

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas

(Refundición)»

[COM(2016) 590 final — 2016/0288 (COD)]

(2017/C 125/08)

Ponente único: **Jorge PEGADO LIZ**

Consulta	Parlamento Europeo: 24.10.2016 Consejo: 9.11.2016
Fundamento jurídico	Artículo 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.1.2017
Aprobado en el pleno	26.1.2017
Pleno n.º	522
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	162/3/23

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE manifiesta su acuerdo con el contenido general de la propuesta de la Comisión relativa al Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, con su oportunidad, con su modo de enfocar el tema y de efectuar la codificación y la refundición horizontal de las cuatro Directivas existentes (marco, autorización, acceso y servicio universal), agrupándolas en una sola y simplificando la estructura actual para mejorar su coherencia y accesibilidad, en consonancia con el objetivo de adecuación de la reglamentación (REFIT).

1.2 El CESE desea destacar, en particular, la dificultad del ejercicio de refundición de las distintas directivas consideradas y resaltar el excelente trabajo jurídico realizado por primera vez, pero llama la atención sobre la necesidad de una atenta revisión de las distintas versiones lingüísticas para perfeccionar algunos pequeños fallos de redacción.

1.3 El CESE comparte los principales objetivos de la propuesta con vistas a garantizar una mejor conectividad a internet para todos los ciudadanos y empresas en el marco del paquete de iniciativas destinado a hacer más atractiva para todas las empresas la inversión en nuevas infraestructuras de alta calidad en toda la Unión, tanto a escala local como más allá de las fronteras nacionales.

1.4 No obstante, lamenta que se haya optado por dejar fuera la Directiva relativa a la intimidad, lo que hubiera representado para los ciudadanos una clara señal de la acción positiva de la Unión al respecto. Esto priva a la propuesta de uno de los principales pilares de garantía de los intereses más importantes de los usuarios de la red, por lo que constituye uno de sus puntos débiles.

1.5 Lamenta asimismo que la Comisión se haya decantado por una directiva con distintos regímenes de armonización, dejando muchas cuestiones importantes a la discreción de los Estados miembros, de modo que no se impide la fragmentación de los mercados, en vez de haber optado por un reglamento directamente aplicable, estableciendo un nivel más alto de protección de los consumidores y contribuyendo así a una mayor integración del mercado único.

1.6 Como aspectos destacados del régimen propuesto, que el CESE apoya, cabe citar en particular:

- a) la preocupación por la accesibilidad de los servicios para los «usuarios con discapacidad» y, en consecuencia, la necesidad de definir mejor «los derechos de los usuarios finales», con la salvedad, fundamental, de que se aplicarán las normas de la Unión relativas a la protección de los consumidores, en especial las Directivas 93/13/CEE, 97/7/CE y 2011/83/UE;

- b) la pertinencia de la formulación de nuevos conceptos y definiciones, importantes para la aclaración y la interpretación del régimen jurídico;
- c) la modificación de los procedimientos de análisis del mercado y la codificación de las mejores prácticas actuales, a fin de garantizar que las obligaciones de acceso solo se impongan cuándo y dónde sean necesarias para atajar las deficiencias del mercado minorista y garantizar resultados al usuario final, asegurando al mismo tiempo unos resultados competitivos;
- d) la facilitación del uso compartido del espectro en redes de 5G y el fomento del acceso de los usuarios finales a la conectividad de base inalámbrica, cuya utilización compartida del espectro, sobre la base de una autorización general o de derechos individuales de uso, puede permitir una explotación intensiva y más eficiente de este recurso escaso;
- e) el refuerzo de la independencia de los reguladores nacionales y otras autoridades competentes destaca por las especiales garantías que se establecen en materia de nombramiento, limitación de los mandatos, autonomía de gestión y cese de los miembros de sus órganos de gestión.

