

## Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones [BOE-A-2022-10757]

Como consecuencia de la aprobación de la Directiva (UE) 2018/1972<sup>1</sup>, también denominado Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, se lleva a cabo la elaboración de un nuevo marco jurídico en el sector de las telecomunicaciones que tendrá como consecuencia la aprobación de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

En el preámbulo de la misma se reconocen los datos esperanzadores del avance en la cobertura de banda ancha mediante fibra óptica en los últimos años en nuestro país (de una velocidad de al menos 30 Mbps) en comparación con la media europea, alabándose que nos situamos en un 34 % de cobertura, por encima de los países de nuestro entorno y que el 95,2 % de los hogares tienen acceso a banda ancha FTTH de una velocidad mínima de 30 Mbps. Sin embargo, las zonas donde existe una menor cobertura se caracterizan por su baja densidad poblacional, por lo que existen menos hogares y, por tanto, en términos porcentuales, parece mínimo ese margen restante que aún queda por cubrir, pero no en términos territoriales. Si queremos fomentar el progreso y la cohesión social y territorial en todo el territorio no podemos hacerlo más que estableciendo como objetivo la cobertura territorial y no poblacional y en términos exclusivamente porcentuales.

Igualmente, se reconoce la relevancia de las redes de muy alta capacidad como el 5G, relacionándolo también con su contribución a la descarbonización de la economía y a los objetivos en materia medioambiental prefijados para el año 2030. Los principales argumentos a este respecto es que fomenta la digitalización y consolidación de empresas, lo que impulsa a su vez los servicios en línea y el teletrabajo, que, en consecuencia, derivan en una menor necesidad de desplazamientos físicos.

Así mismo, y como se viene reivindicando desde hace tiempo, la extensión y el establecimiento de redes en todo el territorio contribuye a la vertebración social del mismo, puesto que impulsa la fijación de población y revierte o, al menos, puede revertir la despoblación de las áreas rurales, cuestión que, en última instancia, también podría paliar los efectos del calentamiento global.

De esta manera, señala que «el despliegue de nuevas redes en el medio rural, en especial en los territorios con gran dispersión poblacional y complicada orografía, resulta imprescindible para posibilitar un adecuado desarrollo económico y fomentar el emprendimiento y la creación de empleo».

<sup>1</sup> Directiva (UE) 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

En otro orden de cosas, esta ley también contribuye al cumplimiento de las medidas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español (PRTR), componente 15 PRTR «Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G», que ejecuta la medida C15.R1 «Reforma del marco normativo de telecomunicaciones: Ley General, instrumentos regulatorios e instrumentos de aplicación». También la reforma del marco normativo de las telecomunicaciones es una de las medidas fundamentales del Plan España Digital 2025, en concreto la número 2 de un conjunto de 50 medidas y 10 ejes estratégicos que pretenden, como objetivo general, impulsar definitivamente la transformación digital de nuestro país.

Así, la ley establece como objetivo principal el fomento de la inversión en redes de muy alta capacidad, destacando como novedad la realización de estudios geográficos (artículo 48), prevista en esta ley, que permitan conocer el estado de la cuestión y determinar cuáles son las medidas necesarias y cuál es el ámbito de actuación específico en el que deben centrarse. A su vez, debe hacerse una previsión por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, que será quien se encargue de llevar a cabo el informe. Previsión que, en todo caso, deberá someterse a consulta pública que tendrá como objeto que los operadores se ofrezcan a desplegar dichas redes de banda ancha en los territorios donde exista una mayor carencia, quienes, según la norma, deben ofrecer al menos una velocidad de 100 Mbps (Disposición Adicional Trigésima, aunque con matices, que explicamos a continuación).

Si esto se produjera, el incumplimiento de este compromiso sería castigado atendiendo al régimen sancionador que establece esta ley en su Título VIII<sup>2</sup>. Como ya hemos mencionado, los resultados de estos informes geográficos se tendrán en cuenta para la elaboración de los planes especiales de extensión de banda ancha, cuyo diseño prestará especial atención a las zonas rurales, cuestión diferencial que encarnan estas áreas que también se tendrá en cuenta para configurar una nueva perspectiva respecto a la normativa europea y nacional en materia de ayudas de Estado.

