

Dictamen 4 2021

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO
28 DE JULIO DE 2021

Sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

NICES: 804-2021

Colección Dictámenes

Número 4/2021

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, agosto de 2021

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-24090-2021

Imprime

Creative XML, S.L.U.

Sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 28 de julio de 2021 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 25 de junio de 2021 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones.

Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para la elaboración de

una propuesta de dictamen. El plazo fijado para su emisión fue el de urgencia, que, de acuerdo con el artículo 7.3.b) de la Ley 21/1991, no puede ser inferior a diez días.

El texto a dictaminar viene acompañado de una Memoria del análisis de impacto normativo, donde se recoge: la oportunidad de la propuesta; su contenido; un análisis jurídico y la descripción de la tramitación; un análisis de impactos; y dos anexos, el primero de ellos informando sobre las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia e información pública al texto

del Anteproyecto, y el segundo recogiendo una nota sobre las observaciones contenidas en el acuerdo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), informe IPN/CNMC/034/20, relativo al Anteproyecto.

El principal objeto del Anteproyecto de Ley es transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, que consolida en un solo texto el paquete de cuatro Directivas aprobadas en 2002 y modificadas en 2009 (Directivas CE 19, 20, 21 y 22, respectivamente, sobre Acceso, Autorización, Marco y Servicio Universal y derechos de los usuarios) y recoge parte de las directrices de la Estrategia de Mercado Único Digital de Europa [COM (2015) 192 final]. El plazo límite para la transposición de la Directiva (UE) 2018/1972 finalizó el 21 de diciembre de 2020.

En la Estrategia de Mercado Único Digital la Comisión Europea señaló que el marco de comunicaciones electrónicas debía revisarse con el objetivo de estimular la inversión en redes de banda ancha de alta velocidad, dar un enfoque coherente a la política y la gestión del espectro radioeléctrico, evitar la fragmentación normativa intracomunitaria, garantizar la protección de las personas y entidades usuarias finales y la igualdad de condiciones para todos los agentes del mercado y otorgar una mayor seguridad jurídica al marco regulador.

De este modo, las principales novedades del Código Europeo de Comunicacio-

nes Electrónicas, que orientan gran parte del Anteproyecto, hacen referencia a las medidas para fomentar la inversión y despliegue de redes de alta capacidad (fibra óptica y 5G), al establecimiento de una tasa de terminación fija y móvil única para toda la Unión Europea, a la ampliación de la definición del servicio de comunicaciones electrónicas, a la que se incorporan los servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración, a la actualización del régimen de servicio universal para reflejar los cambios en las tecnologías y las necesidades de uso de estas, la revisión de las reglas de la gestión del espectro o la regulación de las Autoridades Nacionales de Reglamentación y otras autoridades competentes.

No obstante, aunque el objeto principal del Anteproyecto es, como ya se ha dicho, la transposición del Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, también se hace eco de otras normas europeas, la mayoría posteriores a 2014, año en que se aprobó la Ley actualmente en vigor. En concreto:

- Directiva 2014/61/UE, de 15 de mayo, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (Directiva *BBCost*).
- Directiva 2014/53/UE, de 16 de abril, relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos radioeléctricos, y por la que se deroga la Directiva 1999/5/CE (Directiva RED).

- Directiva 2014/30/UE, de 26 de febrero, sobre la armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de compatibilidad electromagnética (Directiva EMC).
- Directiva 2002/58/CE, de 12 de julio, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas, que no se incorporó al Código Europeo y que se está tramitando como Reglamento europeo (Directiva *e-privacy*).
- Reglamento 531/2012, de 13 de junio, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (Reglamento *roaming*).
- Reglamento 2015/2120, de 25 de noviembre, por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una Internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Reglamento Neutralidad de red).

Si bien los Reglamentos son directamente aplicables, y algunas de las Directivas ya han sido parcialmente incorporadas al ordenamiento jurídico español, se ha considerado oportuno integrarlos en la futura Ley general de Telecomunicaciones, que sustituirá a la vigente Ley 9/2014, de 9 mayo, general de Telecomunicaciones,

cuyo Anteproyecto fue en su día objeto del Dictamen del CES 3/2013, de 20 de marzo.

Resulta no obstante conveniente señalar que, aunque el Anteproyecto presenta una vocación omnicomprensiva, determinadas materias, también pertenecientes al régimen jurídico de las telecomunicaciones, como las relativas a la conservación de datos, a aspectos muy concretos de las infraestructuras comunes de los edificios o a la ciberseguridad 5G, se regirán por sus propias normas.

Cabe recordar, por otro lado, que la aprobación de una nueva Ley general de Telecomunicaciones constituye una de las principales medidas de la agenda España Digital 2025, presentada por el Gobierno el 24 de julio de 2020.

La iniciativa ha quedado igualmente integrada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR). Este Plan, a través del que se recibirá el apoyo financiero del Fondo de Recuperación europeo *Next Generation EU*, dedica su segundo eje a la transición digital, y lo hace en línea con la Estrategia Digital Europea y la mencionada agenda España Digital 2025. La reforma del marco normativo de telecomunicaciones (Ley general, instrumentos regulatorios e instrumentos de aplicación) se sitúa dentro del Componente 15 del PRTR, dedicado a la conectividad digital, el impulso a la ciberseguridad y el despliegue del 5G.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones consta de un preámbulo, 115 artículos agrupados en 8 títulos, 19 disposiciones adicionales, 14 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, 5 disposiciones finales y 2 anexos.

