



Procurador del Común
de Castilla y León

ACCESO A INTERNET DE BANDA ANCHA EN CASTILLA Y LEÓN



Noviembre de 2009



ACCESO A INTERNET DE BANDA ANCHA EN CASTILLA Y LEÓN

ÍNDICE

I.-	Introducción: relevancia de las <i>TIC</i>	3
II.-	Situación del acceso a la banda ancha en Castilla y León.	6
III.-	Competencias de la Comunidad Autónoma	12
IV.-	Medidas dirigidas a mejorar el acceso a internet de banda ancha.....	15
V.-	Conclusión: un nuevo Plan de banda ancha para Castilla y León.....	24

I.- INTRODUCCIÓN: RELEVANCIA DE LAS TIC

Aunque sea conocida, es conveniente comenzar poniendo de manifiesto la relevancia actual de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante, *TIC*) en el desarrollo de la vida de todos. Baste señalar al respecto, que el acceso y utilización de aquellas se ha convertido en un medio normal para la realización de numerosas actividades cotidianas, cuando no en un presupuesto ineludible para que puedan ser emprendidas algunas de ellas.

Una consecuencia necesaria de lo anterior es que la efectividad de un gran número de derechos reconocidos a los ciudadanos se vea afectada directamente por la posibilidad de acceder, en condiciones de calidad, a las *TIC*. En otras palabras, las *TIC* se han convertido, hoy en día, en un instrumento del que disponen los ciudadanos para ejercer muchos de sus derechos y en un medio a través del cual los poderes públicos deben mejorar notablemente la eficacia de su actuación dirigida a garantizar la observancia de aquellos.

Ahora bien, simultáneamente, el desarrollo de las *TIC* lleva implícito un riesgo derivado de la falta de acceso a las mismas, o del carácter deficiente de aquel, puesto que, todos los beneficios relacionados con la utilización de las *TIC* se transforman, en estos supuestos, en factores determinantes de una desigualdad sustancial, dando lugar a la denominada brecha digital.

En cualquier caso, si algo caracteriza a las *TIC* es su dinamismo. Las nuevas tecnologías han modificado de una forma vertiginosa diferentes aspectos de la actividad de los poderes públicos, de los actores sociales y de todos los ciudadanos. Por este

motivo, las instituciones, a través de la configuración de las normas jurídicas y del diseño e implementación de políticas públicas, deben afrontar los constantes cambios que afectan a las *TIC*, orientando y modelando aquellas normas y políticas en función de esta constante evolución.

También las quejas presentadas ante el Procurador del Común son una manifestación de estos cambios, puesto que, de una situación, entre los años 2000 y 2004, en la que la demanda de los ciudadanos se ceñía a poder acceder a Internet (acceso que no era posible, en muchos casos, como consecuencia de la utilización de los denominados Teléfonos Rurales de Acceso Celular), se ha llegado al contexto actual, donde las peticiones de los ciudadanos se dirigen a poder disponer de una conexión de banda ancha, e incluso a acceder a esta conexión a través de una concreta tecnología (en concreto, tecnologías de *xDSL*).

Como consecuencia de la evolución señalada, hoy en día resulta incontrovertido que el servicio de Internet de banda ancha, definido como aquel que permite a un usuario final, utilizando un terminal específico, disponer de una conexión de datos permanente y de capacidad de transmisión elevada, es determinante para garantizar un acceso efectivo a las *TIC*.

En este sentido, ya en el año 2006 y en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión, en una Comunicación denominada *Superar los desequilibrios en la banda ancha*, puso de manifiesto que la generalización del acceso de banda ancha es una condición esencial para el desarrollo de las economías nacionales, invitando a todos los Estados miembros a poner al día sus estrategias nacionales de banda ancha con el fin de facilitar mejores orientaciones a todas las partes interesadas. Se añadía en aquella Comunicación que eran, precisamente, las autoridades locales y regionales las que se encuentran mejor situadas para planificar un proyecto de banda ancha que tenga en cuenta las necesidades locales y los requisitos tecnológicos.

Esta relevancia de las conexiones de banda ancha, a través de las diferentes alternativas tecnológicas existentes, tuvo su reflejo en el Ordenamiento jurídico español. Así, si bien el acceso a Internet de banda ancha no se encuentra incluido aún dentro del servicio universal de telecomunicaciones, la Disposición adicional segunda de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, dirigió un mandato imperativo al Gobierno para que este, en colaboración con las comunidades autónomas, impulsara la extensión de la banda ancha con el fin de que se lograra, antes del 31 de diciembre de 2008, una cobertura de servicio universal de conexión a banda ancha, para todos los ciudadanos, independientemente del tipo de tecnología utilizada en cada caso y de su ubicación geográfica.

Coherentemente con lo anterior, el Estado (fundamentalmente a través del *Plan de Extensión de Banda Ancha en Zonas Rurales y Aisladas*, conocido como *PEBA*) y la práctica totalidad de las comunidades autónomas, han desarrollado planes y programas dirigidos a extender la cobertura de acceso de banda ancha a las zonas rurales y aisladas donde la inversión de los operadores para garantizar este acceso no era rentable en términos económicos y, por tanto, no existía oferta de este servicio.

