



Estudio sobre

**Telecomunicaciones: demandas y
necesidades de los ciudadanos**

Madrid, julio 2014

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
<www.defensordelpueblo.es>

Depósito Legal: M-19531-2014
ISSN: 2254-3910

Maquetación e Impresión:

PRESENTACIÓN

Con toda probabilidad el estudio realizado por la institución del Defensor del Pueblo sobre Telecomunicaciones, concluido en junio de 2014, que se presenta ante las Cortes Generales, no podrá recoger todos los cambios, innovaciones y nuevas incidencias que se habrán producido en los últimos meses. Tal es la velocidad en el desarrollo y evolución de las tecnologías en este campo.

La sociedad de la información y de la comunicación en los siglos XX y XXI ha producido enormes avances científicos y tecnológicos, y también grandes cambios en los comportamientos sociales. Sus consecuencias tienen múltiples aspectos positivos como se explica en el presente estudio, pero exigen a los poderes públicos y a los órganos reguladores velar por su más correcto funcionamiento, y proteger a los ciudadanos ante cualquier mal uso, abuso o ausencia de transparencia por parte de las entidades que prestan los servicios.

Ya no es el estado quien presta, en régimen de monopolio, los servicios de las telecomunicaciones; ahora son operadores varios quienes los hacen llegar y compiten por alcanzar las mayores cotas de mercado. Los nuevos diseños, las innovadoras aplicaciones y las posibilidades de usos en todos los campos se producen a gran velocidad. Son avances de utilidad para los ciudadanos pues facilitan sus vidas, atienden a su salud, a su educación, a sus afanes por saber más y por poder comunicarse mucho mejor. Las fronteras existentes hasta hace poco han desaparecido, y el conocimiento llega de forma inmediata a millones de personas.

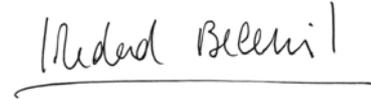
Ahora bien, los ciudadanos no deben sentirse indefensos ante unos instrumentos que se han convertido en necesarios para su desenvolvimiento cotidiano e imprescindible para su sociabilidad. Tienen derecho a una información suficiente y correcta que les permita elegir libremente el servicio que desean para relacionarse, obtener prestaciones y no sentirse aislados en medio de una sociedad que avanza en la comunicación a pasos agigantados. Sin olvidar el derecho a preservar la intimidad y la propia imagen pese a estar seriamente amenazadas.

La información que reciben sobre los compromisos que adquieren ante los operadores debe ser veraz, y estos, a su vez, deben explicar con claridad los servicios

que prestan, sus costes, y hacer posible, sin dificultad alguna, que los ciudadanos prescindan de los mismos porque no son adhesiones sin condiciones sino contratos susceptibles de revisión, modificación o sencillamente de finalización porque si voluntaria fue la adhesión también libre y voluntaria debe ser su finalización.

Por todo ello, la institución del Defensor del Pueblo, tras analizar la evolución del sector, las prestaciones que el ciudadano puede recibir, utilizar y a las que tiene derecho, acomete este estudio con el fin de velar por el buen servicio que se espera de los operadores así como de los organismos reguladores o supervisores para corregir o evitar los aspectos negativos que pudieran producirse.

Madrid, julio de 2014



Soledad Becerril
DEFENSORA DEL PUEBLO

Sumario

Presentación.....	3
1. Introducción	9
2. Experiencia de la Institución	11
3. Incidencia de la legislación en el desarrollo de las telecomunicaciones.....	16
3.1. Antecedentes: El proceso de liberalización del mercado en el ámbito de la Unión Europea y nacional	16
3.2. Servicio universal y liberalización del mercado	24
3.3. Legislación vigente y protección al usuario de los servicios de telecomunicaciones. Procedimiento de reclamación	30
4. Actuación de la Administración Pública	33
4.1. Servicio de atención al ciudadano	34
4.2. Teléfonos de atención al ciudadano de la Administración Pública: 010 y 060.....	37
4.3. Procedimiento de reclamación	40
4.4. Procedimientos sancionadores.....	45
4.5. Actuación de los órganos administrativos.....	51
4.6. Administración electrónica.....	54
5. Servicios de telecomunicaciones	57
5.1. Telefonía fija	57
5.2. Telefonía móvil	59
5.3. Banda ancha de internet.....	63
6. Contratación de servicios.....	65
6.1. Servicio de atención al cliente de los operadores.....	65
6.2. Facturación de los servicios	66
6.3. Formalización de los contratos	68
6.4. Publicidad	71
6.5. Actuaciones de empresas de gestión de deudas	75
6.6. Redes sociales	76
7. Conclusiones	79
8. Recomendaciones	88
ANEXOS.....	95
Anexo I. Datos de quejas.....	95
Anexo II. Legislación referida	96
Anexo III. Cuestionario	102
Anexo IV. Definiciones.....	108
Anexo V. Listado de Ayuntamientos con número de atención gratuito	112

SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE ESTUDIO

ADIGITAL	Asociación Española de la Economía Digital
ADSL	Línea de abonado digital asimétrica (<i>Asymmetric Digital Subscriber Line</i>)
AECOSAN	Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria y Nutrición
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC. AA.	Comunidades autónomas
CTNE	Compañía Telefónica Nacional de España
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
INTECO	Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación
MMS	Sistema de mensajería multimedia
SAU	Sociedad anónima unipersonal
SETSI	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
SMS	Servicio de mensajes cortos

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de las telecomunicaciones de los últimos años ha supuesto un cambio profundo en la sociedad: aparecen nuevas formas de relaciones sociales, profesionales, laborales y administrativas; los sistemas de trabajo han evolucionado y dependen en su mayoría del funcionamiento de las nuevas tecnologías; la forma de adquirir información se ha modificado; las comunicaciones telefónicas se han convertido en interpersonales; no es necesario llamar a una ubicación fija, se llama directamente a la persona; los desplazamientos para realizar gestiones y obtener información se han vuelto prescindibles.

El sector no encuentra por sí solo un punto de equilibrio entre el negocio que pretenden las empresas de telecomunicaciones y los derechos de los ciudadanos, cuando se trata de bienes y servicios que se han convertido en esenciales para la vida del siglo XXI. Así, las administraciones son más exigentes con los usuarios y requieren las comunicaciones telemáticas, y cada vez son más las empresas que dejan de prestar servicios físicos y directos. Sin embargo, la reacción de los poderes públicos no siempre está acompañada con los constantes y rápidos avances tecnológicos del mercado. La garantía de los derechos de los consumidores y usuarios no es suficiente frente a las prácticas de los operadores. Los ciudadanos son cada vez más conscientes de sus derechos y requieren una mayor implicación de la Administración para que estos sean efectivamente protegidos frente a las actuaciones de las compañías.

La expansión de las telecomunicaciones tampoco se hace en términos de igualdad; existen desviaciones que hay que conocer y corregir. Razones geográficas, económicas y sociales suscitan que muchos ciudadanos no tengan las mismas opciones y corran el riesgo de aislamiento. Los poderes públicos tienen que establecer las bases y promover las acciones para evitar estas circunstancias.

Hay que recordar que el artículo 54 de la Constitución y la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, encomiendan a la Institución velar por la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y, a tal efecto, supervisar la actuación de las administraciones públicas y el esclarecimiento de sus actos y resoluciones, así como de sus agentes, a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución.

Toda esta evolución ha transformado el trabajo del Defensor del Pueblo en la materia. Se ha pasado de un único servicio de telefonía fija prestado en régimen de monopolio por la Compañía Telefónica Nacional de España, con un delegado del Gobierno en la misma y la aplicación del derecho público en todas las relaciones, a un mercado con múltiples servicios y múltiples operadores que ofrecen sus productos en régimen de libre competencia. La forma de reclamar se ha vuelto tan compleja como el propio mercado. La Institución no puede intervenir en las relaciones horizontales entre el operador y su cliente, salvo cuando se trata del Servicio Universal, sino que tiene que dirigir su actuación hacia los órganos reguladores del mercado, bajo cuyo control se desarrolla el mismo.

En este marco, y desde el enfoque de los ciudadanos, se elabora este estudio, con la finalidad de dar visibilidad a los problemas y dificultades que encuentran, conseguir la igualdad y mejorar el funcionamiento del mercado a través de la acción más activa de los poderes públicos, en cumplimiento de las facultades que tienen asignadas.

Para la elaboración del presente estudio se han utilizado diversas fuentes de información con el fin de conocer las demandas y necesidades de los ciudadanos:

- las quejas sobre telecomunicaciones planteadas ante la Institución y las actuaciones de oficio;
- se ha enviado un cuestionario¹ a 22 administraciones públicas que ha sido contestado por estas;
- se han visitado dos órganos de consumo en Valencia y Pamplona y, por supuesto, se ha tenido en cuenta la experiencia directa en contratación telefónica y servicios de atención al cliente y al ciudadano.

Se ha obtenido información suficiente para llegar a unas conclusiones y formular recomendaciones, dirigidas a los órganos competentes, para contribuir a la mejora y equilibrio de un mercado que debe ser transparente en el respeto de los consumidores y usuarios.

¹ Anexo III.

2. EXPERIENCIA DE LA INSTITUCIÓN

El sector de las telecomunicaciones ha experimentado a lo largo de las dos últimas décadas una evolución constante y creciente. La transformación de los problemas, su resolución y la implicación de las administraciones, queda plasmada en los distintos informes elaborados desde el inicio de la actuación de esta Institución.

El desarrollo tecnológico ha cambiado los motivos de queja: cada avance, cada nuevo servicio tiene su reflejo en las reclamaciones. Existen problemas recurrentes y otros que corresponden a una etapa determinada y que, en ocasiones, no se ha contado con la cobertura normativa necesaria para solventarlos.

Se ha pasado de la prestación de un servicio en régimen de monopolio a un mercado privatizado con diferentes operadores en libre competencia. Hasta la liberalización de las telecomunicaciones esta Institución planteaba directamente las quejas ante la propia Compañía Telefónica de España. Con la aparición de nuevos operadores el Defensor del Pueblo dirige las quejas sobre servicio universal a la compañía contratada y los demás problemas derivados de la prestación del servicio a la Administración competente, generalmente al órgano regulador.

Hasta 1996, **la Compañía Telefónica Nacional de España era el único operador y la telefonía fija el único servicio**. Los principales problemas radicaban en el precio de las cuotas de extrarradio, superior al de las zonas urbanas; la facturación del consumo; el derecho al abono social y la demora en la instalación de las líneas telefónicas. A finales de la década de los ochenta se plantea el cobro excesivo de las llamadas telefónicas a los números 091 y 092 de la Policía gubernativa y municipal.

El Decreto de 31 de octubre de 1946 concedió a la Compañía Telefónica Nacional de España la explotación del servicio, declarando el carácter esencial del mismo y señala en su base primera la necesidad de su extensión a todo el territorio nacional. Sin embargo, en el año 1989 existían en España 29.408 entidades de población sin servicio telefónico urbano ni público, de las que 25.047 contaban con menos de 50 habitantes censados. El volumen de población afectado se acercaba a las 300.000 personas.

Problemas de índole económica y técnica dificultaban la extensión del servicio. Mediante acuerdo del Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1993, se aprueba el plan de extensión del servicio telefónico en el medio rural 1993-1996, con el objetivo de la extensión del servicio telefónico urbano a la totalidad del territorio nacional.

En esta época la implantación de los nuevos **servicios de tarificación adicional** o líneas 903 ocasionaron numerosos problemas, tanto por el elevado coste del servicio sin consentimiento de los titulares del teléfono o incluso en contra del mismo, como por la ausencia de un control efectivo del libre acceso de los menores, dado que algunos contenidos podían entrar en colisión con los artículos 20.4 y 39 de la Constitución. La solución pasó por la petición de desconexión de estos números por los abonados.

Esta situación se clarifica con la aprobación de la Resolución de 4 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (en adelante SETSI), que atribuye al código telefónico 905 la consideración de servicio de tarificación adicional. Los abonados que hubieran ejercido el derecho de desconexión de los números 803, 806 y 807 son también desconectados por su operador del código 905, salvo indicación expresa e inequívoca por parte del abonado.

El **abono social** y los requisitos para disfrutar del mismo constituyen una constante en las quejas desde su origen. Primero, los perceptores de pensiones mínimas de jubilación con cónyuge a cargo denunciaron su exclusión del abono social, como consecuencia de la aplicación de un criterio restrictivo de actualización del límite máximo de ingresos. Después, fueron las mujeres divorciadas como posibles beneficiarias las que quedaban excluidas al no contar con una pensión pública.

Las primeras quejas sobre la **telefonía móvil** se presentaron en 1996. La aprobación del Real Decreto 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones, supuso la creación de un segundo operador de telecomunicaciones al otorgar al ente público Retevisión el título habilitante para la prestación del servicio final de telefonía básica, y, tras el proceso emprendido de enajenación de la participación estatal de Telefónica de España, **se inicia una nueva etapa en la prestación del servicio.**

La importancia creciente del servicio de telefonía móvil tiene su reflejo en las quejas que se presentan ante el Defensor del Pueblo. Este servicio se ha generalizado, y es para muchos ciudadanos un servicio básico que incluso sustituye al servicio de telefonía fija. La subida de **las tarifas** es uno de los aspectos que genera mayor controversia entre los usuarios. A partir del 1 de marzo de 2007, fecha de entrada en

vigor de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de consumidores y usuarios, se prohíbe el redondeo de las tarifas, y la Institución comprobó el efectivo cumplimiento de la normativa en materia de consumo.

Diversas áreas geográficas sufren problemas de cobertura en el ámbito de la telefonía móvil. La Administración, consciente de la necesidad de mejorar las condiciones de prestación de este servicio en zonas sin interés comercial para los operadores, llevó a cabo un concurso para la adjudicación del uso de las frecuencias que se liberaron del antiguo servicio de telefonía móvil analógica, en el que se incluyó como uno de los principales criterios de valoración los compromisos de los aspirantes para mejorar la cobertura en estas zonas rurales.

En 1998, empezaron a llegar reclamaciones sobre el servicio de **internet**. Un amplio colectivo de usuarios, mediante correo electrónico, denunció la modificación de las tarifas telefónicas, aprobadas por Orden de 31 de julio de 1998 del Ministerio de Fomento. La Administración mostró su predisposición a considerar alternativas adecuadas a estos usuarios, como el establecimiento de varios tipos de bonos-descuento para acceso a internet, ofertas especiales que facilitarían los nuevos operadores de cable, e incluso la incorporación de la tecnología ADSL más rápida, con tarifa plana.

El servicio de internet no formaba parte del concepto de servicio universal, por lo que se carecía de la cobertura jurídica para imponer a un operador, aunque fuera el dominante, la obligación de garantizar su acceso a todos los ciudadanos con una calidad determinada, a precios asequibles y con independencia de la localización geográfica.

La denominada 'Directiva servicio universal', publicada en el *DOCE* el 24 de abril de 2002, incluyó en el concepto de servicio universal que la conexión a la red telefónica permitiera la transmisión de datos a velocidad suficiente para acceder de forma funcional al servicio de internet. La transposición del contenido de la directiva debería realizarse en un plazo no superior a quince meses; sin embargo, la parte relativa a la ampliación del servicio universal ya había sido desarrollada a través de las disposiciones incorporadas a la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información².

El Programa de Extensión de la Banda Ancha a áreas rurales y aisladas recoge la demanda ciudadana. Íntimamente relacionado con el mismo se crea el programa «hogares conectados» para impulsar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías y con una línea de financiación preferencial

² *BOE* núm. 166, de 12 de junio.

para la adquisición de un «paquete» con equipamiento informático, conectividad de banda ancha y formación, con préstamos a interés cero.

La carencia de servicio de internet ADSL originó durante 2006 numerosas quejas, en las que se solicitaba información sobre las posibilidades de contar con él en un futuro. La Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones había constatado el insuficiente crecimiento de la banda ancha en España (internet ADSL) y evidenciaba que su precio era excesivo, en comparación con el resto de países de la Unión Europea.

El servicio de internet ADSL seguía siendo problemático en algunas zonas. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, con el objeto de difundir información sobre la extensión de la banda ancha, puso en funcionamiento la página <www.bandaanchoa.es>, incluyendo las posibilidades de contar con internet ADSL por localidades.

Finalmente, en el año 2009 la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información aceptó la recomendación de esta Institución sobre la incorporación del servicio de internet de banda ancha al servicio universal. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, incluye en su artículo 52 que la conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a internet, garantizada por el servicio universal de telecomunicaciones, tiene que permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad de sentido descendente de 1Mbit/seg.

En este mismo año se aprueba la Orden ITC/3231/2011, de 17 de noviembre, por la que se resuelve la licitación convocada y designa a la Compañía Telefónica de España S.A.U. como operador encargado de la prestación de los elementos integrantes del servicio universal. La designación comprende un período de cinco años, de 1 de enero de 2012 a 31 de diciembre de 2016. El usuario tiene derecho a contar con una línea de conexión a la red con servicio telefónico, con acceso a internet de banda ancha a 1Mbp, o con ambos servicios. También puede obtener la prestación del servicio de internet a la velocidad indicada sobre una línea ya existente.

Los cambios en el mercado centraron el interés de esta Institución por la garantía de los derechos básicos de los usuarios del servicio público telefónico. El Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, creó el **procedimiento de reclamación** para los abonados. En primer lugar, se presenta la reclamación ante las oficinas comerciales del operador, y, en caso de no obtener respuesta satisfactoria, se puede acudir en el plazo de un mes a las Juntas Arbitrales de Consumo o a la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento.

La Oficina de Atención al Usuario de las Telecomunicaciones empezó a funcionar el 25 de abril de 2005, con dos objetivos principales: mantener un centro de atención de llamadas (901336699) para informar a los ciudadanos sobre sus derechos y tramitar el procedimiento administrativo de resolución de reclamaciones, previsto en el artículo 38 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2003.

La existencia de distintos órganos administrativos con competencias en materia de telecomunicaciones dio lugar a una recomendación sobre la necesidad de coordinación entre ellos. Esta recomendación fue aceptada y se celebró la primera reunión entre los distintos órganos administrativos implicados, en la que se sentaron las bases para la futura coordinación de actuaciones entre todos ellos.

El servicio de Internet, comprendido como instrumento de relación entre los ciudadanos, abarca la utilización de las denominadas redes sociales y los riesgos de su uso inadecuado. Los usuarios de las redes proporcionan sus datos personales sin conocer la identidad de la persona receptora, el destino final de la información, ni los peligros reales que conlleva su difusión. La Agencia Española de Protección de Datos realizó, junto con el Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), un estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales, en el que se analizan los riesgos sobre la protección de los datos de carácter personal. Se mantuvieron reuniones con responsables de las redes sociales Tuenti y Facebook. Tuenti asumió la adopción de medidas encaminadas a limitar al acceso a esa red a los menores de 14 años.

Facebook no contaba con barreras para bloquear el acceso de los menores de 13 años, edad mínima para ser usuarios de la red conforme a la legislación de los Estados Unidos. Desde la Agencia se requirió a Facebook que procediera a la aplicación de los mecanismos referidos a los menores de 14 años, conforme prevé el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, lo que se comprometieron a analizar.

La contratación en la red ha ido ganando adeptos de manera progresiva a lo largo de los últimos años. Cada vez son más los ciudadanos que para realizar compras, reservar entradas o contratar diversos servicios utilizan la red. Los derechos y obligaciones para las partes, derivados de la formalización de estos contratos, son los mismos que surgen en las relaciones jurídicas en el ámbito no virtual, hecho frecuentemente desconocido.

3. INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN EN EL DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

3.1. Antecedentes: El proceso de liberalización del mercado en el ámbito de la Unión Europea y nacional

a) Liberalización en la Unión Europea

La evolución del mercado de las telecomunicaciones en España ha venido de la mano del desarrollo legislativo de la materia en el ámbito de la Unión Europea, realizado a través de directivas comunitarias que son transpuestas por los Estados miembros a su derecho interno.

Según la exposición de motivos de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, el sector de las telecomunicaciones se entendía históricamente como uno de los ejemplos clásicos del denominado «monopolio natural». Esta consideración sufrió la primera quiebra en el ámbito comunitario como consecuencia de la publicación en el año 1987 del denominado *Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones*. En él, se proponía la ruptura parcial de dicho monopolio y una separación entre los servicios de telecomunicaciones que, hasta entonces, se ofrecían asociados entre sí al servicio telefónico y a su red. Esta separación permitió comenzar a distinguir entre redes y servicios básicos y otras redes, equipamientos y servicios. Dentro de esta segunda categoría podría, en algunos casos, actuarse en régimen de libre competencia. Igualmente, el Libro Verde establecía una serie de principios y criterios para la liberalización de los servicios de telecomunicaciones en los países de la Unión Europea en años sucesivos.

La rúbrica de la Ley general de telecomunicaciones anuncia que lo regulado es principalmente un ámbito liberalizado, disminuyendo el control administrativo que hasta la fecha existía. Una de las finalidades esenciales que la ley persigue es garantizar a todos los ciudadanos un servicio básico a precio asequible, lo que se denomina servicio universal.

Los criterios establecidos en las Directivas 90/387/CEE, 92/44 CEE, 95/62/CE, 96/19/CE, 97/13/CE, 97/33/CE, 97/51/CE y 97/66/CE³ se han incorporado al derecho interno a través de las distintas normas sobre telecomunicaciones.

Posteriormente, la exposición de motivos de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, insiste en que la Unión Europea ha dirigido sus esfuerzos a consolidar el marco armonizado de libre competencia en las telecomunicaciones alcanzado en sus Estados miembros. Este esfuerzo ha desembocado en la aprobación de un nuevo marco regulador de las comunicaciones electrónicas, compuesto por diversas disposiciones comunitarias.

A partir de este momento el referente fundamental en materia de Derecho comunitario sobre el sector de las telecomunicaciones está constituido por el comúnmente llamado «Paquete Telecom», formado por las siguientes Directivas:

- Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

² Directiva 90/387/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones.

- Directiva 92/44 CEE del Consejo, de 5 de junio de 1992, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta a las líneas alquiladas.

- Directiva 95/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1995, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, cuya modificación prevé la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo para la aplicación de una red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal en las telecomunicaciones en un entorno competitivo.

- Directiva 96/19/CE de la Comisión, de 13 de marzo de 1996, por la que se modifica la Directiva 90/388/CEE en lo relativo a la instauración de la plena competencia en los mercados de telecomunicaciones.

- Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un mercado común en materia de autorizaciones generales y de licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones.

- Directiva 97/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión de las redes de telecomunicaciones, para garantizar el servicio universal y la interoperabilidad, mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP).

- Directiva 97/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 1997, por la que se modifica la Directiva 90/387 y la 92/44/CEE para su adaptación a un entorno competitivo en el sector de las telecomunicaciones.

- Directiva 97/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad.

- Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.
- Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.
- Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

Esta regulación comunitaria supuso una profundización en los principios consagrados en la normativa anterior, basados en un régimen de libre competencia, la introducción de mecanismos correctores para garantizar la aparición y viabilidad de operadores distintos a los titulares del antiguo monopolio, la protección de los derechos de los usuarios; la mínima intervención de la Administración en el sector; el respeto de la autonomía de las partes en las relaciones entre operadores y la supervisión administrativa de los aspectos relacionados con el servicio público, el dominio público y la defensa de la competencia.

La Comunicación de la Comisión de 29 de junio de 2006, sobre la revisión del marco regulador de la Unión Europea de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, efectúa un balance sobre el funcionamiento de las cinco Directivas y supone también la puesta en marcha de una consulta pública sobre el futuro del conjunto de normas y disposiciones que regulan el sector. El objeto de la revisión es garantizar que el mercado continúe satisfaciendo las necesidades del sector durante el próximo decenio.