Título I. Disposiciones generales (arts. 1 a 4)

Se establece el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, estipulándose que la regulación de las telecomunicaciones comprende la instalación y explotación de las redes de comunicaciones electrónicas, la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas, sus recursos y servicios asociados, los equipos radioeléctricos y los equipos terminales de telecomunicación. Quedan excluidos los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de la sociedad de la información.

Por otra parte, se señala que las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia, y se regulan los servicios considerados servicio público o sometidos a obligaciones de servicio público.

Título II. Suministro de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia (arts. 5 a 34)

Capítulo I. Disposiciones generales (arts. 5 a 10)

Se prevé que la instalación y explotación de las redes y la prestación de los servicios

de comunicaciones electrónicas se realizarán en régimen de libre competencia.

Las personas físicas o jurídicas interesadas en el suministro de una determinada red pública o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público deberán, con anterioridad al inicio de la actividad, notificarlo previamente al Registro de Operadores, sometiéndose a las condiciones previstas para el ejercicio de la actividad que pretendan realizar. Esta obligación de notificación no resultará de aplicación en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas interpersonales independientes de la numeración, así como para quienes suministren redes y presten servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación.

Las Administraciones públicas deberán comunicar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MINECO) todo proyecto de instalación o explotación de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación que haga uso del dominio público. También deberá comunicarse la instalación o explotación de los puntos de intercambio de Internet (IXP) ubicados en territorio español.

Capítulo II. Notificaciones (arts. 11 a 15)

Se regulan los derechos y obligaciones derivadas de la notificación; el suministro de redes públicas y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las Adminis-

traciones públicas; la modificación de los derechos y obligaciones derivados de la notificación, y la restricción o retirada de derechos derivados de la notificación.

Capítulo III. Acceso a redes y recursos asociados e interconexión (art. 16)

Se prevé que las operadoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas tengan el derecho y, cuando se solicite por otras operadoras de redes de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad.

Capítulo IV. Regulación *ex ante* de los mercados (arts. 17 a 24)

La regulación *ex ante* consiste en definir unos mercados de comunicaciones electrónicas relevantes, analizar si cada uno de esos mercados relevantes son plenamente competitivos, establecer si en cada mercado hay, o no, una o más operadoras con peso significativo en el mercado (con posición de fuerza económica que permite que su comportamiento sea, en medida apreciable, independiente de la competencia, la clientela y, en última instancia, de la demanda en el mercado), y en caso de que el mercado no sea competitivo y existan operadoras con peso significativo en el mercado, imponerles una serie de obligaciones específicas, con el objetivo de igualar esa posición de fuerza, y que la competencia sea más igual y equilibrada.

Capítulo V. Separación funcional (arts. 25 a 27)

Cuando la CNMC considere que las obligaciones específicas impuestas en materia de regulación *ex ante* de mercados no han bastado para conseguir una competencia efectiva, podrá decidir imponer, como medida excepcional, a las operadoras con peso significativo en el mercado integradas verticalmente, la separación funcional, es decir, la obligación de traspasar las actividades relacionadas con el suministro al por mayor de productos de acceso a una unidad empresarial que actúe independientemente.

Capítulo VI. Resolución de conflictos (arts. 28 y 29)

Se regulan los litigios en relación con obligaciones existentes entre empresas suministradoras de redes o servicios de comunicaciones electrónicas de un Estado miembro, o entre dichas empresas y otras empresas en el Estado miembro que se beneficie de las obligaciones de acceso o de interconexión impuestas en virtud de las Directivas.

Capítulo VII. Numeración (arts. 30 a 34)

Para los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público se proporcionarán los números que se necesiten para permitir su efectiva prestación. Los planes nacionales designarán los servicios para los que puedan utilizarse los números, incluido cualquier requisito relacionado con la prestación de tales servicios y las condiciones asociadas a su uso, que serán propor-

cionadas y no discriminatorias. Asimismo, podrán incluir los principios de fijación de precios y los precios máximos que puedan aplicarse a los efectos de garantizar la protección de las personas consumidoras.

El MINECO promoverá el conocimiento por la población de los números armonizados europeos que comienzan por las cifras 116 y fomentará la prestación de los servicios de valor social para los que están reservados tales números.

Título III. Obligaciones de servicio público y derechos y obligaciones de carácter público en el suministro de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (arts. 35 a 78)

Capítulo I. Obligaciones de servicio público (arts. 35 a 43)

Sección 1ª. Delimitación (arts. 35 y 36)

Las categorías de obligaciones de servicio público son: a) el servicio universal de telecomunicaciones y b) otras obligaciones de servicio público impuestas por razones de interés general o cohesión social o territorial.

Sección 2ª. El servicio universal (arts. 37 a 42)

Se entiende por tal el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todas las personas consumidoras con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible.

Cuando la prestación de cualquiera de los servicios integrantes del servicio

universal en una ubicación fija no quede garantizada por las circunstancias normales de explotación comercial, el MINECO designará una o más operadoras para que satisfagan todas las solicitudes razonables de acceso y garanticen su prestación eficiente en las partes afectadas del territorio a efecto de asegurar su disponibilidad en todo el territorio nacional.

Sección 3ª. Otras obligaciones de servicio público (art. 43)

Se establece la potestad del Gobierno, justificada en casos tasados (necesidades de defensa nacional, seguridad pública, vial, seguridad de las personas o protección civil), de imponer a las operadoras otras obligaciones de servicio público distintas a las de servicio universal. Asimismo, previo informe de la CNMC y de la Administración territorial competente, podrá imponer estas otras obligaciones por razones también especificadas en relación a la cohesión territorial y social.