De forma paralela, se incorpora como novedad la figura de la coinversión en el artículo 20, que pretende fomentar el despliegue del último tramo de fibra óptica que llegue definitivamente hasta el usuario final en determinadas zonas, cuestión que quedó inconclusa en ocasiones previas. De este modo, se pretende facilitar que cualquier operador pueda participar en esa extensión, sería un modo de ampliar el ámbito de influencia de operadores menores o no dominantes en régimen de coinversión con los grandes operadores, que en un inicio se encargaron de la extensión en su momento originario.

2 Art. 48. 2 LGTL: «Esta declaración de intenciones supone un compromiso en firme por parte del operador, de forma que su incumplimiento por causas imputables al operador que produzca un perjuicio al interés público en el diseño de planes nacionales de banda ancha, en la determinación de obligaciones de cobertura ligadas a los derechos de uso del espectro radioeléctrico o en la verificación de la disponibilidad de servicios en el marco de la obligación de servicio universal, o bien un perjuicio a otro operador, podrá ser sancionada en los términos previstos en el título VIII».

Los acuerdos de coinversión pueden llevarse a cabo mediante diversas fórmulas, y serán acuerdos sujetos a evaluación por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de acuerdo con los criterios del apartado segundo del artículo 20<sup>3</sup>, que garantizan la apertura de los mercados, en general, a todos los operadores, bajo el principio de no discriminación y transparencia y que imponen que los operadores desplieguen ese último tramo de tal manera que las condiciones del servicio prestado a través del mismo cumpla con lo reflejado en el Anexo IV de la Directiva, «criterios de evaluación de las ofertas de coinversión». Además, se prevé garantizar el uso compartido del dominio público (en concreto y de especial relevancia, es el uso compartido del espectro radioeléctrico, arts. 46 y 92) y se prevé un nuevo régimen de instalación de puntos de acceso inalámbrico en los municipios menos poblados.

En concreto, en el Título II (arts. 5-34) se regula el régimen general de prestación de servicios y suministro de redes de comunicaciones electrónicas en un contexto, evidente, de libre competencia, aunque con excepciones que se incluyen en el artículo 5. El artículo 6, por su parte, es especialmente importante, ya que señala cuáles son los requisitos que debe cumplir un operador para llevar a cabo la prestación de este servicio o para el suministro de redes. Uno de los requisitos más importantes es que todo operador, sea privado o público, debe cumplir con la notificación preceptiva al Registro de Operadores (art. 7).

Así, si una Administración Pública quisiera prestar ese servicio directamente o bien a través de una entidad vinculada, debe darse de alta como un operador más en el mercado, salvo que se trate de prestación de servicios de régimen de autoprestación o se trate de comunicaciones interpersonales independientes de numeración. En este punto, los datos del Registro de Operadores deben enviarse al Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE), art. 6.4. Sin embargo,

3 «a) se encuentra abierta a cualquier operador de redes o servicios de comunicaciones electrónicas en cualquier momento de la vida útil de la red; b) permite a otros coinversores que sean operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas competir de forma efectiva y prolongada en los mercados descendentes en los que ejerce su actividad el operador con peso significativo en el mercado, en condiciones que incluyan: 1.º condiciones justas, razonables y no discriminatorias que permitan acceder a la plena capacidad de la red en la medida en que sea objeto de coinversión; 2.º flexibilidad en términos del valor y del tiempo de la participación de cada coinversor; 3.º la posibilidad de aumentar dicha participación en el futuro, y 4.º derechos recíprocos conferidos por los coinversores tras el despliegue de la infraestructura objeto de coinversión; c) el operador la hace pública al menos seis meses antes del inicio del despliegue de la nueva red, salvo que se trate de un operador exclusivamente mayorista en los términos indicados en el artículo 21; d) los operadores solicitantes de acceso que no participen en la coinversión pueden beneficiarse desde el principio de la misma calidad y velocidad, de las mismas condiciones y de la misma penetración entre los usuarios finales [...] y e) satisface como mínimo los criterios que figuran en el anexo IV del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas y se hace de buena fe».

esta cuestión se remite a una regulación y desarrollo posterior, más detallada, de tipo reglamentario mediante Real Decreto (art. 6.3).