En Castilla y León, estas medidas deben adoptarse ahora en el marco de la *Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013* (en adelante, *ERSDI*), a la que nos referiremos con posterioridad con más detenimiento.

En definitiva, en la actualidad, disponer de un servicio de Internet de banda ancha se configura como un presupuesto mínimo del acceso de los ciudadanos en condiciones de calidad a las *TIC*, debiendo los poderes públicos adoptar medidas dirigidas a garantizar la existencia de aquel servicio allí donde sea necesario.

Por este motivo, con el objetivo inicial de conocer la extensión del acceso de los ciudadanos de Castilla y León a conexiones de banda ancha, las condiciones de calidad y económicas del mismo, y, en fin, el contenido de la intervención de la

Administración autonómica en relación con esta cuestión concreta, esta Institución del Procurador del Común inició, en su día, una actuación de oficio (expediente **20080485**).

Una vez finalizada la tramitación de la misma, y a la vista del marco jurídico y competencial aplicable, se estimó conveniente formular una Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, donde se expuso, a grandes rasgos, la situación actual de Castilla y León en relación con esta forma de acceso a las TIC, considerando para ello la información obtenida de la Administración autonómica y otros indicadores reveladores de aquella situación. Partiendo de esta realidad, se sugirieron las líneas generales que, a juicio de esta Procuraduría, deben guiar las actuaciones que la Consejería de Fomento, dentro de su ámbito competencial, lleve a cabo con la finalidad de continuar extendiendo el servicio de acceso a Internet de banda ancha en esta Comunidad.

II.- SITUACIÓN DEL ACCESO A LA BANDA ANCHA EN CASTILLA Y LEÓN

Considerando la relevancia actual que el acceso a Internet a través de una conexión de banda ancha tiene para la efectividad de un gran número de derechos de los ciudadanos, procede referirse, con carácter general, a la situación actual en Castilla y León de aquel acceso.

Es obvio que las características físicas (extensión y orografía) y sociológicas (zonas rurales despobladas y envejecidas, y existencia de un gran número de núcleos de población reducidos) de esta Comunidad, hacen imprescindible el desarrollo de políticas públicas dirigidas a garantizar que todos los castellanos y leoneses tengan la posibilidad de contratar un servicio de Internet de banda ancha en igualdad de oportunidades. Si, en este ámbito, los poderes públicos deben actuar allí donde el mercado no garantiza este acceso, en una Comunidad como Castilla y León esta circunstancia concurre en un gran

número de núcleos de población.

Consciente de ello, la Administración autonómica, tal y como se ha puesto de manifiesto en los informes proporcionados a esta Institución, lleva varios años fomentando la implantación de las infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones en todos los municipios rurales de la Comunidad, a través de planes de ayudas a los operadores para que actúen en aquellas localidades rurales que se encuentran fuera de sus planes de negocio.

Con este objetivo, la iniciativa más reciente ha sido el *Programa de Banda Ancha 2005-2007*, cuya convocatoria de ayudas fue adjudicada al operador *Iberbanda*, S.A. Este programa se encuentra, en la actualidad, en su fase de cierre y ajuste técnico final.

Continúa señalando la Administración autonómica en su informe que el citado Programa tenía como objetivo la implantación o extensión de infraestructuras y servicios de banda ancha en municipios de Castilla y León carentes de los mismos, a través, fundamentalmente, de la tecnología *Wimax* de acceso inalámbrico, solución innovadora, sencilla, económica y eficaz para la solución de los problemas de acceso a Internet con banda ancha en el medio rural disperso. En este sentido, se indica que esta tecnología ofrece una conexión a Internet de alta velocidad, a través de ondas de radio, circunstancia esta que hace posible el acceso incluso desde ubicaciones alejadas del propio núcleo rural. Se ha señalado, asimismo, que la tecnología *Wimax* permitirá, en el futuro, conexiones móviles de banda ancha sobre las mismas infraestructuras.

Por otro lado, indica también la Consejería de Fomento en sus informes que, de forma simultánea al desarrollo de este Programa, se ha venido comunicando al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio una relación de las entidades de población de la Comunidad que podían ser incluidas en las convocatorias del *PEBA*.

Como consecuencia de las actuaciones desarrolladas, la Administración

autonómica nos ha indicado que, en la actualidad, no hay ningún municipio o núcleo de población en Castilla y León que no disponga de la infraestructura necesaria para que sus residentes puedan acceder a conexiones de banda ancha. Cualquier ciudadano puede contratar, con independencia del núcleo de población en el que resida, el servicio de acceso a Internet de banda ancha por satélite de *Iberbanda, S.A.* (Servicio *Avisat*) que ofrece una tarifa plana de 512 Kbps, con un coste de alta de 150 € + IVA y una cuota mensual de 39 € + IVA.