El nuevo marco normativo europeo está compuesto por la Directiva 2009/136/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (derechos de los usuarios), y la Directiva 2009/140/CE del Parlamento y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009 (mejor regulación).

a) Liberalización en España

Las telecomunicaciones en España han experimentado un proceso de transformación tanto de carácter técnico como legislativo. La primera reglamentación del servicio telefónico en España se remonta al Decreto de 16 de agosto de 1882, mediante

el que se concedió a particulares o compañías el establecimiento y explotación de redes telefónicas con destino al servicio público. Más tarde se dictó el Decreto de 11 de agosto de 1884, por el que se reserva al Estado la explotación del servicio telefónico. Con fecha 13 de junio de 1886 un Decreto volvió al sistema de concesiones a la iniciativa privada.

Con fecha 19 de abril de 1924, se constituyó la Compañía Telefónica Nacional de España (CTNE) en régimen de sociedad anónima, y el 29 de agosto del mismo año, el Rey Alfonso XIII firmó el Decreto que autorizaba a contratar con dicha compañía la organización, reforma y ampliación del servicio telefónico nacional.

En la Constitución española de 1978, el Estado se reservó, en el artículo 149.1.21^a, la competencia exclusiva sobre el régimen general de comunicaciones, correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. A su vez, el artículo 128.2 reconoce la iniciativa pública en la actividad económica y posibilita mediante una disposición con rango de ley la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y también faculta para la intervención de empresas cuando así lo exija el interés general. Estas previsiones constitucionales permitieron que el monopolio estatal del servicio telefónico continuase durante los primeros años de la democracia. La situación empezó a cambiar con la integración de España en la anteriormente denominada Comunidad Económica Europea.

La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, en líneas generales, plasmó lo que había fijado previamente el *Libro Verde*. Por primera vez en España esta ley respondió a la necesidad de establecer un marco jurídico básico, en el que se contuvieran las líneas maestras a las que habría de ajustarse la prestación de las diversas modalidades de telecomunicaciones, a la vez que definía con nitidez las funciones y responsabilidades de la Administración pública y de los sectores público y privado. Como principio general, esta norma considera las telecomunicaciones como **servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público**; también define el dominio público radioeléctrico y ordena su utilización, estableciendo, al mismo tiempo, la exclusión de determinados servicios de dicho régimen.

El Real Decreto-ley 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones, introduce como novedad la necesidad de crear una Comisión Nacional del Mercado de las Telecomunicaciones (hoy Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia), como órgano independiente encargado de velar por la aplicación de los principios de libre competencia, transparencia e igualdad de trato, así como arbitrar los conflictos entre los operadores del sector. En su exposición de motivos

se valora **la inclusión de la competencia en el ámbito de las telecomunicaciones como condición necesaria para prestar un mejor servicio a los usuarios**. De ahí la importancia de la aparición en el mercado de un segundo operador con estas condiciones que, además, pudiera integrar determinadas redes alternativas existentes, pero no comercializables y, por tanto, infrautilizadas.

Esta apertura del mercado se preveía en el artículo 4 mediante el otorgamiento a título habilitante al Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión (RETEVISIÓN) para la prestación del servicio final de telefonía básica, que incluyó el servicio telefónico urbano, interurbano e internacional, y para el servicio portador soporte del mismo. El real decreto ley referido se tramitó como proyecto de ley, aprobado por Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones.

Más tarde, se promulga la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que justifica la necesidad de una reforma profunda por el desfase sufrido en la regulación debido al carácter dinámico de las telecomunicaciones, a la evolución del proceso liberalizador, en el seno de la Organización Mundial del Comercio y en el ámbito de la Unión Europea, así como a la eliminación progresiva de los vestigios del monopolio natural.

La ley promueve **la plena competencia mediante la aplicación de los principios de no discriminación y de transparencia en la prestación de la totalidad de los servicios**. Establece mecanismos de salvaguardia para el funcionamiento correcto y sin distorsiones de la competencia, y el otorgamiento a la Administración de facultades suficientes para garantizar que la libre competencia no se produjera en detrimento del derecho de los ciudadanos al acceso a los servicios básicos, permitiendo a aquella actuar en el sector, con el fin de facilitar la cohesión social y territorial.

El establecimiento de un sistema de autorizaciones generales y de licencias individuales para la prestación de los servicios, y la instalación o explotación de redes de telecomunicaciones, supuso una novedad importante.

Se regulan **las obligaciones de servicio público**, impuestas a los explotadores de redes públicas y prestadores de servicios de telecomunicaciones disponibles para el público, garantizando así la protección del interés general en un mercado liberalizado. Entre las obligaciones se incluye la utilización compartida de las infraestructuras para reducir al mínimo el impacto urbanístico o medioambiental, derivado del establecimiento incontrolado de redes de telecomunicaciones. Destaca la regulación del denominado

servicio universal de las telecomunicaciones, que garantiza el acceso a la telefonía para todos los ciudadanos. Además, se regula como novedad el secreto de las comunicaciones, la protección de los datos personales y el cifrado, dirigidas a preservar técnicamente los derechos constitucionalmente reconocidos.

También se aborda en la ley el sistema de distribución de competencias entre los distintos entes y órganos de la Administración General del Estado. En particular, se presta especial interés en dotar de unas competencias básicas en el ámbito de las telecomunicaciones a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

Se revisa el sistema de infracciones y sanciones, remitiéndose al procedimiento general establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, armonizándolo con la nueva distribución de competencias entre las autoridades administrativas y respetando el principio de la necesaria tipificación de las conductas ilícitas.

La ley pretendía implantar de forma gradual los mecanismos propios de un régimen plenamente liberalizado. Así, respetando rigurosamente los plazos fijados por la normativa comunitaria, establece un régimen de transición al nuevo sistema para los títulos otorgados al amparo de la normativa hasta aquel momento vigente, que habilitaran para la prestación de servicios o para la explotación de redes. El artículo 2 define las telecomunicaciones como **«servicios de interés general prestados en régimen de libre competencia»**, definición que ha continuado utilizándose en las normas posteriores. Únicamente tenían la consideración de servicio público o estaban sometidos a servicio público los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, vino a sustituir la normativa anterior. En la exposición de motivos se parte de la idea de un **régimen plenamente liberalizado en la prestación de servicios y el establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones a partir del año 1998**. El procedimiento de liberalización del sector fomentó la aparición de un mayor número de operadores, que ofrecían diferentes servicios y precios a los usuarios, por lo que la oferta y la demanda propiciaba la existencia de competencia efectiva en el mercado, circunstancia que debía controlar la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Para el legislador el logro de la competencia efectiva a través de la implantación de diferentes operadores repercute en una mayor capacidad de elección de los usuarios y por ende, mejor servicio y mayor beneficio al ciudadano.

Destacan los aspectos que se comentan a continuación:

— La norma **está dirigida exclusivamente al sector de las telecomunicaciones en cuanto lo que al soporte se refiere**. Excluye expresamente los contenidos difundidos a través de medios audiovisuales, que constituyen parte del régimen de los medios de comunicación social y que se caracterizan por ser transmitidos en un solo sentido de forma simultánea a numerosos usuarios. Se excluye de su regulación la prestación de servicios sobre las redes de telecomunicaciones que no consistan principalmente en el transporte de señales a través de dichas redes. Estos últimos son objeto de regulación en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico⁴.

— **Se avanza en la liberalización de la prestación de servicios y la instalación y explotación de redes de comunicaciones electrónicas**. Cumpliendo con el principio de intervención mínima, se entiende que la habilitación para dicha prestación y explotación a terceros viene concedida con carácter general e inmediato por la ley.

— **Se refuerzan las competencias y facultades de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones** (hoy Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia) en la supervisión y regulación de los mercados.

— **Se recoge la ampliación de las prestaciones**, que, como mínimo esencial, deben garantizarse a todos los ciudadanos bajo la denominación de Servicio Universal. Se incluye el acceso funcional a internet, ya incorporado anticipadamente por la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y la posibilidad de opciones tarifarias especiales. Además, se amplía el catálogo de derechos de los consumidores personas físicas y usuarios reconocidos con rango legal.

— En la tipificación de infracciones y la imposición de las correspondientes sanciones **se refuerzan las potestades administrativas, como necesario contrapunto a una mayor simplificación en las condiciones para obtener la habilitación para prestar servicios**. Con ello, el control *ex ante*, que suponía la obtención de una

⁴ Modificada por Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información.

autorización individualizada para cada operador, se sustituye por un control *ex post*, mediante la posibilidad de obtener información de los operadores, de imponer medidas cautelares en el procedimiento sancionador o de inhabilitar a las empresas que cometan infracciones muy graves.

El artículo 2 de la ley repite el concepto de telecomunicaciones acuñado por la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 como **servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia**. El artículo 5 incide en que la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas se realiza en régimen de libre competencia, sin más limitaciones que las establecidas en dicha norma y su normativa de desarrollo.

Producto de la innovación tecnológica y de la necesidad de fomentar la inversión e impulsar la competencia, se inicia una nueva etapa con la promulgación de **la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones**, sin romper con la trayectoria anterior dado su carácter continuista. A los efectos que aquí interesan, en la ley destaca la mejor identificación de los derechos de los usuarios de telecomunicaciones, relacionados con la protección de datos y la privacidad de las personas, y el mantenimiento del procedimiento extrajudicial para la solución de los conflictos entre operadores y usuarios finales ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

La ley requiere para su completa aplicación el correspondiente desarrollo reglamentario, así como la vigilancia de las administraciones públicas. Mientras no se aprueben los nuevos reglamentos y, en todo lo que no se oponga al contenido de la misma, son de aplicación las siguientes disposiciones:

- Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (**Reglamento del servicio universal**).
- Real Decreto 1620/2005, de 30 de diciembre, por el que se regulan las **tasas** establecidas en la Ley General de Telecomunicaciones.
- **Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas**, acceso a redes y numeración, aprobado mediante Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.

Al igual que en la regulación precedente, si bien de forma más exhaustiva y completa, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, contiene un anexo (II) con un listado de definiciones imprescindible, no solo para la comprensión de la ley sino también para el ejercicio de los derechos por parte de los usuarios sobre la materia.

3.2. Servicio universal y liberalización del mercado

La idea del servicio universal aparece por primera vez en el *Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones* de 1987, y surge como consecuencia de la desaparición del servicio público tradicional. La finalidad de este concepto es la prestación en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos de los servicios básicos para la comunidad. La Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1994 define como objetivo fundamental de la política comunitaria en materia de telecomunicaciones la liberalización de todos los servicios públicos de telefonía vocal y el mantenimiento del servicio universal.

El servicio universal tiene su justificación en razones sociales y de igualdad. Es un servicio básico al que han de poder acceder todos los ciudadanos con independencia de condiciones económicas o de otra índole, por lo que los poderes públicos, a través de los órganos administrativos competentes en la materia, están facultados para intervenir con el objeto del efectivo cumplimiento de su prestación.

La Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo, considera que la liberalización del sector de las telecomunicaciones, la intensificación de la competencia y la libre elección de los servicios de comunicaciones son paralelas con el establecimiento de un marco regulador armonizado que debe garantizar la prestación del servicio universal.

Este concepto de servicio universal se encuentra en evolución continua, ya que debe adaptarse a los avances tecnológicos, al desarrollo del mercado y a las modificaciones en la demanda de los usuarios. Las obligaciones de servicio universal, que son definidas a escala comunitaria, deben ser objeto de revisión periódica con el fin de proponer la modificación o redefinición de su alcance. En dicha revisión debe tenerse en cuenta la evolución de las circunstancias sociales, comerciales y tecnológicas, junto con el hecho de que cualquier modificación de las obligaciones estará condicionada a la prueba de que los servicios pasen a estar disponibles para la gran mayoría de la

población, con el riesgo consiguiente de aislamiento para quienes no pueden costeárselos.

La intensificación de la competencia en todos los mercados de acceso y de servicios tiene que propiciar la libertad de elección de los usuarios. Los niveles efectivos de competencia y libertad de elección varían tanto en la Unión Europea como dentro de cada Estado miembro, ya sea en función de las áreas geográficas o de los distintos mercados de acceso y servicios.

En el anexo V de la disposición comunitaria referida se indica que al examinar la conveniencia de proceder a la revisión del alcance de las obligaciones de servicio universal, la Comisión ha de tener en consideración los siguientes elementos:

- evolución social y del mercado en relación con los servicios utilizados por los consumidores;
- evolución social y del mercado en relación con la disponibilidad de servicios para los consumidores y la capacidad de elección de estos;
- evolución de las tecnologías en lo relativo a las modalidades de suministro de los servicios a los consumidores.

Para valorar la necesidad de la modificación o redefinición del alcance de las obligaciones de servicio universal, la Comisión tiene que considerar los aspectos siguientes:

- 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 solamente por parte de una minoría de consumidores, y
- 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.

A nivel interno la Ley General de Telecomunicaciones establece que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre

competencia. Existen una serie de obligaciones de servicio público entre las que predomina el denominado servicio universal.

El servicio universal tiene carácter de mínimos, es decir, abarca una serie de prestaciones fundamentales y de obligado cumplimiento, susceptibles de ser ampliadas en aras a la mejora de la calidad y condiciones de vida de los ciudadanos. El artículo 25 de la Ley de Telecomunicaciones de 2014⁵ dispone que se entiende por servicio universal, el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los usuarios finales, con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible. Este concepto se desarrolla por el Reglamento del Servicio Universal.

Bajo el término de servicio universal, además de otros servicios, se garantiza:

A. Una conexión a la red pública de comunicaciones electrónica desde una ubicación fija, siempre que las solicitudes formuladas por los usuarios se consideren razonables. La conexión debe permitir comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a internet. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a internet debe permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1Mbit por segundo. El Gobierno puede actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, y las condiciones de competencia, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios.

El artículo 29 del Reglamento del Servicio Universal aclara el concepto de «peticiones razonables». Son las solicitudes de conexión, siempre que cumplan alguna de las siguientes condiciones:

- solicitud de conexión para inmueble situado en suelo urbano, y
- petición de conexión para una edificación, que aun no estando en suelo urbano, sea utilizada como vivienda habitual por el solicitante.

El plazo para satisfacer las solicitudes razonables de conexión es de 60 días naturales. En caso de no poder realizar el suministro en dicho plazo, sin mediar causas de fuerza mayor u otras imputables al solicitante, se compensa automáticamente al

⁵ Se puede consultar dicho artículo en el Anexo II.1 del presente estudio.

interesado, que queda eximido del pago de un número de cuotas mensuales de abono equivalentes al número de meses o fracción en los que se haya superado dicho plazo.

B. La satisfacción de todas las solicitudes razonables de prestación de un servicio telefónico disponible al público a través de la conexión referida anteriormente, que permitan efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales.

C. La puesta a disposición al público de una guía general con números de abonado, ya sea impresa o electrónica, o ambas, que se actualice como mínimo una vez al año. También hay que establecer un servicio de información general sobre números de abonados. Los abonados tienen derecho a figurar en la guía general, sin perjuicio del respeto a las normas de protección de datos y derecho a la intimidad.

D. La existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago u otros puntos de acceso público a la telefonía vocal en todo el territorio nacional. Se tiene que garantizar el acceso de los usuarios con discapacidades y permitir efectuar de forma gratuita llamadas de emergencia, utilizando el número único 112 y otros números de emergencia españoles.

El artículo 32 del Reglamento del Servicio Universal considera teléfonos públicos de pago los situados en el dominio público de uso común. El operador designado debe garantizar la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en la zona correspondiente que cumpla con las condiciones técnicas mínimas⁶.

⁶ Dichas condiciones técnicas mínimas son las siguientes:

- a) Ofrecer a los usuarios la posibilidad de realizar llamadas con destino a cualquier abonado del servicio telefónico disponible al público, respetando su carácter gratuito, en su caso.
- b) Permitir efectuar gratuitamente llamadas de emergencia sin tener que utilizar ninguna forma de pago, utilizando el número 112 y demás números de emergencia que estén definidos como gratuitos por la normativa vigente en cada momento.
- c) Permitir su uso durante las 24 horas del día, contando con iluminación suficiente durante las horas nocturnas.
- d) Disponer del aislamiento acústico necesario para proteger al usuario del ruido exterior y asegurar un nivel adecuado de privacidad de las comunicaciones.
- e) Incorporar una pantalla electrónica que indique el número marcado, el crédito mínimo exigido y el crédito disponible, y sistemas ópticos y acústicos de aviso de finalización de crédito.
- f) Disponer, en lugar visible, de información adecuada y actualizada sobre las condiciones básicas de uso del servicio y sobre sus precios, en la que se incluirá en todo caso indicación sobre el carácter gratuito de las llamadas de emergencia al servicio 112, así como, en su caso, los demás servicios de emergencias que estén definidos como gratuitos por la legislación vigente en cada momento y sobre el servicio de consulta telefónica sobre números de abonado.
- g) Disponer de medidas de seguridad adecuadas contra el vandalismo y contra la utilización indebida.
- h) Efectuar el cobro de la comunicación al final de ésta y devolver el saldo sobrante sobre la base de las monedas previamente depositadas. En caso de pago con tarjeta, el cobro se tiene que realizar al finalizar la comunicación.
- i) Permitir el acceso gratuito al servicio de consulta sobre números de abonado.

La oferta suficiente comprende la existencia de, al menos, un teléfono público de pago y uno más por cada 3.000 habitantes, en cada municipio de 1.000 o más habitantes, y de un teléfono público de pago en cada uno de los municipios de menos de 1.000 habitantes, siempre que esté justificado. La necesidad viene determinada por la existencia de una distancia elevada, la baja penetración del servicio telefónico fijo, la falta de accesibilidad del servicio telefónico móvil o la elevada tasa de población flotante.

Para la elección de las nuevas ubicaciones se han de tener en cuenta las zonas o lugares más transitados y de mayor demanda potencial, así como aquellas otras con escasa penetración del servicio telefónico fijo disponible al público.

E. También hay que garantizar el **acceso al servicio telefónico disponible al público desde una ubicación fija** y a los demás elementos del servicio universal para los usuarios con discapacidad, en condiciones equiparables a las que se ofrecen al resto de los usuarios finales.

El artículo 33 del Reglamento del Servicio Universal incluye entre las personas con discapacidad a las ciegas o con grave discapacidad visual, las sordas o con grave discapacidad auditiva, las personas con graves problemas en el habla y, en general, cualquier otra con discapacidades físicas que le impidan manifiestamente el acceso normal al servicio telefónico fijo o le exijan un uso más oneroso de este. Los abonados ciegos o con discapacidad visual, previa solicitud al operador designado, han de disponer de las facturas y la publicidad e información suministrada a los demás abonados en sistema Braille o en letras grandes o bien en un formato electrónico accesible, según sea su necesidad para el acceso apropiado a la información.

F. Se tiene que ofrecer a los consumidores **personas físicas con necesidades sociales especiales** opciones o paquetes de tarifas, más asequibles que los aplicados en condiciones normales de explotación comercial.

La nueva norma remite a un futuro desarrollo normativo las especificaciones de este precepto y añade una mención al establecimiento de sistemas de ayuda directa a las personas con rentas bajas o con necesidades sociales especiales, que es una remisión al vigente abono social.

La designación del sujeto activo del servicio universal constituye una cuestión principal, este proceso de elección del operador obligado a prestar dicho servicio ha

sufrido una evolución reflejada en la legislación, consecuencia de la apertura del mercado a nuevos operadores y por ende la existencia de varios de ellos en condiciones de cumplir con las obligaciones de servicio universal. Así, la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, utilizó el concepto de «operador dominante» basado en la superación de una determinada cuota de mercado superior al 25% de los ingresos brutos globales generados por la utilización de las redes o por la prestación de los servicios. El Real Decreto 1736/1998, de 31 de julio, que aprobó el Reglamento de desarrollo del título III de dicha ley, exigió la condición de «operador dominante» en una zona concreta para ser designado prestador del servicio universal.

La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, supera el concepto formal y pasa a uno material, más cercano al tradicional del Derecho de la competencia, siguiendo la normativa comunitaria fija como «operador con poder significativo en el mercado» el que individual o junto con otros disfruta de una posición equivalente a una posición dominante, esto es, una posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea independiente de competidores, clientes y consumidores personas físicas. Para ser designado prestador del servicio universal no se requiere tener un poder significativo en el mercado, sino que basta con realizar una oferta y presentarse a la licitación pública que se convoque. No obstante, si no concurre operador alguno interesado en prestar el servicio universal o si se declara desierto el concurso, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo está facultado para imponer las obligaciones de servicio universal a un operador que tenga poder significativo de mercado⁷.

La Ley de 2014 ya no excluye a ningún operador para poder licitar en la prestación del Servicio Universal, y basa el sistema de elección de operador en los principios de eficiencia, objetividad, transparencia y no discriminación. Este procedimiento de licitación pretende garantizar la rentabilidad. El artículo 26 de la vigente Ley de Telecomunicaciones de 2014⁸ dispone que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo tiene que designar a uno o más operadores para que garanticen la prestación eficiente de los elementos del servicio universal de manera que quede cubierta la totalidad del territorio nacional. A estos efectos no es preciso la elección de un único operador sino que se pueden habilitar operadores diferentes para la prestación de los diversos elementos del servicio universal y abarcar distintas zonas del territorio nacional.

⁷ Esta designación tiene la finalidad de conseguir la prestación de servicio sobre todo en las zonas que por las razones que sea no existen operadores interesados en prestar servicios, con lo cual los usuarios se quedarían sin él. Se trata de responder a los fallos en que pueda incurrir el mercado.

⁸ Este artículo se puede consultar en el Anexo II.2.

Hasta el 1 de enero de 2017, la Compañía Telefónica de España es el operador que ha de cumplir con las obligaciones de prestación de este servicio.

3.3. Legislación vigente y protección al usuario de los servicios de telecomunicaciones. Procedimiento de reclamación

a) Derechos de los consumidores y usuarios

En los últimos años la materia referida a los consumidores y usuarios ha adquirido gran relevancia en determinados ámbitos. En concreto, en el sector de las telecomunicaciones se ha producido una transformación, al pasarse de un servicio público prestado en régimen de monopolio de titularidad pública a un servicio de interés general prestado en régimen de libre concurrencia en un mercado flexible. Esta circunstancia hace preciso buscar el equilibrio entre todos los intereses implicados para que los ciudadanos, que son destinatarios del servicio, vean reconocidos sus derechos con las debidas garantías.

La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en su artículo 54.2, recogió por primera vez un apartado dedicado a los derechos de los usuarios. Las normas básicas de utilización de los servicios de telecomunicaciones accesibles al público tenían que contener los siguientes derechos de los usuarios: la responsabilidad por los daños que se produzcan; los derechos de información; plazos para la modificación de las ofertas; derechos de desconexión de determinados servicios, y el derecho a obtener una compensación por la interrupción del servicio.

Esta cobertura normativa se vio reforzada y ampliada por la aprobación del artículo 38 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que modifica la anterior. Los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones no se circunscribían a los estrictamente establecidos en dicho precepto, sino que a lo largo del texto otros artículos reconocían otros derechos.

Posteriormente, y en desarrollo del artículo 38 de dicha ley, se aprueba la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas mediante el Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo.