Añadido a esto, en lo relacionado con las Administraciones Públicas que quieran ejercer como operador en régimen de autoprestación, se prevé en el art. 7.6, que estas deben comunicar al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital «toda instalación o explotación de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación que haga uso del dominio público, tanto si dicha instalación o explotación se realiza de manera directa, a través de cualquier entidad o sociedad dependiente de ella o a través de cualquier entidad o sociedad a la que se le haya otorgado una concesión o habilitación al efecto». En cualquier caso, en estos supuestos, el Ministerio verificará el cumplimiento del art. 13 (*Suministro de redes públicas y prestación de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las Administraciones públicas*).

Igualmente, en el artículo 6.7 se remite a desarrollo reglamentario una cuestión muy importante relacionada con el régimen de autoprestación de las Administraciones Públicas, ya que se prevé una exención de esa comunicación al Registro de Operadores, cuando así sea necesario como consecuencia de la naturaleza de los servicios o el tamaño de la instalación, de tal modo que, mediante real decreto, se podrán concretar los casos concretos en los que no existiría esa obligación a la Administración de inscribirse como un operador más.

Por otro lado, se contemplan mecanismos de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas con el objetivo prioritario de facilitar la extensión de redes de comunicaciones electrónicas, incluso se impone un deber de colaboración de la Administración Pública que corresponda cuando afecte a su ámbito territorial. Si no se produjera un acuerdo exitoso en términos de colaboración entre esas administraciones, se contemplan mecanismos de resolución de desacuerdos, como la intervención final del Gobierno, de forma proporcionada, para autorizar la extensión de una infraestructura concreta, siempre respetando las diferentes atribuciones competenciales.

Así mismo, en relación con el dominio público del espectro radioeléctrico se establece como objetivo prioritario su uso para garantizar una extensión real en el territorio de la cobertura correspondiente, lo más amplia posible, a la vez que se contempla favorecer las inversiones de los operadores. Para ello se prevé una racionalización de la gestión y, fundamentalmente, de la adjudicación del mismo, favoreciendo el uso compartido (arts. 46 y 92).

De otra parte, se reitera que el servicio de telecomunicaciones es un servicio de interés general (SIG), al que se aplican obligaciones de servicio público (OSP), en virtud de lo establecido en el Título III. En esta línea, como ya harían otras normas previas, el artículo 2.2. califica de servicio público algunos servicios de telecomunicaciones que aparecen en el artículo 4 (*Servicios de telecomunicaciones para la seguridad nacional, la defensa nacional, la seguridad pública, la seguridad vial y la protección civil*). Así, se asocia al concepto clásico de servicio público en tanto en cuanto se reserva al Estado su titularidad y se regula en virtud de una norma específica. Es decir, no se sujetaría a las normas de la competencia, por motivos de interés general.

A continuación, los objetivos específicos de la ley aparecen en el artículo 3, entre ellos, son especialmente relevantes los apartados c), d) y j), que reconocen la importancia de la extensión de redes y servicios para el desarrollo y la cohesión social, económica y territorial, y la necesidad de mejorar y garantizar ciertas condiciones de acceso a Internet, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público:

c) promover, en aras de la consecución del fin de interés general que supone, el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, fomentando la conectividad, el acceso a las redes de muy alta capacidad, incluidas las redes fijas, móviles e inalámbricas y la interoperabilidad de extremo a extremo, en condiciones de igualdad y no discriminación;

d) impulsar la innovación en el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones, en aras de garantizar el servicio universal y la reducción de la desigualdad en el acceso a internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con especial consideración al despliegue de redes y servicios a la ciudadanía vinculados a la mejora del acceso funcional a internet, del teletrabajo, del medioambiente, de la salud y la seguridad públicas y de la protección civil; así como cuando faciliten la vertebración y cohesión social y territorial.

j) garantizar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

Igualmente, el apartado m) del artículo 3 establece como uno de los objetivos la «universalización del acceso a redes» como esencial para la «vertebración territorial y social [...] especialmente en aquellas que necesitan de la instalación de redes de comunicaciones electrónicas y la mejora de las existentes para permitir impulsar distintas actividades económicas y sociales».