No obstante lo anterior, en el segundo de los informes remitidos se señala expresamente que el reto que la Administración autonómica se plantea en el futuro es ir mejorando, en su caso y en la medida de lo posible, las soluciones de acceso a Internet de banda ancha en los diferentes núcleos de población de la Comunidad. Para ello, se siguen realizando actuaciones puntuales de carácter reducido en determinados núcleos de población sin acceso a Internet de banda ancha como, por ejemplo, la llevada a cabo en El Arenal (Ávila). Así mismo, se ha señalado también que se está formalizando la Adenda al Convenio Marco de colaboración suscrito con fecha 14 de julio de 2006, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad de Castilla y León, para el desarrollo del Programa de Infraestructuras de Telecomunicaciones en el ámbito del Plan Avanza. Esta Adenda considera actuaciones que deberán dirigirse, entre otros aspectos, a proyectos de infraestructuras de telecomunicaciones con unas prestaciones adecuadas para la provisión de servicios de banda ancha adecuados a los ciudadanos.

Considerando estos datos, podemos afirmar que, con toda probabilidad y sin perjuicio de la posible existencia de algunos núcleos de población de Castilla y León donde no se pueda acceder a Internet con una conexión de banda ancha, lo cierto es que el objetivo fijado en la *ERSDI* para el año 2010 (99 % de población con acceso a Internet de banda ancha) se encuentra, cuando menos, cerca de ser alcanzado.

Sin embargo, en cuanto a las infraestructuras y mirando hacia el futuro,

procede hacer referencia a dos cuestiones relacionadas con la prestación de nuevos servicios a través de la red que han sido mencionadas por la Administración autonómica en sus informes.

La primera de ellas se refiere a la banda ancha móvil inalámbrica (redes 3G), respecto a la cual se ha indicado en uno de los informes remitidos, como ya hemos señalado, que, en el futuro, la tecnología *Wimax* permitirá conexiones móviles de banda ancha sobre las mismas infraestructuras, no estableciéndose un plazo aproximado en el cual esta posibilidad se convierta en realidad. Al respecto, procede añadir que la *ERSDI* contemplaba la posible implantación masiva en la Comunidad de la banda ancha móvil.

Una segunda cuestión ha sido apuntada en los informes proporcionados a esta Procuraduría como objetivo de la Administración en este ámbito material, al referirse a la mejora, en la medida de lo posible, de las soluciones de acceso a Internet de banda ancha en los diferentes núcleos de población de la Comunidad.

La solución de acceso a Internet que presenta mayores ventajas en la actualidad es el servicio de acceso a Internet de banda ultra-ancha al que se accede a través de redes de nueva generación, generalmente soportadas en fibra óptica. Con la vista puesta en el largo plazo, el reciente *Estudio sobre la viabilidad de los despliegues de redes de nueva generación en España* de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante *CMT*), presentado el pasado 21 de mayo, señala que, en un plazo de 15 años, entre el 43 y el 46 % de las viviendas españolas podrían disponer de un acceso de fibra óptica hasta el hogar (*FTTH*). Considerando que en el mismo estudio se pone de manifiesto que en las zonas menos pobladas es probable que no exista demanda suficiente que incentive la presencia de algún operador, se puede afirmar que, sin ningún tipo de intervención pública, los ciudadanos residentes en una parte muy importante de la Comunidad se van a ver privados de la posibilidad de acceder a estos servicios. Sobre ello, incidiremos con posterioridad.

Además de las infraestructuras necesarias para garantizar el acceso de banda ancha, es necesario, en el momento de diseñar las políticas públicas desarrolladas en este ámbito material, valorar adecuadamente el índice de penetración de este servicio en la sociedad castellano y leonesa, medido en porcentaje de hogares con acceso a banda ancha y en número de líneas por cada 100 habitantes.

El valor relativo del primero de los indicadores señalados en Castilla y León se puede observar en el siguiente cuadro¹:

	España 2008	Castilla y León 2008	Objetivo Lisboa 2010	Objetivo <i>ERSDI</i> 2010
Viviendas con conexión a banda ancha	44,6%	34,8%	45 %	50 %

Del cuadro anterior se desprende que Castilla y León presenta una desviación aproximada de 10 puntos respecto al porcentaje de viviendas que disponen de conexión de banda ancha a nivel nacional y al objetivo fijado, en el marco de la Unión Europea, en la Agenda de Lisboa, diferencia que se incrementa en cinco puntos más si consideramos el objetivo establecido para 2010 en la *ERSDI*.

La comparación con el índice de penetración en los hogares de la banda ancha en el resto de comunidades autónomas tampoco arroja un resultado positivo para Castilla y León, puesto que, según los datos de la *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares 2008*, esta Comunidad presenta el tercer porcentaje más bajo de viviendas con conexión de banda ancha, únicamente por delante de Extremadura y Galicia.

¹ Fuente: INE. *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de la Información y la Comunicación en los Hogares 2008*.

Por su parte, el grado de penetración de la banda ancha en las provincias de Castilla y León, medido en número de líneas por cada 100 habitantes, se puede observar en el siguiente cuadro²:

	UE 27	España	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora
Líneas de banda ancha por cada 100 habitantes	22,9	19,8	14,1	17,0	16,2	15,6	17,6	15,8	15,7	19,0	11,7

Del cuadro anterior se desprende que, considerando el parámetro indicado, las nueve provincias de la comunidad se encuentran por debajo de la media nacional en cuanto a penetración de banda ancha, con una diferencia superior a los dos puntos en ocho de aquellas.