1.7 En cambio, el CESE tiene serias reservas y fundadas dudas, en particular, sobre los aspectos relativos a:

- a) algunas innovaciones introducidas en el «servicio universal», que, con el pretexto de una supuesta modernización del régimen correspondiente, conducen de hecho a la sustitución de servicios e incluso a la supresión de su ámbito de aplicación de una serie de obligaciones, como teléfonos públicos de pago, guías telefónicas completas y servicios de información sobre números de abonados, al convertir en redundante el resultado que se pretende alcanzar;
- b) la definición de «acceso funcional a internet de banda ancha», dado que puede dar lugar a una mera lista arbitraria de servicios de internet accesibles, frente a una conexión de calidad mínima neutra, y conducir, en el futuro, a prácticas discriminatorias en perjuicio de los usuarios finales;
- c) la remisión a los servicios sociales o a la seguridad social, es decir, al presupuesto nacional a través de los impuestos, de la «ayuda a los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales con el fin de garantizar la asequibilidad de los servicios de acceso funcional a internet y de comunicaciones vocales, al menos en una ubicación fija», lo que sustrae a los proveedores de servicios tales obligaciones y les permite financiar únicamente los sectores rentables, lo que protege sus intereses y reduce el alcance del servicio universal y los derechos de los consumidores; del mismo modo, deberán cubrirse con fondos públicos los costes del servicio público, al suprimir la posibilidad de repartir los costes, anteriormente prevista;
- d) la elección del método de armonización máxima de los derechos de los usuarios finales con un nivel bajo de protección, lo cual reduce los derechos de los usuarios por deseo de simplificar y es contrario a la posición sistemáticamente defendida por el CESE;
- e) la abolición de determinadas obligaciones reglamentarias y la disminución de derechos o garantías anteriores con el pretexto, no demostrado, de que ya no son necesarias o de que están cubiertas por la legislación general de protección del consumidor, como por ejemplo, la supresión de la facultad de los reguladores nacionales de imponer directamente la regulación de los precios al público de los operadores con peso significativo en el mercado (PSM) o determinadas disposiciones relativas a los contratos, la transparencia, la equivalencia de acceso de los usuarios discapacitados, los servicios de guía telefónica y la interoperabilidad de los equipos de televisión digital;
- f) la deficiente regulación de determinadas prácticas denunciadas como abusivas en los contratos celebrados con los usuarios, como sucede con los límites máximos de duración de los contratos o de rescisión de estos, las renovaciones de contratos en caso de ofertas agregadas, la ausencia de sanciones para garantizar la eficiencia del proceso de cambio de proveedor para el usuario final y el mantenimiento de la obligación de compensación por el usuario final del «valor *pro rata temporis* del equipo subvencionado incluido en el contrato en el momento de su formalización y un reembolso *pro rata temporis* en concepto de cualquier otra ventaja promocional designada como tal en el momento de la formalización del contrato»;

- g) por último, el hecho de que la propuesta no responde al deseo expresado por el Consejo de un «Código europeo de derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas», con el objetivo de «contar con un instrumento sencillo y fácil de utilizar, a nivel de la UE, que agrupe todos los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas en los ámbitos de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y de la protección del consumidor».

2. Breve resumen de la propuesta de la Comisión

2.1 Propuesta de Directiva

2.1.1 En el marco de la Estrategia para el Mercado Único Digital (MUD)⁽¹⁾ y dadas las rápidas y profundas transformaciones recientes de las estructuras del mercado de las comunicaciones electrónicas y la aparición de tipos de agentes anteriormente desconocidos que compiten con los operadores de telecomunicaciones tradicionales, junto con el crecimiento en cantidad y popularidad de los servicios de contenidos en línea, se hacía necesaria una revisión y actualización del marco reglamentario de las comunicaciones electrónicas, cuya matriz data de 2009, a fin, en particular, de que los ciudadanos y las empresas pudieran disfrutar de un acceso sin fisuras a actividades en línea y desarrollar estas últimas en condiciones de competencia leal. Garantizar una mejor conectividad a internet para todos los ciudadanos y empresas es el principal objetivo perseguido por la Comisión con su propuesta publicada el 14 de septiembre de 2016⁽²⁾.

