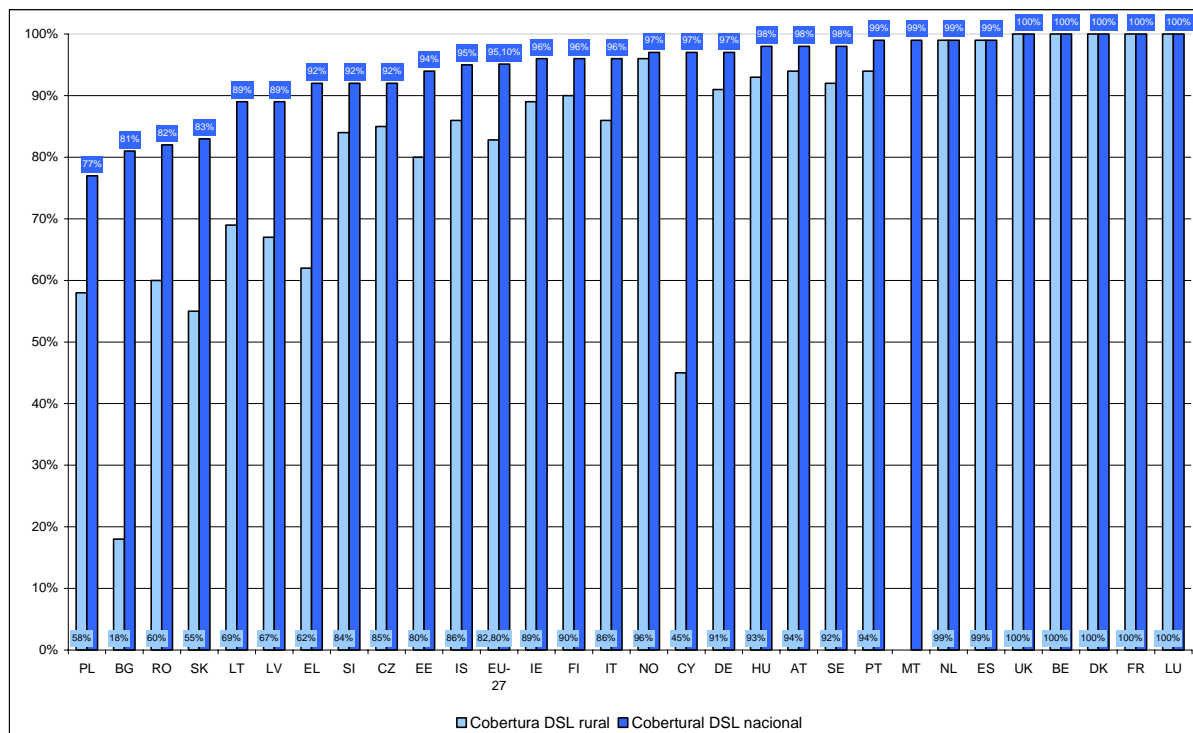
---

<sup>20</sup> COM(2005) 203 y COM(2006) 163; véase también la nota 1.

#### 4.1. Banda ancha

A finales de 2010<sup>21</sup>, aproximadamente el 95 % de la población de la UE, por término medio, disponía de redes de banda ancha fijas (DSL).

**Figura 1. Cobertura de la red de banda ancha fija en la UE en porcentaje de la población (2010)**



Fuente: IDATE, 2010.