Capítulo II. Derechos de los operadores y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas (arts. 44 a 55)

Sección 1ª. Derechos de los operadores a la ocupación del dominio público, a ser beneficiarios en el procedimiento de expropiación forzosa y al establecimiento a su favor de servidumbres y de limitaciones a la propiedad (arts. 44 a 48)

Las operadoras tendrán derecho a la ocupación del dominio público, así como de la

propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación, despliegue y explotación de la red. Además, las que operan redes públicas de comunicaciones electrónicas podrán celebrar de manera voluntaria acuerdos entre sí para determinar las condiciones para la ubicación o el uso compartido de sus elementos de red y recursos asociados, así como la utilización compartida del dominio público o la propiedad privada, con plena sujeción a la normativa de defensa de la competencia.

Sección 2ª. Normativa de las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas (arts. 49 a 51)

La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán, en todo caso, contemplar la necesidad de instalar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas y reconocer el derecho de ocupación del dominio público o la propiedad privada para la instalación, despliegue o explotación de dichas redes de conformidad con lo dispuesto en este título.

Sección 3ª. Acceso a infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas y coordinación de obras civiles (arts. 52 a 54)

Las operadoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas podrán acceder a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas

para la instalación o explotación de redes de alta y muy alta capacidad.

Sección 4ª. Infraestructuras comunes y redes de comunicaciones electrónicas en los edificios (art. 55)

Se especifican las líneas y criterios para el desarrollo, mediante real decreto, de lo relativo a las normas en materia de conexión, instalación y regulación de las infraestructuras comunes de comunicaciones electrónicas en el interior de edificios y conjuntos inmobiliarios, así como para las garantías de acceso a servicios en defecto de estas.

Capítulo III. Salvaguarda de derechos fundamentales, secreto de las comunicaciones y protección de los datos personales y derechos y obligaciones de carácter público vinculados con las redes y servicios de comunicaciones electrónicas (arts. 56 a 63)

Las medidas que se adopten en relación al acceso o al uso por parte de las personas o entidades usuarias finales de los servicios y las aplicaciones a través de redes de comunicaciones electrónicas respetarán los derechos y libertades fundamentales.

Capítulo IV. Derechos de los usuarios finales y consumidores (arts. 64 a 78)

Se prevé que la normativa sectorial sobre comunicaciones electrónicas prevalezca sobre las disposiciones que regulen con carácter general los “derechos de los usuarios finales y consumidores”, siempre que deriven de la normativa comunitaria sobre comunicaciones.

Quienes suministren redes públicas de comunicaciones electrónicas o presten servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público tendrán la obligación de respetar los derechos reconocidos en este capítulo, a excepción de las microempresas que presten servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración, salvo que también presten otros servicios de comunicaciones electrónicas.

Título IV. Equipos de telecomunicación (arts. 79 a 84)

Se regulan los requisitos esenciales que deben cumplir los equipos de telecomunicación, la evaluación de conformidad con los mismos y la vigilancia del mercado. Se establecen, además, las condiciones a cumplir por las instalaciones y por las personas o entidades instaladoras.

Título V. Dominio público radioeléctrico (arts. 85 a 97)

Se regula el espectro radioeléctrico, como bien de dominio público, cuya titularidad y administración corresponden al Estado. La administración del dominio público radioeléctrico se llevará a cabo teniendo en cuenta su importante valor social, cultural y económico y la necesaria cooperación con otros Estados miembros de la Unión Europea y con la Comisión Europea en la planificación estratégica, la coordinación y la armonización del uso del espectro radioeléctrico en la Unión Europea.

El uso del dominio público radioeléctrico podrá ser común, especial o privativo. El uso común no precisará de ningún título habilitante y se llevará a cabo en las bandas de frecuencias y con las características técnicas que se establezcan al efecto. El uso especial será el que se lleve a cabo de las bandas de frecuencias habilitadas para su explotación de forma compartida, sin limitación de número de operadoras o de personas o entidades usuarias y con las condiciones técnicas y para los servicios que se establezcan en cada caso. El uso privativo se realizará mediante la explotación en exclusiva o por un número limitado de personas o entidades usuarias de determinadas frecuencias en un mismo ámbito físico de aplicación.

Cuando sea preciso para garantizar el uso eficaz y eficiente del dominio público radioeléctrico, el MINECO podrá limitar el número de concesiones demaniales a otorgar. Para ello, tramitará un procedimiento de licitación para el otorgamiento de las concesiones que respetará los principios de publicidad, concurrencia y no discriminación.

Título VI. La administración de las telecomunicaciones (arts. 98 a 100)

Se establece la distribución de competencias en materia regulatoria de telecomunicaciones entre el MINECO y la CNMC, entidades consideradas como las autoridades públicas competentes específicas en materia de telecomunicaciones.

La CNMC es calificada como Autoridad Nacional de Reglamentación (ANR), correspondiéndole la denominada regulación *ex ante*; la resolución de todo tipo de conflictos entre operadoras de telecomunicaciones; y las funciones que de manera expresa le asigna el Código, entre otras: asequibilidad del servicio universal; calidad de los servicios (fijación de parámetros y control y seguimiento, así como diseño de herramientas de medición); servicios de información y guías de abonados-as; regulación de acceso simétrico en las verticales de los edificios; determinación del punto de terminación de red, que es la frontera entre las redes públicas y las redes domésticas, y determinadas competencias en materia de *roaming*.