2.1.2 Esta propuesta forma parte de un paquete destinado a hacer más atractiva para todas las empresas la inversión en nuevas infraestructuras de alta calidad en toda la Unión, tanto a escala local como más allá de las fronteras nacionales, e integra asimismo una propuesta de Reglamento por el que se establece el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y una Comunicación de la Comisión titulada «La conectividad para un mercado único digital competitivo — hacia una sociedad europea del Gigabit». También se ha presentado un plan de acción para la implantación de servicios 5G en toda la Unión a partir de 2018 y una propuesta de Reglamento relativa al fomento de la conectividad a Internet de las comunidades locales — WIFI4EU.

2.1.3 Todos estos instrumentos contribuyen a los tres grandes objetivos estratégicos de conectividad para 2025:

- a) todos los principales agentes socioeconómicos deben tener acceso a una conectividad extremadamente alta, del orden de gigabits;
- b) todos los hogares europeos, rurales o urbanos, deben tener acceso a una conectividad que ofrezca una velocidad de descarga de al menos 100 Mbps, actualizable a velocidades del orden de gigabits;
- c) todas las zonas urbanas, así como las principales carreteras y ferrocarriles, deben tener cobertura ininterrumpida de 5G; como objetivo intermedio, la 5G debe estar comercialmente disponible al menos en una de las principales ciudades de cada Estado miembro de la UE en 2020.

2.1.4 La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y persigue realizar el mercado interior de las comunicaciones electrónicas y garantizar su funcionamiento, optando por una refundición horizontal de las cuatro Directivas existentes (marco, autorización, acceso y servicio universal), agrupándolas en una sola y simplificando la estructura actual, a fin de mejorar su coherencia y accesibilidad en consonancia con el objetivo de adecuación de la reglamentación (REFIT), de modo que adquiere la forma de un auténtico Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

2.1.5 En función de los temas tratados, la propuesta opta por distintas formas de armonización legislativa, que van desde la armonización plena selectiva, por ejemplo por lo que respecta a las normas de protección de los usuarios finales, hasta una armonización mínima de los cometidos de las autoridades nacionales de reglamentación (ANR) a un alto nivel, o una armonización máxima en las cuestiones relativas al espectro.

2.1.6 La propuesta se ha basado en una extensa consulta pública a las partes interesadas durante un período de doce semanas, en el asesoramiento especializado externo del Parlamento y del Consejo, además de en varios estudios que se exponen y comentan en detalle en la evaluación de impacto, así como en un panel de expertos de alto nivel constituido en el marco del estudio SMART 2015/0005.

⁽¹⁾ COM(2015) 192 final.

⁽²⁾ COM(2016) 590 final.

2.1.7 Con esta propuesta, la Comisión pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- a) un aumento de la competencia y una mayor previsibilidad de las inversiones;
- b) una mejor utilización de las radiofrecuencias;
- c) una mayor protección del consumidor en aquellos ámbitos en los que la legislación general de protección del consumidor resulta insuficiente, debido a las necesidades específicas del sector;
- d) un entorno en línea más seguro para los usuarios y unas normas más equitativas para todos los participantes.

2.1.8 En resumen, varias de las modificaciones propuestas, en particular las relativas al espectro, al servicio universal, al acceso, a los usuarios finales, a la numeración y a la gobernanza política, tienen por objeto introducir normas claras, facilitar a las partes la comprensión de sus derechos y obligaciones y evitar el exceso de reglamentación y las cargas administrativas.

2.1.9 Las modificaciones propuestas incluyen, en particular: la simplificación y orientación geográfica del Reglamento relativo al acceso; la utilización (en la medida de lo posible) de autorizaciones generales en vez de licencias individuales de espectro; el fomento de la comercialización secundaria de espectro; la supresión de determinadas obligaciones de servicio universal, como la necesidad de garantizar la oferta de teléfonos públicos y guías telefónicas físicas; la restricción del ámbito de aplicación del servicio universal; la aclaración del ámbito de aplicación del marco reglamentario y la supresión de obligaciones en materia de protección del consumidor, siempre que ya estén cubiertas por la legislación o sean atendidas de manera satisfactoria por el mercado; y la armonización y aclaración de las normas y la gobernanza de la comunicación de máquina a máquina (M2M).