De esta manera, conviene detallar cuál es el marco normativo que habilitaría para el cumplimiento de estos objetivos. Así, el artículo 6 recoge los requisitos necesarios para proporcionar el suministro de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas, más allá de la necesidad de notificación al Registro de Operadores (art. 7), que ya mencionamos (en el art. 11 aparecen los derechos aparejados a la notificación)<sup>4</sup>,

4 Artículo 11. Derechos derivados de la notificación. «2. En particular, la notificación habilita a la siguiente lista mínima de derechos:

a) suministrar redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas; b) poder obtener derechos de uso y ocupación de propiedad privada y de dominio público en los términos indicados en el título III; c) poder obtener derechos de uso de dominio público radioeléctrico en los términos indicados en el título V; d) poder obtener derechos de uso de los recursos de numeración, en los términos indicados en el capítulo VII; e) negociar la interconexión y, en su caso, obtener el acceso o la interconexión a partir de otros proveedores de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público habilitados; f) tener oportunidad de ser designados para suministrar diferentes elementos de servicio universal de telecomunicaciones o cubrir diferentes partes del territorio nacional; g) poder resultar seleccionados para el suministro de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en procedimientos de licitación convocados por las Administraciones públicas».

condiciones que se unen a lo previsto en el artículo 13.2 para el supuesto de prestación por operadores controlados por una Administración Pública, a terceros, en cuyo caso, la instalación de las redes necesarias debe sujetarse al principio de inversor privado, no distorsión de la competencia, principio de transparencia, principio de neutralidad y principio de no discriminación, teniendo presente siempre la normativa en materia de ayudas de Estado (arts. 107 y 108 TFUE).

Será entonces vía Real Decreto cuando se concreten las condiciones específicas a las cuales deben sujetarse los operadores controlados por las Administraciones Públicas en estos casos, en el suministro de redes y servicios a terceros, y, además, podrán reflejarse en el mismo los casos particulares en los que se podría dispensar al operador del cumplimiento del principio de inversor privado. Así, esto podrá producirse cuando se garantice que no se distorsiona de forma significativa la competencia y siempre que existe fallo de mercado, esto es, que no exista interés por parte de un operador privado de prestar el servicio, debiendo ajustarse «la inversión pública al principio de necesidad, con la finalidad de garantizar la cohesión territorial y social».

En esta línea, el artículo 13 dictamina que las Administraciones Públicas podrán llevar a cabo esta prestación de servicios o explotación de redes, para poner a disposición la conexión a terceros, siempre que cumpla con lo reflejado en el art. 13.4 y en el art. 8. El artículo 13.4 establece al derecho de acceso de otros operadores a las infraestructuras, es decir, el derecho de uso compartido respecto a esas infraestructuras creadas o explotadas por un ente vinculado a una Administración Pública «en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias».

Por otro lado, se contempla la instalación de puntos de acceso Wifi en lugares públicos, que difiere de lo anterior, por parte de los municipios («suministro público de acceso a RLAN») para el cual se establece una excepción a las reglas de la competencia y al principio de inversor privado. Además, el artículo 13.6 exceptúa la inscripción de la Administración como operador cuando reciba ayudas para la instalación y/o prestación de este servicio por la Unión Europea, supuesto en el que se regirá por la normativa europea, así como por el instrumento que lo regule.

Por su parte, el Título III (arts. 35-43) presenta las OSP que deben imponerse a los operadores para el cumplimiento de los objetivos prefijados y del interés general, en última instancia. Estas obligaciones serán aplicables sobre cualquier operador con independencia de la tecnología o el servicio que presten (fibra óptica, 5G...), y se contempla la aplicación supletoria del régimen jurídico de los contratos de concesión de servicios que aparece en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, respetándose en todo momento los principios de continuidad, transparencia, no discriminación, disponibilidad, permanencia, adaptabilidad y accesibilidad universal. Las obligaciones de servicio universal, que se corresponden con aquellas que pretenden garantizar la prestación de determinado nivel de servicios a toda la ciudadanía con independencia de su ubicación geográfica (art. 37), así como las obligaciones de servicio público impuestas por motivos de interés general, forman parte de las OSP. En ese sentido, una de las cuestiones que se deben garantizar a través de la imposición

de estas obligaciones es el cumplimiento de las condiciones de velocidad en cuanto al acceso a Internet establecidas en la Disposición Adicional trigésima<sup>5</sup>, velocidad mínima de 100 Mbps y la elección de los operadores prestadores de ese servicio universal se realizará mediante licitación pública (art. 40 LGTL). La financiación de este servicio universal se sigue realizando a través del fondo creado en 1998 con la configuración inicial del servicio universal, el Fondo Nacional del Servicio Universal, al que deben contribuir todos los operadores proporcionalmente.

Finalmente, existen nuevas previsiones en materia de infracciones y sanciones, respecto a la normativa anterior del año 2014, de tal manera que ahora el incumplimiento de una obligación de servicio público, alterar los estudios geográficos o el despliegue de redes en determinadas circunstancias<sup>6</sup> se considera infracción grave (*vid.* art. 107.29, 30 y 33). La sanción que se impone en caso de infracción grave es de 2 millones de euros, a la que se pueden aplicar modificaciones posteriores en su importe (art. 109.1.c)) y el plazo de prescripción será de dos años (art. 113).

Como vemos, el régimen sancionador se ha endurecido en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las OSP y, además, como novedad, se impulsa una mayor coordinación de los planes, medidas y ayudas destinadas a la extensión de la banda ancha, a través de la Disposición adicional decimoséptima «Coordinación de las ayudas públicas a la banda ancha y al desarrollo de la economía y empleo digitales y nuevos servicios digitales», que establece un conjunto de preceptos mínimos<sup>7</sup>. Suma-

5 Esta disposición establece la «universalización del acceso a internet a una velocidad mínima de 100 Mbit por segundo», pero fija este objetivo de manera genérica y nada concreta ya que señala que será el Gobierno quien establecerá medidas cuyo objetivo último sea el citado, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma. No obstante, sin duda alguna, es un avance muy importante, ya que se señala que esa cobertura y velocidad de acceso debe posibilitar «el acceso de los ciudadanos a los más diversos y necesarios servicios, cada vez más básicos y esenciales, que se prestan a través de estas redes, como el teletrabajo, la telemedicina o la enseñanza online, y con ello fortalecer la vertebración social y territorial, coadyuvando al objetivo de afrontar el reto demográfico y de ayudar a la fijación de la población en el territorio, combatiendo la despoblación rural».

6 «33. El incumplimiento, por causas imputables al operador, del compromiso en firme de desplegar, extender o mejorar redes de banda ancha en los términos indicados en el artículo 48, que produzca un perjuicio al interés público en el diseño de planes nacionales de banda ancha, en la determinación de obligaciones de cobertura ligadas a los derechos de uso del espectro radioeléctrico o en la verificación de la disponibilidad de servicios en el marco de la obligación de servicio universal, o bien un perjuicio a otro operador».

7 Disposición adicional decimoséptima. Coordinación de las ayudas públicas a la banda ancha y al desarrollo de la economía y empleo digitales y nuevos servicios digitales. «Por real decreto se identificarán los órganos competentes y se establecerán los procedimientos de coordinación entre Administraciones y Organismos públicos, en relación con las ayudas públicas a la banda ancha, cuya convocatoria y otorgamiento deberá respetar en todo caso el marco comunitario y los objetivos estipulados en el artículo 3 y en relación con el fomento de la I + D + I y a

do a lo anterior y como comentario final, cabe destacar que en los artículos 85 y 86 se explican los tipos de uso del dominio público radioeléctrico y el tipo de autorizaciones o concesiones que se habilitarán en cada caso y en el artículo 94.6.a) se establecen los plazos mínimos y máximos, en este sentido.

Paula M.<sup>a</sup> TOMÉ DOMÍNGUEZ  
Investigadora en Formación (FPU<sup>8</sup>)  
Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca  
[paulatomedom@usal.es](mailto:paulatomedom@usal.es)

---

las actuaciones para el desarrollo de la economía, el empleo digital y todos los nuevos servicios digitales que las nuevas redes de alta y muy alta capacidad permiten, garantizando la cohesión social y territorial».

8 Ministerio de Universidades, Formación de Profesorado Universitario, Ref. FPU20/01381.