El bajo índice de penetración de la banda ancha en Castilla y León debe ponerse, sin duda, en relación con diversos factores que concurren en la sociedad de esta Comunidad, tales como el grado de envejecimiento de la población o el bajo nivel de formación en nuevas tecnologías.

A estos factores, se añade la circunstancia general de que el precio que debe pagarse por el servicio también puede constituir, en ocasiones, una barrera de acceso al mismo para los ciudadanos. En este sentido, la *Comparativa Internacional de Ofertas Comerciales de Banda Ancha en la Unión Europea*, publicada por la CMT en diciembre de 2008, ponía de manifiesto que la mejor oferta de voz y banda ancha comercializada en el mercado español, con una velocidad media, era un 11,7 % más cara que la media de las mejores ofertas de la Unión Europea (una vez consideradas las diferencias de

² Fuente: CMT. *Informe de servicios e infraestructuras por provincias y comunidades autónomas 2008*.

poder adquisitivo entre estados). Si se consideraban únicamente las ofertas de banda ancha, el encarecimiento en España respecto al resto de estados de la Unión Europea era del 35,2 %.

En definitiva, la situación actual de Castilla y León respecto al acceso a Internet de banda ancha viene determinada por la práctica universalización de las posibilidades de acceder al servicio básico, el escaso desarrollo de otras alternativas tecnológicas de acceso, y un índice bajo de penetración. En otras palabras, se ha logrado que, prácticamente, todos los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a los servicios básicos de banda ancha, pero muchos de ellos aún no lo han hecho.

III.- COMPETENCIAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Expuesta, en líneas generales, la situación del servicio de Internet de banda ancha en Castilla y León, procede hacer una referencia a las competencias de la Comunidad que justifican y aconsejan la intervención de la Administración autonómica en la materia, con mayor intensidad, a nuestro juicio, tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

Sin perjuicio de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, las comunidades autónomas, como ya se ha venido entendiendo hasta la fecha, también son titulares de competencias que las facultan para desarrollar políticas públicas dirigidas a promover el desarrollo de la sociedad de la información, y, a los efectos que aquí nos interesan, a mejorar y ampliar el servicio de acceso a Internet de banda ancha.

Este marco competencial propio de las comunidades autónomas, se ha visto, en el caso de Castilla y León y a juicio de esta Procuraduría, ampliado, en cierto modo, con la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, siempre, como es evidente, dentro de los límites impuestos por el texto constitucional.

En efecto, el artículo 16.21 del nuevo Estatuto de Autonomía, antes citado, impone expresamente a los poderes públicos de la Comunidad la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia del objetivo consistente en la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento, velando por el desarrollo equilibrado de las infraestructuras tecnológicas en todo su territorio y garantizando la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

En otras palabras, se dirige a los poderes públicos un mandato cuya finalidad última es lograr la universalización de un acceso adecuado a las *TIC*. Las acciones dirigidas al cumplimiento de aquel mandato deben ser llevadas a cabo en el marco, entre otros, del título competencial de desarrollo normativo y ejecución atribuido a la Comunidad en materia de tecnologías de la información y el conocimiento (art. 71.1.11.º).

Así mismo, otros preceptos incluidos dentro del Título dedicado a los derechos y los deberes de los castellanos y leoneses se encuentran también íntimamente relacionados con el acceso y utilización de las *TIC*, puesto que su adecuada aplicación a la realidad social no se puede entender, en la actualidad, al margen del desarrollo y uso de las nuevas tecnologías.

Así, por ejemplo, dentro de los derechos propiamente dichos, reconocidos en el Capítulo II del Título I del Estatuto de Autonomía, el *derecho a una buena administración*, recogido en el artículo 12, incluye aspectos, como el acceso a la información administrativa, la protección de datos personales o la formulación de quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos, que, considerando la legislación estatal y autonómica, se encuentran íntimamente ligados a la utilización de las *TIC*. En este sentido, procede hacer referencia a la relevancia de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, a la cual se añadirán las previsiones relativas a la administración electrónica de la futura Ley de

derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública.

Por su parte, la garantía de efectividad de los derechos sociales, reconocidos en el artículo 13 del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tales como la educación, la salud, el acceso a los servicios sociales o los propios de colectivos necesitados de especial atención, requiere, en muchos casos, un adecuado uso de las *TIC* por los poderes públicos y un acceso funcional a las mismas por los ciudadanos.

Por último, un gran número de los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León, enunciados en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía, no son realizables, y aún menos lo serán en el futuro, sin un adecuado desarrollo de las *TIC* y sin un acceso de todos a las mismas en condiciones de igualdad. Así, sin ánimo exhaustivo, entre estos principios rectores cuya realización efectiva se encuentra ligada a la utilización de las *TIC*, se pueden citar los siguientes: la prestación de unos servicios públicos de calidad (artículo 16.1); el crecimiento económico y social orientado a la cohesión social y territorial (artículo 16.2); la innovación tecnológica (artículo 16.6); la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales (artículo 16.10); la protección de los consumidores y usuarios (artículo 16.16); o, en fin, la garantía del derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz (artículo 16.22).