2.1.10 La Comisión propone asimismo reforzar el papel de las autoridades nacionales de reglamentación y del ORECE a fin de garantizar una aplicación coherente y previsible de las normas en todo el mercado único digital, limitando la fragmentación y las incoherencias actuales para potenciar una gobernanza eficiente de las nuevas instituciones ⁽³⁾.

2.2 El método de refundición

2.2.1 La Comisión no se limitó a efectuar una mera «codificación» integrando el contenido de las distintas directivas anteriores en un todo armónico y coherente, pero sin alterar su contenido, como acostumbra a hacer en la mayoría de los casos. En lugar de ello, quiso hacer uso de la facultad que le confiere el Acuerdo interinstitucional firmado el 28 de noviembre de 2001 ⁽⁴⁾ para proceder, simultáneamente a la integración horizontal de los distintos actos anteriores en un solo acto legislativo, a modificaciones profundas y sustanciales de su régimen (las denominadas «modificaciones de fondo»).

2.2.2 En este ejercicio de simplificación legislativa, codificación y modificación sustancial del régimen jurídico de un acto legislativo, se debe respetar «íntegramente el procedimiento legislativo normal de la Comunidad» (apartado 5 del Acuerdo), recabando en particular el dictamen del CESE, y la propuesta de refundición se debe ajustar a una serie de criterios y normas expresamente enunciados en los apartados 6 y 7 del citado Acuerdo.

3. Observaciones generales

3.1 Aspectos que no se considerarán en el presente Dictamen

3.1.1 El CESE considera, tanto por las limitaciones impuestas a la extensión de sus dictámenes como por la propia naturaleza de la propuesta, que no debe pronunciarse de nuevo sobre la materia que pasa sin modificaciones de los actos legislativos anteriores a la presente propuesta, salvo cuando sea absolutamente necesario para la comprensión de alguno de los aspectos tratados.

3.1.2 En efecto, el CESE ya tuvo oportunidad en dictámenes anteriores de pronunciarse en detalle sobre todas esas cuestiones, por lo que se limita a confirmar sus posiciones en lo que a ellas atañe.

3.1.3 Tampoco se pronunciará aquí, en detalle, sobre los aspectos relacionados con la estructura y el funcionamiento del ORECE, que se analizarán detenidamente en el Dictamen que está elaborando de forma paralela a este.

⁽³⁾ COM(2016) 591 final.

⁽⁴⁾ DO C 77 de 28.3.2002, p. 1.

3.2 Valoración de la orientación general de la propuesta examinada

3.2.1 El CESE desea comenzar por felicitar a la Comisión por la oportunidad de su iniciativa, ampliamente justificada por razones de mercado, evolución tecnológica y protección jurídica de los usuarios de las comunicaciones electrónicas, que hacen necesaria una refundición del marco jurídico que garantice a los ciudadanos un acceso sin fisuras a actividades en línea y permita a las empresas desarrollar dichas actividades en condiciones de competencia leal, pero también por la técnica utilizada de refundición, que constituye un instrumento muy adecuado en el marco general del REFIT, debiendo lamentar tan solo el poco uso que de él hace la Comisión.

3.2.2 En este aspecto concreto, el CESE desea felicitar a la Comisión por la corrección formal del difícil ejercicio de refundición que ha efectuado, con un riguroso cumplimiento formal de las normas establecidas, lamentando solo que no adopte el procedimiento de la publicación simultánea de una versión «limpia» de más fácil lectura, como el CESE ha sugerido varias veces.

3.2.3 También desea manifestar su acuerdo con la mayoría de nuevas normas introducidas en la propuesta de nuevo acto legislativo y con el modo en que ha hecho compatibles esos mecanismos jurídicos con otras políticas comunitarias, ya sea la normativa específica en vigor en el sector, ya sean, en particular, los principios del Derecho de la competencia y la legislación horizontal en materia de protección del consumidor.