El resto de funciones corresponderá al MINECO.

Título VII. Tasas en materia de telecomunicaciones (arts. 101 y 102)

Las tasas en materia de telecomunicaciones gestionadas por la Administración General del Estado serán las recogidas en el anexo I del Anteproyecto. Su finalidad será cubrir: los gastos administrativos que ocasione el trabajo de regulación relativo a la preparación y puesta en práctica del derecho comunitario derivado y actos administrativos, como las relativas a la interconexión y acceso; los que ocasionen la gestión, control y ejecución del régimen establecido en este Anteproyecto; los que ocasionen la gestión, control y ejecución de los derechos de ocupación del dominio público, los derechos de uso del dominio

público radioeléctrico y la numeración; la gestión de las notificaciones reguladas en el artículo 6.2 del Anteproyecto, y los gastos de cooperación internacional, armonización y normalización y el análisis de mercado.

Título VIII. Inspección y régimen sancionador (arts. 103 a 115)

Se regulan las funciones inspectoras en materia de telecomunicaciones. Se clasifican las infracciones de las normas reguladoras de las telecomunicaciones como muy graves, graves y leves y en función de ello se determinan las multas correspondientes. Por otra parte, se prevén medidas previas al procedimiento sancionador, pudiéndose ordenar el cese de la presunta actividad infractora cuando existan razones de imperiosa urgencia, así como medidas cautelares en el procedimiento sancionador.

Disposiciones adicionales (19)

Se refieren entre otras cuestiones a la interoperabilidad de receptores de servicios de radio para automóviles, de receptores de servicios de radio de consumo y equipos de consumo utilizados para la televisión digital, o la coordinación de las ayudas públicas a la banda ancha y al desarrollo de la economía y empleo digitales y nuevos servicios digitales.

Disposiciones transitorias (14)

Regulan diferentes aspectos que facilitarán la transición hacia la aplicación de la nueva Ley, como los planes de precios del servicio

universal o el régimen transitorio para la fijación de las tasas.

Disposición derogatoria única

Deroga la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de Telecomunicaciones (excepto la DA decimosexta, DT séptima, novena y duodécima, y DF primera a séptima); la Ley 15/1987, de 30 de julio, de Tributación de la Compañía Telefónica Nacional de España; el RD 1334/1988, de 4 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 15/1987, de 30 de julio, de Tributación de la Compañía Telefónica Nacional de Espa-

ña y aquellas disposiciones de igual o rango inferior que se opongan a lo dispuesto por esta Ley.

Disposiciones finales (5)

En las disposiciones finales se hace referencia al fundamento constitucional, la incorporación de derecho europeo y la entrada en vigor, entre otras cuestiones.

Anexos (2)

Se refieren a las tasas en materia de telecomunicaciones y a las definiciones de términos recogidos en la Ley.

3. Observaciones generales

El CES considera conveniente exponer que en las observaciones del presente dictamen, de manera coincidente con todos los anteriores en los que el fin inmediato es la trasposición de normas europeas, no se discutirán los principios y contenidos de esas normas que resulten directamente trasladados a la ordenación española, sino solo los que, de acuerdo con esas normas, en especial del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, sean susceptibles de opción o mejora en la adaptación a la normativa propia de cada Estado miembro.

Sobre la oportunidad del Anteproyecto

Con carácter previo, el CES estima oportuna la decisión de elaborar una nueva Ley general de Telecomunicaciones. La relevancia de las medidas introducidas por el Código Eu-

ropeo y la necesidad de incorporar a la Ley los cambios procedentes de la aprobación de otras normas comunitarias justifican, en pro de una mayor coherencia y seguridad jurídica, la aprobación de una nueva Ley general de Telecomunicaciones, en lugar de modificar la vigente Ley 9/2014, de 9 mayo, general de Telecomunicaciones.

La aprobación de una nueva Ley general de Telecomunicaciones constituye, asimismo, una de las principales medidas de la agenda España Digital 2025, presentada por el Gobierno el 24 de julio de 2020. Al respecto, el CES apoyó la necesidad de dotarse de una nueva Ley general de Telecomunicaciones en su reciente Informe 1/2021, *La digitalización de la economía*, como un medio para propiciar el despliegue de infraestructuras de telecomunica-

ciones, en especial de la tecnología 5G, que facilitará los desarrollos más dinámicos y transformadores de la digitalización. Este Consejo entendía, además, que la nueva norma permitiría nivelar las obligaciones de las operadoras de telecomunicación tradicionales y los nuevos servicios de comunicación digitales, adaptándose a las exigencias de los nuevos desarrollos y procurando una protección similar de las personas o entidades usuarias a nivel europeo.

Sobre la igualdad de trato y oportunidades

También como consideración previa, el CES entiende adecuado que la nueva Ley recoja entre sus principios la igualdad de trato y oportunidades, evitando en su desarrollo situaciones de discriminación de hecho, entre otras, por razón de género, para avanzar en la plena integración de las mujeres en el sector y promover el liderazgo y mejora de las condiciones socioeconómicas. No obstante, precisamente en este sentido cabe realizar una valoración negativa acerca de la utilización de un lenguaje inadecuado en la redacción del Anteproyecto, por cuanto incumple las recomendaciones en materia de lenguaje inclusivo a seguir en los textos oficiales.

