

INCIDENCIA DE LA LEY 34/2002, DE 11 DE JULIO, DE SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE COMERCIO ELECTRÓNICO EN EL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES: LA INCLUSIÓN DEL ACCESO A INTERNET*

**Inmaculada Revuelta Pérez
Departamento de Derecho Administrativo
Universitat de València**

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (en adelante, LSSI), regula aspectos básicos del uso de Internet, como la contratación de bienes y servicios o la propia prestación de servicios a través de esta vía. Esta norma, además, incide destacadamente en un aspecto central del funcionamiento actual del mercado de las telecomunicaciones en el entorno europeo: la institución del servicio universal. La disposición final primera de la LSSI ha modificado la regulación de esta materia en nuestro país, que contiene el artículo 37 de la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones (LGT), ampliando su contenido al acceso a Internet.

El presente trabajo pretende analizar, aunque sea brevemente, algunas de las consecuencias de las previsiones de la LSSI en esta materia. Para ello, resulta imprescindible referirse previamente a la propia institución del servicio universal de telecomunicaciones así como analizar la cuestión de la exigibilidad de las prestaciones que lo incluyen por parte de los consumidores y usuarios de estos servicios. Todo ello permitirá reflexionar sobre el verdadero alcance y significado de la incorporación del acceso a Internet en el servicio universal de telecomunicaciones y de los obstáculos que plantea.

II. EL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES

1. Concepto

El sector de las telecomunicaciones se ha enfrentado a importantes cambios en los últimos tiempos. El impresionante desarrollo tecnológico del mismo ha posibilitado la mejora de los medios técnicos existentes y la aparición de otros nuevos que permiten suministrar cada vez más servicios y en mejores condiciones. A ello hay que añadir la liberalización generalizada de este mercado, que ha supuesto la concurrencia de diversos operadores en la prestación de los servicios y, con ello, la posibilidad de los usuarios de elegir al operador.

* Este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación «Internet y las transformaciones del Derecho Público» (BJU2000-1175), dirigido por el profesor J.M^a BAÑO LEÓN y financiado por el Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación tecnológica (I+D+I) 2001-2003.

La relevancia de estas transformaciones es especialmente acusada en el entorno europeo. El proceso liberalizador propiciado por las instancias comunitarias ha supuesto el abandono de la idea que ha imperado mayoritariamente en la prestación de estos servicios, la del servicio público¹. El carácter esencial de aquéllos y la insuficiencia de las fuerzas del mercado para garantizarlos por sí mismas provocaron que tradicionalmente su prestación fuera asumida por los poderes públicos. Ahora bien, la alteración de la dinámica habitual, con la apertura de este mercado a la libre competencia, no significa en modo alguno que las telecomunicaciones hayan dejado de ser un campo caracterizado por una intensa presencia pública. Las telecomunicaciones, ahora entendidas como *servicios de interés general*, siguen siendo objeto de intervención administrativa, aunque el papel que ahora desempeñan los poderes públicos en este ámbito ha cambiado profundamente.

Entre las peculiaridades que en el momento actual caracterizan la prestación de estos servicios es la sujeción de los diversos operadores a *obligaciones de servicio público*. Se trata, conforme a la definición que aporta la Comisión Europea en el *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General*, de mayo de 2003, de requerimientos específicos impuestos por los poderes públicos a las empresas del sector, cuya finalidad es garantizar la consecución de los objetivos de interés público en materia de telecomunicaciones².

El servicio universal, cuyo contenido es objeto de estudio en el epígrafe siguiente, constituye la principal obligación de servicio público determinada en el ámbito de las telecomunicaciones. Su finalidad es asegurar a todo ciudadano, independientemente de su localización geográfica, un haz de prestaciones básicas de telecomunicaciones, a un precio asequible y en condiciones adecuadas de calidad. El artículo 37 de la LGT lo define como “el conjunto definido de servicios de telecomunicaciones con una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y que habrán de prestarse con una calidad determinada y ser accesibles, a un precio asequible, a todos los usuarios”.

La prestación del servicio universal, en caso de que el mercado no la garantice por sí mismo, corresponde a los operadores que el Gobierno designe al efecto de, entre los considerados dominantes, dependiendo de su cuota en el mercado³. Esto no quiere decir que corresponda exclusivamente a dichos operadores la financiación de este servicio. Se han determinado unas reglas específicas con este objeto, según las cuales su coste neto es soportado por todos los operadores. La Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT) es el órgano competente para determinar las aportaciones que corresponden a cada uno de los operadores obligados a contribuir a su financiación. Dichas aportaciones se depositan en el Fondo Nacional del Servicio Universal de las Telecomunicaciones, que retribuye a los operadores sujetos a obligaciones de prestación del servicio universal la cantidad correspondiente. De esta forma, queda compensado el eventual desequilibrio que puede existir entre el precio que se exige a los usuarios (precio que, según se ha visto, debe ser asequible) y el coste neto de su prestación.

¹ Sobre esta cuestión, vid., A. BOIX PALOP, *Las licencias de telecomunicaciones y la nueva concepción de servicio público*, «Revista General de Derecho», núm. 680, mayo 2001, págs. 3299-3340.

² COM(2003)270final.

³ En nuestro país, conforme a la Disposición Transitoria Tercera de la LGT, el operador designado para la prestación del servicio universal hasta 2005 es «Telefónica de España, SAU».

2. Contenido

Es importante advertir, antes de señalar el contenido actual del servicio universal de telecomunicaciones en nuestro ordenamiento jurídico, de su naturaleza mutable. Se trata de un concepto dinámico, llamado a definirse en cada momento por los poderes públicos con arreglo a una serie de circunstancias (necesidades sociales, avances tecnológicos, etc.). En este sentido, el artículo 37.2 LGT autoriza al Gobierno a “revisar y ampliar los servicios que se engloban dentro del servicio universal de telecomunicaciones en función de la evolución tecnológica, la demanda de servicios en el mercado o por consideraciones de política social o territorial”.

Tal como fue inicialmente definido por la LGT, el servicio universal de telecomunicaciones comprendía, a grandes rasgos, las siguientes prestaciones: 1º) Conexión a la red telefónica pública fija y acceso al servicio telefónico fijo; 2º) Disposición gratuita de una guía telefónica impresa y actualizada de los abonados al servicio y de un servicio de información nacional; 3º) Existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en todo el territorio nacional; y, 4º) Existencia de condiciones especiales de acceso al servicio telefónico fijo para las personas discapacitadas o con necesidades sociales especiales.

La ampliación del contenido del servicio universal operada con la LSSI afecta a la primera de las prestaciones, es decir, al derecho de cualquier ciudadano a conectarse a la red telefónica pública fija. Hasta la aprobación de esta norma, el artículo 37 LGT reconocía el derecho a dicha conexión, que debía permitir realizar y recibir llamadas nacionales e internacionales y transmitir voz, fax y datos, si bien no quedaba garantizado el acceso a Internet ya que la velocidad de transmisión podía ser insuficiente para ello. La modificación de la LGT operada con la LSSI exige expresamente que la conexión a dicha red permita «la transmisión de (...) datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet».

La nueva redacción dada por la LSSI al artículo 37 de la LGT define el concepto jurídico indeterminado de «velocidad suficiente» para acceder de forma funcional a Internet. En los términos del citado precepto, se entiende por aquella «la que se utiliza de manera generalizada para acceder a Internet por los abonados al servicio telefónico fijo disponible para el público con conexión a la red mediante pares de cobre y módem para banda vocal».

II. EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A CONECTARSE A INTERNET. LIMITACIONES

1. Consideraciones previas: la regulación de los derechos de los usuarios por la normativa de telecomunicaciones

La ampliación por parte de la LSSI del contenido del servicio universal se traduce, como ya se ha señalado, en la exigencia de que el acceso a la red telefónica pública fija permita acceder a cualquier ciudadano de forma funcional a Internet. Esta ampliación plantea, como se verá, no pocos problemas de índole práctica. Pero también desde el

punto de vista dogmático existen cuestiones conflictivas en relación con la exigibilidad de esta prestación, al igual que ocurre con el resto de derechos de los ciudadanos que se derivan de las obligaciones de servicio público impuestas a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones.

Nos enfrentamos, sin duda, a la cuestión central que afecta, en general, al conjunto de derechos que en materia de telecomunicaciones se han reconocido por esta normativa sectorial a los consumidores y usuarios de estos servicios: su exigibilidad. No se trata sólo de los derechos derivados de las obligaciones de servicio público impuestas a los operadores, como el servicio universal, cuya problemática concreta se analiza en el epígrafe siguiente. El Capítulo III de la LGT, reconoce directamente un conjunto básico de derechos a los usuarios de los mismos (artículo 54), como, por ejemplo, el de recibir información fiel sobre los bienes, servicios y sus precios, no figurar en las guías de abonados, obtener compensaciones por la interrupción de los servicios o la desconexión de determinados servicios, cuya efectividad no siempre ha estado garantizada.

Algunos de estos derechos, que, de manera más bien programática, recoge la LGT han venido siendo progresivamente objeto de desarrollos reglamentarios, con la finalidad de posibilitar su ejercicio. Hay que reconocer, pues, que las previsiones de esta Ley constituyen tan sólo el punto de partida que define la tutela de los consumidores y usuarios en este ámbito. Los avances más importantes han sido los del *Reglamento que desarrolla el Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y la explotación de las redes de telecomunicaciones*, aprobado por el Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, (en adelante, RSU), y la Orden que lo desarrolla (*Orden PRE/361/2002, de 14 de febrero, de desarrollo en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios de tarificación adicional, del título IV del Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio*).

Esta última norma constituye un buen ejemplo de la falta de operatividad de estos derechos y, por tanto, de la situación de debilidad en que durante mucho tiempo han estado los usuarios de las telecomunicaciones. En ella se regula, por primera vez, el ejercicio del derecho de desconexión de algunos servicios, como el de llamadas internacionales así como las reglas de compensación por la interrupción del servicio telefónico fijo y de información sobre las condiciones de prestación de los servicios. Además, se ordenan unos servicios concretos, los de tarificación adicional, cuya prestación ha sido, y en alguna medida todavía lo sigue siendo, especialmente ilustrativa de la desprotección existente⁴. Conculcaban estos servicios derechos básicos de los consumidores que reconoce la LGT así como la *Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (LDCU), como, por ejemplo, el derecho a la información, el de la protección de los intereses económicos o el de la desconexión, ya que no existían procedimientos eficaces que garantizaran su efectividad. De nada sirve que se reconozca normativamente, por ejemplo, que los consumidores y usuarios tienen derecho a obtener información adecuada sobre los

⁴ Los servicios de tarificación adicional consisten en el suministro, a través de las redes telefónicas, de información y comunicaciones en campos diversos (finanzas, seguros, tarot, música, contactos, eróticos, etc.). Estos servicios, que hasta ahora se han prestado únicamente a través de los prefijos 903 y 906, se caracterizan porque el usuario que llama afronta unas cargas muy superiores al coste real de la comunicación, ya que se retribuye también el servicio que se recibe.

servicios que se encuentran a su disposición y sus precios si no se arbitran procedimientos que lo garanticen. Lo mismo ocurre con el derecho a la desconexión, que reconoce la LGT, de los servicios de llamadas internacionales o de tarificación adicional si no existen vías para hacerlo. Esto es lo que, en alguna medida, lleva a cabo la Orden PRE/361/2002, que, finalmente y tras casi diez años de existencia de los servicios de tarificación adicional, ha establecido, entre otras cosas, el procedimiento para hacer efectivo el derecho a la desconexión de los mismos.

En estrecha conexión con lo que se acaba de señalar, es necesario referirse a la dinámica que rige en cuanto a la resolución de controversias en este ámbito. Hay que agradecer a la LGT, aparte del reconocimiento, tanto directo como indirecto, de derechos a los ciudadanos y usuarios de los servicios de telecomunicaciones, el haber arbitrado cauces específicos para resolver los conflictos que puedan plantearse entre los operadores y los consumidores. El artículo 54 comienza pergeñando las líneas maestras del régimen peculiar de conflictos que, junto al cauce ordinario de la jurisdicción civil, rige en materia de telecomunicaciones. En concreto, para resolver las controversias que puedan suscitarse entre los usuarios y los operadores, la LGT prevé dos vías de carácter alternativo⁵. La primera de ellas son las Juntas Arbitrales de Consumo (JAC), mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos en materia de consumo, instaurado con la LDCU, a la que la LGT se remite en este punto. El segundo cauce resolutorio es novedoso. Se trata de un procedimiento administrativo que se atribuye al Ministerio de Fomento (ahora, al Ministerio de Ciencia y Tecnología), aunque la LGT apenas se ocupa de él. Únicamente se establece que deberá ser rápido y gratuito y que culminará con una resolución impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa, remitiendo al desarrollo reglamentario la designación del órgano competente del citado Ministerio y el procedimiento aplicable. Cuestiones que ya han sido reguladas, siendo la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI) el órgano que resuelve estos conflictos, conforme al procedimiento que establece el artículo 61 RSU .

La configuración establecida y, en particular, el carácter alternativo con que, en principio, se han definido los dos cauces extrajudiciales de resolución de conflictos de consumo previstos en la LGT suscita innumerables cuestiones, como no podía ser menos tratándose de la equiparación de cauces resolutorios tan diferentes. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

2. Naturaleza de los derechos derivados de las obligaciones de servicio público. Competencias de control

Una vez visto que el reconocimiento normativo de los derechos específicos de los usuarios por parte de la normativa de telecomunicaciones no significa necesariamente su efectivo ejercicio, cabe plantearse por la realidad que afecta a los derechos de los ciudadanos que forman parte de las obligaciones de servicio público y, en particular, de los correspondientes al servicio universal. Para contestar a esta pregunta, lo primero que

⁵ En este sentido, vid., L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Artículo 54», E. GARCÍA DE ENTERRÍA/ T. DE LA QUADRA-SALCEDO (coord.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Civitas, Madrid, págs. 491-499. Otros autores, como A. CARRASCO, A. MENDOZA Y F. IGARTUA, en ARPÓN DE MENDIVIL/ALDAMA/CARRASCO PEREIRA (dir.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones*, Aranzadi, Pamplona, 1998, no consideran que ambas vías sean alternativas.

hay que resolver es la naturaleza de estos derechos, que, de manera indirecta, consagra la LGT. ¿Son equiparables a los derechos específicos que reconoce el artículo 54 LGT?

La cuestión, desde luego, no es pacífica. Existe algún pronunciamiento jurisprudencial que ha diferenciado los derechos derivados de las obligaciones de servicio público del resto de derechos de los consumidores reconocidos en la LGT, con ocasión de la puesta en cuestión de las competencias resolutorias que corresponden a las Juntas Arbitrales de Consumo en los conflictos relacionados con el servicio universal.

Otros pronunciamientos, por el contrario, equiparan ambas categorías de derechos, reconociendo competencia a las JAC para resolver reclamaciones relacionadas con aquéllas, sobre todo, las relativas a la conexión a la red telefónica fija. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 7 de junio de 2002 constituye un ejemplo de esta línea jurisprudencial. En ella se analiza el recurso de anulación interpuesto por «Telefónica de España, S.A.» contra un laudo dictado por la Junta Arbitral de Consumo de Navarra, que estimó la reclamación de un usuario, obligando al citado operador a instalar el servicio telefónico y suministrar el acceso a la red de telefonía pública. Frente a las alegaciones del operador sosteniendo la incompetencia de la citada Junta Arbitral para dictar el citado laudo por tratarse de una materia (control y cumplimiento de las obligaciones de servicio público y el servicio universal) cuya competencia corresponde en exclusiva al Ministerio de Ciencia y Tecnología, se establece que dicha materia puede ser objeto de arbitraje.

Esta interpretación nos parece correcta, sin que ello signifique discutir la titularidad de las competencias de control de las obligaciones de servicio público por parte de la administración de las telecomunicaciones. Como ya se ha señalado, la normativa de telecomunicaciones, dado el interés público que reviste la prestación de estos servicios, ha impuesto determinadas obligaciones a los operadores, entre ellas, el servicio universal, y ha atribuido el control de su cumplimiento a esta administración sectorial⁶. Pero estas potestades de control no se limitan a las cuestiones relativas a su exigibilidad en casos concretos por parte de los ciudadanos, sino que están relacionadas, sobre todo, con las condiciones de prestación de estos servicios, como el cumplimiento de los estándares de calidad fijados, el carácter razonable de los precios, dar continuidad y permanencia a la oferta, etc.

En mi opinión, y teniendo en cuenta la regulación actual de la resolución de conflictos de consumo en el ámbito de las telecomunicaciones, no puede sostenerse que las prestaciones que conforman el servicio universal de telecomunicaciones sea una cuestión ajena a las competencias resolutorias que ostentan las JAC en los conflictos entre operadores y consumidores de telecomunicaciones.

El artículo 61 RSU, que regula los procedimientos de resolución de controversias relativas a los bienes y servicios de telecomunicaciones, no establece limitaciones de ninguna clase respecto del objeto de las reclamaciones que pueden someterse al

⁶ Inicialmente, esta competencia correspondía, conforme a los artículos 35.2 LGT y 2 RSU, a la CMT, órgano que resolvió numerosas solicitudes de acceso a la red provenientes de particulares. En la actualidad, esta función la ejerce el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Subdirección General de Operadores y Tecnologías de la Información, en virtud de la nueva redacción dada al artículo 35.2 LGT por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

conocimiento de las Juntas Arbitrales de Consumo y de la SETSI. De acuerdo con este precepto, las reclamaciones podrán referirse a “su funcionamiento, su precio, su facturación, la responsabilidad por daños o cualquier otra cuestión que pudiera plantearse en relación con la prestación del servicio”.

Aparte de la amplitud de la determinación normativa del objeto de las reclamaciones que pueden someterse a las JAC, hay otro dato que apunta a la inclusión de estas obligaciones en el marco del arbitraje de consumo. Los derechos que ostentan los consumidores y usuarios en este campo, entre los que figura el del acceso al servicio telefónico básico, se regulan en el mismo capítulo que los procedimientos de resolución de conflictos. De haberse querido excluir alguna materia, se hubiera establecido expresamente.

A falta de exclusión expresa de estos derechos, derivados de la imposición a los operadores de obligaciones de servicio público, por parte de la normativa sectorial de telecomunicaciones, en principio, hay que concluir que las Juntas Arbitrales de Consumo pueden pronunciarse sobre estas cuestiones. Sobre todo, si se tiene en cuenta que esta circunstancia implica, en principio, la admisibilidad de las reclamaciones de este tipo en estos órganos y, con ello, la imposibilidad de someter el conflicto a la SETSI, al igual que ocurre con la vía jurisdiccional civil.

Por otro lado, resulta que, al menos respecto de la principal prestación del servicio universal, la conexión y acceso a la red telefónica fija, la legislación de telecomunicaciones ha regulado detalladamente el contenido de las obligaciones de los operadores y los correlativos derechos de los usuarios. Con ello, la resolución de conflictos en este punto apenas plantea problemas, ya que se trata, como se verá a continuación, de la aplicación mecánica de criterios reglados.

En cuanto al acceso al servicio telefónico fijo, la obligación de los operadores designados consiste, conforme al RSU, en la satisfacción de las *solicitudes razonables*. Se dispone, además, que sólo podrá denegarse el acceso con base en las causas tasadas que recoge el propio reglamento y demás normativa vigente o previa autorización expresa del Ministerio de Fomento, (ahora, Ministerio de Ciencia y Tecnología), a petición del operador que considere que una solicitud no es razonable (artículo 13).

Los criterios para interpretar la «razonabilidad» de las solicitudes de conexión han sido establecidos por la Orden de 21 de diciembre de 2001, por la que se regulan determinados aspectos del Servicio Universal de Telecomunicaciones, entendiéndose por tales las que cumplan alguna de las siguientes condiciones (artículo 13):

- 1ª) Que se trate de inmuebles situados en suelo urbano.
- 2ª) Que la conexión se solicite para una edificación de las contempladas en el apartado 1 de la disposición transitoria quinta del texto refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y que, además, dicha edificación esté destinada a uso residencial como vivienda habitual del solicitante.
- 3ª) Que la solicitud de instalación sea para una edificación destinada a uso residencial como vivienda habitual del solicitante, que aún estando en suelo no urbanizable, haya sido excepcionalmente autorizada de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 20.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

No parece existir ningún inconveniente, en los supuestos en que sea claro que los usuarios tienen derecho a que se les suministre el acceso, por cumplirse los requisitos legales, para que las Juntas Arbitrales de Consumo se pronuncien al respecto.

Cuestión diferente es que el sistema articulado presente algunos desajustes y que, por ello, resulte inadecuado para garantizar la tutela efectiva de los consumidores y usuarios respecto de las obligaciones de servicio público. Lo primero que cabe cuestionar es que la intervención resolutoria de la administración de las telecomunicaciones se configure como alternativa y no concurrente con la de las JAC.

La asimilación de ambas vías puede plantear conflictos, puesto que su naturaleza es diferente. La imposición de obligaciones de servicio público a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones es una peculiaridad de este mercado, que, aún abierto a la libre competencia, sigue estando sujeto a intervención pública. Esta peculiaridad, lógicamente, puede tener incidencia en la resolución de conflictos de consumo en este ámbito, por lo que de admitirse la capacidad resolutoria de las JAC y de, incluso, haber equiparado su actuación a la vía resolutoria de la SETSI, deberían haberse establecido medidas para garantizar el acomodo de la dinámica resolutoria de estos órganos a las características propias de este mercado, en parte intervenido. Así, por ejemplo, el que los derechos que reconoce la LGT y su normativa reguladora son debidamente tenidos en cuenta por parte de los colegios arbitrales a la hora de resolver los conflictos.

Hay que tener presente, por otra parte, que el incumplimiento por los operadores de las obligaciones de servicio público está tipificado por la LGT como infracción administrativa. La resolución a través de las Juntas Arbitrales de Consumo de las reclamaciones de los usuarios relacionadas con las obligaciones de servicio público puede implicar que una parte muy importante de los hechos susceptibles de sanción nunca lleguen a conocimiento de la administración de las telecomunicaciones, dado que tampoco se han establecido cauces de colaboración entre las JAC y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Quizá hubiera sido más conveniente atribuir un espacio resolutorio propio a la administración de las telecomunicaciones, diferente al de las Juntas Arbitrales de Consumo: el de las controversias relativas al servicio universal y, en general, las relacionadas con las obligaciones de servicio público, esto es, las propias de un mercado intervenido. Esta es la línea que, en alguna medida, parece seguir el nuevo Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, actualmente en tramitación parlamentaria. La nueva regulación de las vías de resolución de conflictos entre operadores y consumidores parece restringir el campo de actuación de las Juntas Arbitrales de Consumo, reconociendo, aunque sin especificar los supuestos concretos, su incompetencia para resolver algunas controversias (artículo 38.1).

Esta solución, no obstante, tampoco está exenta de inconvenientes, como, por ejemplo, los derivados de las características del procedimiento resolutorio ante la SETSI frente al sistema arbitral de consumo. La lejanía del órgano resolutorio, su composición no plural, la naturaleza no presencial de la intervención de los reclamantes en el procedimiento, y, sobre todo, el hecho de que la decisión de la SETSI no sea definitiva sino que pueda ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa, colocan a los consumidores y usuarios en una situación más desfavorable. No tiene demasiado sentido que, precisamente, los derechos del servicio universal, supuestamente el

conjunto de prestaciones que se consideran básica para todos los ciudadanos, se sustancien a través de una vía menos ágil y favorable para los consumidores.

En cualquier caso, la cuestión de la exigibilidad por parte de los ciudadanos del servicio universal de telecomunicaciones, y sobre todo, las vías para hacerlo no parece estar totalmente resuelta. Es necesario determinar las competencias de las Juntas Arbitrales de Consumo al respecto y establecer los procedimientos adecuados para la correcta tramitación de las reclamaciones de este tipo.

3. Las limitaciones de orden técnico. La vinculación al plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública

Existen también obstáculos de tipo técnico en orden a la materialización efectiva del derecho que reconoce la LSSI a cualquier ciudadano de acceder de forma funcional a Internet a través de la red pública telefónica fija. Desde antes de la inclusión de esta prestación en el servicio universal, los poderes públicos han impulsado la implantación por parte de los operadores de nuevas soluciones tecnológicas que permitieran un mayor ancho de banda para las comunicaciones electrónicas e incrementaran progresivamente las posibilidades de acceso y empleo de Internet, si bien esto no ha sido suficiente para garantizarlo a todos los ciudadanos. La inclusión de esta prestación en el servicio universal requiere, pues, el desarrollo previo de la infraestructura básica que posibilite el acceso funcional a la Red en todo el territorio nacional.

La LSSI también se ocupa de esta cuestión. Con ella se añade una nueva disposición transitoria en la LGT en la que se establecen las bases para garantizar que las conexiones a la red telefónica pública fija posibiliten el acceso funcional a Internet, en particular, a los conectados mediante Telefonía Rural de Acceso Celular (TRAC).

A tal efecto, se establece la obligación del operador designado (Telefónica de España, SAU) de elaborar un plan de actuación y una serie de criterios temporales y materiales al respecto. En el plano temporal, el calendario fijado obliga a implantar, antes del 31 de diciembre de 2003, las soluciones tecnológicas que garanticen el acceso a Internet, como mínimo, al 50 por 100 de los abonados que con anterioridad al Plan no tuvieran dicha posibilidad en cada una de las Comunidades Autónomas, y a la totalidad de abonados antes del 31 de diciembre de 2004.

Desde la perspectiva material, los requerimientos consisten en la implantación de soluciones tecnológicas eficientes disponibles en el mercado para garantizar el derecho a disponer, previa solicitud, de la posibilidad de acceso funcional a Internet en el plazo máximo de sesenta días desde la fecha de la solicitud en las zonas con cobertura.

En definitiva, el ejercicio del derecho de los ciudadanos a acceder a Internet que, como parte integrante del servicio universal reconoce la LGT, queda supeditado a las previsiones del Plan de despliegue del operador.

IV. CONCLUSIÓN

La aprobación de la LSSI ha supuesto el reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos, independientemente de su localización geográfica, a acceder de manera funcional a Internet. Para comprender el alcance real de este derecho es necesario atender a la realidad actual de las telecomunicaciones en nuestro país.

La liberalización de este mercado y los avances técnicos producidos en los últimos años han acarreado muchas ventajas a los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios, como, por ejemplo, la oferta de nuevos servicios, la existencia de diversos operadores, el reconocimiento de derechos específicos, el establecimiento de vías específicas de resolución de conflictos o el propio servicio universal, en el que ahora se incluye el acceso a Internet, cuya finalidad es que todos los ciudadanos puedan disponer de un núcleo básico de prestaciones de este tipo en condiciones adecuadas de calidad y precio.

Es necesario, no obstante, desarrollar procedimientos realmente eficaces para garantizar la debida protección de estos usuarios y su accesibilidad a estos servicios, conforme a lo establecido en la normativa de telecomunicaciones. El servicio universal constituye uno de los aspectos que requieren mayor atención, lo que no deja de resultar paradójico tratándose, supuestamente, del núcleo básico de derechos de los ciudadanos en este campo. Debería determinarse, en primer lugar, cuál es la vía de que disponen los ciudadanos para exigir dicho servicio, clarificándose las competencias de las Juntas Arbitrales de Consumo al respecto y, en función de ello, arbitrar los procedimientos de actuación a seguir.

De no ser así, lo que puede ocurrir es que los derechos que conforman el servicio universal sean puramente teóricos, riesgo del que ya ha advertido expresamente la Comisión Europea, en el recientemente publicado *Libro Verde sobre los servicios de interés general*⁷.

⁷ Vid., COM(2003)270 final, de 21 de mayo de 2003, pág. 18. En este documento, la Comisión Europea reconoce la complejidad de la tarea que la legislación comunitaria ha impuesto a las autoridades nacionales de reglamentación con la aplicación del principio de servicio universal en los servicios de interés general y la experiencia limitada de estos órganos. Señala que «las instituciones comunitarias no pueden garantizar por sí solas su efectivo ejercicio, con lo que se corre el riesgo de que estos derechos, consagrados en la legislación comunitaria, sigan siendo puramente