3.2.4 El CESE considera, no obstante, que se habría ganado en simplicidad y certidumbre jurídicas si, en vez de elegir la opción —por lo demás no debidamente justificada— de una Directiva tan amplia y extensa y con tantos aspectos dejados a la regulación nacional, se hubiese optado por un reglamento marco, de aplicación directa inmediata y uniforme en todos los Estados miembros, como llegó a proponer la Comisión, declinado en directivas específicas para algunas de las materias abarcadas, sujetas a distintos grados de armonización en función de las condiciones de los mercados y la naturaleza de las materias. El tiempo de tramitación (no menos de dieciocho meses), transposición (no menos de dos años) y aplicación aplaza la entrada en vigor de este nuevo régimen a no antes de 2021/2022.

3.2.5 Por otro lado, haber dejado fuera la Directiva relativa a la intimidad, cuya propuesta se publicó el 10 de enero de 2017 [COM(2017) 10 final], que es uno de los temas centrales y más importantes del paquete, si bien se comprende por cuestiones de calendario legislativo, no deja de constituir un punto débil de la propuesta, que se presenta privada de uno de los principales pilares de garantía de los intereses más importantes de los usuarios de las redes, lo que aplaza a un futuro lejano la compatibilización de la reglamentación actual con el futuro instrumento relativo a la intimidad y crea mayores dificultades de transposición y aplicación del conjunto de medidas.

3.2.6 También han quedado fuera el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión ⁽⁵⁾ y determinados aspectos de la Comunicación de la Comisión «Promover el uso compartido de recursos del espectro radioeléctrico en el mercado interior», que merecían haber sido incluidos en este Código ⁽⁶⁾.

3.2.7 Por último, es evidente que la propuesta no responde al deseo expresado por el Consejo de un «Código europeo de derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas», con el objetivo de «contar con un instrumento sencillo y fácil de utilizar, a nivel de la UE, que agrupe todos los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones electrónicas en los ámbitos de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y de la protección del consumidor» ⁽⁷⁾, como tampoco a la intención expresada en la Agenda Digital de «emitir, de aquí a 2011, un código de derechos en línea de la UE que resuma, de manera clara y accesible, los derechos de los usuarios digitales vigentes en la UE» ⁽⁸⁾.

4. Observaciones específicas

4.1 Asunto y objetivo

El CESE celebra que la Comisión haya tenido el cuidado de resaltar en el artículo 1 la cuestión de la accesibilidad de los servicios para los «usuarios con deficiencia» y la necesidad de definir mejor «los derechos de los usuarios finales». En este sentido reviste especial importancia la salvedad expresada en el artículo 1, apartado 4, según el cual las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán sin perjuicio de la normativa comunitaria de la Unión en materia de protección de los consumidores, en particular las Directivas 93/13/CEE, 97/7/CE y 2011/83/UE, y de la normativa nacional conforme con el Derecho comunitario de la Unión, con respecto a las cuales el CESE acaba de elaborar los correspondientes estudios de evaluación. (Documentos informativos INT/795 y 796 aprobados durante el pleno de diciembre de 2016).

⁽⁵⁾ COM(2011) 402 final

⁽⁶⁾ COM(2012) 478 final.

⁽⁷⁾ 3017.a reunión del Consejo, 31 de mayo de 2010.

⁽⁸⁾ COM(2010) 245 final.

4.2 Definiciones

Por lo que respecta a las definiciones, el CESE destaca la pertinencia de la formulación de nuevos conceptos, como los de «red de muy alta capacidad», «servicio de comunicaciones interpersonales», «servicio de comunicaciones interpersonales basado en números», «seguridad» de las redes o servicios, «punto de acceso inalámbrico de área pequeña», «red de área local radioeléctrica» (RLAN), «uso compartido del espectro radioeléctrico», «espectro radioeléctrico armonizado», «punto de respuesta de seguridad pública (PSAP)», «PSAP más apropiado», «comunicación de emergencia» y «servicio de emergencia», que son relevantes para el régimen jurídico.

4.3 Objetivos

4.3.1 En cuanto a los objetivos, el CESE señala el importante aspecto de la colaboración entre las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes, así como entre los Estados miembros y el ORECE para su consecución, a pesar de que el «modelo» de su preferencia se orienta en un sentido distinto, como ya indicó en su Dictamen sobre el nuevo estatuto del ORECE.