De igual forma, el CES advierte la contradicción visible en la Memoria de análisis de impacto normativo, donde en la ficha resumen se señala que tendrá un impacto de género positivo, mientras que en el desarrollo posterior de este impacto se dice que tendrá un impacto nulo, en la medida en que en el contenido no hay disposiciones que puedan afectar a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A continuación se señala un efecto indirecto positivo, al favorecer la Ley el uso por toda la ciudadanía de nuevas redes de muy alta capacidad y con ello el impulso entre otros al teletrabajo y la formación *online*, lo que favorecería la conciliación de la vida laboral y familiar y facilitaría la formación de las mujeres, permitiendo todo ello una mayor incorporación al mercado laboral. Al respecto el CES considera poco oportunos estos argumentos y pide que se revisen a fondo las razones para un posible efecto indirecto positivo sobre la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el desarrollo de las previsiones de la futura Ley general de Telecomunicaciones.

Ello porque, como el CES ha estudiado en distintos informes de iniciativa y en dictámenes relacionados con estas materias, la menor participación laboral de las mujeres no es producto de su menor nivel formativo, ni siquiera visible en los datos actuales sobre la población española. Igualmente, las tareas relacionadas con los cuidados, y en general con el ámbito familiar, son responsabilidad tanto de las mujeres como de los hombres, de manera que plantear el trabajo a distancia como una opción de conciliación en favor de las mujeres resulta improcedente.

Sobre el Anteproyecto como marco regulador del sector de las telecomunicaciones y para la transformación digital de España

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley general de Telecomunicaciones, en la medida en que simplifica, avanza e

integra en una sola norma el marco regulatorio de uno de los sectores más dinámicos de la economía. Además, el Anteproyecto reconoce la nueva realidad tecnológica y competitiva del sector, sentando las bases para avanzar en la transformación digital de España, a través de una mayor seguridad jurídica que promueva la inversión.

Sin embargo, este Consejo entiende que existe un margen de mejora futuro para una norma cuyos efectos se extienden más allá del simple mercado de telecomunicaciones, puesto que afecta a un mercado global de servicios digitales en el que confluyen los diferentes agentes de la cadena de valor como los servicios audiovisuales, de contenidos o los ofrecidos a través de Internet, así como plataformas, servicios en la nube, aplicaciones o sistemas operativos, entre otros. En este sentido, el Anteproyecto, además de trasponer lo dispuesto en el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y en otras normas comunitarias, podría haberse hecho eco de la necesidad de ofrecer una regulación más completa y omnicompreensiva para este nuevo ecosistema de servicios digitales.

Resulta necesario recordar que, de manera contemporánea a la elaboración de este Anteproyecto, se vienen discutiendo en el ámbito comunitario dos propuestas de Reglamento para regular los servicios digitales: la relativa a la actualización de las reglas de competencia en el mercado único digital con la propuesta de Ley del mercado digital [*Digital Market Act*, COM (2020) 842 final, 15 de diciembre] y la de regulación de esos servicios con la pro-

puesta de Ley de Servicios digitales [*Digital Service Act*, COM (2020) 825 final, 15 de diciembre]. El CES subraya que ambas normas formarán parte del marco jurídico del sector digital y que algunos de sus preceptos se podrían haber incorporado al texto objeto de dictamen, como parece que se ha hecho en otras jurisdicciones comunitarias.

Por todo ello, el CES considera que el sector de las telecomunicaciones debe contar con mecanismos flexibles para modificar con agilidad, previa evaluación, su marco regulatorio, dado que es una actividad sometida a continuos y acelerados cambios. Así se prevé en el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas donde, en los artículos 122 “Procedimientos de revisión” y 123 “Procedimientos específicos de revisión de los derechos de los usuarios finales”, se establecen, respectivamente, mecanismos y procedimientos para el análisis de mercado y los avances tecnológicos, el alcance del servicio universal, la revisión de la autorización general, y los mecanismos para el inicio, en su caso, de las modificaciones normativas.

En este sentido, este Consejo estima conveniente, además, que las revisiones de los mercados de referencia y la determinación de las operadoras con peso significativo en el mercado, responsabilidad de la CNMV (art. 17), se hagan con una mayor periodicidad, entendiendo que la frecuencia de cinco años prevista por la Ley es demasiado amplia para un sector en plena transformación. De hecho, la Directiva recoge en su considerando 181 que “en caso de mercados dinámicos, puede ser nece-

sario realizar un análisis del mercado con una frecuencia mayor que cada cinco años, por ejemplo cada tres años como mínimo, como ocurría hasta la fecha de aplicación de la presente Directiva”.

Sobre el servicio universal

El CES estima que una de las piezas centrales de la ordenación de las telecomunicaciones es la regulación del servicio universal, que trata de garantizar a toda la población, con independencia de su localización geográfica, un conjunto de servicios básicos a un precio asequible y con una calidad determinada. El CES valora positivamente, por ello, que esta garantía de acceso universal a determinados servicios de comunicaciones constituya uno de los principales objetivos del Anteproyecto. Y considera que puede suponer un avance para la reducción de las brechas digitales y la plena integración socioeconómica de personas especialmente vulnerables, un problema del que este Consejo se viene haciendo eco en diferentes informes.