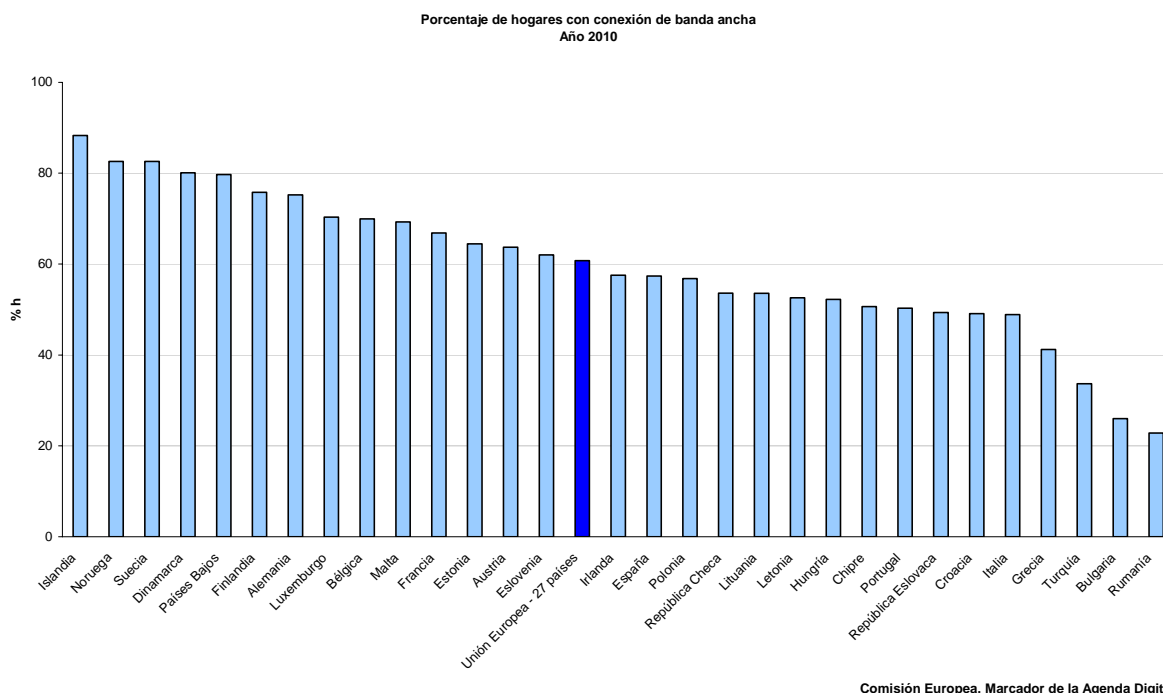
A principios de 2011, el número aproximado de líneas de abonado de banda ancha era de 133 millones (fijas) y 36 millones (móviles), lo que pone de manifiesto la importante contribución hoy día de las líneas móviles al crecimiento de la demanda de banda ancha.

En la actualidad, el 70 % de los hogares de la UE tiene acceso a Internet y el 61 % cuenta con una conexión de banda ancha por cable o inalámbrica<sup>22</sup>. No obstante, los porcentajes de utilización de la banda ancha en los hogares varían considerablemente entre Estados miembros, oscilando entre el 23 % en Rumanía y el 26 % en Bulgaria, por un lado, y el 80 % en los Países Bajos y Dinamarca y el 83 % en Suecia, por otro.

<sup>21</sup> Debido a su amplia difusión, resulta aceptable la utilización de la huella de la DSL como elemento para controlar la disponibilidad de la cobertura de banda ancha fija. No obstante, hay otras tecnologías fijas que también pueden ofrecer la conexión de banda ancha.

<sup>22</sup> Estas cifras sobre la penetración de la banda ancha en los hogares, basadas en el estudio de Eurostat sobre la presencia de TIC en aquellos, comprenden los hogares en los que al menos uno de sus miembros tiene una edad comprendida entre 16 y 74 años ([http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/library/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/library/index_en.htm)).

**Figura 2. Penetración doméstica de la banda ancha: porcentaje de hogares de la UE (2010)<sup>23</sup>**



Así pues, a nivel de los hogares, se ha alcanzado en la UE el umbral de utilización de la banda ancha por una (simple) de consumidores, si bien ello no supone aún «la gran mayoría de la población» a que se refiere el considerando 25 de la DSU; y lo que es más importante: teniendo en cuenta las considerables disparidades de la demanda a escala nacional y que el nivel de demanda en cinco Estados miembros es inferior al 50 %, los costes que implica a nivel de la UE la obligación de servicio universal con respecto a la banda ancha recaerían de manera desproporcionada en los proveedores de telecomunicaciones y, en última instancia, en los consumidores de esos Estados miembros. De hecho, según datos de un estudio<sup>24</sup> que comprende hogares con miembros de 75 años o más, hay doce Estados miembros con una implantación inferior al 50 %. Los costes que entraña asegurar la cobertura universal de banda ancha serían especialmente elevados en países con una población dispersa, una orografía difícil y/o unas infraestructuras menos desarrolladas. Como se ha señalado antes, el coste medio por hogar en Rumanía podría duplicar con creces la media en la UE. Así pues, la inclusión del acceso a la banda ancha en el alcance de la obligación de servicio universal en la UE no cumpliría, por ahora, el segundo criterio de la DSU, esto es: producir unos beneficios netos generales a todos los consumidores europeos.

<sup>23</sup> No se dispone de datos sobre el Reino Unido para 2010; el porcentaje alcanzado en 2009 fue del 69,5 %.

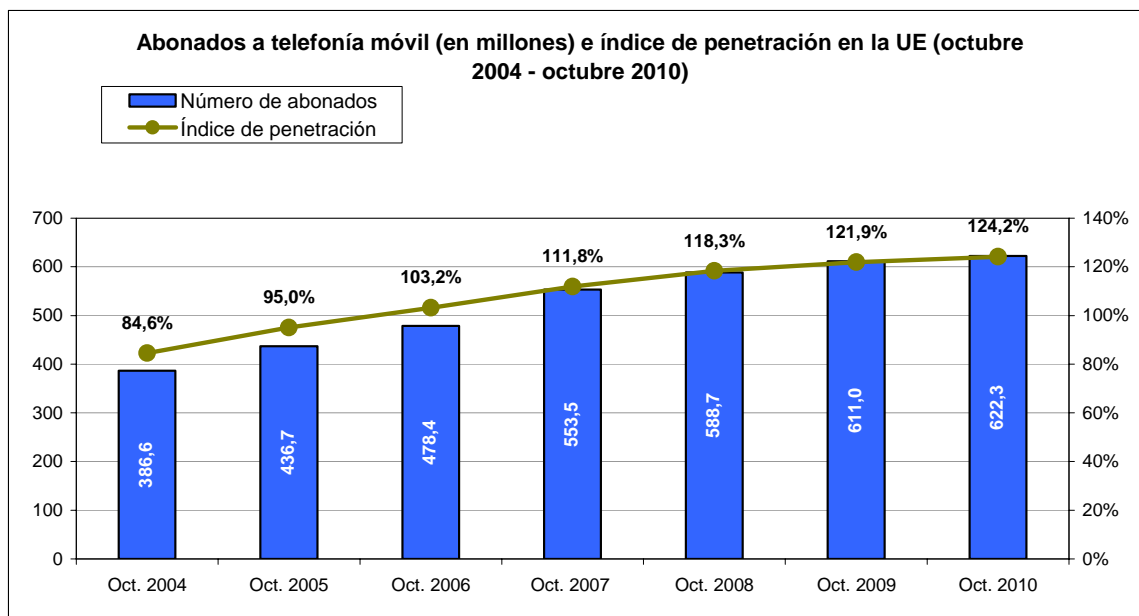
<sup>24</sup> Eurobarómetro especial 362: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb\\_ecomm/final\\_reports/reporte751sp362infoeocommunications\\_en\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/docs/pillar/studies/eb_ecomm/final_reports/reporte751sp362infoeocommunications_en_final.pdf).



## 4.2. Telefonía móvil

A través de las licencias nacionales para operadores móviles<sup>25</sup>, las redes de telefonía móvil dan cobertura a más del 95 % de la población de la UE. El índice global de penetración de la telefonía móvil ascendió al 124,2 % en octubre de 2010.

Figura 3. Abonados a telefonía móvil e índice de penetración en la EU (2004- 2010)

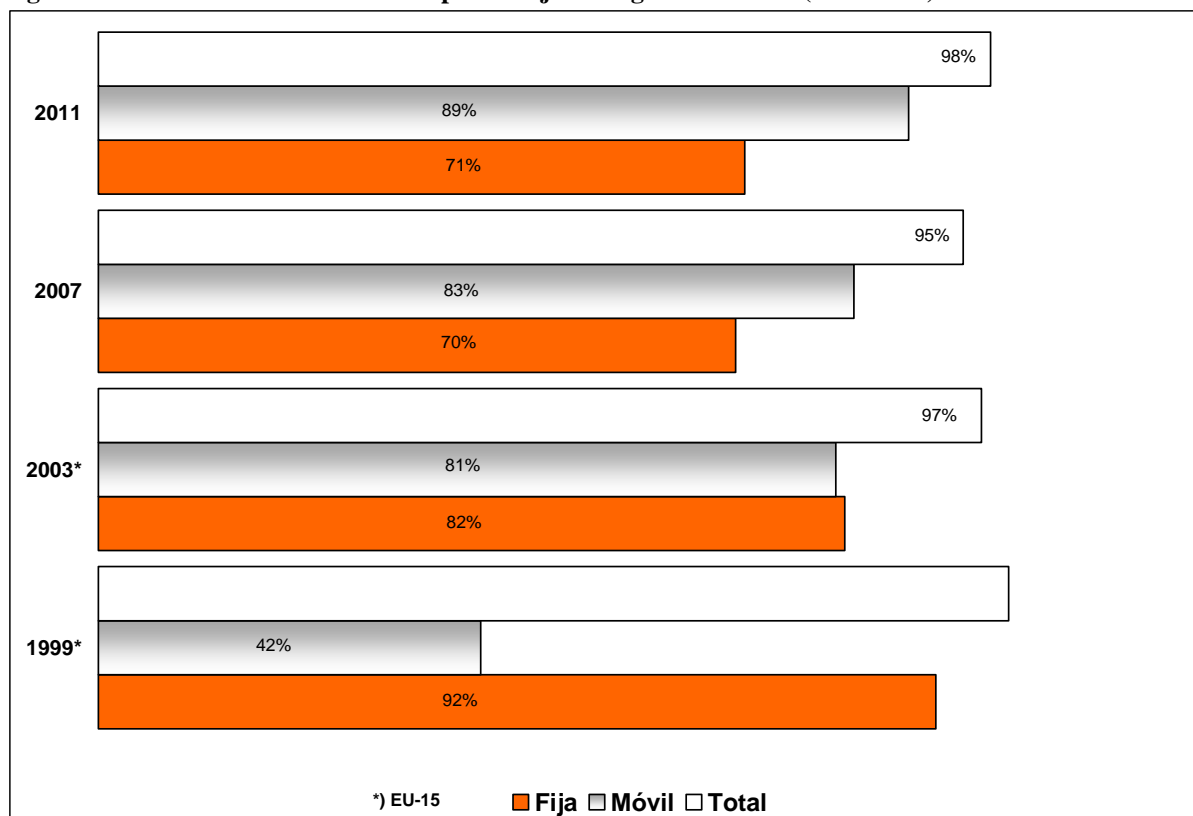


Fuente: Marcador de la Agenda Digital de 2011 — Indicadores de mercado de las comunicaciones electrónicas.

El número de abonos telefónicos en los hogares de la UE asciende al 89 % (móvil) y 71 % (fijo), por lo que el 98 % del conjunto de los hogares de la UE cuenta en la actualidad con acceso al teléfono.

<sup>25</sup> COM(2005) 203.

**Figura 4. Acceso a la telefonía: porcentaje de hogares en la UE (1999-2011)**



Fuente: Estudios sobre las comunicaciones electrónicas en los hogares, julio de 2011.

En lo tocante a la asequibilidad, el precio mensual medio derivado de una utilización baja de los servicios de telefonía móvil (de prepago y postpago) en la UE fue de 9,07 EUR en 2010, lo que supone un descenso de aproximadamente el 30 % con respecto a 2006<sup>26</sup>.

Desde que se efectuó la anterior revisión, se observa un aumento de la implantación y un descenso de los precios de los servicios de telefonía móvil. Ello confirma el análisis de las revisiones anteriores, según el cual, gracias a unas comunicaciones móviles competitivas, los consumidores tienen un acceso generalizado y asequible a estos servicios, lo que elimina el riesgo de exclusión social. Así pues, no se cumplen los criterios para incorporar la telefonía móvil dentro del alcance de la obligación de servicio universal en la UE. Ello no excluye la utilización de tecnología inalámbrica para suministrar acceso desde una ubicación fija conforme a la obligación de servicio universal.

La Comisión seguirá supervisando las necesidades especiales de las personas con discapacidad, en concreto, las cuestiones relacionadas con los servicios de telefonía móvil<sup>27</sup>, y dará a conocer los resultados en la próxima revisión.

<sup>26</sup> Report on Telecoms Price Developments from 1998 to 2010, Teligen, Strategy Analytics Ltd, diciembre de 2010.

<sup>27</sup> www.eaccessibility-monitoring.eu. Reach112 es un proyecto piloto en curso de la Comunidad Europea sobre alternativas accesibles a la telefonía de voz tradicional (www.reach112.eu).

## 5. PASOS SIGUIENTES

Teniendo en cuenta los cuantiosos importes necesarios para garantizar la cobertura de banda ancha mediante la obligación de servicio universal, así como los posibles efectos en la industria y los consumidores, es preciso que los Estados miembros analicen con cuidado si las condiciones nacionales justifican hacer extensiva la obligación de servicio universal a la banda ancha, teniendo presentes tanto el riesgo de exclusión social, como el posible falseamiento de la competencia y la carga injusta que ello puede suponer para el sector.

En vista del riesgo de utilización de planteamientos divergentes para aplicar la DSU y de las posibles repercusiones financieras para la industria, la Comisión considera que son necesarias nuevas directrices para garantizar que la aplicación se ajusta a unos principios coherentes, al tiempo que se tienen en cuenta las diferentes fases de desarrollo de los mercados en los Estados miembros. Esas directrices ayudarán a frenar el riesgo de exclusión social, evitando a su vez una carga desproporcionada para el sector.

Ello responde a la aclaración solicitada por las partes interesadas en la consulta y a la petición del Parlamento Europeo para que la Comisión *«proporcione directrices sobre la mejor manera de aplicar y hacer cumplir mejor la DSU, evitando las distorsiones del mercado y, al mismo tiempo, permitiendo a los Estados miembros adoptar las disposiciones que mejor se adapten a sus circunstancias nacionales»*<sup>28</sup>.

La Comisión considera que la aplicación coherente de la obligación de servicio universal requiere un planteamiento coherente de los criterios para establecer el «acceso funcional a Internet» a velocidades de banda ancha, los mecanismos de designación, la financiación y las medidas para los usuarios finales con discapacidad. Su intención es emprender nuevas conversaciones al respecto con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas.

*- Alcance de la obligación de servicio universal con respecto al «acceso funcional a Internet» a velocidades de banda ancha*<sup>29</sup>.

Cuando los Estados miembros se planteen la posibilidad de definir la conexión a la red permitiendo el «acceso funcional a Internet» a velocidades de banda ancha a nivel nacional, disponer de un conjunto coherente de criterios similares a los utilizados para modificar el alcance de la obligación de servicio universal en la UE<sup>30</sup> podría ayudar a garantizar la coherencia y minimizar la distorsión de los mercados, cumpliendo a la vez el objetivo de evitar la exclusión social.

Por ejemplo, podría pedirse a los Estados miembros que efectuasen una evaluación previa de las repercusiones de una decisión de ese tipo, consistente en evaluar la implantación global de banda ancha nacional en términos de porcentaje de hogares con banda ancha a nivel nacional y de porcentaje de hogares con una velocidad de banda ancha igual o superior a la velocidad mínima prevista.

---

<sup>28</sup> Véase la nota 7.

<sup>29</sup> Véase el documento de interpretación (COCOM10-31) presentado por los servicios de la Comisión al Comité de Comunicaciones.

<sup>30</sup> Artículo 15, anexo V y considerando 25 de la DSU.

Teniendo presente la noción a que se refiere el considerando 25 de la DSU, a saber, que los servicios cubiertos deben estar a disposición de «la gran mayoría de la población», podrían aplicarse ciertos umbrales para determinar si la implantación de banda ancha ha alcanzado la masa crítica necesaria. La Comisión considera que, por ahora, se podría pedir a los Estados miembros que piensen en la posibilidad de incorporar las conexiones de banda ancha a la obligación de servicio universal cuando la velocidad de transmisión de datos en cuestión la utilice a nivel nacional i) al menos la mitad de los hogares y ii) al menos el 80 % de todos los hogares con una conexión de banda ancha<sup>31</sup>.

Asimismo, podría recomendarse a los Estados miembros que, al adoptar su decisión, determinasen sus objetivos económicos y sociales específicos y los resultados deseados. Ello podría llevar aparejada la evaluación de lo siguiente:

- disponibilidad prevista de la banda ancha en el mercado sin intervención pública;
- desventajas sociales y económicas para quienes no tengan acceso a una conexión de banda ancha, como los usuarios finales con discapacidad;
- coste de la intervención pública mediante la obligación de servicio universal y comparación con el coste de otros planteamientos;
- ventajas de la intervención pública y sus repercusiones en la competencia, distorsiones del mercado y objetivos estratégicos más generales.

Así pues, solo se recurriría a la intervención cuando los beneficios superasen a los costes.

*- Planteamientos comunes con respecto a la designación*

Encontrar el mecanismo más adecuado para designar a los proveedores del servicio universal puede ayudar a reducir al mínimo las distorsiones del mercado y a fomentar la eficiencia. Los requisitos en materia de cobertura territorial que se establezcan al inicio del proceso de designación pueden restringir excesivamente el número de empresas admisibles. De igual modo, un mecanismo de designación que permita a los Estados miembros tener en cuenta todas las opciones técnicas para el suministro del servicio universal producirá probablemente los resultados más rentables.

Asimismo, un periodo de designación excesivamente largo o indefinido puede *a priori* impedir la designación de otros operadores<sup>32</sup>. Es posible fomentar la transparencia y la no discriminación optando por periodos limitados para la designación de la obligación de servicio universal, como en Grecia y Polonia. Una evaluación a fondo de las posibles opciones (incluidas las tecnologías disponibles) y de sus efectos ayudará a determinar los medios más eficaces para la prestación del servicio universal, lo que puede traducirse en una designación más frecuente de operadores alternativos, como en Estonia, o en la designación de más de una empresa, como en la República Checa y Francia. Para evitar discriminaciones, la designación podría concebirse de modo que no dure más del tiempo necesario para recuperar los costes de inversión pertinentes y no supere un periodo máximo, por ejemplo diez años.

---

<sup>31</sup> Según el estudio (nota 16), más del 80 %, por término medio, de los abonados a las redes de banda ancha fijas de la UE disponen actualmente de velocidades de banda ancha superiores a 2 Mbps.

<sup>32</sup> C-154/09: *la Comisión contra Portugal*.

- *Planteamientos coherentes para el cálculo del coste neto de la prestación del servicio universal*

El planteamiento que utilicen las autoridades nacionales para calcular los costes netos de la prestación del servicio universal es fundamental si se desea garantizar la rentabilidad y unas condiciones equitativas para todos los operadores de la UE. Es posible mejorar la eficiencia si el planteamiento metodológico utilizado para calcular el coste neto de la obligación de servicio universal se establece antes del inicio del proceso de designación y se realizan consultas públicas al respecto. Asimismo, es posible garantizar la transparencia y la exactitud calculando los costes netos específicos de cada una de las empresas designadas. El Tribunal de Justicia ha señalado los elementos específicos que deben tenerse en cuenta cuando se evalúen los beneficios inmateriales derivados de la obligación de servicio universal. Entre esos elementos, que deben establecerse de acuerdo con los cálculos utilizados en las evaluaciones comerciales, cabe citar la ubicuidad, el efecto del ciclo de vida, los beneficios de la mercadotecnia, de las ventas y de la publicidad, la imagen de marca, la lealtad y el reconocimiento o la reputación empresarial, los beneficios derivados de la prestación de otros servicios comerciales, el acceso a los datos del abonado, y la información y los beneficios técnicos y comerciales derivados de la ampliación de la red. También es importante aclarar los principios que deben aplicar las autoridades nacionales cuando evalúen si la obligación de servicio universal constituye una carga injusta<sup>33</sup> para el proveedor. A este respecto, las autoridades nacionales de reglamentación deben examinar todas las características pertinentes de cada una de las empresas designadas, como los aspectos técnicos y económicos del equipamiento que utiliza para el suministro del servicio universal, su situación económica y financiera y su cuota de mercado<sup>34</sup>.

- *Financiación*

Los mecanismos de financiación sectorial del servicio universal deben ser transparentes, objetivos, proporcionados y no discriminatorios y tender a reducir al mínimo la distorsión tanto de la competencia como de la demanda por parte de los usuarios<sup>35</sup>.

Recurrir a los impuestos generales para financiar la obligación de servicio universal puede considerarse un medio menos distorsionador que la financiación sectorial, ya que refleja con mayor exactitud el carácter general de los beneficios económicos y sociales resultantes y la capacidad de pago de los consumidores. Finlandia, Suecia y la República Checa cubren estos costes mediante fondos públicos únicamente, mientras que Malta y Portugal se sirven de fondos públicos y sectoriales.

Incorporar las conexiones de banda ancha a la obligación de servicio universal probablemente dará lugar a un aumento de los costes; para financiar dicho servicio, los Estados miembros pueden pensar en recurrir, como ya se hace en algunos países, a una combinación adecuada de fondos públicos y sectoriales<sup>36</sup>.

También podrían fijar límites a las contribuciones que los operadores de telecomunicaciones aporten a un fondo de compensación sectorial.

---

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 12 de la DSU.

<sup>34</sup> C-222/08: *la Comisión contra Bélgica*; C-389/08: *Base NV y otros contra Ministerraad*.

<sup>35</sup> Véanse el artículo 13, apartado 3, de la DSU y el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2002/77/CE.

<sup>36</sup> En todo caso, la financiación de las obligaciones de servicio universal deberá ser conforme con las disposiciones que regulan las ayudas estatales.

Esos límites pueden ser de dos tipos. En primer lugar, tal como dispone el artículo 13, apartado 3, de la DSU, los Estados miembros pueden decidir no exigir contribuciones a las empresas cuyo volumen de negocios nacional sea inferior a un límite determinado (*umbral de minimis*). Varios Estados miembros se acogen a esa disposición. Podría aplicarse un umbral *de minimis* común referido a los ingresos de los operadores afectados, que consistiría en un importe monetario fijo (por ejemplo, 5 millones EUR) o un porcentaje del volumen de negocios nacional del sector en su conjunto.

En segundo lugar, con el fin de respetar el principio de proporcionalidad mencionado explícitamente en el artículo 13, apartado 3, de la DSU y en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2002/77/CE, varios Estados miembros consideran conveniente establecer un límite máximo para las contribuciones individuales de los operadores. Se puede fijar un límite máximo común para las contribuciones individuales de los operadores y financiar el saldo del coste neto con fondos públicos. Este límite, que puede expresarse en porcentaje del volumen de negocios nacional que generen anualmente los operadores por el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, podría estar comprendido dentro de una horquilla (por ejemplo, entre el 0,40 % y el 0,65 % del volumen de negocios anual) que refleje los costes que se prevé habrá de asumir un operador eficiente por cumplir la obligación de servicio universal, incluida la banda ancha, pero sin superar los costes netos reales de esa obligación en un país dado. La legislación nacional de varios Estados miembros establece ya un límite máximo para las contribuciones individuales, que se fija en función de los ingresos brutos o netos.

#### *- Medidas para los usuarios finales con discapacidad*

En vista de que la DSU revisada establece unas disposiciones más estrictas respecto a los usuarios finales con discapacidad, también podría instarse a los Estados miembros para que tuviesen debidamente en cuenta las necesidades de esos usuarios al concebir su obligación de servicio universal a escala nacional, de conformidad con el principio de «garantía de acceso equivalente».

## **6. CONCLUSIONES**

La Comisión no considera necesario actualmente modificar el concepto y los principios básicos del servicio universal en cuanto instrumento para evitar la exclusión social. No sería apropiado, por ahora, incorporar la movilidad o imponer la banda ancha de una velocidad de transmisión de datos específica a nivel de la UE.

El Paquete Telecom de 2009 concede a los Estados miembros la flexibilidad necesaria, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, para determinar, en función de las condiciones nacionales, la velocidad adecuada de transmisión de datos en las conexiones de red que ofrezcan un «acceso funcional a Internet». Así pues, el acceso a la banda ancha básica puede ser parte de la obligación de servicio universal a nivel nacional en casos justificados, en particular cuando las fuerzas de mercado y otros instrumentos normativos y financieros no hayan hecho posible la cobertura universal de banda ancha. Con objeto de reducir al mínimo las distorsiones en el mercado, los Estados miembros deben tener plenamente en cuenta los instrumentos de intervención pública distintos de la obligación de servicio universal para asegurar la disponibilidad de banda ancha. Los Estados miembros tienen pues la posibilidad, pero no la obligación, de que el alcance de la obligación de servicio universal a nivel nacional comprenda el acceso a las conexiones de banda ancha.

No obstante, existe el riesgo de que la utilización de planteamientos nacionales divergentes para la aplicación de la banda ancha origine distorsiones en los mercados y suponga una carga injusta para el sector.

La Comisión considera que es conveniente utilizar un planteamiento común para la aplicación de las disposiciones pertinentes de la DSU en materia de banda ancha: la organización de la obligación de servicio universal ganará en eficacia y la previsibilidad normativa en el sector mejorará, de modo que la inversión y la competencia en el mercado único digital redundarán en beneficio de la innovación, las posibilidades de elección del consumidor y la asequibilidad. La Comisión iniciará conversaciones con los Estados miembros, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas sobre la base de la presente Comunicación.

Asimismo, basándose en la revisión de las diferentes opciones, la Comisión presentará propuestas en el primer trimestre de 2012 para garantizar que los usuarios con discapacidad puedan acceder sin restricciones antes de 2015 a los sitios web del sector público y a los que ofrecen servicios básicos a los ciudadanos.

Se espera que siga creciendo la importancia que para los ciudadanos europeos tiene el acceso a la banda ancha. Sería prematuro, sin embargo, añadir ahora esta posibilidad a la obligación de servicio universal en la UE, si bien la Comisión seguirá observando la evolución del mercado de la banda ancha, sin olvidar su contexto social, y la tendrá en cuenta en las próximas revisiones del alcance del servicio universal.