4.3.2 En este sentido, cabe resaltar la redefinición de las obligaciones de las autoridades nacionales de reglamentación y otras autoridades competentes, así como del ORECE, establecidas en el artículo 3, apartado 2.

4.3.3 También es importante la cooperación entre los Estados miembros, a través del Grupo de política del espectro radioeléctrico creado por la Decisión 2002/622/CE de la Comisión, así como entre sí y con la Comisión y, si así lo solicitan, con el Parlamento Europeo y el Consejo, en pro de la planificación y coordinación estratégicas de los enfoques relativos a la política del espectro radioeléctrico en la Unión.

4.4 Algunas cuestiones de especial interés

4.4.1 Dado que en el marco del presente Dictamen es imposible analizar todas las disposiciones examinadas, el CESE ha querido concentrarse en las que considera de mayor importancia social.

4.4.2 Regulación del acceso

4.4.2.1 El CESE celebra que las normas relativas al acceso no se hayan modificado sustancialmente y conviene con la Comisión en el aligeramiento de los procedimientos y en la consideración de la conectividad ubicua de muy alta capacidad (VHC) como objetivo capital del marco regulador del sector, junto con el fomento de la competencia, la realización del mercado interior y la protección del consumidor.

4.4.2.2 El CESE apoya las modificaciones concretas de la regulación del mercado encaminadas a exigir a los reguladores que identifiquen las tendencias inversoras y a permitir que las autoridades públicas busquen inversores en las zonas peor cubiertas. De este modo, se mejorará la transparencia sobre el despliegue planeado de la red, lo que proporcionará a los inversores más previsibilidad y permitirá a los reguladores tener mejor en cuenta, en sus análisis de mercado, las especificidades geográficas.

4.4.2.3 Está de acuerdo con la Comisión en la modificación de los procedimientos de análisis del mercado y en la codificación de las mejores prácticas actuales, a fin de garantizar que las obligaciones de acceso solo se impongan cuándo y dónde sean necesarias para atajar deficiencias del mercado minorista y garantizar resultados al usuario final, asegurando al mismo tiempo unos resultados competitivos. No obstante, el CESE no considera justificado ampliar de tres a cinco años el período de análisis del mercado.

4.4.2.4 Por último, el CESE está de acuerdo en que la competencia basada en la infraestructura constituye una de las formas más eficaces de proporcionar una nueva o mejor conectividad a internet en zonas en las que la densidad de la población puede absorber más que una red.

4.4.3 Asignación del espectro

4.4.3.1 A pesar de que la Unión fue la primera en desarrollar tecnologías inalámbricas 4G, en comparación con otras regiones se registran retrasos en su implantación. Dado que la asignación y la gestión del espectro son, en principio, competencia de los Estados miembros, en general se ha atribuido a ese hecho la fragmentación de los mercados, con un impacto negativo directo en la cobertura de la red inalámbrica y la penetración en toda Europa, lo que, de mantenerse, puede poner en peligro el éxito de la introducción de los servicios de 5G en Europa y la implantación de nuevos servicios innovadores.

4.4.3.2 Por esa razón, la propuesta se propone imponer un conjunto de normas comunes, como un período de licencia mínimo para garantizar el rendimiento de la inversión, un mayor margen para el comercio del espectro, la coherencia y objetividad de las medidas reglamentarias (reserva, modalidades de organización de la subasta, precios máximos y bloques de espectro, reserva excepcional del espectro) y una revisión por pares entre los reguladores nacionales para garantizar la coherencia de las prácticas de asignación en el marco del ORECE. Por otro lado, los operadores deben comprometerse a utilizar el espectro que se les confíe de forma eficaz.

4.4.3.3 El CESE está de acuerdo con este nuevo enfoque en la medida en que, además de acelerar los procesos de asignación del espectro para las comunicaciones electrónicas, con plazos claros para la puesta a disposición del espectro en el mercado, los inversores en la próxima generación de banda ancha inalámbrica cuentan con una mayor previsibilidad y coherencia por lo que respecta a los futuros modelos de licencia y a las condiciones esenciales para la asignación o la renovación de derechos nacionales en materia de espectro.