Con esta regulación se persigue además que los precios minoristas de estos servicios básicos no supongan una barrera de acceso a los mismos para personas “de rentas bajas o necesidades sociales especiales”. Para ello se impone a las operadoras que presten servicios de acceso a Internet de banda ancha y comunicaciones vocales a través de conexión en una ubicación fija, la obligación de ofrecer a estos grupos opciones o paquetes de tarifas para estos dos servicios que difieran de las aplicadas en condiciones normales de explotación, y se

articula un sistema de compensación de los costes netos que ello les suponga con cargo al nuevo Fondo Nacional de Servicio Universal, que se nutrirá de aportaciones de las operadoras con un volumen de negocio superior a 100 millones de euros.

No obstante, el Anteproyecto debería incorporar otros grupos de población susceptibles de beneficiarse de las ofertas de servicio universal (art. 38), más allá del criterio de renta baja, e incluir expresamente dentro del criterio de “necesidades sociales especiales” a las personas mayores y a quienes viven en zonas rurales o geográficamente aisladas, en línea con el considerando 219 de la Directiva.

Además, el CES considera que la imposición de determinadas obligaciones de servicio universal a las operadoras privadas puede ser insuficiente para garantizar la universalización del acceso a los grupos de población más vulnerables, por lo que la misma debe complementarse con un mayor compromiso y un papel más activo de las Administraciones públicas para ofrecer recursos, servicios especializados y elementos correctores de las desigualdades, en particular, a través de ayudas económicas y bonos sociales para los grupos sociales desfavorecidos.

Por otro lado, y en tanto que servicio público, se debería valorar la oportunidad de financiar el servicio universal con fondos públicos, donde no llegue la iniciativa privada.

En este sentido, sería deseable seguir la línea del marco fiscal que se acuerde en el seno de la Unión Europea con el objeto

de que en la financiación del servicio universal participen todos los agentes involucrados.

Por último, y en relación con la auditoría por parte de la CNMC de las cuentas de las operadoras que ofrecen servicio universal para el cálculo del coste neto susceptible de compensación, el Anteproyecto establece (art. 42.2) que los resultados y las conclusiones de la misma se pondrán a disposición del público. El CES considera a este respecto que, sin perjuicio de la necesaria transparencia, la publicación de esta información debe salvaguardar la confidencialidad de estos datos, siempre que así se establezca.

Sobre el despliegue de redes

España mantiene a nivel europeo una favorable posición en términos de conectividad, gracias a una amplia disponibilidad de redes de banda ancha fija y móvil rápidas y ultrarrápidas. Sin embargo, dicha conectividad sigue sin llegar a todo el territorio, apreciándose en el medio rural una insuficiencia de infraestructuras análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en las áreas urbanas, además de mayores dificultades de acceso a ofertas empaquetadas de telecomunicaciones. Persiste, por tanto, una brecha digital primaria entre las áreas rurales y urbanas, que aunque se ha ido reduciendo en los últimos años, sigue siendo significativa y supone un importante obstáculo para la cohesión territorial: dos tercios de los municipios rurales, según la definición de rural del INE y los datos de su Encuesta sobre Equi-

pamiento y Uso de TIC en los Hogares de 2020, tendría todavía en ese año problemas de acceso suficiente. Esto supondría 3,3 millones de hogares familiares.

Los últimos datos del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, sobre cobertura de banda ancha en España, correspondientes al primer semestre de 2020, muestran la persistencia de una brecha en los municipios rurales, no solo en el acceso a Internet de alta velocidad, sino también en la forma de llegar la señal, aunque las diferencias se están reduciendo. Aunque el 95 por 100 del territorio tiene cobertura de banda ancha, la velocidad de conexión en el ámbito rural alcanza al 90 por 100 en 30 Mbps, pero es todavía un 63 por 100 en 100 Mbps o más. Por otra parte, la cobertura móvil logra velocidades elevadas, pero solo cuando se dispone de un adecuado dimensionamiento de la red, y en función del número de conexiones activas en cada momento, del tipo de uso que tales conexiones estén dando a la red, de la distancia a la estación y de posibles interferencias.

En este sentido, el CES valora positivamente que la vertebración del territorio y la lucha contra la despoblación constituya uno de los objetivos declarados del Anteproyecto, para lo que establece medidas dirigidas a garantizar la disponibilidad de infraestructuras en el conjunto del territorio, que permitan ofrecer las mismas oportunidades a las personas o empresas usuarias finales independientemente de su ubicación geográfica, con una calidad suficiente y a un precio asequible.

Para ello, el Anteproyecto introduce diferentes previsiones que afectan al despliegue de nuevas redes y que, a juicio de este Consejo, contribuirán a reducir la brecha primaria.

De un lado, se fomentan las inversiones en infraestructuras, tanto por parte de operadoras privadas como públicas. Así, por ejemplo, se introducen medidas regulatorias dirigidas a incentivar la realización por parte de las operadoras de inversiones en redes de comunicaciones electrónicas de alta capacidad, que afectan tanto al despliegue de redes fijas como a redes móviles, que requieren el uso del dominio público radioeléctrico. Se establece, además, la previsión de que las operadoras controladas directa o indirectamente por Administraciones públicas puedan instalar, desplegar y explotar redes públicas y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público cuando se confirme fallo del mercado y no exista interés de concurrencia en el despliegue del sector privado por ausencia o insuficiencia de inversión privada, con la finalidad de garantizar la necesaria cohesión territorial y social.

Se avanza también en la reducción de cargas y costes y en la simplificación administrativa para el despliegue de redes, mediante la redefinición del punto de gestión único a través del cual las operadoras de redes públicas de comunicaciones electrónicas no solo accederán efectivamente por vía electrónica a toda la información relativa a las condiciones y procedimientos aplicables para la instalación y despliegue

de redes de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, sino que también facilitará su interlocución con todas las Administraciones públicas y simplificará el cumplimiento de los trámites correspondientes.