En consecuencia, el nuevo Estatuto de Autonomía exige que la Administración autonómica continúe diseñando e implementando políticas públicas dirigidas a la universalización de un acceso adecuado a las *TIC*, constituyendo un factor determinante del logro de este objetivo garantizar y promover el acceso de todos los ciudadanos a un servicio de Internet de banda ancha en las mejores condiciones tecnológicas posibles.

IV.- MEDIDAS DIRIGIDAS A MEJORAR EL ACCESO A INTERNET DE BANDA ANCHA

Partiendo de la situación en Castilla y León expuesta con anterioridad y considerando la intensidad del mandato dirigido a los poderes públicos por el nuevo Estatuto de Autonomía para que garanticen la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a las *TIC*, procede enunciar, a grandes rasgos, las líneas generales que puede seguir la Administración autonómica en el diseño y ejecución de las medidas dirigidas a mejorar el acceso de los ciudadanos a Internet de banda ancha y a fomentar su utilización. Es obvio que ni corresponde ni puede esta Procuraduría determinar cuáles deban ser en concreto aquellas medidas, pero sí consideramos conveniente incidir en la necesidad de que las mismas se diseñen y apliquen, en el marco de un nuevo Plan de Banda Ancha, en el plazo de tiempo más breve posible, así como poner de manifiesto algunos principios generales que, a nuestro juicio, deben contemplarse en aquel.

Lo primero que, sin duda, es necesario expresar aquí es el reconocimiento de esta Institución del acierto y eficacia de algunas de las medidas que se han adoptado en este ámbito hasta la fecha, y, en concreto, del *Programa de Banda Ancha 2005-2007*, a través del cual se han alcanzado objetivos ambiciosos considerando las especiales características geográficas y sociales de esta Comunidad.

Ahora bien, lo cierto es que, en la actualidad, el citado Programa, como ha señalado la Administración autonómica en sus informes, se encuentra en su fase de cierre y ajuste técnico final. Asimismo, en la *Memoria Anual de Actividades de la Sociedad Digital del Conocimiento de Castilla y León 2008*, se señala expresamente lo siguiente:

“Una vez vencido el Programa de Banda Ancha 2005-2007, (...), la Junta de Castilla y León renovó su compromiso con todo el territorio regional en materia de

acceso a Internet y presentó durante el 2008 el Programa de Extensión de Banda Ancha. Este Proyecto se ha desarrollado durante el año 2008 y ha promovido las siguientes acciones:

- *Estudio de viabilidad y ejecución de actuaciones para la extensión del servicio de banda ancha con tecnología Wimax en Pancorbo (Burgos).*
- *Estudio de viabilidad para la extensión del servicio de banda ancha con tecnología Wimax en El Arenal (Ávila).*
- *Impulso de una oferta de servicios de banda ancha por medio de satélite extensiva a todo el territorio de Castilla y León junto con la empresa Iberbanda”.*

Aunque esta Procuraduría no conoce en detalle el contenido del Programa de Extensión de Banda Ancha al que se hace referencia en la Memoria Anual indicada (el mismo no se ha citado en los informes remitidos a esta Institución), del contenido de aquella parece desprenderse que el Programa en cuestión contempla actuaciones de carácter puntual y complementario al *Programa de Banda Ancha 2005-2007*.

Sin embargo, considerando el horizonte temporal de la *ERSDI* (2007-2013) parece conveniente que se aborde el desarrollo de un nuevo Plan de Banda Ancha, a través del cual se articulen las medidas a adoptar en un futuro por la Administración autonómica en este ámbito. Así parecía preverse ya en la propia *ERSDI* cuando se indicaba lo siguiente:

“Todavía quedarán objetivos por alcanzar, una vez cumplido el hito de 2007, ya que los cambios tecnológicos permitirán la prestación de nuevos servicios, a través de la red, por lo que será necesario realizar nuevas inversiones, incorporando las innovaciones que se vayan realizando. Para ello, la Junta de Castilla y León continuará con la colaboración que se mantiene con otras administraciones, con el apoyo financiero a los operadores de telecomunicaciones para ampliar la disponibilidad de

servicios de banda ancha a la totalidad del territorio y con la realización e incentivación de inversiones públicas y privadas.

Todo ello de acuerdo, en todo caso, con los criterios de neutralidad tecnológica, de conformidad con las reglas de la competencia y de asignación de ayudas públicas limitadas que exige la Comisión Europea”.

Pues bien, a juicio de esta Institución es el momento de determinar aquellos objetivos, en el ámbito de las conexiones de banda ancha, a los que se refería la *ERSDI*, y de diseñar nuevas medidas y coordinar las ya existentes en la actualidad a través de un Plan, cuya finalidad sea universalizar el acceso a Internet de banda ancha, incorporar las novedades tecnológicas, y, en fin, promover y difundir su uso.

Es cierto que, a través de los medios de comunicación, hemos tenido conocimiento del anuncio, en el reciente *Foro de Infraestructuras de Telecomunicaciones en Castilla y León*, por el Excmo. Sr. Consejero de la próxima aprobación de un nuevo Plan de Banda Ancha para Castilla y León.

No obstante, esta Procuraduría no conoce ni la fecha prevista para su puesta en funcionamiento ni las líneas generales del mismo, motivo por el cual estimamos oportuno instar a aquella Consejería a que adopte las medidas oportunas para que la aprobación y comienzo de la aplicación de las actuaciones contempladas en el mismo tenga lugar en el plazo de tiempo más breve posible.

Como es evidente, todas las medidas que se prevean en este Plan de Banda Ancha deben encontrarse coordinadas con los planes y programas que se lleven a cabo en el Estado, y han de respetar las normas comunitarias relativas a las ayudas de las administraciones públicas cuyo fin es evitar distorsiones en la libre competencia.

Así mismo, consideramos conveniente también, como hemos señalado con anterioridad, enunciar unas directrices generales que, a juicio de esta Procuraduría y con base en lo expuesto en la presente Resolución, deben contemplarse en aquel Plan.

La primera de estas directrices es la necesidad de que, en el citado Plan, se incorporen, no sólo las medidas dirigidas a garantizar la existencia de una oferta del servicio de acceso a Internet de banda ancha y a mejorar la misma, sino también las que persigan el fomento de su demanda y de su utilización adecuada. El bajo índice de penetración de la banda ancha en Castilla y León, que afecta, sin duda, especialmente a las zonas rurales, justifica que las medidas que tienen como objeto la oferta del servicio deban coordinarse adecuadamente con aquellas otras cuyo objetivo sea lograr que se incremente la demanda de aquel.

En consecuencia, a juicio de esta Procuraduría, el nuevo Plan de Banda Ancha de Castilla y León debe contemplar tanto la oferta de los servicios de Internet de banda ancha como la demanda de los mismos por los ciudadanos, en ambos casos, en los supuestos donde sea necesaria la intervención pública.

Respecto a la **oferta**, las actuaciones que se contemplen se llevarán a cabo, como es evidente, en aquellas áreas geográficas donde el mercado no tenga la capacidad de lograr los objetivos perseguidos y con la colaboración de los operadores de telecomunicaciones.

El primero de los objetivos aquí debe ser garantizar la universalización del acceso a Internet de banda ancha, a través de la identificación de los núcleos de población que aún no disponen del citado acceso y del desarrollo de intervenciones puntuales para poner fin a la citada situación, tal y como se ha llevado a cabo en el año 2008 en El Arenal (Ávila) y en Pancorbo (Burgos).

En este sentido, aunque tras la ejecución del *Programa de Banda Ancha 2005-2007*, se hayan desplegado las infraestructuras tecnológicas necesarias para que en la práctica totalidad de los núcleos de población de Castilla y León se pueda acceder a conexiones de banda ancha, es posible que, como ocurría en las dos localidades antes citadas, existan todavía algunos núcleos de población donde aquel acceso no es aún

posible.

Sin embargo, el objetivo central de este Plan, en lo relativo a la oferta del servicio de Internet de banda ancha, debe encontrarse relacionado con la incorporación de las innovaciones tecnológicas a la que se hacía referencia en la *ERSDI*.

En concreto, respecto a la banda ancha móvil inalámbrica, cuya implantación masiva en la comunidad autónoma debía considerarse por la Junta de Castilla y León según la *ERSDI*, la *CMT* ha señalado, en su Resolución de 22 de enero de 2009, por la que se aprobó *la definición y el análisis del mercado de acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija y el mercado de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operador con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea*, lo siguiente:

“... las ofertas móviles cuentan con desventajas que limitan su aceptación en el mercado en términos de precios (variables en función del uso) y velocidades (muy inferiores a las ofrecidas por las redes fijas). Por ello se considera que las ofertas de acceso a Internet de banda ancha basadas en redes móviles no pueden considerarse una alternativa a las soportadas por las redes fijas sino más bien un complemento a las mismas. Sin embargo, dada la situación de rápida evolución de esta modalidad de acceso tanto cualitativa como cuantitativa, será necesaria una vigilancia continua dado que podría ser un factor de dinamismo competitivo en el período considerado, en tanto que no es en absoluto descartable el que, a medio plazo, los usuarios perciban ambos servicios como sustituibles”.

Junto a la banda ancha móvil, están apareciendo las redes de nueva generación, a las que ya nos hemos referido con anterioridad. En relación con las mismas, indicaba también la *CMT* en su Resolución, de 17 de enero de 2008, por la que se aprobaron las

conclusiones a la consulta pública sobre las redes de acceso de nueva generación, lo siguiente:

“Pasado un determinado punto, las actuales redes de acceso no podrán satisfacer los nuevos requisitos de velocidad y cobertura. Las redes de acceso de nueva generación (NGA), generalmente soportadas en fibra óptica y en protocolos IP, están precisamente pensadas para superar estas limitaciones, y al igual que ocurrió con la banda ancha sobre el par de cobre, su despliegue supondrá un salto cualitativo para el sector y para los usuarios”.

Ya hemos citado con anterioridad el hecho de que la propia CMT ha puesto de manifiesto en su *Estudio sobre la viabilidad de los despliegues de redes de nueva generación en España*, que en las zonas menos pobladas, donde es probable que no exista demanda suficiente que incite la presencia de más de un operador alternativo (o incluso ninguno), *“... sería deseable la actuación de los poderes públicos para que los nuevos servicios basados en redes de nueva generación también puedan ser disfrutados por los residentes de estas áreas que resulten menos atractivas en términos de inversión”.*

En definitiva, el dinamismo de las TIC al que hacíamos referencia en el comienzo de la presente Resolución se traduce, en el ámbito de la banda ancha, en la aparición de nuevas tecnologías utilizables que ofrecen mejores prestaciones a los ciudadanos.

Como es evidente, el análisis de esta constante evolución debe ser el presupuesto inicial para la determinación de las medidas que se incluyan en el Plan de Banda Ancha para que, en términos de la ERSDI, *los ciudadanos, las empresas y las administraciones dispongan de la opción más adecuada de entre las disponibles.*

En este sentido, y sin perjuicio de la posible inclusión de medidas dirigidas a extender la implantación de la banda ancha móvil, se debe considerar adecuadamente la

posible generalización, a largo plazo, de las redes de acceso de nueva generación.

Es cierto que, en una comunidad como Castilla y León, el despliegue de estas redes va a ser especialmente difícil y que se encuentran en proceso de elaboración las *Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha* (el pasado 25 de junio de 2009 la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó sus observaciones a estas Directrices en el proceso de consulta pública iniciado por la Comisión Europea). Sin embargo, un nuevo Plan de Banda Ancha no debería ser ajeno a este fenómeno, debiendo incluirse en el mismo las medidas necesarias para mejorar las soluciones tecnológicas disponibles.

Por otro lado, los datos sobre penetración de la banda ancha en Castilla y León antes expuestos, revelan la importancia de reforzar las actuaciones dirigidas a fomentar la **demand**a del acceso a este servicio de Internet. Es cierto que son diversos los programas que ya se vienen llevando a cabo en los últimos años en este sentido en el marco de la *ERSDI* (por ejemplo, los Programas *Iníciate*, *Conéctate* y *Aprende*). Sin embargo, la situación de Castilla y León que se ha expuesto exige coordinar este tipo de programas con los dirigidos a extender y mejorar las conexiones de banda ancha, así como a reforzar su contenido e incidencia.

En primer lugar, una medida cuya inclusión en el Plan de Banda Ancha considera conveniente esta Procuraduría, es contemplar un programa de difusión del mismo, cuya finalidad sea que los ciudadanos y las entidades locales conozcan los beneficios de la banda ancha, la propia existencia del Plan y la forma a través de la cual se pueden beneficiar de las medidas previstas en el mismo.

En este sentido actuó el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al incorporar en la Fase II del *PEBA* un plan de difusión para dar a conocer los beneficios de la banda ancha.

Por otro lado, el resto de medidas cuyo objetivo sea incrementar el grado de penetración de la banda ancha en la sociedad castellano y leonesa deben ir dirigidas a tratar de superar las barreras que impiden o dificultan el acceso de los ciudadanos al servicio de Internet de banda ancha. Dos de los factores, sin ánimo exhaustivo, que actúan como barreras en este ámbito son la formación en nuevas tecnologías y el coste económico del acceso a las mismas.

En cuanto a la formación, la ausencia de la misma para la utilización adecuada de las nuevas tecnologías afecta con especial intensidad a determinados colectivos, como es el supuesto de las personas mayores. Esta circunstancia en Castilla y León, considerando el grado de envejecimiento de la población, tiene especial incidencia.

En consecuencia, el nuevo Plan de Banda Ancha debe, a nuestro juicio, prever medidas dirigidas a mejorar la formación de los ciudadanos en materia de nuevas tecnologías, con especial atención a las personas integrantes de colectivos concretos (por ejemplo, mayores, personas en situación de exclusión social o población residente en áreas rurales), reforzando los programas ya existentes con este fin y creando otros nuevos si se considera necesario.

La falta de formación en utilización de nuevas tecnologías, o el deficiente nivel de la misma, es, sin lugar a dudas, una de las principales causas del bajo índice de penetración de la banda ancha en Castilla y León. Por este motivo, es necesario, a juicio de esta Procuraduría, que las medidas cuyo fin sea tratar de mejorar aquella formación se integren dentro del Plan de Banda Ancha.

En cuanto al precio o coste económico del acceso a Internet de banda ancha, la insuficiencia de recursos económicos también actúa como un freno al incremento de viviendas que dispongan de una conexión de banda ancha. Conocedora de la existencia de este obstáculo, la Consejería de Fomento viene convocando anualmente ayudas económicas dirigidas a los usuarios que contratan accesos a Internet con conexión de

banda ancha, a través del Programa *Conéctate*.

En relación con estas ayudas, el Procurador del Común formuló, en el año 2007, una Resolución relacionada con la propia configuración de estas subvenciones, sugiriéndose a esa Administración autonómica que se diera prioridad a criterios de suficiencia económica en la selección de los beneficiarios de las ayudas, con la finalidad de garantizar que las mismas fueran obtenidas por aquellos ciudadanos que más precisaran de ellas por motivos económicos (expediente Q/06-482/07).

En la convocatoria de estas ayudas correspondiente al año 2009, se subvencionan las contrataciones de accesos a Internet mediante conexiones de banda ancha en viviendas que se encuentren en municipios de menos de 5.000 habitantes.

A juicio de esta Procuraduría, resulta oportuno continuar con la convocatoria de este tipo de ayudas, cuya previsión para los próximos años también puede ser incluida en el Plan de Banda Ancha.

Asimismo, en futuras convocatorias, puede considerarse el establecimiento de una subvención más elevada para aquellos supuestos en los que el ciudadano, por la ubicación geográfica de su vivienda, deba contratar un acceso a Internet de banda ancha más caro, tanto por la cuantía que debe abonar por el alta inicial como por la cuota mensual que ha de pagar. La circunstancia señalada puede concurrir, por ejemplo, en los accesos a Internet de banda ancha por satélite de *Iberbanda* (servicio *Avisat*) a los que se hace referencia en el segundo informe remitido por la Consejería de Fomento. En este sentido, aunque en el citado informe se señala que, como consecuencia de un acuerdo entre aquel operador y la Administración autonómica, la cuota mensual que el usuario debe pagar en Castilla y León por este servicio es de 39 € + IVA, en la oferta comercial de este último que se incluye en la página web de *Iberbanda* se hace referencia a una única cuota de 59 € + IVA, sin mención alguna a previsiones específicas para los residentes en esta Comunidad. Incluso, se han planteado quejas ante

esta Institución relativas al coste de este servicio (por ejemplo, expediente 20090135).

En cualquier caso, este tipo de subvenciones deben ser complementarias de las medidas dirigidas a fomentar la competencia entre los operadores, allí donde actúen los mismos, competencia que, sin duda, contribuye a la reducción del precio que deba pagar el usuario final del servicio de Internet de banda ancha.

V.- CONCLUSIÓN: UN NUEVO PLAN DE BANDA ANCHA PARA CASTILLA Y LEÓN

Como conclusión, podemos señalar que, aunque la Administración autonómica es consciente de la conveniencia de que se apruebe en Castilla y León un nuevo Plan de Banda Ancha para los próximos años, hemos considerado conveniente instar a aquella a que, en el marco de la *ERSDI 2007-2013* y una vez finalizado en 2007 el Programa de Banda Ancha anterior, finalice el diseño, apruebe y comience la ejecución de un nuevo paquete de medidas dirigidas a extender y mejorar las conexiones de banda ancha disponibles en los núcleos de población de Castilla y León, con especial atención a los ubicados en áreas rurales, así como a fomentar el uso por los ciudadanos del servicio de Internet a través de aquellas conexiones.

En concreto, en el mes de agosto, con base en los argumentos expuestos, se procedió a formular una Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, cuya parte dispositiva tenía el siguiente tenor literal:

En el marco de lo dispuesto en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013 y de forma coordinada con las medidas que están siendo adoptadas por la Administración General del Estado, aprobar, en el plazo de tiempo más breve posible, un Plan de Banda Ancha en Castilla y León, dirigido a extender y mejorar las conexiones de Internet de banda ancha, así como a fomentar su uso por los ciudadanos, incluyendo en el mismo, con carácter general, las siguientes previsiones:

- *En cuanto a la extensión y mejora de las infraestructuras tecnológicas:*
 - *Diseño de medidas dirigidas a identificar aquellos núcleos de población que aún no disponen de acceso de banda ancha y a llevar a cabo las intervenciones puntuales necesarias para garantizar tal acceso.*
 - *Relación de actuaciones relativas al estudio y desarrollo de la implantación de la banda ancha móvil y de las redes de nueva generación, considerando para ello los informes y resoluciones emitidos respecto a estas tecnologías por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.*
- *En relación con el fomento de su demanda y utilización:*
 - *Inclusión de un programa de difusión del propio Plan de Banda Ancha, cuya finalidad sea dar a conocer los beneficios de estas conexiones, las medidas contempladas en el Plan y la forma en la cual pueden acogerse a las mismas ciudadanos, entidades locales y operadores.*
 - *Desarrollo de medidas dirigidas a la formación de los ciudadanos, con especial atención a colectivos singularmente afectados por el carácter deficiente de aquella, reforzando los programas ya existentes y poniendo en funcionamiento nuevas iniciativas si se considera necesario.*
 - *Adopción de actuaciones cuyo objetivo sea reducir el coste económico de la contratación de este servicio para los ciudadanos, continuando con las subvenciones incluidas en el Programa Conéctate y valorando el incremento de estas ayudas en aquellos*

supuestos en los que, en su caso, aquel servicio sea necesariamente más costoso debido a la ubicación geográfica del lugar donde se desee contratar el acceso.

Hasta la fecha, no se ha recibido la contestación de la Consejería de Fomento a nuestra Resolución.