4.4.3.4 Por último, el CESE celebra que se facilite el uso compartido del espectro en redes 5G y que se promueva el acceso de los usuarios finales a la conectividad de base inalámbrica. En efecto, un uso compartido del espectro, sobre la base de una autorización general o de derechos individuales de uso, puede permitir una explotación intensiva y más eficiente de este recurso escaso. Los usuarios del espectro radioeléctrico en el régimen de autorización general gozarán de una mayor protección reglamentaria contra interferencias perjudiciales, de forma que se eliminen los obstáculos a la implantación de puntos de acceso inalámbricos y sea más fácil para el usuario final acceder a la internet inalámbrica compartida.

4.4.4 *Redefinición del régimen de servicio universal*

4.4.4.1 El régimen «renovado» de servicio universal y las modificaciones a los servicios y normas de protección de los usuarios finales son los aspectos que más reservas suscitan al CESE. Además, el servicio universal era ya uno de los aspectos más criticados en dictámenes anteriores del CESE.

4.4.4.2 Hace mucho tiempo que la ampliación de este servicio a otros servicios, como los servicios móviles y el acceso a internet de banda ancha, constituye una prioridad. No obstante, con el pretexto de una supuesta modernización del régimen de servicio universal, lo que la propuesta hace de hecho es sustituir servicios e incluso eliminar de su ámbito de aplicación una serie de obligaciones, como teléfonos públicos de pago, guías telefónicas completas y servicios de información sobre números de abonados, al convertir en redundante el resultado que se pretende alcanzar. El CESE desconoce si el sector tiene la suficiente madurez para garantizar la prestación de esos servicios sin las obligaciones de servicio universal. El hecho de que el artículo 82 permita a los Estados miembros «seguir garantizando la disponibilidad o asequibilidad de servicios distintos del servicio de acceso funcional a internet» no solo se supedita a que «la necesidad de dichos servicios» esté «debidamente demostrada teniendo en cuenta las circunstancias nacionales», sino que abre la puerta al abandono de dichos servicios a corto plazo por la carga que representan.

4.4.4.3 El CESE cuestiona la definición de «acceso funcional a internet de banda ancha», dado que puede dar lugar a una mera lista arbitraria de servicios de internet accesibles, frente a una conexión de calidad mínima neutra, y conducir, en el futuro, a prácticas discriminatorias en perjuicio de los usuarios finales.

4.4.4.4 Es cierto que el artículo 79 impone a los Estados miembros que velen «por que todos los usuarios finales en su territorio tengan acceso a un precio asequible, habida cuenta de las condiciones nacionales específicas, a los servicios de acceso funcional a Internet y de comunicaciones vocales disponibles con la calidad especificada en su territorio, incluida la conexión subyacente, al menos en una ubicación fija», pudiendo incluso «exigir a las empresas que suministren tales servicios que ofrezcan a [los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales] opciones o paquetes de tarifas que difieran de las aplicadas en condiciones normales», aplicando «tarifas comunes, incluida la equiparación geográfica, en la totalidad del territorio nacional».

No obstante, en el artículo 80, apartados 4 y 5, de la propuesta, se remite a los servicios sociales o a la seguridad social, es decir, al presupuesto nacional a través de los impuestos, la ayuda a «los usuarios finales con rentas bajas o con necesidades sociales especiales con el fin de garantizar la asequibilidad de los servicios de acceso funcional a Internet y de comunicaciones vocales, al menos en una ubicación fija», lo que sustrae a los proveedores de servicios tales obligaciones.

4.4.4.5 Además, todo el sistema de financiación del servicio público en caso de que las autoridades nacionales de reglamentación consideren que una empresa está sometida a una carga injusta se ha limitado con la introducción de «un mecanismo de compensación, con cargo a los fondos públicos y en condiciones de transparencia, a favor de dicha empresa por los costes netos que se determine». Es decir, una vez más, se deben cubrir los costes del servicio público mediante el presupuesto nacional por la vía de la fiscalidad (especialmente en ausencia de proveedores en las zonas no rentables del servicio destinado al público), al suprimir la posibilidad de repartir los costes anteriormente prevista en el artículo 13, letra b), de la Directiva derogada, en la que se disponía: «b) repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas».