El Anteproyecto establece que al punto de gestión único podrán adherirse las Administraciones territoriales, en cuyo caso, las operadoras deberán presentar en formato electrónico a través del mismo las declaraciones responsables y permisos de toda índole que estas Administraciones exijan para el despliegue de redes, lo que supone un avance respecto a la legislación vigente.

Por otra parte, el Anteproyecto introduce modificaciones en la redacción de la norma respecto a la descripción del régimen de intervención administrativa aplicable al despliegue de redes que, a juicio de este Consejo, contribuyen a clarificar determinadas lagunas interpretativas que siguen produciéndose, principalmente en el entorno autonómico y local, lo que permite dotar a la norma de mayor seguridad jurídica.

En todo caso, el CES considera que sigue siendo necesario realizar un mayor esfuerzo en formación y comunicación sobre la aplicación práctica de la Ley entre el personal técnico y jurídico de todos los niveles de las Administraciones públicas con capacidad para dictar resoluciones en el ámbito del despliegue de redes.

Finalmente, en relación a la planificación pública necesaria para la efectiva materialización de las nuevas infraestruc-

turas, el CES estima que determinados incumplimientos sobre planes inversores de las operadoras deberían tipificarse como infracciones muy graves, en atención a su perjuicio para el interés público, ya que obstaculizan la competencia efectiva y, con ella, el correcto despliegue de redes.

Sobre la brecha digital social

El CES valora positivamente el Anteproyecto en lo relativo a la adaptación de la Ley general frente a las exigencias de los nuevos desarrollos tecnológicos, orientados entre otros, conforme a los objetivos y principios proclamados en el artículo 3 del texto sometido a dictamen, al impulso de la vertebración económica, social y territorial, así como al cierre de las brechas de desigualdad social por falta de acceso o uso de Internet por motivos socioeconómicos, de género, generacional o territorial.

No obstante, el CES formula algunas cuestiones en relación con lo anterior, que considera esenciales para alcanzar efectivamente tales objetivos, y que tienen que ver con lo dispuesto sobre servicio universal, por una parte, y sobre despliegue de redes, por otra.

En primer lugar, el CES enfatiza la necesidad de orientar con la máxima eficiencia los fondos del Plan de Recuperación asignados a estrategias de digitalización a la mejora de la cohesión social y territorial y el fomento de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal a estos servicios, siendo además de aplicación la normativa vigente sobre consumo y la nueva regulación sobre per-

sonas consumidoras vulnerables. De acuerdo con el Real Decreto-ley 1/2021, de 19 de enero, tienen esta consideración, respecto a sus relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras. En este sentido, por ejemplo, y conforme al artículo 63.3 del Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, el CES considera que debería revisarse la redacción del artículo 68 en lo relativo a la suficiencia del soporte digital para la factura detallada.

Las actuaciones deben perseguir, asimismo, un desarrollo equilibrado de despliegue de infraestructuras y servicios, y deben considerar también el necesario esfuerzo inversor para la formación en competencias digitales. En este sentido, se valora positivamente la propuesta de elaboración de un Plan de Acceso a Internet, recogida en la disposición adicional decimosexta del Anteproyecto, como instrumento para combatir la brecha digital por analfabetismo tecnológico, puesto que tanto el acceso a estos servicios como la adquisición de habilidades y conocimientos tecnológicos son clave para desenvolverse en situación de igualdad en los nuevos

entornos digitales, pero considera que esta medida debe implementarse con rapidez y dotarse con suficientes medios.

En segundo lugar, el CES considera prioritario que se desarrolle efectivamente la posibilidad, contemplada en el Código Europeo y prevista en el título III del Anteproyecto (arts. 38 y 39), sobre tarifas sociales, opciones especiales y otros, en función de niveles de renta o similares, y para atender a personas con necesidades de adaptación específica de los recursos digitales.

A este respecto, el CES recuerda que la digitalización de servicios públicos esenciales y de servicios de proximidad, así como para las relaciones de la ciudadanía con las Administraciones públicas, acrecienta los riesgos de exclusión en defecto de ese desarrollo. Estos riesgos van sustancialmente más allá de la mera presencia de un déficit de infraestructuras adecuadas y requieren de instrumentos adecuados para garantizar, conforme a los planteamientos de la Directiva y tal como se recoge en el Anteproyecto, la igualdad de oportunidades y acceso a las redes.

En tercer lugar, la situación desencadenada por la pandemia de COVID-19 ha evidenciado la persistencia e incluso agudización de la brecha social con el uso intensivo de las nuevas tecnologías, entre otros en el ámbito educativo, en la sanidad y en los servicios sociales.

A tal respecto, el CES considera positiva la previsión recogida en el Anteproyecto para establecer otras obligaciones de servicio público distintas a las de servicio uni-

versal por razones de cohesión territorial, de extensión del uso de nuevos servicios y tecnologías en relación con la prestación de servicios sanitarios, educativos y otros, y para garantizar la suficiencia de la oferta de cara a la comunicación entre grupos poblacionales que se encuentren en circunstancias especiales. Pero pide que se proceda a desarrollar efectivamente esta previsión, no dejándola a la discreción gubernamental.