El artículo 47 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones⁹, recoge los derechos específicos de los usuarios finales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, haciendo un compendio del antiguo artículo 38 y de la Carta de los Derechos del Usuario. Este precepto se remite a un futuro desarrollo reglamentario pero **fija con carácter básico los siguientes derechos:**

1. La celebración de contratos con los operadores y al contenido mínimo de estos.
2. La resolución de los contratos en cualquier momento, sin penalización en caso de la modificación de las condiciones contractuales.
3. Cambio de operador con conservación del número, en el plazo máximo de un día laborable, sin poder ser transferido a otro operador sin su voluntad.
4. A la información veraz, eficaz, suficiente, transparente, comparable sobre los servicios de comunicaciones electrónicas.
5. A la desconexión de determinados servicios en los plazos y condiciones estipulados.
6. A la continuidad del servicio y a obtener una compensación automática por su interrupción.
7. Al respeto a las condiciones generales de la contratación.
8. A recibir información completa, comparable, pertinente, fiable, actualizada y de fácil consulta sobre la calidad de los servicios.
9. Elección del medio de pago.
10. Acceso gratuito a los servicios de emergencia.
11. Obtener facturación detallada, clara y sin errores, sin perjuicio del derecho a recibir facturas no desglosadas a petición del usuario.
12. Detención del desvío automático de llamadas efectuado al terminal por parte de un tercero.
13. Procedimiento sencillo y gratuito para impedir la presentación de la identificación de la línea en las llamadas. Este derecho no incluye las llamadas de emergencia.
14. Derecho a rechazar las llamadas entrantes no identificadas.

La Ley insiste en el carácter gratuito del servicio obligatorio de atención al cliente de los operadores. Este servicio tiene por objeto facilitar información y atender y resolver las quejas y reclamaciones de los clientes. Del mismo modo, se especifica que la atención tiene que ser personal directa cuando el servicio se presta mediante canal telefónico. Se adoptan garantías para el buen funcionamiento y la credibilidad del servicio

⁹ Dicho artículo se puede consultar en el Anexo II.3 del presente estudio.

a través del otorgamiento de un número de referencia o el envío de un documento en soporte duradero.

b) Procedimiento de resolución de conflictos

Hasta la aprobación del desarrollo del artículo 55 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones¹⁰, el procedimiento para solventar los conflictos es el fijado en el artículo 27 del Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la Carta de Derechos, que regula el procedimiento de resolución de controversias entre los operadores y los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas.

c) Desarrollo del procedimiento

- En primer lugar el abonado presenta la reclamación a su operador de telefonía. La compañía dispone de un mes para responder.
- En caso de no obtener respuesta o que esta no sea satisfactoria para el usuario, puede dirigir su reclamación a las Juntas arbitrales de consumo.
- Si el operador o el abonado no acepta el sistema arbitral de consumo, el abonado puede dirigirse a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en el plazo de tres meses desde la respuesta del operador, o desde la negativa de aceptación del arbitraje. El plazo para resolver y notificar la resolución es de seis meses.

El artículo 55 antes mencionado aclara que este procedimiento administrativo únicamente está dirigido a las personas físicas. También contiene una referencia a la posibilidad de someter las controversias a las Juntas arbitrales de consumo, si bien esta vía rige únicamente para las personas que tengan la condición de consumidores.

¹⁰ Dicho artículo se puede consultar en el Anexo II.4 del presente estudio.

4. ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En este epígrafe se abordan los problemas detectados en la prestación de los diversos servicios que componen el sector de las telecomunicaciones, los medios previstos, al margen de los tribunales de justicia para solventarlos, así como la respuesta que encuentran los ciudadanos ante sus consultas y reclamaciones.

Las fuentes del presente estudio tienen su origen en la información facilitada por los ciudadanos a través de sus escritos, las actuaciones de oficio, el contenido de las respuestas de las administraciones a las que se requiere información y las visitas efectuadas.

Los escritos de queja de los ciudadanos dan muestra de la realidad del sector, y evidencian los problemas en sus relaciones tanto con los operadores como con las distintas administraciones implicadas. Su contenido pone de relieve situaciones específicas que en reiteradas ocasiones son reflejo de problemas generalizados que afectan a un elevado número de ciudadanos.

Además de las manifestaciones de los ciudadanos existen otras vías que alertan de las situaciones que requieren la intervención de la Institución.

Con el fin de completar la información que obra en la Institución, se ha enviado un cuestionario¹¹ a las consejerías que ostentan las competencias de consumo de cada Comunidad Autónoma, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, al Instituto Nacional de Consumo —actualmente Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN)¹²—, a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, y a la Agencia Española de Protección de Datos.

Las contestaciones facilitadas por las distintas administraciones no son homogéneas. En algunos casos, la información remitida es incompleta, en ocasiones

¹¹ Anexo III.

¹² Real Decreto 19/2014, de 17 de enero, por el que se refunden los organismos autónomos Instituto Nacional del Consumo y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en un nuevo organismo autónomo denominado Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN), y se aprueba su estatuto.

porque se carece de los datos específicos. Parece en estos casos que el sector de las telecomunicaciones no constituye una prioridad para los organismos de consumo, ya que si no se conoce el servicio que recibe el ciudadano difícilmente se podrán corregir las desviaciones que la debida prestación del mismo exige.

4.1. Servicio de atención al ciudadano

Existe una doble vertiente de cobertura de los derechos de los usuarios en materia de telecomunicaciones, que implica tanto a los órganos de consumo de las comunidades autónomas como a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información a nivel estatal, como órgano con competencias específicas. Así, el servicio de atención al ciudadano se presta por diferentes administraciones. Del contenido de las quejas se deduce que los ciudadanos con frecuencia no encuentran el resultado que pretenden, y una de las causas aducidas es precisamente la falta de capacitación suficiente de los prestadores del servicio. Con objeto de conocer la dimensión del servicio y valorar el grado de satisfacción del mismo, se han solicitado, a través del mencionado cuestionario, datos relativos a las consultas que plantean los ciudadanos, a las reclamaciones que presentan y al personal dedicado a ello.

El resultado de la información requerida por el Defensor del Pueblo a las distintas administraciones se esquematiza en los dos siguientes cuadros. En el primero de ellos se destaca el personal de los Servicios de Atención al Ciudadano dedicado a las telecomunicaciones de cada Administración, su formación y las denuncias recibidas en los citados servicios.

Cuadro 1

PERSONAL DEL SERVICIO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO DEDICADO A TELECOMUNICACIONES			
CC. AA.	PERSONAL	FORMACIÓN	DENUNCIAS
Andalucía	•	•	•
Aragón	•	•	•
Canarias			
Cantabria	•	•	•
Castilla-La Mancha	•	sí	•
Castilla y León	1	sí	no
Cataluña	15*	sí	sí
Comunidad de Madrid	5*	sí	no
Comunitat Valenciana	•	sí	•

Extremadura	•	•	•
Galicia	•	•	•
Illes Balears	16*	sí	•
La Rioja	2	sí	no
Murcia	•	•	•
Navarra	3*	•	•
País Vasco	•	sí	no
Principado de Asturias	•	•	•
Ceuta	4*	sí	no
Melilla	4*	sí	•
SETSI			

*El personal no está dedicado con carácter exclusivo, ni es especializado.

• No consta el dato.

La primera columna se refiere a **los datos relativos al personal dedicado en cada oficina a atender las incidencias sobre telecomunicaciones y a la tramitación de las reclamaciones**. Como consecuencia general, se puede afirmar que el personal es insuficiente para la labor encomendada, lo que se corrobora relacionando el número de personas que prestan el servicio con el número de consultas y reclamaciones anuales que reciben.

Un segundo punto de la encuesta realizada por el Defensor del Pueblo se ha centrado en la formación del personal que presta estos servicios, dado que la materia de telecomunicaciones es una rama con normativa independiente del derecho del consumo. La respuesta ofrecida únicamente permite concluir si existe formación o no, pero no en qué consiste la misma, salvo alguna excepción que especifica el tipo de cursos previstos. De los datos aportados se deduce que la Comunidad de Castilla-La Mancha realiza cursos de formación sobre normativa de telecomunicaciones. En las Illes Balears se desarrollan los cursos que ofrece la Dirección General de Consumo, Escuela Balear de la Administración Pública y los organizados por el antiguo Instituto Nacional de Consumo, hoy Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria y Nutrición (AECOSAN). En la Comunitat Valenciana, la Dirección General de Comercio y Consumo cuenta con un plan de formación continua. En la Ciudad Autónoma de Melilla los cursos se realizan a través de Sindicatos y la Dirección General de Administraciones Públicas. La Región de Murcia ha contestado que antes facilitaba cursos de formación pero las circunstancias económicas han obligado a su interrupción. Lo cierto es que la mayoría de las comunidades autónomas no aporta elemento alguno sobre el particular.

Por último, la rúbrica DENUNCIAS se refiere a las presentadas contra el propio servicio. Prácticamente todos los organismos han respondido que no cuentan con ese dato, salvo Cataluña donde sí ha recibido denuncias contra el servicio, todas por demora.

El Cuadro 2 recoge los datos sobre las consultas planteadas por los ciudadanos a los servicios de consumo y se divide en tres apartados, a su vez subdivididos por años: la totalidad de las consultas recibidas y el canal por el que se han presentado (telefónicas, telemático y presenciales).

Cuadro 2

SERVICIO DE ATENCIÓN AL CIUDADANO. AÑOS 2010-2012												
CC. AA.	CONSULTAS			CANAL DE CONSULTA						PRESENCIALES		
				TELFÓNICAS			TELEMÁTICAS					
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Andalucía*												
Aragón	2.255	2.541	2.217									
Canarias												
Cantabria	292	292	196	252	260	144	40	32	52			
Castilla-La Mancha	12.672	13.150	6.985									
Castilla y León**							160	150	172			
Cataluña	19.198	18.731	10.982									
Comunidad de Madrid			25.141			19.918						5223
Comunitat Valenciana	7.441	8.807	4.743	3.229	3.021					4.212	5.786	4.743
Extremadura			2.773									
Galicia	17.194	19.790	13.280			13.280						
Illes Balears			4.024			1.217			172			2.365
La Rioja	2.166	2.306	2.242	888	968	891	25	23	22	1.253	1.315	1.329
Murcia*												
Navarra	2.621	3.368	2.867									
País Vasco	8.691	8.816	6.468	4.483	4.540	2.699	60	127	215	4.148	4.149	3.554
Principado de Asturias*												
Ceuta			13/ día			5/ día						8/ día
Melilla**	250	250	250									
SETSI	170.073	141.669	111.152	165.374	137.263	106.858	4.699	4.406	4.294			
TOTAL	223.038	196.562	190.453	174.266	146.052	145.007	4.984	4.738	4.927	9.613	11.250	17.214

* No cuentan con datos.

** El dato es aproximado.

El mayor número de las consultas se plantean a la SETSI. Si se relaciona el volumen de consultas en cada ejercicio con el personal disponible para contestar en los distintos servicios el resultado evidencia la insuficiencia del mismo. Es llamativa la

situación de comunidades autónomas como Madrid que en 2012 evacuó 25.141 consultas con una plantilla de cinco personas, que comparten su tiempo con otras tareas o materias. Por el contrario, en Illes Balears en 2012 se contestaron 4.024 consultas con dieciséis personas.

Las líneas telefónicas de atención al ciudadano son de pago tanto en las comunidades autónomas, como en las ciudades autónomas y en la SETSI. La excepción es la Comunidad Autónoma de La Rioja que cuenta con una línea gratuita. En la Comunitat Valenciana este servicio se proporcionaba a través del teléfono 900 hasta el año 2012, en el que ha desaparecido y ya no existen datos sobre consultas telefónicas.

Las consultas se plantean por los ciudadanos directamente y no a través de las asociaciones de consumidores. Es más, cuando se efectúa la consulta por una asociación sin aportar los datos personales del asociado, esta no se contesta.

Un aspecto a destacar es la desproporción entre las consultas telefónicas y las realizadas por vía telemática. Las nuevas tecnologías facilitan la realización de trámites administrativos de todo tipo evitando los desplazamientos. Sin embargo, de los antecedentes recabados sobre el Servicio de Atención al Ciudadano de los órganos de consumo y de la SETSI se concluye que los usuarios siguen considerando más fiable la realización de consultas por vía telefónica que las electrónicas. Este comportamiento al margen de las reflexiones que provoca, pues habría que conocer más en profundidad el servicio de consultas electrónicas, contrasta con la expansión de internet en España e incluso con la Administración electrónica. Parece, pues, que no se ha hecho el esfuerzo divulgativo de su existencia para que sea conocido por los ciudadanos.

4.2. Teléfonos de atención al ciudadano de la Administración Pública: 010 y 060

La puesta a disposición de los ciudadanos de números de teléfono de carácter gratuito o a un precio reducido en sus relaciones con los órganos administrativos ha sido una de las demandas que de manera reiterada se han presentado en los últimos años. Además, el ciudadano tiene derecho a conocer el coste de la llamada efectuada.

a) Número corto: 010

La Resolución de 31 de julio de 2013 de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información atribuye el número de teléfono 010 al servicio de información de las administraciones locales. Según queda expuesto en dicha resolución, la Ley General de Telecomunicaciones establece que los servicios de

telecomunicaciones se prestan en régimen de libre competencia. Al no existir, con carácter general, regulación de precios, y no haberse establecido condiciones específicas de tarificación en la atribución del número 010, los prestadores del servicio telefónico disponible al público pueden fijar libremente las tarifas aplicadas a las llamadas a este servicio de información. La diversidad de tarifas dificulta que los usuarios tengan una percepción del coste del mismo, puesto que varía no solo en función de la entidad local, sino también dependiendo del operador que facilita el servicio.

Esta situación resulta poco apropiada para los usuarios y proveedores de servicios por la falta de transparencia y de condiciones de prestación adecuadas. **Es necesario establecer condiciones para las tarifas de los servicios ofrecidos por el número 010.** Tiene que buscarse el equilibrio entre facilitar a los ciudadanos el conocimiento de la tarifa que se aplica a las llamadas y permitir a las administraciones locales definir un modelo de provisión de servicio que, desde el punto de vista de las tarifas aplicables al llamante, se adapte a sus necesidades.

Como anexo se acompaña un cuadro en el que constan los municipios que cuentan con el número corto 010, del plan nacional de numeración telefónica, al servicio de información telefónica de las administraciones locales. Esta información no es estática y puede modificarse en un futuro mediante su ampliación a otros municipios o su reducción, previa presentación de la solicitud, ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la Administración local correspondiente.

El precio de las llamadas se fija por tiempo, y se establecen las siguientes modalidades de precios:

Modalidad A: facturación por tiempo donde el precio de las llamadas es el que se indica en la tabla siguiente:

Número	Precio aplicable al usuario llamante (modalidad A)	
	Desde red fija	Desde red móvil
010	Precio de establecimiento y precio por minuto de una llamada ordinaria fijo-fijo de ámbito provincial.	Precio de establecimiento y precio por minuto de una llamada ordinaria móvil-fijo en el territorio nacional.

Modalidad B: facturación por tiempo donde el precio de las llamadas es el que se indica en la tabla siguiente:

Número	Precio aplicable al usuario llamante (modalidad B)	
	Desde red fija	Desde red móvil
010	Precio con respecto al de una llamada ordinaria fijo-fijo de ámbito nacional: – Establecimiento: el doble. – Precio por minuto: el mismo.	Precio con respecto al de una llamada ordinaria móvil-fijo de ámbito nacional: – Establecimiento: el doble. – Precio por minuto: el mismo.

Modalidad C: llamada sin coste para el abonado llamante.

Cuando se opta por la prestación del servicio de información a través de la modalidad B se proporciona, para todas las llamadas, una locución telefónica que informa del precio del servicio de información. En todo caso, el precio de la modalidad B no puede aplicarse al usuario llamante hasta que se le suministra la citada locución, cuya duración es como mínimo de 8 segundos, transcurrido un período de 3 segundos desde que esta finaliza. Hasta ese instante, se aplica el precio correspondiente a la modalidad A.

Con independencia de la modalidad de precio elegida para la prestación del servicio, el usuario tiene derecho a recibir el detalle de las comunicaciones facturadas al servicio 010. La regulación de este tipo de llamadas repercute positivamente en los intereses del ciudadano, puesto que su precio responde a la modalidad concreta elegida y dentro de ésta se aplican unos precios determinados. Con el fin de que todos los ciudadanos residentes en España, con independencia de su localidad, cuenten con los mismos derechos, en este ámbito sería precisa la ampliación de localidades con el número 010.

b) Número corto: 060

A través del número de teléfono 060 se facilita información sobre todos los servicios y trámites de la Administración General del Estado. El precio máximo de una llamada al 060 queda establecido por el operador telefónico que presta el servicio. Desde el teléfono fijo se aplica el mismo coste que a una llamada nacional y desde el teléfono móvil el precio es el de una llamada de móvil a fijo nacional.

4.3. Procedimiento de reclamación

En caso de incidencia o discrepancia con la actuación de una compañía de telecomunicaciones, sea cual sea el motivo de desacuerdo, los abonados tienen que dirigirse con carácter previo y obligatorio a los servicios de atención al cliente del propio operador. Si la compañía no resuelve en el plazo de un mes o los usuarios mantienen su disconformidad con la decisión de la compañía, pueden presentar su reclamación indistintamente a los órganos de consumo o a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

El Real Decreto 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas, recoge, en su artículo 27, la dualidad de procedimientos para resolver las controversias entre usuarios y operadores¹³. En cumplimiento de esta previsión las comunidades autónomas cuentan con un procedimiento en materia de consumo que engloba también las reclamaciones de telecomunicaciones.

Para poder acceder a cualquiera de estas dos vías de reclamación hay que tener la condición de consumidor o usuario final, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones.

a) Procedimiento ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (SETSI)

Una vez que el ciudadano decide presentar una reclamación ante la SETSI, este organismo cuenta con un plazo de seis meses para finalizar el procedimiento y notificar la resolución. En la tramitación del procedimiento la SETSI se dirige al operador, quien emite un informe sobre las manifestaciones efectuadas por el abonado. Este informe del operador se traslada al reclamante para alegaciones y se dicta finalmente la resolución. Este pronunciamiento pone fin a la vía administrativa, si bien cabe contra el mismo la interposición de un recurso potestativo de reposición.

El principal obstáculo para el uso de este procedimiento radica en la **demora en dictar resolución por parte de la SETSI**. En los últimos tiempos esta tardanza se ha

¹³ Artículo 27.1 «Sin perjuicio de los procedimientos de mediación o resolución de controversias que, en su caso, hayan establecido los órganos competentes en materia de consumo de las comunidades autónomas, los abonados podrán dirigir su reclamación a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información».

visto reducida, si bien habría de cumplirse escrupulosamente con los plazos legalmente previstos.

Con el fin de evitar la judicialización de los conflictos de telecomunicaciones, en general de cuantías pequeñas, es importante el buen funcionamiento de este procedimiento. Tiene que ser ágil y asequible por su sencillez para el ciudadano. De no ser así, la actuación de la SETSI no es neutra en el mercado, pues la falta de diligencia beneficia a los operadores en detrimento de los derechos de los ciudadanos, permitiendo un mercado desequilibrado, ya que las controversias se suscitan entre grandes compañías, con todos sus recursos, y personas individuales que en muchas ocasiones no cuentan con los medios para defenderse. No existe además libertad de pactos, sino que los ciudadanos se encuentran frente a contratos de adhesión con unas condiciones a veces abusivas.

En el **Cuadro 5 se incluye el número de reclamaciones presentadas en la SETSI**, divididas por años, y las que estaban pendientes de resolver a 1 de enero de 2013. El personal adscrito al área de reclamaciones es de 9 funcionarios y recibe el apoyo de una empresa externa. Esta externalización del servicio evidencia la insuficiencia de personal, por ello una redistribución y reubicación del personal en los puestos en los que efectivamente se precisa podría mejorar esa situación.

Solo el 0,5% de las reclamaciones se presentan a través de asociaciones de consumidores. El sentido de las resoluciones dictadas en el año 2012 es favorable al usuario en un 71,5% y al operador en un 28,5%, dato que se repitió prácticamente en el año 2011. Esta clara desproporción supone que en la mayoría de los casos las reclamaciones formuladas por los interesados tienen una base cierta y que la actuación de las compañías es irregular en un tanto por ciento muy elevado. Por ello, es muy conveniente que los organismos públicos se esfuercen en su labor de control de la actuación de las compañías.

Cuadro 5

	RECLAMACIONES			PENDIENTES
	AÑOS			
	2010	2011	2012	
SETSI	31.563	37.534	29.720	7.945

El canal de entrada de las reclamaciones, al igual que en las consultas, es mayoritariamente telefónico. Se observa una evolución al alza del uso de la vía telemática puesto que en 2008 representaba el 15,3% del total de las reclamaciones y en el ejercicio 2012 supone un 24,5%. Sin embargo, los ciudadanos continúan prefiriendo la vía telefónica a la telemática. En este sentido, es fundamental reflexionar sobre el grado de divulgación de la existencia de la vía electrónica y de la publicidad en la web de la SETSI. Además, desde esta Institución se ha comprobado **el escaso conocimiento social de las funciones asignadas a la SETSI como órgano especializado y con capacidad para dirimir conflictos.**

b) Procedimiento ante los órganos de consumo y procedimiento arbitral

La otra posibilidad con la que cuenta el ciudadano para reclamar sobre las actuaciones de los operadores es la establecida para los órganos de consumo de cada comunidad autónoma. El procedimiento aplicable es general para cualquier reclamación en materia de consumo.

En el **Cuadro 6** figuran los datos facilitados sobre las reclamaciones en materia de telecomunicaciones por las Comunidades autónomas y por Ceuta y Melilla. Los porcentajes son en relación con el total de reclamaciones presentadas en los distintos servicios de consumo. La columna PENDIENTES se refiere a las reclamaciones sin resolver a fecha 1 de enero de 2013, salvo el de la Comunitat Valenciana que es a 30 de mayo de 2013.

Las reclamaciones sobre los servicios de las telecomunicaciones son muy numerosas en casi todas las comunidades autónomas con la salvedad de Aragón, La Rioja, Castilla y León y Principado de Asturias, que destacan por la escasez de las mismas. Llama especialmente la atención la información facilitada por la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad de Castilla y León, ya que el número de reclamaciones no se corresponde proporcionalmente con su población. Esta circunstancia lleva a concluir que muchas de las reclamaciones de esos territorios se presentarán a la SETSI directamente. Además, la ausencia de reclamaciones en esas comunidades no concuerda con las quejas que se plantean desde esa zona.

Cuadro 6

RECLAMACIONES SOBRE TELECOMUNICACIONES				
CC. AA.	AÑOS			PENDIENTES
	2010	2011	2012	
Andalucía	5.168	5.599	5.076	•
Aragón	582	621	538	•
Canarias	7.786	6.808	8.107	•
Cantabria	2.105	2.302	1.868	•
Castilla-La Mancha	6.268	8.095	6.756	4.210
Castilla y León	387	312	300	44
Cataluña	5.456	6.080	5.275	2.831
Comunidad de Madrid	5.513	5.530	6.024	2.314
Comunitat Valenciana	4.193	4.590	3.155	134
Extremadura	•	•	2.773	•
Galicia	7.057	8.701	8.421	•
Illes Balears	2.447	1.732	2.021	1.142
La Rioja	429	473	395	56
Murcia	3.889	3.790	3.817	1.250
Navarra	704	1.051	1.048	•
País Vasco	7.956	10.340	8.615	•
Principado de Asturias	374	508	480	155
Ceuta	274	327	257	•
Melilla	287	426	409	232

- No se facilita información.

En el caso de que no se produzca el acuerdo entre operador y usuario, si así se ha manifestado y el operador estuviese adscrito al sistema arbitral de consumo o lo acepta en ese momento, se promueve el procedimiento arbitral, que tras los trámites oportunos finaliza con la emisión de un laudo de obligado cumplimiento.

El problema radica en que muchas empresas directamente no se adhieren al sistema y otras, cada vez con más frecuencia, condicionan su adhesión. En estos casos es importante hacer una publicidad adecuada para que los clientes conozcan que el operador con el que pretenden contratar no cuenta con este sistema de resolución de conflictos. Son las propias compañías las que han de proporcionar con claridad esta información a través de sus páginas web.

Los órganos administrativos deben publicitar de forma actualizada las compañías adheridas al sistema arbitral. Las páginas web de los órganos de consumo no aportan un contenido uniforme sobre este aspecto. Si bien algunas Consejerías incluyen la relación de empresas adheridas al sistema arbitral de manera accesible en sus páginas web, como es el caso de Kontsumobide en el País Vasco, o en la correspondiente a la Junta de Castilla y León, existen otras en las que o bien no se localiza fácilmente o bien no existe como en Castilla-La Mancha o Extremadura.

Resulta significativo que una fuente a la que acuden los ciudadanos con regularidad para obtener información sobre esta materia como es la página web del Instituto Nacional de Consumo (actualmente AECOSAN) indique: «En estos momentos estamos elaborando un nuevo Censo Nacional de empresas adheridas. Si desea saber si una empresa está adherida, puede ponerse en contacto con la Junta Arbitral más próxima a su domicilio. En esta misma página encontrará la relación de todas ellas, junto con sus datos postales, telemáticos y telefónicos. En caso de tratarse de una empresa de ámbito nacional o que comercialice sus productos a través de Internet, puede enviar un correo electrónico con dicha consulta a junta-nacional@consumo-inc.es».

Otra de las cuestiones planteada a los órganos de consumo es la relativa a los pronunciamientos en materia de arbitraje. **Los laudos dictados en materia de telecomunicaciones en los años 2010, 2011 y 2012 figuran en el Cuadro 7.** El número de laudos estimatorios de las pretensiones de los consumidores supone un 70% frente a los desestimatorios. El número de los laudos conciliatorios viene a ser irrelevante, aunque no todos los organismos han proporcionado este dato.

La ejecución judicial de los laudos arbitrales presenta varios problemas. En muchos juzgados no se pone a disposición del ciudadano un impreso para solicitar la ejecución de la resolución arbitral. Determinados juzgados requieren letrado y procurador para el trámite. Si se trata de evitar la judicialización de la resolución de las controversias en materia de telecomunicaciones, tanto el legislador como los órganos jurisdiccionales deben poner los medios para que este procedimiento sea próximo al ciudadano. Además hasta fechas recientes se exigía el pago de tasas judiciales, lo que resultaba a todas luces disuasorio.

Algunos órganos de consumo realizan un seguimiento en la tramitación de los expedientes de arbitraje para conseguir la ejecución voluntaria de los laudos. A tal fin, dirigen una comunicación a los operadores recordando la obligatoriedad de cumplir la resolución arbitral. Esta práctica supone que el ciudadano perciba que la actuación de los órganos administrativos es activa y de control de la actuación de las empresas para el

cumplimiento de las resoluciones dictadas, velando por el buen funcionamiento del sistema y la optimización de los recursos.

Cuadro 7

PROCEDIMIENTO ARBITRAL. AÑOS 2010-2012												
CC. AA.	ESTIMATORIO			DESESTIMATORIO			CONCILIATORIO			OTROS		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Andalucía	•	•	•	•	•	•	•	•	•			
Aragón	437	465	491	172	184	129	4	7	2			
Canarias												
Cantabria	243	252	144	190	187	129	-	-	-			
Castilla-La Mancha	1.090	800	482	13	45	5	-	-	-			
Castilla y León	148	292	543	45	63	151	20	-	6			
Cataluña	549	579	426	191	185	111	563	623	427			
Comunidad de Madrid	1.193	1.324	702	312	197	207				294	246	154*
Comunitat Valenciana*	168	267	269	91	113	136	2	15	42			
Extremadura	299	233	120	41	48	18	119	168	43			
Galicia	•	•	•	•	•	•	•	•	•			
Illes Balears	•	511	505		116	128						
La Rioja	84	104	82	40	30	40				38	23	25**
Murcia***	1.270	1.656	1.201	413	485	285	122	528	359			
Navarra	•	•	•	•	•	•	•	•	•			
País Vasco	131	151	167	80	63	53				155	140	128**
Principado de Asturias	249	246	237	130	134	146						
Ceuta	20	24	11	8	14	8						
Melilla											135	66****
TOTAL	5.881	6.904	5.380	1.726	1.864	1.546	830	1.341	879			

- No constan los datos.
- * No constan los datos de Castellón y los de 2010 solo se refieren a Alicante.
- ** Estimatorios parciales.
- *** Están pendientes 247.
- **** Se desconoce el sentido de los laudos.

4.4. Procedimientos sancionadores

La Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, otorga básicamente la potestad sancionadora en la materia a la SETSI, cuando se trata de infracciones derivadas de las relaciones entre los operadores y los usuarios de los servicios de las

telecomunicaciones, y a la Comisión Nacional de los Mercados de la Competencia¹⁴, cuando se trata de las relaciones entre operadores.

Los órganos de consumo también ostentan la potestad sancionadora en caso de infracciones tipificadas tanto en las normas generales de consumo como en las sectoriales de telecomunicaciones. Las Comunidades autónomas han desarrollado un amplio abanico de este tipo de normas.

Aunque las previsiones normativas existen, la experiencia pone de relieve que la facultad de incoar un procedimiento sancionador rara vez se utiliza. Este hecho afecta al correcto funcionamiento del mercado puesto que determinadas conductas abusivas se repiten y no se aplica medida alguna contra este tipo de actuaciones, por lo que no se ve cumplida la finalidad disuasoria del derecho disciplinario.

De las respuestas al cuestionario se deduce que es infrecuente que la Administración incoe un procedimiento sancionador de oficio a pesar de las numerosas reclamaciones que presentan los ciudadanos contra las actuaciones de los operadores. Como se puede observar, existe disparidad de datos entre las distintas comunidades autónomas, no relacionados con el número de habitantes. En el caso de la SETSI, órgano con competencia específica en la materia, resulta llamativo las pocas ocasiones en las que ha considerado hacer uso de su potestad disciplinaria. La Consejería de Sanidad del Principado de Asturias señala que los procedimientos se han iniciado todos tras la denuncia de los ciudadanos, y que en la tramitación de alguno se han detectado infracciones no denunciadas.

Una labor más activa de los órganos administrativos serviría como medida de control de determinadas actuaciones. La actuación de la Administración se inicia, en la mayoría de los casos, como consecuencia de una reclamación presentada por el ciudadano y debería considerarse con especial interés la apertura de un mayor número de expedientes de oficio.

¹⁴ Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, que agrupa las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados por la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

Cuadro 8

PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES. AÑOS 2010-2012									
CC. AA.	INCOADOS						RESUELTOS		
	Instancia de parte			Oficio					
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Andalucía			165			59			224
Aragón	1	3	4				1	3	4
Canarias									
Cantabria	6	7	1				2	8	0
Castilla-La Mancha	63	113	69	5	10	6	44	93	53
Castilla y León	4	15	9	10	14	14	11	21	25
CATALUÑA	110	146	100				91	120	120
Comunidad de Madrid		5	2					5	0
Comunitat Valenciana*	13	118	67						198
Extremadura**									
Galicia				27	24	61	17	31	34
Illes Balears			26						38
La Rioja	5	11	17						31
Murcia	0	0	7						4
Navarra									
País Vasco	26	23	44				14	28	28
Principado de Asturias	102	97	110						107
Ceuta	0	0	0						
Melilla**									
SETSI	158						197		
AEPD	205	289	386				171	265	338

*Ha incoado 4 procedimientos de oficio sin especificar a qué ejercicio corresponden.

**No facilita el dato.

Principales infracciones sancionadas por las comunidades autónomas

Se incluyen a continuación las infracciones más frecuentes cometidas por los operadores en cada comunidad, gracias a la información facilitada por las Consejerías competentes en materia de consumo de las Comunidades Autónomas y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

De los datos aportados se colige que los problemas son similares en todo el territorio nacional y con independencia de la intensidad de la presencia de cada compañía en la zona, es decir, todos los operadores se comportan de forma parecida¹⁵.

¹⁵ Esta Institución no pretende evidenciar el comportamiento de las compañías concretas que han sido sancionadas, a pesar de contar con los datos.

Las Comunidades autónomas se relacionan por orden alfabético excluyendo el supuesto de las que no han aportado estos datos.

Castilla-La Mancha, Castilla y León, Illes Balears y País Vasco han señalado el tipo de infracciones más frecuente en su territorio pero no especifican el número de procedimientos incoados por cada una de ellas, por lo que no se ha considerado relevante recoger esta información.

Cuadro 9

ANDALUCÍA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Incumplir medidas o requerimientos de la Administración	67
2. No responder en plazo a la hoja de reclamaciones	44
3. Publicidad engañosa o subliminal	24
4. Cláusulas abusivas en los contratos	23
5. No disponer de hojas de reclamaciones	14
6. Incumplir obligaciones derivadas de la garantía	10
7. Problemas de precios	8

El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón no facilita datos al respecto.

Cuadro 10

CANTABRIA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Venta y publicidad sin facilitar la documentación obligatoria	5
2. Incumplir las obligaciones de garantía (teléfonos móviles)	4
3. Cobro por servicios no prestados (pago en ventanilla)	2
4. No facilitar información a la Inspección de Consumo	2
5. Incumplir las obligaciones de la contratación a distancia	1

Cuadro 11

CATALUÑA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Negativa a suministrar datos	31
2. Cláusulas y prácticas abusivas	17
3. Publicidad engañosa: inducción al engaño	16
4. Enviar bienes u ofertas no solicitadas que conlleven gasto al consumidor	7

Cuadro 12

COMUNIDAD DE MADRID	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Cláusulas abusivas	1
2. Publicidad engañosa	2
3. Incumplimiento de los requisitos documentales	1
4. Incumplimiento de las normas reguladoras de precios	1
5. Defectuosa prestación del servicio	1
6. Incumplir obligaciones derivadas cobros indebidos	1

Cuadro 13

COMUNITAT VALENCIANA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. No contestar la reclamación	143
2. Negativa a suministrar datos o no atención a requerimiento	23
3. No cumplir las obligaciones de garantía	12
4. Irregularidad en la prestación del servicio	6
5. Prácticas abusivas o desleales	11
6. Otros	3

Cuadro 14

EXTREMADURA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Cláusulas abusivas	1
2. Incumplir las obligaciones de garantía	12
3. Obstrucción a la acción administrativa	9
4. Incidencias con las hojas de reclamaciones	3
5. Cobro de portabilidad	4
6. Incumplir obligaciones derivadas del contrato	1
7. Publicidad engañosa	1

Cuadro 15

LA RIOJA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Limitación al derecho de rescisión de contrato y no atender las demandas	14
2. No aportar la información requerida por Consumo	13
3. Prestación de servicio no solicitado	2
4. Incumplir la normativa de contratos celebrados a distancia	2
5. Cláusulas abusivas de reclamaciones	1
6. Fraude al consumidor	1

Cuadro 16

REGIÓN DE MURCIA	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Cláusulas abusivas-portabilidad	3
2. Obstrucción a la Inspección	3
3. No contar con hojas de reclamación, ni cartel	2

Cuadro 17

PRINCIPADO DE ASTURIAS	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Negativa a atender los requerimientos de la Inspección de Consumo	39
2. Negativa injustificada a satisfacer las demandas del consumidor	27
3. Falta de confirmación documental del contrato	21
4. Contratación sin consentimiento del consumidor	16
5. Mala calidad en la prestación del servicio	12
6. Falta de información precontractual	9
7. Cláusulas abusivas	7

Cuadro 18

SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (SETSI)	
INFRACCIÓN EN PROCEDIMIENTO AÑOS 2010-2013	NÚMERO INFRACCIONES
1. Incumplir medidas o requerimientos de la Administración	67
2. No responder en plazo a la hoja de reclamaciones	44
3. Publicidad engañosa o subliminal	24
4. Cláusulas abusivas en los contratos	23
5. No disponer de hojas de reclamaciones	14
6. Incumplir obligaciones derivadas de la garantía	10
7. Problemas de precios	8

4.5. Actuación de los órganos administrativos

a) Competencias

La regulación de las telecomunicaciones es compleja, debido a que distintos órganos administrativos tienen competencias concurrentes en la materia y también por el rápido desarrollo del sector. Las administraciones han de ser conocedoras y conscientes de sus responsabilidades para dar respuesta en tiempo a las incidencias del mercado y a las que plantean los ciudadanos, sujetos titulares de derechos.

Las cuestiones de índole competencial derivan de la falta de conocimiento de las propias competencias por determinados órganos y del interés por contar con competencias atribuidas a otros (conflictos positivos y negativos). Los ciudadanos tienen

que ver solventadas la totalidad de las cuestiones sobre las actuaciones de los operadores. Si un órgano considera que no es competente para resolver la cuestión planteada, lo correcto es dar traslado al órgano con facultades para resolver o, en todo caso, comunicar al interesado dónde debe dirigir su reclamación.

Existen divergencias entre la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Al parecer, la Comisión estima que facultades retenidas por el Ministerio le han de ser asignadas, entre las que existen algunas que afectan a los derechos de los usuarios. Esta Institución considera que con independencia del órgano administrativo competente lo relevante es que se resuelvan los conflictos. Tienen que primar los intereses de los ciudadanos y la correcta actuación de la Administración sobre cuestiones derivadas de las relaciones entre órganos administrativos. Así, los esfuerzos deben encaminarse a mejorar el servicio al ciudadano y ser eficaz y eficiente en su actuación.

b) Colaboración y coordinación administrativa

La coexistencia de diversos organismos con competencias en materia de telecomunicaciones requiere el establecimiento de un procedimiento de información y colaboración conjunta para evitar tanto duplicidades como actuaciones incluso contradictorias. En este sentido, el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, expone que las relaciones de las administraciones públicas se rigen por los principios de cooperación y colaboración, y sus actuaciones por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. La concurrencia competencial de distintos órganos, cuyas actuaciones inciden en mayor o menor medida en el mismo ámbito, provoca que los actos de cada organismo no sean aislados al tener consecuencias para el resto. Esta situación propició en su día que se formulara una Recomendación a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, a la Agencia Española de Protección de Datos, al Instituto Nacional de Consumo (hoy AECOSAN) y a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones para el establecimiento de un sistema de colaboración y coordinación de actuaciones.

Por parte de todos los órganos administrativos referidos se aceptó esa recomendación y se informó sobre la celebración de la primera reunión a la que asistieron representantes de cada uno de ellos.

A pesar de ello este asunto no ha quedado resuelto **y los problemas de descoordinación y delimitación de competencias se repiten**. Por ello, se ha recordado nuevamente la necesidad de coordinación entre las administraciones

implicadas, para dar solución a los problemas e incidencias que afectan a los ciudadanos. Estos órganos tienen que continuar con contactos periódicos, y resulta fundamental compartir la información sobre novedades y las actuaciones llevadas a cabo por cada uno de ellos. La transmisión del conocimiento y de los sucesos es indispensable para conseguir que la acción administrativa sea coherente y homogénea y que así se perciba por los ciudadanos.

No solo es importante la colaboración y coordinación entre los órganos de la Administración General, sino que es fundamental cooperar con los órganos de las comunidades autónomas que ostentan las competencias de consumo. Prácticamente **todas las comunidades autónomas plantean la falta de comunicación con la SETSI** y señalan particularmente la ausencia de un canal habitual de colaboración. Esta situación deviene en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, ya que se han constatado respuestas contradictorias de distintos organismos ante la misma cuestión.

La falta de coordinación se pone en evidencia cuando los distintos organismos se declaran incompetentes para abordar el problema planteado. Una Administración eficiente y eficaz no solo tiene que evitar duplicidades, sino que tampoco debe hacer dejación de sus funciones. Es preciso recordar que el fin último de la Administración es el servicio al ciudadano y sus actuaciones deben girar en torno a la salvaguardia de los derechos de estos.

A ello hay que añadir que las administraciones no resuelven en el plazo legalmente previsto las cuestiones que plantean los ciudadanos, debido a su elevado número de las mismas. Este problema se agrava con la escasez de personal. Si bien la crisis económica ha repercutido en la disminución de la oferta pública de empleo y de la contratación de personal laboral, una posible solución a esta situación, tal y como se ha destacado en un apartado anterior, podría ser la reubicación del personal con el que actualmente cuenta la Administración en aquellos puestos en los que la prestación de sus servicios resultaría más provechosa. En este sentido, desde los distintos ministerios han de intentar paliar las anomalías y deficiencias detectadas y, en definitiva, ser más imaginativos para dar soluciones.

Otro de los aspectos que debe potenciarse en este ámbito es la labor activa de la Administración. La actuación administrativa además de dar solución a las cuestiones planteadas por los ciudadanos debe anticiparse y adoptar las medidas precisas para que hechos inicialmente puntuales o anecdóticos no se conviertan en un problema generalizado.

Una acción temprana, desde el momento en que las prácticas contrarias a la norma son conocidas por el órgano competente, lograría frenar los efectos negativos de las mismas. Estas actuaciones deben repercutir positivamente tanto en los intereses de los ciudadanos como en los de la Administración, al verse reducido el número de reclamaciones.

La actuación correcta de los órganos administrativos beneficia al sistema y al buen funcionamiento del mercado. En caso contrario, el ciudadano únicamente puede acudir a la justicia, lo que hace en función de la cuantía a reclamar; cuando esta es de escasa importancia, es evidente que no utiliza una vía que es más costosa que el resultado favorable que pueda obtener. En definitiva, la falta de ejercicio de los derechos por los usuarios favorece a los operadores, situación que se produce ante la ausencia de un comportamiento administrativo eficaz.

4.6. Administración electrónica

La incorporación de las nuevas tecnologías a la vida cotidiana de los ciudadanos supone que estos puedan realizar determinados trámites, que hasta la fecha eran de carácter presencial, de manera telemática. Es cometido de la Administración la dotación de las infraestructuras y medios necesarios para garantizar que los trámites se realicen en condiciones óptimas y de seguridad técnica y jurídica.

Para el correcto funcionamiento de la Administración Pública se debe poner a disposición de los usuarios las herramientas precisas para que estos puedan efectuar los trámites administrativos por este medio.

a) Impulso de la Administración electrónica

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, concretamente su artículo 3.1, dispone que son fines de la norma facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos. La utilización de los medios electrónicos no debe suponer un perjuicio o incomodidad para el ciudadano. Esta garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos se encuentra prevista en el artículo 8.2 de la disposición legal referida, cuando establece que la Administración General del Estado garantiza el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito a través de un sistema de varios canales. No hay que olvidar que en España existen todavía ciudadanos que no acceden de forma habitual a internet y que carecen de este

medio de conexión en sus domicilios. Por ello, como actuación previa a desarrollar sería necesaria la extensión de la banda ancha de Internet a la totalidad del territorio nacional.

La Administración General del Estado indica que desde el año 2007 impulsa el uso de medios electrónicos en sus relaciones con el ciudadano, si bien únicamente tiene competencias para promover la Administración electrónica, a excepción de la regulación normativa básica, en las Delegaciones, Subdelegaciones del Gobierno, así como en las oficinas de Atención al Ciudadano 060.

Por su parte, las comunidades autónomas y entidades locales en el marco de su potestad de auto-organización y de gobierno son quienes deciden si invierten, y en qué medida, en el desarrollo de la Administración electrónica.

b) Notificación y expedientes electrónicos

Un aspecto fundamental que genera disfunciones es la práctica de la notificación por medios electrónicos y la configuración del expediente electrónico. Para que la notificación se practique utilizando algún medio electrónico requiere que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización, sin perjuicio de que reglamentariamente las administraciones públicas puedan establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, para los interesados personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. El sistema de notificación permite acreditar la fecha y hora de la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como la de acceso a su contenido, momento a partir del cual la notificación se entiende por practicada a efectos legales. Transcurridos diez días naturales, desde la puesta a disposición, sin que se acceda a su contenido, se entiende rechazada la notificación con los efectos previstos en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y normas concordantes, salvo que de oficio o a instancia del interesado se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso. Los efectos propios de la notificación por comparecencia se producen con el acceso electrónico por los interesados al contenido de las actuaciones administrativas correspondientes, siempre que quede constancia de dicho acceso.

El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. La remisión de expedientes puede ser sustituida a todos los

efectos legales por la puesta a disposición del expediente electrónico, y el interesado tiene derecho a obtener copia del mismo.

La puesta en funcionamiento de la Administración electrónica supone un cambio respecto a la tramitación tradicional de los procedimientos administrativos. Para que esta nueva forma de entender la actuación administrativa en sus relaciones con los ciudadanos no suponga una disminución de las garantías, se deben adoptar todas las medidas técnicas y legales precisas para la salvaguardia de los derechos de los interesados. Especialmente, hay que poner los recursos necesarios para que la nueva etapa no genere ni desigualdad geográfica ni social, haciendo posible el acceso para todos los ciudadanos a los mismos servicios, con independencia de su lugar de residencia.

5. SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

5.1. Telefonía fija

A pesar de la rápida evolución tecnológica en el sector de las telecomunicaciones el servicio de telefonía fija continúa siendo fundamental para un número considerable de ciudadanos. Este es el caso de determinados colectivos como las personas de la tercera edad. A ello hay que añadir que de la misma instalación técnica del servicio telefónico derivan otro tipo de servicios. La ausencia o las deficiencias en la prestación del servicio de telefonía imposibilitan que los servicios derivados puedan ser prestados.

Problemas técnicos

Los problemas de carácter técnico que con mayor frecuencia se plantean en el ámbito de la telefonía fija se refieren a los retrasos tanto en la instalación de las peticiones de líneas telefónicas, como en la reparación de las averías. Se ha pasado de justificar el retraso en el establecimiento y conexión de líneas en la orografía española, a basarlo en la actuación de los ayuntamientos por la demora en la concesión de los permisos administrativos preceptivos solicitados. Se observa una evolución positiva en la resolución de esta cuestión.

No hay que olvidar que se reciben numerosas quejas en las que las irregularidades se atribuyen únicamente a la actuación del operador, sin que medie una actuación administrativa previa.

Demora en la instalación de líneas

Aunque cada vez es menos frecuente la tardanza en la instalación de la línea sigue constituyendo motivo de reclamación. En determinados supuestos los perjuicios derivados de la demora en la instalación de la línea telefónica se agravan, al tratarse de solicitudes presentadas por personas de la tercera edad que viven solas o de ciudadanos con alguna discapacidad y/o enfermedad. Se trata de situaciones en las que los ciudadanos requieren la continua comunicación con el exterior, lo que evidencia la urgencia en la resolución de estas cuestiones. Esta premura se hace constar desde el

momento en el que se plantea el problema bien ante el operador o el órgano administrativo para que conozca la necesidad de una rápida solución.

En otras ocasiones, los escritos remitidos por los comparecientes reflejan su preocupación por cuestiones de seguridad en sus domicilios, puesto que la activación de los sistemas de alarma precisa la instalación previa de una línea telefónica fija.

Portabilidad

Otro de los aspectos a tener en cuenta en este ámbito es el dinamismo del mercado; existen diversos operadores que aplican distintas tarifas y ofrecen varios servicios. Los ciudadanos comparan las ofertas y se acogen a la que proporciona condiciones más ventajosas y un mejor servicio. Este hecho contrasta con las dificultades con las que en muchos casos se encuentran los interesados para que sus solicitudes de portabilidad se materialicen. En este proceso la conducta del operador que inicialmente cuenta con la línea debe ser diligente y, en consecuencia, atender la petición de portabilidad sin dilación.

Abono social

La necesidad de la salvaguardia de los colectivos sensibles se ha acentuado en los últimos años. La crisis económica, además de repercutir negativamente en la economía de las familias, puede acrecentar el aislamiento de muchas personas. Se considera básico que la totalidad de los ciudadanos cuenten con un servicio telefónico en sus domicilios. Con frecuencia los jubilados y pensionistas presentan queja de su delicada situación económica. Demandan una mayor intervención e implicación de los poderes públicos para proteger sus intereses. En respuesta a esta situación se aprobó el abono social de la Compañía Telefónica, que ha supuesto que miles de ciudadanos jubilados y pensionistas, con rentas bajas, se beneficiaran del servicio de telefonía fija a unos precios más reducidos que los aplicados con carácter general.

Se tuvo conocimiento, a través de las numerosas quejas, de que un elevado número de personas, hasta ese momento beneficiarias de este plan de precios más ventajoso, habían quedado excluidas, por lo que se formuló una recomendación y, finalmente, el problema se resolvió de manera satisfactoria. La situación se ha repetido, porque la concesión de este beneficio se basaba en el límite del índice IPREM, que no ha sufrido variación en los últimos años. Por el contrario, las pensiones se han incrementado levemente, excluyendo del abono a estos perceptores por el desfase con el IPREM. Por

ello, se formuló una nueva recomendación para evitar que muchos ciudadanos quedaran fuera de este plan como consecuencia de la falta de concordancia entre las subidas del IPREM y las pensiones.

De conformidad con el apartado 1 del artículo 35 del Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. En la letra a) del apartado 2 del mismo artículo de esa misma disposición se establece que el abono social es un plan de precios destinado a jubilados y pensionistas, cuya renta familiar no exceda del indicador que se determine en cada momento por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos: «La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta de los Ministros de Industria, Turismo y Comercio, y de Economía y Hacienda y previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, garantizará el carácter asequible de los precios de los servicios incluidos dentro del servicio universal».

Por ello, se ha dado traslado de la **recomendación** a los departamentos ministeriales competentes en la materia para que eleven a la Comisión el acuerdo correspondiente para aprobar la modificación del umbral de renta familiar que da acceso al abono social.

Es importante abordar la reforma sin dilación para evitar que las dificultades económicas que padecen jubilados y pensionistas les obligue a causar baja en el servicio de telefonía.

5.2. Telefonía móvil

Como resultado del rápido y constante desarrollo tecnológico, se contratan hoy en España más líneas de telefonía móvil que de telefonía fija. La penetración del servicio de telefonía móvil continúa su tendencia ascendente. Al abaratamiento de las tarifas aplicables, como consecuencia de la competencia entre los numerosos operadores que ofertan sus servicios en el mercado, se une la comodidad que supone para el usuario contar con un servicio telefónico independiente de su ubicación geográfica.

Zonas en sombra

La experiencia acumulada y las quejas recibidas ponen de relieve que las incidencias de falta de cobertura en determinadas zonas geográficas dejaban y continúan dejando sin el servicio de telefonía móvil a numerosos usuarios. Como consecuencia de la fuerte implantación contemporánea de la telefonía móvil su uso está generalizado en la esfera personal y profesional, aunque la telefonía móvil no forme parte del Servicio Universal, las interrupciones o la falta de cobertura son objeto de constante reclamación y de atención por las administraciones. Al conocer la existencia de zonas en sombra se da traslado a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de estas incidencias, para que lo comunique al operador u operadores correspondientes, con el fin de que se adopten las medidas técnicas que, en su caso, se estimen oportunas.

Una correcta y completa información técnica de las compañías sobre la cobertura que prestan en las distintas áreas geográficas es esencial para que los ciudadanos formalicen su contratación posterior. En ocasiones, desde las compañías se proporciona una información sobre la prestación del servicio que no se corresponde con la viabilidad técnica efectivamente existente.

Permanencia

En los últimos años una práctica comercial habitual de los operadores consiste en proporcionar a sus abonados un terminal móvil al contratar sus servicios. Una vez finalizado el contrato y cumplido el compromiso de permanencia por el abonado, la compañía le cobra por el código de liberación del terminal móvil.

En estos supuestos, en que los usuarios han adquirido un terminal subvencionado y ha finalizado el período de permanencia o, en su caso, de tener la intención de resolver la relación contractual, pagada la penalización correspondiente, el operador no puede negar ni obstaculizar la liberación del aparato, ni tampoco facturar por facilitar el código de desbloqueo, ya que el abonado ha cumplido lo estipulado y la compañía ha recuperado el precio del terminal móvil.

Resulta dudosa la aplicación de la totalidad de la penalización cuando ha transcurrido una parte del plazo inicialmente pactado. La cláusula de permanencia, en general, no detalla si la penalización se reduce en función del tiempo cumplido antes de finalizar la relación contractual. Los ciudadanos interpretan que no les corresponde pagar

por el todo cuando han cumplido una parte, pero las compañías al socaire de la falta de claridad exigen el abono completo de la penalización. Lo correcto es que las cláusulas oscuras no deben favorecer a quien las ha introducido.

Garantía del terminal móvil

La falta de aplicación de garantía en el terminal móvil facilitado por parte del operador al ciudadano es un problema recurrente. Como ha quedado antes reflejado, estos terminales son parte de la relación contractual entre las compañías y los ciudadanos y, por tanto, deben contar con las condiciones de garantía que se aplican al resto de las compras de bienes muebles. Por ello, cuando el ciudadano acude a un establecimiento de la compañía o se pone en contacto con el operador para informar sobre una avería o desperfecto, estas incidencias tienen lugar dentro del período legalmente estipulado para que se aplique la garantía, la empresa ha de cumplir con sus obligaciones en este sentido, esto es o bien sustituir o bien proceder a la reparación del aparato, lo que en la práctica no sucede.

SMS Premium

Son mensajes cortos de texto con tarificación adicional porque soportan un servicio anejo y centran el mayor número de reclamaciones frente al resto de mensajes que tienen precio estipulado. Los usuarios creen erróneamente que los SMS Premium al ser mensajes de texto cuentan con un precio fijo, sin considerar el importe a pagar por el servicio añadido (información, comunicación, entretenimiento...). Esta circunstancia favorece su uso, sin valorar el gasto que conlleva, lo que de algún modo beneficia al prestador del servicio. Se promulgó una norma específica que pretendía dar cobertura normativa a este tipo de situaciones, a través de la Orden ITC/308/2008, de 31 de enero, y Código de Conducta para los servicios de tarificación adicional basados en el envío de mensajes de texto, SMS Premium, aprobado por la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional el 29 de junio de 2009. En el mes de julio de 2010, la Comisión modificó parcialmente el Código de Conducta.

A pesar de dicha norma, las incidencias derivadas de la suscripción de los ciudadanos al servicio SMS Premium continúan generando controversias. La orden referida obliga a que en las facturas que los operadores presenten a sus abonados se desglose la cantidad correspondiente al envío de los mensajes, soporte que pagan por el servicio de telecomunicaciones, de la parte por la que se abona el servicio Premium, que constituye tarificación adicional. En consecuencia, si el abonado no paga la parte

correspondiente a la tarificación adicional no se podrá suspender el servicio telefónico ni el básico de SMS.

El procedimiento de contratación de este servicio puede ser realizado por parte del ciudadano, a través del propio teléfono móvil o a través de una página web internet.

Contratación a través del propio teléfono móvil:

- El usuario inicialmente envía un mensaje SMS (generalmente con el texto «ALTA»).
- El prestador del servicio ha de contestar al mensaje con un SMS de carácter informativo, en el que tiene que figurar el precio y el teléfono de atención al cliente.
- Únicamente si el usuario contesta afirmativamente a este último, se le considera suscrito, si no contesta o contesta negativamente la suscripción no se realiza.

Contratación a través de una página web de internet:

- El usuario introduce en la web su número de teléfono.
- Posteriormente, el usuario recibe en su teléfono móvil una clave.
- Se introduce en la página web la clave recibida.

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información informa de que la mayoría de suscripciones se realizan a través de páginas de internet y que, en ocasiones, el reclamo que se utiliza en ellas para captar al suscriptor puede ser confuso o incluso engañoso. En concreto, se promete una determinada prestación «gratis», pero para que se cumpla esta expectativa el usuario se tiene que suscribir. Introduce su móvil en la página de internet y posteriormente recibe una clave que finalmente vuelve a introducir. Desde el punto de vista de la Comisión de Servicios de Tarificación Adicional se descarta, en la mayoría de los casos, el incumplimiento del Código de Conducta si bien el problema existente es la falta de transparencia.

Esta situación constata que la normativa vigente no solventa nuevas situaciones ni garantiza plenamente los derechos de los usuarios. En estos casos, los operadores cumplen lo previsto en el procedimiento de contratación, si bien la información que se proporciona no es transparente e induce a error. El Código de Conducta no da solución a este problema por lo que es preciso modificar los Servicios de Tarificación Adicional o, en

su caso, la Carta de Derechos del Usuario de los Servicios de Comunicaciones Electrónicas.

5.3. Banda ancha de internet

Extensión de la banda ancha

La extensión de la banda ancha de internet es el aspecto básico que se tiene en cuenta para considerar que una sociedad es desarrollada tecnológicamente. Es cierto que en los últimos años se ha avanzado positivamente en ese sentido, pero no hay que olvidar que continúan existiendo zonas en las que sus habitantes carecen de este servicio.

A la brecha económica entre las comunidades autónomas de mayor y menor renta per cápita, se suma la brecha digital entre zonas tecnológicamente avanzadas y los territorios cuyos ciudadanos se ven excluidos de la posibilidad de beneficiarse de la tecnología. Esta situación tiene que solventarse ya que el servicio de Internet, además de resultar un instrumento de relación entre las personas, cada vez con mayor frecuencia supone una herramienta de trabajo y una vía para el cumplimiento de obligaciones administrativas.

Esta Institución es consciente del esfuerzo económico que supone dotar de las infraestructuras precisas a la totalidad de la geografía nacional. No efectuar esta inversión supone que al aislamiento geográfico al que se ven obligados los residentes en estas zonas, se une el aislamiento social, que en ocasiones puede derivar en exclusión laboral.

La globalización social y laboral requiere por parte de los Estados la adopción de las medidas precisas para que sus ciudadanos accedan en condiciones de igualdad a determinados servicios, como es el caso de la banda ancha de internet.

Para lograr el objetivo de extensión de la banda ancha, tanto los distintos operadores presentes en el mercado como los órganos administrativos competentes deben aunar esfuerzos e impulsar la colaboración necesaria para que los habitantes de las zonas aisladas o económicamente menos rentables para las empresas no se vean perjudicados por criterios comerciales o económicos.

Velocidad y precio

Las compañías hacen publicidad del servicio de internet ADSL a una velocidad y por un precio que no pueden sostener, lo que suscita controversias. Las tarifas que aplican los operadores en España no se corresponden, en numerosas ocasiones, con la velocidad del servicio efectivamente prestado. Esta situación ha sido corroborada por la Comisión Europea que ha afirmado que los usuarios de la banda ancha de internet en la Unión Europea no reciben la velocidad del servicio que están abonando a las compañías.

La velocidad media de la Unión que se obtiene es de un 74% del servicio contratado, mientras que en España correspondería al 66,7% aunque hay que resaltar que las velocidades de fibra óptica se cumplen en España en un 87,7%, según el estudio «Quality of Broadband Services in the EU-March 2012», publicado en junio de 2013. En el presente y para el futuro este servicio es prioritario para un amplio núcleo de población. La prestación del mismo por distintos operadores deriva en que en este mercado exista competencia y que por ello las tarifas resultan competitivas. La labor de supervisión de los órganos administrativos es fundamental para que finalmente el ciudadano se vea beneficiado por la existencia de mejores precios y mejor prestación del servicio.

6. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS

La contratación de los servicios de telecomunicaciones es sin duda uno de los aspectos en el que los ciudadanos se pueden ver más desasistidos. La relación jurídica existente entre los operadores y sus abonados derivada de los contratos formalizados es el fruto de un desequilibrio de fuerzas.

6.1. Servicio de atención al cliente de los operadores

La habilitación por parte de las empresas de números de teléfono de atención al cliente de carácter gratuito es una demanda ciudadana que se reitera año tras año, lo que ha sido planteado a los órganos administrativos competentes en reiteradas ocasiones. Nuevamente la Ley 9/2014, de 9 de mayo, de Telecomunicaciones, en su artículo 47.2, recoge el carácter gratuito de las llamadas de atención al cliente de la compañía y el derecho del usuario a contar con un documento acreditativo de la presentación de la reclamación. Este derecho en similares términos se estableció en la Carta de derechos del usuario de las telecomunicaciones, si bien con escaso éxito pues los operadores continúan cobrando el coste de estas llamadas. Es por tanto un reto para la SETSI la vigilancia y el control del cumplimiento de la obligación impuesta por el mencionado artículo 47.2.

Prestación del servicio

La correcta prestación del servicio de atención al cliente por las personas que informan y asesoran a los usuarios es esencial para el buen funcionamiento del mercado. El personal tiene que dar traslado al ciudadano de una información veraz, completa y fácilmente entendible, lo que requiere una adecuada formación.

Los operadores deben ser conscientes de que los ciudadanos tienen derecho a un servicio adecuado, máxime cuando en determinadas ocasiones se facilita información sobre los contratos de servicios que les va a generar derechos y obligaciones. Del mismo modo es preciso que cuando el ciudadano inicia la tramitación de un expediente o pone en conocimiento de la compañía una incidencia o reclamación ante una persona

concreta, se pueda contactar sin ningún problema con ella y evitar así contar nuevamente la cuestión, circunstancia que supone una perturbación para el cliente. La práctica dista mucho de ser así: cuando el usuario llama a su compañía la persona que atiende la llamada se identifica dando la apariencia de que se va a ocupar de solventar el asunto, pero en las posteriores llamadas, tanto del operador hacia el cliente como al revés, no vuelve a aparecer, y aunque el cliente pregunte por el nombre que le han facilitado es imposible contactar con esa persona. **Nadie se hace responsable del contenido de la información y como no se puede reclamar a quien la ofreció constituye una forma de engaño**, ya que se presta un servicio únicamente para la imagen de las compañías y no para solucionar los conflictos e incidencias que se suscitan en el devenir del contrato.

6.2. Facturación de los servicios

La facturación que presentan las compañías a los ciudadanos es objeto de constante reclamación por excesiva o por indebida. Muchas veces el montante de las facturas obedece a errores cometidos por las compañías cobrando servicios no contratados.

Ofertas comerciales

Los precios de las ofertas comerciales con frecuencia no se corresponden con la cantidad que se refleja en las facturas emitidas. En ocasiones, los operadores publicitan sus ofertas sin incorporar la totalidad de los conceptos que finalmente se aplican y por los que los ciudadanos han de pagar. Esta falta de precisión repercute en que los interesados desconocen el precio global de los servicios que están contratando. De haber sido conocidas las condiciones con carácter previo a la formalización del contrato por el abonado, este no se habría obligado, adoleciendo el contrato de vicio en el consentimiento.

Los consumidores tienen derecho a conocer el contrato y las cláusulas que contiene antes de su suscripción, con el objeto de saber si se ajusta a lo ofertado y a sus deseos, para lo cual las compañías deben remitir el contrato por vía postal o telemática al ciudadano para que lo devuelva firmado, evitando errores, engaños y otras incidencias que puedan surgir.

El mercado de las telecomunicaciones es competitivo, existen importantes expectativas económicas para las compañías. Las ofertas y contraofertas para mantener

a sus abonados o para captar nuevos clientes es objeto de discusión. Las actuaciones comerciales de las compañías reflejan de forma significativa la situación de vulnerabilidad del ciudadano, quien después de haber recibido distintas propuestas comerciales desconoce el contenido de la que le resultará finalmente aplicada, dada la falta de claridad que muchas veces tiene la información que recibe.

Facturas físicas y medios de pago

El conocimiento sobre los consumos generados y la factura a abonar son requisitos imprescindibles para saber si las facturas emitidas se corresponden con lo estipulado en el contrato formalizado. En caso de no estar conforme, las facturas constituyen un medio de prueba documental para el ciudadano, del que puede valerse cuando formula su reclamación ante el propio operador o en vía administrativa. Los operadores han de facilitar las facturas solicitadas por los clientes tan pronto como se reciban las peticiones, sin coste alguno. El cobro por la emisión en papel de las facturas constituye una «práctica abusiva», según un informe emitido en el mes de agosto de 2013 por el Instituto Nacional de Consumo (AECOSAN actualmente). Al contrario de la práctica comercial, el informe señala que, según la normativa, para la expedición de la factura electrónica siempre es necesario que, con carácter previo, el destinatario manifieste expresamente su consentimiento a recibirlas a través de este medio.

El usuario final tiene derecho a elegir el medio de pago entre los comúnmente utilizados en el tráfico comercial. Este derecho debe formar parte del contenido de los contratos que celebren los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas con los operadores.

Reclamaciones sobre facturación

El procedimiento de reclamación previsto normativamente para el sector de las telecomunicaciones no cumple con las expectativas generadas cuando se aprobó. Se creó con la intención de resolver las controversias y garantizar los derechos de los usuarios frente a los abusos de las compañías, pero la falta de agilidad en la resolución de las reclamaciones contra las actuaciones irregulares desmotiva al ciudadano, y se desvirtúa su naturaleza de evitar la judicialización de estos conflictos. Los operadores resultan beneficiados de la inactividad del ciudadano y de la falta de diligencia de la Administración, cuando los interesados desisten y deciden no iniciar el procedimiento al ser conocedores de su lentitud para dictar resolución. Este desistimiento es más frecuente cuando las cantidades en conflicto son de escasa cuantía. Así, la facturación

indebida no tiene consecuencias para la compañía, careciendo de efecto disuasorio alguno para evitar futuras actuaciones, y de un efecto reparador para el ciudadano. Esta circunstancia se evita con un procedimiento ágil, siempre que se respeten los plazos legalmente previstos, tanto en los procedimientos de reclamación como en los recursos de reposición interpuestos contra las resoluciones desfavorables.

6.3. Formalización de los contratos

Los contratos entre compañías y sus clientes pueden adoptar cualquier forma, lo común en el tráfico es la forma escrita, siendo bastante general la suscripción no simultánea de la firma de los contratos por ambas partes. No hay que olvidar que los contratos verbales también despliegan todos sus efectos, y con frecuencia se lleva a cabo la contratación telefónica. Existen unas reglas mínimas que las compañías deben respetar e introducir en las condiciones de los contratos.

Grabación de las conversaciones

Las grabaciones de las conversaciones telefónicas con los abonados que efectúan los operadores han sido objeto igualmente de reiteradas quejas.

En el momento en el que el ciudadano se pone en contacto con el operador, este advierte de que la conversación puede ser grabada, sin embargo cuando los interesados piden las grabaciones, su requerimiento no es atendido. Esta práctica aboca a la desprotección del ciudadano y a una relación de desequilibrio entre estos y los operadores. Los interesados consienten la grabación de sus conversaciones pero carecen de posibilidades para hacer uso de estas cuando lo estiman conveniente.

En este punto hay una ausencia de normativa, puesto que el derecho de los ciudadanos a un acceso rápido y gratuito a las grabaciones de las conversaciones telefónicas mantenidas en sus relaciones con los operadores no está reconocido en la vigente Ley General de Telecomunicaciones.

La necesidad de una regulación sobre el uso y acceso a las grabaciones, y así reforzar los derechos de los usuarios, se planteó a los órganos administrativos. Este vacío normativo también se produce en materia de defensa de los consumidores y usuarios, puesto que no existe disposición alguna referente al acceso de los consumidores y usuarios a las grabaciones de voz que realizan los operadores. Ante este

tipo de situaciones únicamente pueden hacer valer sus derechos en las actuaciones ante los tribunales de Justicia o ante las Juntas arbitrales de consumo.

Las administraciones públicas son concededoras de la laguna normativa pero no llegan a un acuerdo sobre el órgano competente para abordar la cuestión. Hasta la fecha el conflicto no se ha dirimido.

Contratación telefónica

La contratación de servicios de telecomunicaciones por vía telefónica cuenta con el beneficio de la inmediatez, pero esto es una forma de contratar que no cambia el compromiso que se adquiere, y no hay que olvidar que el ciudadano tiene el derecho y el deber de conocer el contenido del contrato que formaliza.

Es esencial que los operadores remitan a los usuarios, en formato papel o vía correo electrónico, el contrato en el que figuren los derechos y obligaciones de ambas partes y que sea devuelto firmado por el interesado a la compañía manifestando, de esta forma, su consentimiento y dándose por informado. De este modo se proporciona al abonado la información que precisa sobre la relación jurídica que va a formalizar. También hay que incluir en los contratos el derecho de desistimiento recogido en la normativa de protección al consumidor y usuario.

El Instituto Nacional de Consumo (hoy AECOSAN) considera que con la incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre, efectuada a través de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, quedan solventados los problemas para los consumidores derivados de la contratación telefónica. Sin embargo, siguen siendo necesarias determinadas cautelas, no recogidas en la norma, para que se despliegue una verdadera protección a los usuarios en la contratación telefónica de los servicios de telecomunicaciones, que por su propia naturaleza constituyen un intangible, dado que el correcto cumplimiento del contrato solo se va a percibir con su desarrollo.

Baja en el servicio

Las facilidades que encuentran los ciudadanos para contratar los servicios de telecomunicaciones no se corresponden con los obstáculos a la hora de causar baja.

Estas dificultades impiden que los interesados puedan hacer valer su libertad de contratación de los servicios con el operador que estimen, que en cada momento se adecua a sus intereses.

Los abonados tienen que realizar numerosas llamadas telefónicas para resolver el contrato y, en ocasiones, no tienen constancia de la presentación de su solicitud de baja, al no ser proporcionado por parte de la compañía un número de referencia o de reclamación.

Los problemas se originan por las incidencias del propio soporte de internet, puesto que en las páginas web de las compañías no se proporciona la posibilidad de causar baja por este medio. De otro lado, la normativa de consumo establece que el consumidor o usuario puede ejercer su derecho de poner fin al contrato en la misma forma en la que lo celebró, sin ningún tipo de sanción o de cargas onerosas o desproporcionadas, tales como la pérdida de las cantidades abonadas por adelantado, el abono de cantidades por servicios no prestados efectivamente, la ejecución unilateral de las cláusulas que se hubieran fijado contractualmente o la fijación de indemnizaciones que no se correspondan con los daños efectivamente causados. La práctica usual de las compañías es imponer el cumplimiento de estas cláusulas disuadiendo de la baja.

Contraoferta

Debido al dinamismo del mercado y a los distintos precios para un mismo servicio resultan recurrentes los problemas suscitados por las contraofertas que se realizan por parte del servicio de atención al cliente de los operadores. Al comunicar la intención de causar baja en la compañía y/o realizar una portabilidad a otro operador, se efectúan contraofertas. Esta nueva oferta realizada con el fin de retener a su abonado mejora sustancialmente las condiciones que tenía estipuladas. Estas nuevas condiciones beneficiosas desaparecen muchas veces cuando el usuario informa a la compañía de su intención de continuar con ella. Para evitar este comportamiento se debe seguir el mismo procedimiento que se aplica en la formalización de un contrato por primera vez, esto es el envío por correo postal o electrónico de la contraoferta y que el ciudadano, en caso de estar conforme, la firme y la devuelva a la compañía. Se asegura de esta forma la existencia de un soporte documental sobre las nuevas condiciones contratadas.

Desistimiento

El consumidor y usuario tiene la facultad de dejar sin efecto el contrato celebrado, notificándolo así a la otra parte contratante en el plazo establecido para el ejercicio de ese derecho, sin necesidad de justificar su decisión y sin penalización de ninguna clase. Pero con carácter general este derecho de desistimiento no es respetado por los operadores. Por ello, y al igual que ha quedado antes señalado sobre el procedimiento para causar baja en los servicios contratados de manera telemática, las compañías deberían posibilitar que los usuarios pudieran ejercitar este derecho vía internet.

Los inconvenientes de distinta índole para ejercer el derecho a causar baja o desistir de los servicios contratados repercuten en la libertad de elección del ciudadano e impiden la finalización de las relaciones contractuales. Los obstáculos que imponen muchas veces los operadores son verdaderos impedimentos para que los abonados ejerzan su libertad. En reiteradas ocasiones, ante las dificultades que intuyen, los ciudadanos optan por continuar con sus compañías, por lo que se considera que esta actuación de obstrucción disuade al ciudadano de hacer efectiva su libertad en el mercado.

6.4. Publicidad

La liberalización del mercado de telecomunicaciones y la existencia de numerosos servicios que se pueden contratar ha propiciado que este mercado se convierta en un ámbito de interés económico. Son muchos los operadores que ofrecen sus distintos servicios y millones los usuarios que los contratan, por lo que se trata de un sector que genera amplias expectativas económicas a las empresas.

Publicidad telefónica

Los operadores, para publicitar sus servicios como paso previo a una posible contratación posterior, utilizan unas campañas comerciales muy agresivas. Uno de los procedimientos más frecuente es la realización de continuas llamadas telefónicas a los domicilios de los ciudadanos. Ante la negativa de estos a recibir llamadas sus peticiones no son atendidas. Este tipo de campañas publicitarias agresivas conculcan el derecho a la intimidad y privacidad de los usuarios de las líneas telefónicas, por lo que se debe buscar una solución a este tipo de acciones que no cuentan con las sanciones administrativas disuasorias correspondientes.

Las llamadas telefónicas con finalidad comercial efectuadas mediante sistemas distintos a los automáticos, cuando incumplen las garantías previstas en el artículo 69.2 del Reglamento del servicio universal, no son sancionables conforme a la Ley General de Telecomunicaciones, con la salvedad del supuesto del artículo 38.3.b), dirigido a la utilización de los datos de los propios clientes de la compañía, limitando su uso para la finalidad consentida por ellos. Se puede sancionar al amparo de la Ley Orgánica de Protección de Datos cuando la llamada implica el tratamiento de datos de personas físicas identificadas e identificables.

La Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, establece en su artículo 29.2 que se reputa desleal realizar propuestas no deseadas y reiteradas por teléfono, fax, correo electrónico u otros medios de comunicación a distancia, salvo en las circunstancias y en la medida en que esté justificado legalmente para hacer cumplir una obligación contractual. El empresario o profesional debe utilizar en estas comunicaciones sistemas que permitan al consumidor dejar constancia de su oposición a seguir recibiendo propuestas comerciales. Para que el consumidor pueda ejercer su derecho a manifestar su oposición a recibir propuestas comerciales no deseadas las llamadas deben realizarse dentro de un número de teléfono identificable.

La Ley General de Telecomunicaciones no contemplaba como infracción las llamadas telefónicas con fines comerciales, mediante sistemas distintos de los automáticos, cuando se realizan incumpliendo las garantías previstas en el artículo 69.2 del Reglamento del servicio universal. Se solicitó información a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información sobre el particular, quien respondió sobre la propuesta en la nueva normativa.

La Ley de Telecomunicaciones de 2014 declara en su artículo 3.j) como principio la salvaguardia del imperativo constitucional de la protección de los datos personales y del secreto en las comunicaciones. Dedicó su capítulo III del título III a regular, entre otros aspectos, la protección de datos personales. En su artículo 48.1 indica, respecto a la protección de datos personales y la privacidad en relación con las comunicaciones no solicitadas, que los usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas tienen los siguientes derechos:

a) A no recibir llamadas automáticas sin intervención humana o mensajes de fax, con fines de comunicación comercial sin haber prestado su consentimiento previo e informado para ello.

b) A oponerse a recibir llamadas no solicitadas con fines de comunicación comercial, que se efectúen mediante sistemas distintos de los establecidos en la letra anterior y a ser informado de este derecho.

La referencia como infracción de este tipo de conductas es general, ya que el artículo 77.37 de la Ley de Telecomunicaciones de 2014 considera que la vulneración grave de los derechos de los consumidores y usuarios finales constituye una infracción grave, haciendo remisión al futuro desarrollo reglamentario. Hasta el presente no había una previsión de represión de estas conductas. Este derecho no quedaba debidamente garantizado, por lo que esta Institución formuló una recomendación sobre la tipificación como infracción de su quebranto con las correspondientes sanciones. Situación recogida en la nueva ley.

Ficheros de publicidad

El fichero de exclusión de publicidad más extendido en este ámbito es la denominada «Lista Robinson». La Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal y su Reglamento de desarrollo determinan la posibilidad de que los destinatarios de la publicidad se opongan al tratamiento de sus datos con fines publicitarios, bien formulando su solicitud a la persona física o jurídica que utiliza los datos con fines publicitarios o bien registrando los datos que no desea que sean utilizados con dicha finalidad en un fichero de exclusión. El Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica de protección de datos prevé la creación de ficheros comunes, de carácter general o sectorial, de exclusión publicitaria, en los que se pueden registrar las personas que no desean recibir comunicaciones comerciales y hayan manifestado su negativa u oposición a recibir publicidad. Aquellos que pretenden efectuar un tratamiento relacionado con actividades de publicidad o prospección comercial, deben previamente consultar los ficheros comunes que pueden afectar a su actuación, para evitar que sean tratados datos de los ciudadanos que han manifestado su oposición o negativa al tratamiento.

La Lista Robinson es un servicio de exclusión de publicidad gestionada por la Asociación Española de la Economía Digital (ADIGITAL), creado al amparo del artículo 49 de la Ley Orgánica de protección de datos. La inscripción en el mismo se realiza a

través de la página web <www.listarobinson.es>. No es de naturaleza pública, ni en su gestión participa la Agencia Española de Protección de Datos.

Sin embargo, cuando se reciben en la Agencia denuncias de ciudadanos que están inscritos en el citado fichero y reciben publicidad no deseada, se comprueban o investigan los siguientes extremos:

- Veracidad de la inscripción de los datos personales utilizados en la campaña publicitaria denunciada en el Servicio de Lista Robinson, es decir, que haya seleccionado al inscribirse el medio a través del cual no quiere recibir publicidad, registrando los datos necesarios para ello (por ejemplo, en publicidad telefónica que haya registrado la línea o líneas telefónicas en las que no desea recibir publicidad).
- Realización de la campaña publicitaria transcurridos más de tres meses desde el día de la inscripción, ya que puede que los datos, antes de su registro en el fichero del Servicio Lista Robinson, se hayan tratado para la realización de alguna acción publicitaria que se encuentre desarrollándose, siendo posible que durante ese plazo de tiempo el ciudadano reciba alguna comunicación comercial.
- Que el público objetivo de la campaña publicitaria no sean clientes de la entidad, que consintieron el tratamiento de sus datos con fines publicitarios, ya que en tal caso no procede aplicar la exclusión de la Lista Robinson.
- Que el ciudadano inscrito en el citado fichero Robinson haya sido destinatario de la acción publicitaria.
- Las actuaciones se realizan, en su caso, tendentes a determinar qué entidad o entidades, de las que intervinieron en la realización de la campaña publicitaria, son las presuntamente responsables del tratamiento con fines publicitarios de los datos del ciudadano inscrito en el Servicio de Lista Robinson.

Si con motivo de las citadas investigaciones se comprueba la existencia de indicios de infracción, la Agencia inicia un procedimiento sancionador a las entidades presuntamente responsables de la misma y resuelve la imposición de sanciones si

finalmente, durante la tramitación del procedimiento sancionador, se constata la existencia de infracción.

6.5. Actuaciones de empresas de gestión de deudas

Las actuaciones de las empresas de gestión de deudas son cada vez más intimidatorias. Los ciudadanos soportan continuas llamadas a sus domicilios o a los de sus familiares y vecinos para solicitar que se proceda al abono de deudas pendientes no saldadas.

Para la incorporación a los conocidos «registros de morosos» la deuda ha de ser cierta, vencida y exigible, por lo que antes de requerir al ciudadano deben comprobar el cumplimiento de estos tres requisitos.

La Agencia Española de Protección de Datos centra su labor en determinar si por parte de este tipo de empresas se ha cumplido el deber de secreto por revelar datos de sus clientes a terceras personas. En cualquier caso, los interesados pueden ejercer ante esas empresas los derechos de acceso y cancelación. Si transcurrido el plazo de un mes en el caso del derecho de acceso, o de diez días hábiles para los supuestos del derecho de cancelación, las peticiones de los ciudadanos a las empresas no resultan atendidas el compareciente puede acudir a la Agencia referida.

Cuestión distinta es la cuantificación del daño en caso de verificarse la inexistencia de la deuda. La inclusión de los datos de los afectados en los registros de insolvencia patrimonial puede generar consecuencias que exceden del ámbito de la propia deuda, como son los casos de denegación de créditos o préstamos por parte de las entidades bancarias cuando se comprueba que los solicitantes de éstos están incluidos en este tipo de registros. Desde esta Institución se exige suma diligencia en este tipo de procedimientos.

Complementariamente es conveniente adoptar medidas contra las empresas que no verifican la existencia de los requisitos que deben cumplir las deudas para la posterior inclusión de sus titulares en los registros. Este tipo de control sobre las actuaciones de las empresas suponen una garantía para los intereses personales y económicos de los ciudadanos.

6.6. Redes sociales

La evolución de las nuevas tecnologías ha modificado las relaciones sociales. La forma de contacto entre las personas ha variado radicalmente como consecuencia de su uso generalizado. Internet ha supuesto que las relaciones personales no precisen que los interlocutores se encuentren en un mismo lugar y al mismo tiempo. Este sistema cuenta con innumerables ventajas, pero no hay que olvidar que para que este uso sea correcto y no suponga una disminución del derecho a la privacidad, cada individuo tiene que adoptar cautelas para velar por el control de la información que atañe a su persona. Internet es una pista de información muy potente que fluye en diferentes direcciones, hay que saber discernir para un adecuado aprovechamiento, lo que únicamente depende de cada uno.

Con la creación y proliferación de las redes sociales, los ciudadanos interactúan y dan traslado de información y datos personales de manera constante y sin ser, en numerosos casos, conscientes de la repercusión y consecuencias de sus actuaciones. Las redes sociales que cuentan con un mayor número de seguidores son Facebook y Tuenti, los de esta última en su mayoría adolescentes. Este sector de la población es especialmente vulnerable, por lo que merece la protección y consideración por parte de distintos agentes implicados.

El punto de partida es concretar la edad a partir de la que los adolescentes pueden acceder a las redes sociales. En su día, esta Institución manifestó su preocupación a la Agencia Española de Protección de Datos por las medidas de control de acceso de los menores a estas redes. Tanto Tuenti como Facebook han fijado la edad mínima de acceso en 14 años. Desde las redes se informa sobre los mecanismos que utilizan para verificar la edad de aquellos que quieren adherirse a la red social. Es fundamental que por parte del controlador de la red se adopten prevenciones para corroborar que la edad que el menor dice tener se corresponda con la que efectivamente tiene. Estos filtros iniciales constituyen una salvaguardia, esencial para los derechos de los menores, dado que una vez que acceden a la red resulta más difícil ejercer la supervisión de los contenidos que se transmiten a través de este medio.

Esta materia cuenta con diversas aristas. Es prioritario conseguir una colaboración entre todos los agentes implicados para lograr un punto de encuentro. El objeto último y fundamental es la protección de la privacidad e intereses de los menores. Es interesante la formación de un grupo de trabajo con reuniones periódicas para poner en conocimiento del resto los diversos problemas e incidencias detectadas en la materia.

Merece una mención especial la importante labor desempeñada por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de los órganos jurisdiccionales. Cada vez con más frecuencia, los adolescentes sufren acoso, amenazas y chantaje a través de las redes sociales, como consecuencia de las relaciones que se generan a través de las mismas. Prevenir estas situaciones compete a todos.

La responsabilidad de los padres o tutores no puede trasladarse a los poderes públicos o a los tribunales de Justicia. La educación y formación que se recibe en los hogares y centros de enseñanza constituye la base para que los adolescentes, además de ser sumamente cuidadosos con el uso de las redes sociales, permitan que sus padres conozcan a tiempo cualquier incidencia o conducta que les despierte una alerta.

Los padres tienen que asumir la responsabilidad del control sobre el uso de las nuevas tecnologías por parte de sus hijos adolescentes. La educación de los hijos en el uso correcto de internet en los hogares es un deber de sus progenitores puesto que son estos los que tienen la obligación de proteger a los menores. Como complemento a lo anterior, la labor de los órganos administrativos y docentes debe ser proactiva. En este punto es importante el trabajo de los centros educativos que, además de enseñar el aspecto técnico de la informática a sus alumnos, tienen que transmitir los principios del uso y las buenas prácticas de internet y los riesgos que conllevan. De tal forma que los menores aprendan a discernir entre contenidos y la propia utilización adecuada del medio.

El uso de los dispositivos móviles y de las redes sociales por parte de los menores se multiplica. Una práctica detectada y que cada vez cuenta con más adeptos y genera mayores controversias es el denominado «sexting». Consiste en el intercambio de SMS con fotografías de contenido sexual, erótico o sugerente de los propios menores, que no valoran los efectos de este acto y posteriormente son objeto de chantaje.

Se trata de una materia en la que confluyen competencias educativas y de contenido tecnológico. Por ello, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades han de conocer este tipo de actuaciones y adoptar las medidas de protección de los menores.

El ámbito de las prácticas en las redes sociales es amplio y la base de protección al menor reside en acciones previas más que posteriores. El reto es para todos: poderes públicos, educadores, familiares y los propios menores.

Un nuevo problema que ha comenzado a aflorar radica en el necesario equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y sus límites, a través de la utilización de internet. **La frontera de la libertad de expresión está desdibujada** y los ciudadanos no saben muy bien a qué atenerse, ni la forma de defenderse frente a situaciones que pueden ser incluso delictivas. Hay que hacer un esfuerzo para clarificar el límite de la libertad de expresión, de tal suerte que cuando los ciudadanos hagan determinadas manifestaciones sepan con antelación las consecuencias de las mismas. El hecho de usar la red precisamente agrava estos comportamientos.

7. CONCLUSIONES

Las últimas décadas han supuesto una gran transformación de las comunicaciones que a lo largo de los años no ha dejado de hacer notar sus efectos, presentando continuamente nuevos retos.

Todas las actuaciones del Defensor del Pueblo sobre esta materia y la información recabada específicamente para este estudio, tanto de la Administración como de los ciudadanos, ponen en evidencia que ese rápido desarrollo de las telecomunicaciones está generando continuamente nuevas situaciones, en ocasiones disfunciones y problemas que piden ser abordados. Algunas de esas disfunciones se repiten en el tiempo, y afectan de una forma muy directa a los usuarios, como es el caso de las dilaciones en el establecimiento de las líneas telefónicas. En otros casos, en cambio, se trata de la necesidad de dar respuesta a la aparición de servicios completamente nuevos que surgen de la misma evolución tecnológica.

A continuación se enumeran las conclusiones del presente estudio, y en el capítulo siguiente se recogen las recomendaciones formuladas ante la Administración. La finalidad del estudio no es otra que contribuir al logro de un equilibrio real entre los usuarios y las compañías, a lo que la acción administrativa puede contribuir positivamente.

1. Se ha producido un gran avance en el sector de las telecomunicaciones. La reciente Ley 9/2014, de 9 de mayo, da un nuevo marco que, con un adecuado desarrollo reglamentario, permitirá encarar muchas de las nuevas situaciones que vienen condicionadas por un ámbito en continua expansión.
2. Existen diferentes órganos administrativos con competencias concurrentes, y la delimitación de sus ámbitos de actuación se encuentra desdibujada en algunos aspectos. **Un eficaz funcionamiento requiere la colaboración, cooperación y constante intercambio de información entre todos ellos.** La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y los órganos de consumo de las comunidades autónomas carecen de una relación fluida. Conviene que se produzcan reuniones

periódicas y que se establezca un sistema de comunicación permanente, con el fin de evitar duplicidades y contradicciones en las actuaciones. Se suscitan conflictos positivos de competencias sin llegar a un entendimiento definitivo y, en ocasiones, se produce la inhibición de todos los órganos ante determinados problemas, dejando el asunto sin vía de solución.

El antiguo Instituto Nacional de Consumo y los órganos de consumo de las comunidades autónomas han establecido un mecanismo de colaboración, lo que podría constituir un ejemplo para la SETSI y para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

3. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información cuenta con las competencias específicas en la materia para solventar los conflictos entre usuarios y operadores, pero el esfuerzo realizado para disponer de medios personales y materiales no se corresponde con su recepción social, pues **esta vía de reclamación se encuentra infrautilizada** y los ciudadanos prefieren acudir a los órganos de consumo, por proximidad y conocimiento. Esta circunstancia se ve desbordada por la extensión de las nuevas tecnologías, que precisamente eliminan las distancias.
4. **Las desigualdades geográficas, sociales y económicas tienen su reflejo en esta materia, como ha venido ocurriendo siempre, con todas las formas de comunicación.** Hay zonas con dificultades para obtener la instalación de la telefonía fija, áreas sin cobertura de telefonía móvil y con escasa penetración de la banda ancha. Una consecuencia directa de estas circunstancias es la profundización de la brecha digital, así como las dificultades para el desarrollo de las comunicaciones en el ámbito personal y laboral.

En la actividad de las compañías de telecomunicaciones priman inevitablemente los criterios de rentabilidad, pero un exceso en ese sentido provoca que en las zonas económicamente menos provechosas (por la falta de población, o por las inversiones que necesitan, entre otros factores) se produzcan dificultades para la instalación de las infraestructuras que los servicios de telecomunicaciones requieren. Por este motivo se corre el riesgo de que en esas zonas se sufra el aislamiento en las comunicaciones.

5. **Los datos facilitados por las diferentes administraciones públicas son de carácter general y no son homogéneos**, de manera que resulta difícil llegar a tener una noción completa del sector, tanto en lo relativo a su buen funcionamiento como a sus deficiencias. Esta falta de información es un dato en sí mismo que puede obedecer al diseño de los programas informáticos, pero, en ocasiones, también a una valoración no adecuada de la importancia de esta materia. En la elaboración de este estudio prácticamente ha habido que requerir la respuesta a todos los órganos administrativos.

También hay que tener en cuenta que si es cierto que el personal de los órganos administrativos está cualificado, también lo es que la organización, tal y como está concebida, no posibilita el conocimiento de la verdadera dimensión de los problemas. Así, no se facilita la localización de las soluciones, de manera que se limita su extensión y la adopción de medidas correctoras, y mucho más su previsión.

Resulta llamativa la falta de información sobre el grado de satisfacción con los servicios de atención al ciudadano que se prestan por parte de los órganos de Consumo de las comunidades autónomas y de la SETSI. Ello lleva a que se ignoren las deficiencias, de manera que resulta muy difícil que se corrijan.

6. **El personal de estos órganos resulta insuficiente** para atender el elevado número de consultas y reclamaciones que se producen sobre la materia. Se desconoce el grado de externalización del servicio y si la empresa que lo presta, en el caso de la SETSI, lo hace de forma adecuada. A ello se añade la ausencia de formación continua –presencial y telemática– sobre el sector de las telecomunicaciones.

El personal al servicio de la Administración debe cubrir las necesidades que surjan, por lo que su rotación es fundamental para resolver las incidencias que aparezcan en cada momento. Una gestión administrativa eficaz se consigue con la dotación de medios materiales y personales en los puestos en los que son precisos para cumplir con el deber de proporcionar un correcto servicio al ciudadano.

7. Los plazos legalmente establecidos para la resolución de los procedimientos **no se cumplen**. Una actuación de la Administración lenta y que no respeta los plazos fijados normativamente desincentiva al ciudadano, que hace dejación

de sus derechos y no reclama por los servicios que recibe de manera deficiente. La actuación de los órganos administrativos ha de ser diligente en la tramitación y resolución de las reclamaciones y recursos interpuestos.

La rápida reacción de la Administración Pública frente a comportamientos inadecuados, incluso contrarios a la normativa, por parte de los operadores, evita la generalización de sus consecuencias y produce efectos disuasorios. Se comprueba que en raras ocasiones los órganos administrativos consultados actúan de oficio o incoan procedimientos sancionadores. Existe falta de relación entre las denuncias que realizan los usuarios con las sanciones impuestas a las compañías.

8. Las reclamaciones presentadas en esta materia se tramitan bien ante la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información o bien ante los órganos de consumo de las comunidades autónomas. La adhesión al sistema arbitral por parte de los operadores es voluntaria. Esta circunstancia tiene como consecuencia que **los abonados de las compañías, no adheridas al sistema arbitral, se ven privados de una vía de reclamación de la que puedan beneficiarse otros consumidores.** La existencia de ambas posibilidades refuerza los derechos de los usuarios de estos servicios.

Una práctica no deseada que están desarrollando las compañías es la adhesión parcial al sistema, de manera que los servicios que causan conflictos no están sometidos al arbitraje.

Como consecuencia de la situación antes referida, y para formular su reclamación, se traslada al ciudadano el deber de conocer los operadores adheridos al sistema arbitral de consumo. La información proporcionada desde los órganos administrativos y desde los operadores no es de fácil ni de rápido acceso para los interesados, a pesar de ser pública. Los ciudadanos tienen derecho e interés en conocer, con carácter previo a la contratación, si el operador está en disposición de dirimir los conflictos que se puedan suscitar, como consecuencia de su relación contractual.

Los laudos arbitrales dictados en los procedimientos de reclamación deben ser cumplidos de manera voluntaria por los operadores. En caso contrario la persona, en cuyo favor se haya dictado el laudo, tiene que solicitar la

ejecución ante los tribunales de justicia. Frecuentemente, y pese a contar con una resolución que reconoce la existencia de una actuación irregular por parte de las compañías, los ciudadanos desisten y no acuden a la justicia ordinaria. En estos supuestos la Administración, por lo general, se desentiende y no existe infracción que tipifique esta conducta.

9. El uso de internet está muy extendido para todo tipo de actuaciones, pero es significativa la poca recepción que tiene socialmente para la realización de trámites oficiales, sobre todo en una materia vinculada con las nuevas tecnologías, como son las telecomunicaciones. **El escaso uso de la presentación telemática de consultas y reclamaciones evidencia la falta de difusión sobre sus posibilidades y la complicación técnica y conceptual del procedimiento virtual.** El hecho de que no se produzca ventaja alguna de la relación administrativa vía internet respecto al resto de formas convencionales es una manifestación de esta afirmación. Un aspecto que se pone de relieve en la tramitación de las quejas por parte del Defensor del Pueblo es la complejidad de los sistemas telemáticos de los procedimientos administrativos para su uso general, que están destinados al gran público, pero carecen de la facilidad, divulgación y sencillez necesarias para su efectividad.
10. **El desarrollo tecnológico ha de ser implantado paulatinamente en la totalidad de los ámbitos de actuación.** La Administración no es una excepción y no puede quedar rezagada. Los poderes públicos y el legislador tienen que adoptar las medidas oportunas para que los ciudadanos se vean beneficiados por ese desarrollo técnico en sus relaciones con la Administración. **Este avance supone una mejora indudable pero no puede implicar el sacrificio de los principios rectores de la actuación administrativa y las garantías de los derechos de los ciudadanos.** La administración electrónica únicamente será eficaz cuando todos los ciudadanos puedan tener acceso a ella y no les suponga una coste adicional.
11. **Es necesario extender los números de teléfono gratuitos de atención al ciudadano por parte de las administraciones.** Es cometido de la Administración la cobertura de las carencias detectadas en la atención al ciudadano y la creación de un canal ágil de comunicación, como mínimo con un precio asequible. La habilitación de un número corto y de acceso gratuito posibilita que los ciudadanos acudan a los órganos administrativos.

Las administraciones públicas deben prestar, en general, el servicio de atención al ciudadano a través de números de teléfono gratuitos. Se atribuye el número corto 010 del plan de numeración telefónico al servicio de información de las administraciones locales que solicitan su asignación, lo que hasta el presente solo se ha hecho por algunos ayuntamientos.

El rango numérico 060 se ha instaurado como punto en común para integrar los servicios de atención telefónica de las distintas administraciones a precio asequible. Sin embargo, su proceso de implantación no se ha completado, lo que equivale a que el servicio se preste con cargo al ciudadano. La ventaja de la existencia de un número corto y común facilita las relaciones Administración/ciudadano.

12. Uno de los asuntos que son motivo de una mayor atención, en los últimos años, es el **precio de las llamadas telefónicas a los servicios de atención al cliente** de las compañías. La nueva ley insiste en el carácter gratuito de este tipo de llamadas, una vigilancia eficaz tiene que lograr su efectivo cumplimiento.
13. Los beneficiarios del **abono social** son personas jubiladas y pensionistas con rentas bajas. Una mínima variación de sus pensiones supone su exclusión como perceptores de este abono. No hay que olvidar que al tratarse de personas mayores son muchos los que precisan asistencia telefónica, por lo que hay que aplicar criterios de justicia social y de necesidad. La Administración tiene que continuar realizando esfuerzos para dar solución a estas situaciones. El estado social ha de garantizar que los ciudadanos vean cubierto un servicio básico como es el telefónico.
14. Una de las consecuencias de la evolución del sector de las telecomunicaciones es que **el servicio de telefonía fija se ha visto postergado en beneficio de la telefonía móvil**. Para muchos ciudadanos este medio continúa siendo el mecanismo de contacto habitual. A esto se une que el servicio de telefonía fija forma parte del servicio universal. Estos datos son suficientes para que los operadores y la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, como órgano supervisor, presten una especial atención a la calidad y regularidad del servicio, máxime cuando existen consumidores vulnerables, como son las

personas mayores y las que reciben teleasistencia domiciliaria, que se benefician de manera directa y continuada de la telefonía fija. Además, hay sistemas de alarma que, para encontrarse activados, precisan de un correcto funcionamiento.

15. **El servicio de telefonía móvil no integra el concepto normativo de servicio universal**, pero los datos objetivos indican que este servicio cuenta con un mayor número de líneas de telefonía activas que las correspondientes al servicio de telefonía fija. Al tratarse de un ámbito liberalizado y no sujeto al control administrativo, las compañías no abarcan la cobertura en la totalidad de las áreas geográficas. Las incidencias derivadas de los problemas de cobertura suponen que el servicio no sea ciertamente prestado. En numerosas ocasiones, los ciudadanos evidencian que si hubieran tenido conocimiento de la existencia de zonas en sombra no habrían contratado estos servicios.
16. Es una práctica generalizada que se faciliten gratuitamente terminales móviles a los abonados. **El abonado tiene derecho a la garantía del terminal prevista en la legislación de consumo** y a que el aparato sea liberado sin coste alguno, una vez cumplido lo estipulado en el compromiso de permanencia. El precio del aparato se ha cobrado al abonado de forma diferida, circunstancia que debe ser conocida por el cliente para que pueda defender el cumplimiento de sus derechos en este ámbito.
17. **Un servicio de internet de banda ancha en condiciones óptimas de velocidad requiere la dotación de las infraestructuras idóneas**, lo que no siempre existe, de manera que no en todas las zonas se puede prestar el servicio con la calidad y velocidad que se presenta en la publicidad general. Para dar a conocer al ciudadano el servicio que puede obtener en función de la localidad y de la velocidad que efectivamente están en condiciones de ofrecer, las compañías tienen que estudiar de manera individualizada las solicitudes de los futuros abonados. El control de los órganos administrativos resulta prioritario, dada la concurrencia de compañías y servicios con diferentes precios en el mercado en todo el territorio. La falta de supervisión permite prácticas contrarias a la normativa de telecomunicaciones y de consumo.
18. La situación de **desprotección de los ciudadanos frente a las actuaciones de los operadores en la contratación de los servicios de**

telecomunicaciones es un problema. La contratación vía telefónica es farragosa, irregular y, en ocasiones, de difícil ejecución. El cliente puede desconocer las condiciones aplicadas y los derechos y obligaciones contraídos. A veces se puede producir vicio en el consentimiento, puesto que, en realidad, no cuenta con una información completa, clara y fácilmente inteligible que haga posible el conocimiento global de las condiciones contractuales.

Los operadores muchas veces no respetan el derecho legal de desistimiento del usuario. Una vez que los ciudadanos se comprometen a la contratación de unos servicios y deciden desistir dentro de un plazo predeterminado, se encuentran con la imposibilidad de ejercer este derecho. Se ven abocados a cumplir con lo estipulado en el contrato a pesar de haber manifestado su voluntad de no iniciar esta relación jurídica.

19. En la **publicidad** de las compañías no se refleja, en muchos casos, las condiciones que serán efectivamente aplicadas. El precio total de los servicios no se publicita de manera clara, sino por diversos conceptos e impuestos excluidos. Esta información sesgada sobre la cuantía de la facturación supone desinformación para el ciudadano y, en definitiva, una publicidad engañosa que le induce a error. Se trata de una práctica poco ortodoxa en detrimento del ciudadano.
20. Al tratarse de un mercado en libre competencia, en el que existen muchas compañías que ofrecen los mismos servicios a un público de millones de personas, **las compañías presionan para la captación de clientes** y conseguir su fidelización posterior. Al conocer los operadores la intención de un abonado de finalizar la relación contractual y tramitar un alta con otra compañía, efectúan una contraoferta que mejora las condiciones pactadas y las ofrecidas por la competencia. Las nuevas condiciones ofrecidas deben ser puestas en conocimiento del ciudadano de una manera comprensible y concreta, y posteriormente han de resultar efectivamente cumplidas.
21. El procedimiento que siguen las compañías para tramitar el alta en los servicios a contratar es fácil y rápido, lo que no se corresponde con los **obstáculos para rescindir los contratos por vía telemática, postal y telefónica**. Esta actuación conculca la libertad de contratación del ciudadano y

le obliga a adquirir unos productos que no son de su interés. El procedimiento para causar baja tiene que ser el mismo que el previsto para el alta.

22. **Las personas contactan con carácter habitual a través de las redes sociales.** En esta nueva forma de comunicación algunas personas utilizan el anonimato o identidades falsas, lo que supone un peligro potencial para los usuarios. Una educación adecuada para su uso evita riesgos no deseados.

8. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que a continuación se incluyen están **dirigidas a la SETSI, a los diferentes órganos de consumo de las comunidades autónomas, a la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición**, que ha venido a sustituir al Instituto Nacional de Consumo, **a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y, en el ámbito de sus competencias, a la Agencia Española de Protección de Datos.**

1. Coordinación administrativa

1.1. Impulsar un sistema de colaboración y coordinación permanente entre la SETSI, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición, los órganos de las comunidades autónomas y la Agencia Española de Protección de Datos, para evitar decisiones contradictorias y duplicidades, así como su inhibición.

1.2. Aclarar el reparto de facultades y responsabilidades de las administraciones públicas en interés del ciudadano, y trasladar al órgano competente las peticiones y reclamaciones que se reciban o, al menos, dirigir adecuadamente al ciudadano a los mismos.

2. Funcionamiento de las oficinas con competencia en materia de telecomunicaciones

2.1. Personal. Dotar los diferentes órganos con competencia en materia de telecomunicaciones del personal adecuado para desarrollar la labor encomendada. Dar formación continua a este personal.

2.2. Atención al ciudadano. Extender los números cortos de atención al ciudadano y reducir la variedad existente.

2.3. Hacer un estudio de los motivos de la escasa utilización de los medios telemáticos para consultas y reclamaciones, y efectuar una labor divulgativa de la posibilidad de esta vía.

2.4. Recogida de datos. Crear un buzón para recabar la opinión de los usuarios sobre la utilidad de los procedimientos, valorar el contenido de las locuciones telefónicas, evaluar las reclamaciones, etcétera.

3. Funciones de la SETSI

Ejercer las competencias de supervisión y control del sector de las telecomunicaciones desde la perspectiva de los usuarios, impidiendo las prácticas inadecuadas de las compañías cuando estas son conocidas por la SETSI, aunque puedan no constituir una infracción.

4. Procedimiento ante la SETSI

Dictar resolución expresa en los procedimientos y cumplir los plazos de resolución de los mismos.

5. Procedimiento sancionador de la SETSI y de las CC. AA.

Iniciar las actuaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos contrarios a la normativa, tanto a instancia de parte como de oficio. Adecuar la imposición de sanciones al perjuicio ocasionado y al beneficio indebidamente obtenido por las compañías, de tal suerte que produzcan el efecto disuasorio que acompaña al derecho sancionador.

6. Procedimiento arbitral

Impulsar la suscripción al sistema arbitral de consumo y no permitir la adhesión parcial. En tanto se apruebe la reforma, los usuarios tienen que conocer el nombre de los operadores adheridos al sistema, información imprescindible antes de contratar. Los operadores tienen que incluir en su web de forma clara y accesible si han suscrito el sistema arbitral.

7. Ejecución de los laudos arbitrales

7.1. Establecer el seguimiento obligatorio del cumplimiento del laudo para los órganos de consumo, con el fin de evitar la vía judicial.

7.2. Poner a disposición de los ciudadanos los impresos de solicitud de ejecución de los laudos en los juzgados con competencia para ello.

8. Administración electrónica

8.1. Implantar la administración electrónica para el cumplimiento de obligaciones públicas de forma paulatina.

8.2. Establecer puntos con terminal informático en los ayuntamientos o en dependencias administrativas para el uso general con la ayuda de algún funcionario. Facilitar los medios a quien desee relacionarse telemáticamente con la Administración, sin obligar a los ciudadanos a invertir en un equipo informático.

9. Abono social

Adaptar automáticamente el límite para resultar beneficiario del abono social a las variaciones que sufran las pensiones que dan derecho a ello.

10. Prestación del servicio

Vigilancia de las Administraciones públicas sobre el comportamiento de las compañías de telecomunicaciones.

10.1. Telefonía fija

Cumplir los plazos previstos para la instalación de líneas con independencia de su ubicación, portabilidad y traspaso de líneas, y fijar un plazo para reparar las averías.

10.2. Telefonía móvil

a) Supervisar por la SETSI que en la publicidad de los operadores se facilite la información al momento de contratar sobre las zonas en sombra de su red. Ampliar la cobertura a todas las áreas geográficas.

b) Clarificar los derechos de los abonados en cuanto a los terminales móviles entregados por los operadores como complemento de los contratos.

10.3. Internet

a) Extender de forma real la banda ancha para que todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de residencia, reciban el servicio de internet en condiciones óptimas de velocidad, calidad e igualdad.

b) Adoptar medidas educativas, económicas y sociales para paliar la brecha digital.

10.4. Control de precios de los servicios

Desarrollar una supervisión adecuada sobre los precios.

10.5. Servicio de atención al cliente de las compañías

a) Preparar y formar adecuadamente al personal destinado en este servicio y que la información que se facilita por esta vía sea homogénea, completa y clara. Controlar la práctica del cambio de informador constantemente.

b) Requerir a los operadores el establecimiento de oficinas físicas donde los clientes puedan recibir información directa, contratar los servicios y formular reclamaciones.

10.6. Publicidad

a) Controlar el contenido de la oferta comercial para que sea veraz y que el ciudadano pueda conocer desde el inicio de su relación con la compañía el coste total de cada servicio, impuestos incluidos.

b) Impedir la publicidad no deseada y las llamadas constantes ofreciendo servicios cuando los clientes los han rechazado previamente.

10.7. Contratación

a) Realizar por parte de la SETSI un estudio sobre el procedimiento que se sigue para la contratación telefónica y dictar unas reglas de obligado cumplimiento para las compañías.

b) Posponer la formalización del contrato hasta el momento en que el cliente remite la copia firmada a la compañía o responda al correo electrónico manifestando su conformidad. La novación de las condiciones de los contratos, consecuencia de una contraoferta, debe constar por escrito y no admitir el consentimiento telefónico.

c) Regular el uso de las grabaciones y, en todo caso, poner a disposición del ciudadano las grabaciones consentidas por él. El interlocutor inicial que contacta con el futuro cliente debe procurarse que sea la misma persona durante todo el proceso de contratación.

d) Respetar los plazos de desistimiento y dejar de penalizar una supuesta baja cuando no ha existido contrato.

e) Facilitar el procedimiento de las bajas por distintas vías en los servicios contratados y retrotraer sus efectos al momento de la solicitud. Prorratear la penalización por incumplimiento del compromiso de permanencia.

f) Hacer constar en el contrato la autorización para incluir las deudas en los ficheros de morosos.

11. Registro de impagados

11.1. Exigir la veracidad de los datos que constan en los registros de impagados, obligando a las compañías a comunicar el pago de la deuda a los encargados de los ficheros de morosos para la cancelación automática.

11.2. Fijar un procedimiento claro, gratuito y rápido de responsabilidad patrimonial de quien introduce los datos de una persona como deudor cuando no lo es, y de quien los mantiene cuando la deuda ya se ha pagado.

12. Protección de datos

12.1. Transparencia de las compañías. Informar al receptor en las llamadas publicitarias sobre su derecho a conocer la fuente que ha facilitado sus datos y respetar la negativa a recibir este tipo de llamadas; incluir en las páginas web una sección en la que los interesados puedan ejercer el control sobre sus datos.

12.2. Supervisar las cesiones de datos que hacen las compañías. Evitar que las personas que no autorizan la cesión de sus datos encuentren estos en el mercado. Controlar la Lista Robinson por la Agencia Española de Protección de Datos.

12.3. Limitar y vigilar la práctica para la persecución de las deudas mediante llamadas a conocidos, familiares y vecinos. En estos casos imponer una sanción disuasoria de estos comportamientos.

13. Redes sociales

13.1. Educar sobre el adecuado uso de las redes sociales y concienciar sobre la importancia de los propios datos de carácter personal, y supervisar la edad de acceso a las mismas.

13.2. Arbitrar un sistema de control del anonimato y de los alias para que no se utilicen identidades falsas, a través de un sistema de identificación obligatoria en las comunicaciones, que quede registrado en las redes sociales.

13.3. Establecer algún medio de denuncia rápida para prevenir la comisión de delitos en la red, ya que cuando la denuncia es inmediata es más fácil localizar a la persona que está actuando de forma ilegítima.

ANEXOS

Anexo I. Datos de quejas

Datos de quejas presentadas en el Defensor del Pueblo sobre problemas relativos a telecomunicaciones. Años 2010-2013

AÑOS			
2010	2011	2012	2013
933	769	642	559

La mayor parte de las quejas versan sobre facturación y dificultad para dar de baja los servicios contratados, así como por la prestación del servicio universal. En materia de internet la necesidad de expansión de banda ancha constituye el núcleo principal de las quejas.

Anexo II. Legislación referida

II.1. Artículo 25 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones

Artículo 25. *Concepto y ámbito de aplicación.*

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

Bajo el mencionado concepto de servicio universal se deberá garantizar, en los términos y condiciones que mediante real decreto se determinen por el Gobierno, que:

a) Todos los usuarios finales puedan obtener una conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas desde una ubicación fija siempre que sus solicitudes se consideren razonables en los términos que mediante real decreto se determinen y que, incluirán, entre otros factores, el coste de su provisión. La conexión debe permitir realizar comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a Internet. La conexión a la red pública de comunicaciones con capacidad de acceso funcional a Internet deberá permitir comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad en sentido descendente de 1 Mbit por segundo. El Gobierno podrá actualizar esta velocidad de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, y las condiciones de competencia en el mercado, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios.

b) Se satisfagan todas las solicitudes razonables de prestación de un servicio telefónico disponible al público a través de la conexión a que se refiere el párrafo anterior, de modo que se permita efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales.

c) Se ponga a disposición de los abonados al servicio telefónico disponible al público una guía general de números de abonados, ya sea impresa o electrónica, o ambas, que se actualice, como mínimo, una vez al año. Mediante real decreto se determinarán los colectivos de abonados que pueden solicitar que se le entregue la guía impresa. Asimismo, que se ponga a disposición de todos los usuarios finales de dicho servicio, incluidos los usuarios de teléfonos públicos de pago, al menos un servicio de información general sobre números de abonados. Todos los abonados al servicio telefónico disponible al público tendrán derecho a figurar en la mencionada guía general, sin perjuicio, en todo caso, del respeto a las normas que regulen la protección de los datos personales y el derecho a la intimidad.

d) Exista una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago u otros puntos de acceso público a la telefonía vocal en todo el territorio nacional, que satisfaga razonablemente las necesidades de los usuarios finales en lo relativo a la cobertura geográfica, al número de

aparatos u otros puntos de acceso, y a la calidad de los servicios, garantice la accesibilidad de estos teléfonos por los usuarios con discapacidades y permita efectuar gratuitamente llamadas de emergencia desde los teléfonos públicos de pago sin tener que utilizar ninguna forma de pago utilizando el número único de llamadas de emergencia 112 y otros números de emergencia españoles.

e) Los usuarios finales con discapacidad tengan acceso a los servicios incluidos en los párrafos b), c) y d) de este apartado, a un nivel equivalente al que disfrutaban otros usuarios finales.

f) Se ofrezcan a los consumidores que sean personas físicas, de acuerdo con condiciones transparentes, públicas y no discriminatorias, opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación comercial con objeto de garantizar, en particular, que las personas con necesidades sociales especiales puedan tener acceso a la red y a los servicios que componen el concepto de servicio universal. Con el mismo objeto podrán aplicarse, cuando proceda, limitaciones de precios, tarifas comunes, equiparación geográfica u otros regímenes similares a las prestaciones incluidas en este artículo.

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo supervisará la evolución y el nivel de la tarificación al público de los conceptos que forman parte del servicio universal, bien sean prestados por el operador designado, o bien se encuentren disponibles en el mercado en caso de que no se hayan designado operadores en relación con estos servicios, en particular en relación con los niveles nacionales de precios al consumo y de rentas.

2. Mediante real decreto se podrán adoptar medidas a fin de garantizar que los usuarios finales con discapacidad también puedan beneficiarse de la capacidad de elección de operadores de que disfruta la mayoría de los usuarios finales. Asimismo, podrán establecerse sistemas de ayuda directa a los consumidores que sean personas físicas con rentas bajas o con necesidades sociales especiales.

3. Todas las obligaciones que se incluyen en el servicio universal estarán sujetas a los mecanismos de financiación que se establecen en el artículo 27.

4. El Gobierno, de conformidad con la normativa comunitaria, podrá revisar el alcance de las obligaciones de servicio universal.

II.2. Artículo 26 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones

Artículo 26. Designación de los operadores encargados de la prestación del servicio universal.

1. Cuando la prestación de cualquiera de los elementos integrantes del servicio universal no quede garantizada por el libre mercado, el Ministerio de Industria, Energía y

Turismo designará uno o más operadores para que garanticen la prestación eficiente de dichos elementos del servicio universal, de manera que quede cubierta la totalidad del territorio nacional. A estos efectos podrán designarse operadores diferentes para la prestación de diversos elementos del servicio universal y abarcar distintas zonas del territorio nacional.

2. El sistema de designación de operadores encargados de garantizar la prestación de los servicios, prestaciones y ofertas del servicio universal se establecerá mediante real decreto, con sujeción a los principios de eficiencia, objetividad, transparencia y no discriminación sin excluir a priori la designación de ninguna empresa. En todo caso, contemplará un mecanismo de licitación pública para dichos servicios, prestaciones y ofertas. Estos procedimientos de designación garantizarán que la prestación del servicio universal se haga de manera rentable y se podrán utilizar como medio para determinar el coste neto derivado de las obligaciones asignadas, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 27.1.

3. Cuando el operador designado para la prestación del servicio universal se proponga entregar una parte o la totalidad de sus activos de red de acceso local a una persona jurídica separada de distinta propiedad, informará con la debida antelación al Ministerio de Industria, Energía y Turismo con el fin de evaluar las repercusiones de la operación prevista en el suministro de acceso desde una ubicación fija y la prestación de servicios telefónicos, de conformidad con el artículo 25. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo, como consecuencia de la evaluación realizada, podrá imponer, modificar o suprimir obligaciones al operador designado.

4. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo podrá establecer objetivos de rendimiento aplicables al operador u operadores designados para la prestación del servicio universal.

5. El Ministerio de Industria, Energía y Turismo notificará a la Comisión Europea las obligaciones de servicio universal impuestas al operador u operadores designados para el cumplimiento de obligaciones de servicio universal, así como los cambios relacionados con dichas obligaciones o con el operador u operadores designados.

II.3. Artículo 47 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones

Artículo 47. Derechos específicos de los usuarios finales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público.

1. Los derechos específicos de los usuarios finales de redes y servicios de comunicaciones electrónicas se establecerán por real decreto que regulará:

a) El derecho a celebrar contratos por parte de los usuarios finales con los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, así como el contenido mínimo de dichos contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 53.

b) El derecho a resolver el contrato en cualquier momento. Este derecho incluye el de resolverlo anticipadamente y sin penalización en el supuesto de modificación de las condiciones contractuales impuestas por el operador por motivos válidos especificados en aquél y sin perjuicio de otras causas de resolución unilateral.

c) El derecho al cambio de operador, con conservación de los números del plan nacional de numeración telefónica en los supuestos en que así se contemple en el plazo máximo de un día laborable. No se podrá transferir a los usuarios finales a otro operador en contra de su voluntad.

Los usuarios finales deberán recibir información adecuada sobre el cambio de operador, cuyo proceso es dirigido por el operador receptor, antes y durante el proceso, así como inmediatamente después de su conclusión.

Los contratos de los usuarios finales con los operadores cedentes, en lo relativo a los servicios afectados por la conservación de los números, quedarán automáticamente resueltos una vez concluido el proceso de cambio de operador.

El retraso en la conservación de los números y los abusos de la conservación por parte de los operadores o en su nombre, dará derecho a los abonados a una compensación en los términos que se establezcan mediante real decreto, en el que se fijarán asimismo los supuestos en que dicha compensación será automática. Las condiciones y procedimientos para la resolución de los contratos no deberán constituir un factor disuasorio para cambiar de operador.

d) El derecho a la información, que deberá ser veraz, eficaz, suficiente, transparente, comparable, sobre los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54.

e) Los supuestos, plazos y condiciones en que el usuario, previa solicitud, podrá ejercer el derecho de desconexión de determinados servicios, contemplándose la necesidad de petición expresa para el acceso a servicios de distinta consideración.

f) El derecho a la continuidad del servicio, y a obtener una compensación automática por su interrupción, en los supuestos que se determinen mediante real decreto.

g) Los supuestos de aprobación por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo de las condiciones generales de los contratos, entre los que se incluirán los celebrados entre los usuarios finales y los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas con obligaciones de servicio público.

La aprobación administrativa a la que se refiere el párrafo anterior no excluye el control ni administrativo ni judicial de las condiciones generales de la contratación contenidas en los citados contratos, conforme a la normativa vigente.

h) El derecho a recibir información completa, comparable, pertinente, fiable, actualizada y de fácil consulta sobre la calidad de los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y sobre las medidas adoptadas para garantizar un acceso equivalente para los usuarios finales con discapacidad.

i) El derecho a elegir un medio de pago para el abono de los correspondientes servicios entre los comúnmente utilizados en el tráfico comercial.

j) El derecho a acceder a los servicios de emergencias de forma gratuita sin tener que utilizar ningún medio de pago.

k) El derecho a la facturación detallada, clara y sin errores, sin perjuicio del derecho a recibir facturas no desglosadas a petición del usuario.

l) El derecho a detener el desvío automático de llamadas efectuado a su terminal por parte de un tercero.

m) El derecho a impedir, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, la presentación de la identificación de su línea en las llamadas que genere o la presentación de la identificación de su línea al usuario que le realice una llamada.

Los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando se trate de llamadas de emergencia a través del número 112 o comunicaciones efectuadas a entidades que presten servicios de llamadas de urgencia que se determinen mediante real decreto.

Por un período de tiempo limitado, los usuarios finales no podrán ejercer este derecho cuando el abonado a la línea de destino haya solicitado la identificación de las llamadas maliciosas o molestas realizadas a su línea.

n) El derecho a impedir, mediante un procedimiento sencillo y gratuito, la presentación de la identificación de la línea de origen en las llamadas entrantes y a rechazar las llamadas entrantes en que dicha línea no aparezca identificada.

En este supuesto y en el anterior, los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas al público para efectuar llamadas nacionales a números de un plan nacional de numeración telefónica, así como los que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas, deberán cumplir las condiciones que mediante real decreto se determinen sobre la visualización, restricción y supresión de la identificación de la línea de origen y conectada.

2. Los operadores deberán disponer de un servicio de atención al cliente, gratuito para los usuarios, que tenga por objeto facilitar información y atender y resolver las quejas y reclamaciones de sus clientes.

Los servicios de atención al cliente mediante el canal telefónico deberán garantizar una atención personal directa, más allá de la posibilidad de utilizar complementariamente otros medios técnicos a su alcance para mejorar dicha atención. Los operadores pondrán a disposición de sus clientes métodos para la acreditación documental de las gestiones o reclamaciones realizadas, como el otorgamiento de un número de referencia o la posibilidad de enviar al cliente un documento en soporte duradero.

II.4. Artículo 55 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones

Artículo 55. Resolución de controversias.

1. Los usuarios finales que sean personas físicas tendrán derecho a disponer de un procedimiento extrajudicial, transparente, no discriminatorio, sencillo y gratuito para resolver sus controversias con los operadores que exploten redes o presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, cuando tales controversias se refieran a sus derechos específicos como usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas reconocidos en esta Ley y su normativa de desarrollo y de acuerdo con lo recogido en la normativa comunitaria.

A tal fin, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo establecerá mediante orden un procedimiento conforme al cual, los usuarios finales que sean personas físicas podrán someterle dichas controversias, con arreglo a los principios establecidos en el apartado anterior. Los operadores estarán obligados a someterse al procedimiento, así como a cumplir la resolución que le ponga fin. En cualquier caso, el procedimiento que se adopte establecerá el plazo máximo en el que deberá notificarse la resolución expresa, transcurrido el cual se podrá entender desestimada la reclamación por silencio administrativo, sin perjuicio de que la Administración de telecomunicaciones tenga la obligación de resolver la reclamación de forma expresa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La resolución que se dicte podrá impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio del derecho de los usuarios finales a someter las controversias al conocimiento de las Juntas arbitrales de consumo, de acuerdo con la legislación vigente en la materia. Si las Juntas arbitrales de consumo acuerdan conocer sobre la controversia, no será posible acudir al procedimiento del apartado anterior.

Anexo III. Cuestionario

1. Reclamaciones presentadas por los ciudadanos en materia de telecomunicaciones

- 1.1. Número total de reclamaciones recibidas durante los años 2010, 2011 y 2012.
- 1.2. Número de reclamaciones presentadas en cada ejercicio y número de resoluciones.
- 1.3. Número de reclamaciones por Compañías y años.
- 1.4. Número de reclamaciones pendientes de resolver del año anterior a 1 de enero del ejercicio siguiente.
- 1.5. Número de reclamaciones presentadas individualmente y número de las presentadas a través de Asociaciones de Consumidores. Desglose de datos.
- 1.6. Si existe personal adscrito para la tramitación de las reclamaciones de telecomunicaciones. Número de personas de ese organismo.
- 1.7. Canales de entrada de las reclamaciones y número por cada uno de ellos.

2. Incidencias en los servicios

- 2.1. Telefonía fija.
 - 2.1.1. Reclamaciones sobre el establecimiento de la línea: retrasos y zonas.
 - 2.1.3. Prestación del servicio universal: demoras significativas en la instalación del servicio, reparación de averías.
 - 2.1.4. Si se cumplen los plazos normativamente previstos en los procedimientos de portabilidad y traslado de líneas. En caso de contar con datos, concretar los operadores.
 - 2.1.5. Abono social: tiempo medio en la concesión del beneficio del abono social.
 - 2.1.6. Tercera edad y minusválidos: atención domiciliaria. Tiempo medio en la atención de estas peticiones.

2.1.7. Compañías propietarias de las líneas y reclamaciones sobre ello: si existen problemas para que los operadores liberen sus líneas a favor de otros para prestar los servicios. Datos sobre compañías.

2.1.8. Si existen reclamaciones sobre cambios de operador sin requerimiento ni autorización del cliente.

2.1.9. Precio de la línea del operador dominante y si hay diferencias entre las provincias de las CC. AA.

2.1.10. Otras incidencias destacables.

2.2. Telefonía móvil.

2.2.1. Si existen problemas de cobertura: localidades y operadores.

2.2.2. Si los operadores prestan el servicio en toda la Comunidad. Indicar, si hay datos, provincias.

2.2.3. SMS y MMS; problemas facturación y consentimiento.

2.2.4. Colectivos vulnerables: si se han apreciado problemas derivados de contratación fraudulenta: personas de la tercera edad, discapacitados y menores.

2.2.5. Operador más significativo y precios del servicio respecto a los demás.

2.2.6. Otras incidencias destacables.

2.3. Internet ADSL.

2.3.1. Cobertura: extensión del servicio universal de banda ancha. Datos relativos a la extensión del servicio en el territorio de las CC. AA. por provincias.

2.3.2. Si todos los operadores prestan los servicios en el territorio. Delimitación por provincias.

2.3.3. Precios.

2.3.4. Otras incidencias.

2.4. Terminales asociados a contrato. Gratuidad de los terminales y responsabilidad de las compañías sobre las incidencias surgidas con los terminales móviles.

3. Procedimiento de arbitraje en relación con las telecomunicaciones

3.1. Número de laudos favorables y desfavorables para los consumidores en cada ejercicio, en relación con los procedimientos iniciados y operador.

3.2. Laudos favorables dictados en los procedimientos iniciados por las asociaciones e individualmente.

3.3. Plazos en los que se dictan los laudos. Si se adecua a lo previsto normativamente.

3.4. Si por parte de ese organismo se realiza seguimiento de la ejecución de los laudos dictados en este ámbito. En tal caso, si el requerimiento de información a los operadores se hace previa petición de los consumidores o si se trata de un procedimiento habitual.

3.5. Si se tienen datos relativos a expedientes que los interesados continúan tramitando por vía judicial al no haber visto satisfecha la pretensión en el ámbito de consumo.

3.6. Si se han apreciado problemas en la delimitación de competencias entre órganos administrativos en esta materia. Concreción.

3.7. Si se aprecia la necesidad de una coordinación de las actuaciones entre los distintos órganos administrativos. Sugerencias que se estime oportuno trasladar a esta Institución.

4. Servicio de atención al público sobre las telecomunicaciones

4.1. Número de consultas recibidas en cada ejercicio desglosando: las formuladas por internet y las que se atienden telefónicamente.

4.2. Si las consultas son formuladas individualmente o a través de asociaciones. Datos.

4.3. Consultas telefónicas: números con prefijo provincial, gratuitos o de tarificación adicional.

4.4. Datos sobre el número de personas que realizan estas funciones. Consideraciones sobre la suficiencia o no de la dotación y si hay alguna persona asignada para la materia.

4.5. Formación del personal en atención al público. Cursos de formación continua sobre esta materia.

4.6. Reclamaciones relativas a la forma de prestar el servicio y, en su caso, medidas adoptadas por ese organismo.

5. Servicios de atención al cliente e información de los operadores

5.1. Servicio de atención al cliente: información y formación del personal. Idiomas en los que se ofrece el servicio y conocimiento de las lenguas oficiales cuando el servicio se presta desde el extranjero.

5.2. Si se ha verificado que los operadores en el momento de la contratación proporcionan información completa sobre:

- a) obligatoriedad de un período de permanencia en la compañía y consecuencias de su incumplimiento,
- b) procedimiento y plazos para la materialización de las bajas en los servicios inicialmente contratados,
- c) precio final de los servicios.

5.3. Canales previstos para la presentación de reclamaciones. En las reclamaciones telefónicas si los teléfonos tienen carácter gratuito, con prefijo provincial o números de tarificación adicional. Datos por operador.

5.4. Grabaciones de las conversaciones de los usuarios en el momento de la contratación: posibilidad de acceso de los interesados a su contenido como prueba.

5.5. Otras consideraciones.

6. Comercio electrónico

6.1. Número de reclamaciones presentadas en cada ejercicio y desglose de las formuladas individualmente o por asociaciones.

6.2. Campañas de información a los consumidores sobre sus derechos y obligaciones en este ámbito y consecuencias jurídicas de la contratación en la Red.

6.3. Si existe algún mecanismo de cooperación e información con los organismos de consumo de otros países sobre páginas que pueden resultar fraudulentas.

6.4. Denuncias trasladadas al Ministerio Fiscal.

6.5. Otras consideraciones.

7. Publicidad de los servicios de telecomunicaciones

7.1. Llamadas publicitarias no solicitadas. Desglose por operadores.

7.2. Correos electrónicos no solicitados. Desglose por operadores.

7.3. Incidencias derivadas de la falta de información al usuario sobre la posibilidad de que este tipo de publicidad se deje de recibir.

7.4. Medidas adoptadas ante los operadores que incumplen.

7.5. Denuncias trasladadas al fiscal.

7.6. Otras consideraciones.

8. Datos de carácter personal en materia de telecomunicaciones

8.1. Incorporación de datos en registros de morosos: si se tiene constancia de que la deuda reclamada es cierta, vencida y exigible.

8.2. En caso de que se incorporen los datos y se comprueba que el requerimiento de abono es improcedente cuál es la responsabilidad de los operadores por la realización de estas prácticas.

8.3. Tráfico de datos entre empresas. Información al usuario cuando se otorga el consentimiento.

8.4. Denuncias trasladadas al Ministerio Fiscal.

8.5. Otras consideraciones.

9. Procedimientos sancionadores seguidos contra compañías de telecomunicaciones

9.1. Número de procedimientos incoados.

9.2. Número de procedimientos resueltos.

9.3. Operador sancionado.

9.4. Número de procedimientos incoados tras una denuncia de un ciudadano y número de los iniciados de oficio sin denuncia previa. Datos.

9.5. Tipo de infracción cometida. Datos.

9.6. Sanciones impuestas.

10. Otros problemas detectados

Anexo IV. Definiciones

Abonado: persona física o jurídica que haya celebrado un contrato con un proveedor de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público para la prestación de dichos servicios.

Acceso: la puesta a disposición de otro operador, en condiciones definidas y sobre una base exclusiva o no exclusiva, de recursos o servicios con fines de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluyendo cuando se utilicen para el suministro de servicios de la sociedad de información o de servicios de contenidos de radiodifusión.

Agente económico: el fabricante, el representante autorizado, el importador y el distribuidor de equipos y aparatos de telecomunicación.

Autoridad Nacional de Reglamentación: el Gobierno, los departamentos ministeriales, órganos superiores y directivos y organismos públicos, que de conformidad con esta ley ejercen las competencias que en la misma se prevén.

Bucle local o bucle de abonado de la red pública de comunicaciones electrónicas fija: el circuito físico que conecta el punto de terminación de la red a un dispositivo de distribución o instalación equivalente de la red pública de comunicaciones electrónicas fija.

Consumidor: cualquier persona física o jurídica que utilice o solicite un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público para fines no profesionales.

Datos de localización: cualquier dato tratado en una red de comunicaciones electrónicas o por un servicio de comunicaciones electrónicas que indique la posición geográfica del equipo terminal de un usuario de un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público.

Derechos exclusivos: los derechos concedidos a una empresa por medio de un instrumento legal, reglamentario o administrativo que le reserve el derecho a prestar un servicio o a emprender una actividad determinada en una zona geográfica específica.

Derechos especiales: los derechos concedidos a un número limitado de empresas por medio de un instrumento legal, reglamentario o administrativo para una zona geográfica específica.

Dirección: cadena o combinación de cifras y símbolos que identifica los puntos de terminación específicos de una conexión y que se utiliza para encaminamiento.

Equipo terminal: equipo destinado a ser conectado a una red pública de comunicaciones electrónicas.

Especificación técnica: la especificación que figura en un documento que define las características necesarias de un producto.

Explotación de una red de comunicación electrónica: la creación, el aprovechamiento, el control o la puesta a disposición de dicha red.

Interconexión: la conexión física y lógica de las redes públicas de comunicaciones utilizadas por un mismo operador o por otro distinto, de manera que los usuarios de un operador puedan comunicarse con los usuarios del mismo operador o de otro distinto, o acceder a los servicios prestados por otro operador.

Interfaz de programa de aplicación (API): la interfaz de software entre las aplicaciones externas, puesta a disposición por los operadores de radiodifusión o prestadores de servicios, y los recursos del equipo avanzado de televisión digital para los servicios de radio y televisión digital.

Interferencia perjudicial: toda interferencia que suponga un riesgo para el funcionamiento de un servicio de radionavegación o de otros servicios de seguridad o que degrade u obstruya gravemente o interrumpa de forma repetida un servicio de radiocomunicación.

Llamada: una conexión establecida por medio de un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público que permita la comunicación bidireccional de voz.

Nombre: combinación de caracteres (cifras decimales, letras o símbolos) que se utiliza para identificar abonados, usuarios u otras entidades tales como elementos de red.

Número: cadena de cifras decimales que, entre otros, pueden representar un nombre o una dirección.

Número geográfico: el número identificado en el plan nacional de numeración telefónica.

Números no geográficos: los números identificados en el plan nacional de numeración telefónica que no son números geográficos.

Operador: persona física o jurídica que explota redes públicas de comunicaciones electrónicas o presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y ha notificado al Ministerio de Industria, Energía y Turismo el inicio de su actividad o está inscrita en el Registro de operadores.

Operador con poder significativo en el mercado: operador que, individual o conjuntamente con otros, disfruta de una posición equivalente a una posición dominante.

Punto de terminación de la red: el punto físico en el que el abonado accede a una red pública de comunicaciones.

Recursos asociados: las infraestructuras físicas, los sistemas, dispositivos, los servicios asociados u otros recursos o elementos asociados con una red de comunicaciones

electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen la prestación de servicios a través de dicha red o servicio o tengan potencial para ello.

Red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos que no son activos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada.

Red pública de comunicaciones: una red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público y que soporta la transferencia de señales entre puntos de terminación de la red.

Servicios asociados: aquellos servicios asociados con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen el suministro de servicios a través de dicha red o servicio o tengan potencial para ello e incluyen, entre otros, la traducción de números o sistemas con una funcionalidad equivalente, los sistemas de acceso condicional y las guías electrónicas de programas, así como otros servicios tales como el servicio de identidad, localización y presencia.

Servicio de comunicaciones electrónicas: el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión.

Servicio telefónico disponible al público: el servicio disponible al público para efectuar y recibir, directa o indirectamente, llamadas nacionales o nacionales e internacionales a través de uno o más números de un plan nacional o internacional de numeración telefónica.

Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Teléfono público de pago: un teléfono accesible al público en general y para cuya utilización pueden emplearse como medios de pago monedas, tarjetas de crédito/débito o tarjetas de prepago, incluidas las tarjetas que utilizan códigos de marcación.

Usuario: una persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público.

Usuario final: el usuario que no explota redes públicas de comunicaciones ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público ni tampoco los revende.

Anexo V. Listado de Ayuntamientos con número de atención gratuito

Provincia	Código INE	Municipio
ARABA/ÁLAVA	01002	AMURRIO
ARABA/ÁLAVA	01004	ARTZINIEGA
ARABA/ÁLAVA	01010	AYALA
ARABA/ÁLAVA	01054	URKABUSTAIZ
ARABA/ÁLAVA	01059	VITORIA
ARABA/ÁLAVA	48074	ORDUÑA
ALACANT/ALICANTE	03031	BENIDORM
ALACANT/ALICANTE	03065	ELCHE/ELX
ALACANT/ALICANTE	03122	SAN VICENTE DEL RASPEIG/SANT VICENT DEL RASPEIG
ALACANT/ALICANTE	03128	TEULADA
ALMERÍA	04003	ADRA
ALMERÍA	04100	VERA
ASTURIAS	33024	GIJÓN
ÁVILA	05019	ÁVILA
BARCELONA	08015	BADALONA
BARCELONA	08019	BARCELONA
BARCELONA	08056	CASTELLDEFELLS
BARCELONA	08073	CORNELLÀ DE LLOBREGAT
BARCELONA	08077	ESPLUGUES DE LLOBREGAT
BARCELONA	08089	GAVÀ
BARCELONA	08096	GRANOLLERS
BARCELONA	08101	HOSPITALET DE LLOBREGAT
BARCELONA	08113	MANRESA
BARCELONA	08121	MATARÓ
BARCELONA	08123	MOLINS DE REI
BARCELONA	08125	MONTCADA I REIXAC
BARCELONA	08126	MONTGAT
BARCELONA	08157	PALLEJA
BARCELONA	08158	EL PAPIOL
BARCELONA	08169	EL PRAT DE LLOBREGAT
BARCELONA	08180	RIPOLLET
BARCELONA	08187	SABADELL
BARCELONA	08194	SANT ADRIÀ DE BESÒS
BARCELONA	08196	SANT ANDREU DE LA BARCA
BARCELONA	08200	SANT BOI DE LLOBREGAT
BARCELONA	08205	SANT CUGAT DEL VALLÈS
BARCELONA	08211	SANT FELIU DE LLOBREGAT
BARCELONA	08217	SANT JOAN DESPÍ
BARCELONA	08221	SANT JUST DESVERN
BARCELONA	08244	SANTA COLOMA DE CERVELLO
BARCELONA	08245	SANTA COLOMA DE GRAMANET
BARCELONA	08263	SANT VICENÇ DELS HORTS
BARCELONA	08266	CERDANYOLA DEL VALLÈS

Provincia	Código INE	Municipio
BARCELONA	08270	SITGES
BARCELONA	08279	TERRASSA
BARCELONA	08289	TORRELLES DE LLOBREGAT
BARCELONA	08301	VILADECANS
BARCELONA	08307	VILANOVA Y LA GELTRÚ
BIZKAIA	01036	LLODIO
BIZKAIA	48011	ARRIGORRIAGA
BIZKAIA	48013	BARACALDO
BIZKAIA	48017	BERMEO
BIZKAIA	48020	BILBAO
BIZKAIA	48044	GETXO
BURGOS	09059	BURGOS
BURGOS	09219	MIRANDA DE EBRO
CACERES	10037	CÁCERES
CADIZ	11020	JEREZ
CADIZ	11022	LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN
CADIZ	11030	ROTA
CANTABRIA	39075	SANTANDER
CASTELLÓ/CASTELLÓN	12040	CASTELLÓN DE LA PLANA/CASTELLÓ DE LA PLANA
CASTELLÓ/CASTELLÓN	12084	ONDA
CIUDAD REAL	13034	CIUDAD REAL
CÓRDOBA	14056	PUENTE GENIL
CORUÑA, A	15002	AMES
CORUÑA, A	15030	CORUÑA, A
CORUÑA, A	15078	SANTIAGO DE COMPOSTELA
GRANADA	18003	ALBOLOTE
GRANADA	18022	ATARFE
GRANADA	18087	GRANADA
GRANADA	18122	LOJA
GRANADA	18127	MARACENA
GUADALAJARA	19046	AZUQUECA DE HENARES
GIPUZKOA	20030	EIBAR
GIPUZKOA	20036	HONDARRIBIA
GIPUZKOA	20045	IRUN
GIPUZKOA	20055	ARRASATE/MONDRAGÓN
GIPUZKOA	20069	DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN
GIPUZKOA	20072	URNIETA
GIPUZKOA	20077	URRETXU
HUELVA	21005	ALMONTE
HUELVA	21044	LEPE
HUESCA	22125	HUESCA
ILLES BALEARS	07003	ALCUDIA
ILLES BALEARS	07040	PALMA DE MALLORCA
JAÉN	23092	ÚBEDA
LA RIOJA	26018	ARNEDO
LA RIOJA	26036	CALAHORRA
LA RIOJA	26089	LOGROÑO
LAS PALMAS	35011	INGENIO
LAS PALMAS	35022	SANTA LUCÍA DE TIRAJANA

Provincia	Código INE	Municipio
LEÓN	24089	LEÓN
LEÓN	24142	S. ANDRÉS DEL RABANEDO
LLEIDA	25120	LLEIDA
LLEIDA	25203	LA SEU D'URGELL
LUGO	27028	LUGO
MADRID	28005	ALCALÁ DE HENARES
MADRID	28006	ALCOBENDAS
MADRID	28007	ALCORCÓN
MADRID	28014	ARGANDA DEL REY
MADRID	28022	BOADILLA DEL MONTE
MADRID	28058	FUENLABRADA
MADRID	28074	LEGANÉS
MADRID	28079	MADRID
MADRID	28092	MÓSTOLES
MADRID	28096	NAVALCARNERO
MADRID	28106	PARLA
MADRID	28113	PINTO
MADRID	28115	POZUELO DE ALARCÓN
MADRID	28123	RIVAS VACIAMADRID
MADRID	28148	TORREJÓN DE ARDOZ
MADRID	28149	TORREJÓN DE LA CALZADA
MADRID	28181	VILLAVICIOSA DE ODÓN
MADRID	28903	TRES CANTOS
MÁLAGA	29067	MÁLAGA
MÁLAGA	29069	MARBELLA
MÁLAGA	29084	RONDA
MELILLA	52001	MELILLA
MURCIA	30016	CARTAGENA
MURCIA	30019	CIEZA
MURCIA	30027	MOLINA DE SEGURA
MURCIA	30030	MURCIA
MURCIA	30039	TOTANA
NAVARRA	31201	PAMPLONA
NAVARRA	31232	TUDELA
OURENSE	32054	OURENSE
PONTEVEDRA	36057	VIGO
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38006	ARONA
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38011	CANDELARIA
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38017	GRANADILLA DE ABONA
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38022	ICOD DE LOS VINOS
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38023	S. CRISTÓBAL DE LA LAGUNA
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38031	LOS REALEJOS
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38032	ROSARIO, EL
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38038	S. C. DE TENERIFE
SANTA CRUZ DE TENERIFE	38040	SANTIAGO DEL TEIDE
SEGOVIA	40194	SEGOVIA
SEVILLA	41059	MAIRENA DEL ALJARAFE
SEVILLA	41091	SEVILLA
SEVILLA	41095	UTRERA
TARRAGONA	43038	CAMBRILS

Provincia	Código INE	Municipio
TARRAGONA	43123	REUS
TARRAGONA	43163	VENDRELL, EL
TERUEL	44216	TERUEL
TOLEDO	45081	ILLESCAS
TOLEDO	45168	TOLEDO
TOLEDO	45173	TORRIJOS
VALÈNCIA/VALENCIA	46013	ALBORAYA
VALÈNCIA/VALENCIA	46017	ALZIRA
VALÈNCIA/VALENCIA	46021	ALDAYA
VALÈNCIA/VALENCIA	46078	BURJASSOT
VALÈNCIA/VALENCIA	46131	GANDÍA
VALÈNCIA/VALENCIA	46145	XÀTIVA
VALÈNCIA/VALENCIA	46186	PAIPORTA
VALÈNCIA/VALENCIA	46190	PATERNA
VALÈNCIA/VALENCIA	46216	ROCAFORT
VALÈNCIA/VALENCIA	46223	SEDAVÍ
VALÈNCIA/VALENCIA	46244	TORRENT
VALÈNCIA/VALENCIA	46250	VALENCIA/VALÈNCIA
VALLADOLID	47076	LAGUNA DE DUERO
VALLADOLID	47186	VALLADOLID
ZARAGOZA	50251	TARAZONA
ZARAGOZA	50297	ZARAGOZA