4.4.5 *Derechos de los usuarios finales*

4.4.5.1 No obstante, lo que presenta más dificultades para el CESE es el nuevo título relativo a los derechos de los usuarios finales, pues no comparte, a la luz de la mayoría de sus dictámenes en la materia, las soluciones adoptadas, empezando por la elección de una armonización máxima con arreglo al artículo 94. El CESE ha defendido que, en las cuestiones que afecten a los derechos de los consumidores, se deben adoptar directivas de armonización mínima o reglamentos que consagren el más alto nivel de protección de los consumidores.

4.4.5.2 No considera aceptable la abolición de determinadas obligaciones reglamentarias ni la disminución de derechos o garantías anteriores con el pretexto no demostrado de que ya no son necesarias o de que están cubiertas por la legislación general de protección del consumidor, como por ejemplo, la supresión de la facultad de los reguladores de imponer directamente la regulación de los precios al público de los operadores con PSM o determinadas disposiciones relativas a los contratos, la transparencia, los servicios de guía telefónica y la interoperabilidad de los equipos de televisión digital (artículos 95 a 98 y 103 a 105).

4.4.5.3 De igual forma, la propuesta de la Comisión tampoco considera que determinadas situaciones que han sido denunciadas como prácticas abusivas en los contratos celebrados con los usuarios necesitan regularse mejor, como sucede con los límites máximos de duración de los contratos o de rescisión de estos, las renovaciones de contratos en caso de ofertas agregadas, la ausencia de sanciones para garantizar la eficiencia del proceso de cambio de proveedor para el usuario final y el mantenimiento de la obligación de compensación por el usuario final del «valor *pro rata temporis* del equipo subvencionado incluido en el contrato en el momento de su formalización y un reembolso *pro rata temporis* en concepto de cualquier otra ventaja promocional designada como tal en el momento de la formalización del contrato».

4.4.5.4 No obstante, celebra cierto número de disposiciones nuevas, como, por ejemplo, una mejor comprensión de los contratos mediante un contrato que resuma lo esencial de la información simplificada, el suministro de instrumentos de control del consumo, herramientas de comparación de precios y de calidad, o la prohibición de la discriminación en función de la nacionalidad o del país de residencia.

4.5 *Autoridades de reglamentación y otras autoridades competentes*

4.5.1 En lo que atañe a los cometidos de las autoridades de reglamentación y otras autoridades competentes es especialmente importante la refundición del actual artículo 5, apartado 1.

4.5.2 En particular, por lo que respecta a la independencia de las autoridades nacionales de reglamentación y de otras autoridades competentes, destacan las disposiciones de los artículos 7 a 9 por las especiales garantías que se establecen en materia de nombramiento, limitación de los mandatos, autonomía de gestión y cese de los miembros de sus órganos de gestión.

4.6 *Resolución extrajudicial de litigios*

4.6.1 Especialmente importante es la preocupación de la propuesta por garantizar unos procedimientos extrajudiciales transparentes, no discriminatorios, sencillos, rápidos, equitativos y poco onerosos para resolver los litigios surgidos entre consumidores y empresas proveedoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas, servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y diferentes de los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de números y que se refieran a las condiciones o la ejecución de los contratos relativos al suministro de estas redes o servicios.

4.6.2 Más importante aún es la posibilidad que se concede a los Estados miembros de ampliar el acceso a estos procedimientos a otros usuarios finales, en particular a las microempresas y pequeñas empresas.

4.6.3 Pero, en caso de litigios transfronterizos, la propuesta presenta una solución que adolece de la falta de procedimientos instituidos a escala comunitaria para este tipo de litigios, y se enreda en una compleja maraña procedimental de dudosos resultados tanto en términos de eficacia como de garantía efectiva de una equitativa compaginación de intereses en plazo útil, para que al final todo acabe en una acción judicial.

Bruselas, 26 de enero de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