Aunque no sea objeto de este Anteproyecto, el CES recuerda asimismo que la integración de la digitalización en los servicios públicos puede aumentar los niveles de desigualdad preexistentes y suponer un riesgo para la cohesión social, tanto por la presencia de dificultades de acceso (asociada a carencia de infraestructuras, pero también a menores niveles de renta) como por menor capacitación digital y por otras circunstancias personales, todo ello asociado, por otra parte, a género, edad y territorio. Por tanto, se debe garantizar el acceso a los servicios esenciales en condiciones de igualdad en todos los casos, de manera que la provisión exclusiva o principalmente digital podría ser inadecuada.

Sobre el empleo como objetivo de la Ley general

El CES valora positivamente el Anteproyecto en cuanto que recoge entre sus objetivos el de desarrollar el empleo asociado a las previsiones de la Ley. Entre los objetivos de esta, enumerados en el artículo 3 del texto sometido a dictamen, se encuentra, en efecto, el de desarrollar la economía y el empleo

digital. El CES entiende, además, que también impulsarán el empleo otros objetivos recogidos en dicho texto, en particular lo relativo a la promoción eficiente de las infraestructuras, el fomento de la innovación, y la debida toma en consideración de los riesgos que asumen las empresas que invierten.

No obstante, el CES considera que a lo largo del texto propuesto las regulaciones continúan atendiendo sobre todo a una competencia basada en los precios, cuando habría que orientarlas más a otras opciones para estimular la inversión, que redundarían en mayor y mejor creación de empleo, en especial de base tecnológica.

El CES recuerda, además, que el sector de las comunicaciones ha perdido empleo cualificado de manera ininterrumpida en los últimos veinte años, en contraste con su rápida y continua expansión, siendo la fragmentación sectorial uno de los factores explicativos de esa tendencia, con un ascenso del número de operadoras en toda Europa, también en España, mucho mayor que en otros mercados de referencia.

En consecuencia, el CES estima que en la futura Ley habría que recoger, entre otras, algunas medidas básicas para favorecer la actividad inversora y, con ella, el fomento real del empleo, tales como: la configuración de la coinversión como eje principal de colaboración, tal y como acertadamente se propone en el artículo 3 del Anteproyecto; la implantación de memorias sobre fomento del empleo a recoger en todos los procesos de licitación para la explotación de espectro, priorizando ese aspecto; o la reorientación del rol de las

operadoras, llevándolo más allá de la pura gestión de las redes de telecomunicaciones, recuperando su papel primordial como polos de innovación y favoreciendo su capacidad de inversión en I+D y de dinamización tecnológica del tejido productivo y social.

De especial preocupación en este ámbito es la carencia de referencias en el Anteproyecto a la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para la concreción de la futura normativa de desarrollo de la Ley general en aspectos referentes al empleo, empezando por los contenidos de las memorias para las licitaciones para la explotación del espectro que se acaban de citar. Considerando que el empleo estable, de calidad, sin brechas de género y con la debida seguridad y protección de la salud laboral es un bien a proteger en un sector económico tan importante como el de las telecomunicaciones, el CES estima que debería subsanarse esta carencia en la redacción definitiva del texto legal.

De igual forma, el CES cree que el desarrollo normativo de la futura Ley debe realizarse adecuadamente, tanto con criterios técnicos como con una correcta valoración de los impactos socioeconómicos, debiendo garantizarse por ello en este proceso el papel del diálogo social.

Sobre el desarrollo reglamentario previsto

Finalmente, el CES recuerda la trascendencia de un rápido y correcto desarrollo normativo de la nueva Ley general de Telecomunicaciones.

El Anteproyecto deja a desarrollos reglamentarios posteriores numerosas precisiones técnicas necesarias para garantizar el funcionamiento del sistema de telecomunicaciones, sus redes y servicios. Así, por ejemplo, establece que se determinarán por Real Decreto: las especificaciones técnicas para garantizar el cumplimiento de requisitos en materia de despliegue de redes, obligaciones de servicio público, interoperabilidad, integridad y seguridad de redes y servicios (art. 10), los límites a las obligaciones de notificación (art. 12), las condiciones para llevar a cabo la instalación y explotación de redes públicas (art. 13), la aprobación de los planes de numeración (art. 30), los servicios incluidos en el servicio universal, sus términos y condiciones (art. 37), la determinación de los niveles de renta y la identificación de las necesidades sociales especiales para garantizar la asequibilidad del servicio universal (art. 38), la imposición de obligaciones de servicio público y su forma de financiación (art. 43), dimensión y características técnicas de las infraestructuras

financiadas con recursos públicos (art. 51), las condiciones para la administración del dominio público radioeléctrico (art. 86), así como un largo etcétera de reglamentos o normas que serán necesarios para garantizar el despliegue y funcionamiento de las redes, la obligación de servicio público y el alcance del servicio universal, para crear unas condiciones de competencia justas y equilibradas o para proteger derechos de las personas o entidades usuarias finales.

Por consiguiente, dada la importancia de la materia regulada y la necesidad de ofrecer un marco normativo adecuado y seguro que permita acelerar el despliegue de redes y los planes de inversión y de negocio de las operadoras para así poder aprovechar las oportunidades ofrecidas por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el CES considera que los desarrollos reglamentarios previstos deben realizarse en un plazo breve desde la entrada en vigor de la nueva Ley, para lo cual el Anteproyecto debería concretar unos plazos máximos razonables.

4. Conclusiones

El CES expresa una valoración positiva del Anteproyecto de Ley objeto del presente

dictamen, sin perjuicio de las observaciones generales formuladas.

Madrid, 28 de julio de 2021

Vº. Bº El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA