

NOVETATS DE LA LLEI 11/2022, DE 28 DE JUNY, GENERAL DE TELECOMUNICACIONS RELATIVES A LES DENOMINADES “WIFI PÚBLIQUES” O “WIFI CIUTADANES”.

Olga Díaz
Cap de l'Àrea jurídica

El 30 de juny de 2022 va entrar en vigor la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions (en endavant, LGTel 11/2022). Aquesta Llei conté importants novetats que incideixen en l'actuació de les administracions locals, novetats que van ser analitzades a la nota jurídica, de 5 de juliol de 2022 ([“Principals novetats de la Llei 11/2022, de 28 de juny, general de telecomunicacions amb incidència a l'àmbit local”](#)).

En el present informe s'abordan més en detall les novetats de la Llei relatives al subministrament de xarxes públiques i la prestació de serveis de comunicacions electròniques a tercers per part de les administracions públiques, amb especial referència a les xarxes sense fils de titularitat municipal, col·loquialment denominades “WiFi públiques” o “WiFi ciutadanes”.

Recentment, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (en endavant, CNMC) amb motiu d'una consulta formulada, ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre aquesta matèria, en un Acord de data 26 de gener de 2023¹, tot interpretant alguns aspectes de la nova regulació.

¹ Acord de la CNMC pel qual es dona resposta a la consulta plantejada per l'Ajuntament de Plasencia sobre la implantació del projecte “Destino Turístico Inteligente”, de 26 de gener de 2023 ([CNS/D TSA/709/22](#)).

L'Ajuntament de Plasencia està implementant un Programa de “Destino Turístico Inteligente” (DTI) que suposa diverses actuacions de posada a disposició de serveis digitals a la ciutadania, amb l'objectiu d'incentivar l'ús de les noves tecnologies en el municipi.

Una d'aquestes actuacions és una WiFi pública que consisteix en la instal·lació de 18 punts d'accés sense fils en espais públics, tals com l'Oficina de Turisme, el Mercat d'abastaments, el Centre d'Innovació de l'esport, així com determinats parcs i places del municipi. Un operador privat s'encarrega de proporcionar la connectivitat a aquests punts d'accés.

L'objecte de la consulta de l'Ajuntament de Plasencia se centra en dues qüestions que tenen a veure amb els apartats 5 i 6 de l'article 13 de la LGTel 11/2022. En concret, sobre:

- si el projecte de DTI és equiparable al programa WiFi4EU,
- si l'Ajuntament ha de complir amb els requisits de la Circular 1/2010 i, en concret amb, el límit de velocitat de 256 kbps.

A continuació s'analitzaran, per tant, les novetats de la Llei, tenint en compte el criteri del regulador, exposat en l'acord esmentat.

EL SUBMINISTRAMENT DE XARXES PÚBLIQUES I LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE COMUNICACIONS ELECTRÒNIQUES A TERCERS² PER PART DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES:

La regulació d'aquesta matèria es troba a l'article 13 de la LGTel 11/2022, que si bé pel que fa als requisits exigits conté una redacció similar a la de l'article 9 de la seva predecessora, la Llei 9/2014, incorpora novetats molt significatives, les quals entenem que suposen una remoció dels obstacles que fins ara limitaven l'actuació de les administracions públiques en aquest àmbit.

Tot això en coherència amb el que disposa el Codi europeu de comunicacions electròniques³, que la LGTel 11/2022 transposa a l'ordenament intern, i d'altres normatives i iniciatives europees, com la iniciativa "WiFi4EU"⁴.

En tot cas, destacar que l'apartat 1 d'aquest article incideix en què, en la seva actuació, les administracions públiques han de vetllar pel compliment dels principis generals

² Per tant, no s'inclou la instal·lació o explotació de xarxes en règim d'autoprestació, regulades en l'apartat 7 de l'article 6, i que no han de ser notificades al Registre d'operadors.

En tot cas, recordar que el concepte d'autoprestació deriva de la *Circular 1/2010, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas* (en endavant, Circular 1/2010), vigent en tot allò que no s'oposi a la nova LGTel.

En concret, l'article 3, la defineix com: "1. (...) *la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por una Administración Pública para la satisfacción de sus necesidades, esto es, las vinculadas al desempeño de las funciones propias del personal al servicio de la Administración Pública de que se trate y que contribuyan al cumplimiento de los fines que le son propios.* 2. *En este supuesto se incluyen los centros de educación o formación de enseñanza reglada (...).*

No obstant aquesta definició, cal recordar que la CNMC va actualitzar aquests supòsits a través dels seus acords i va assimilar a l'autoprestació: l'accés limitat a pàgines web de les AAPP, les oficines d'atenció ciutadana, les biblioteques, els centres d'alt rendiment esportiu i els telecentres (per tots, [Acord de 30 de març de 2017](#)).

³ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2018, per la qual s'aprova el Codi europeu de comunicacions electròniques.

⁴ Aquesta iniciativa, basada en el Reglament (UE) 2017/1953, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2017, pel qual es modifiquen els Reglaments (UE) n.º 1316/2013 i (UE) n.º 283/2014 en allò relatiu al foment de la connectivitat a Internet de les comunitats locals, consisteix en un programa d'ajuts per a la instal·lació gratuïta de zones públiques WiFi d'alta capacitat en les comunitats locals de tota la Unió Europea: places públiques, parcs, museus, hospitals, i d'altres espais públics.

contemplats a la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim del sector públic i, en particular, els principis d'eficàcia, economia, suficiència i adequació estricta dels mitjans als fins institucionals, i d'eficiència en la assignació i utilització dels recursos públics.

i. Requisits per al subministrament de xarxes públiques i la prestació de serveis de comunicacions electròniques a tercers per part de les administracions públiques:

La novetat més important és, que d'acord amb la nova Llei, les administracions públiques poden instal·lar, desplegar i explotar xarxes públiques o prestar serveis de comunicacions electròniques disponibles al públic, directament o mitjançant entitats o societats que tinguin aquesta finalitat entre el seu objecte social.⁵

Artículo 13 (...)

*3. Una Administración Pública podrá instalar, desplegar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas o prestar servicios de comunicaciones disponibles al público **directamente** o a través de entidades o sociedades que tengan entre su objeto social o finalidad la instalación y explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (...)*"

S'elimina, per tant, el requisit introduït per la LGTel 9/2014, que obligava a les administracions públiques a actuar mitjançant entitats o societats, requisit que durant anys ha suposat per a moltes administracions locals la impossibilitat d'instal·lar i explotar xarxes públiques o prestar serveis de comunicacions electròniques al públic, fins i tot en aquells supòsits en què clarament no es produïa una afectació de la competència.

Per tant, s'entén que les administracions públiques poden constituir-se directament com a operadors de comunicacions electròniques, mitjançant la notificació i inscripció en el Registre d'operadors, a què fa referència l'article 6.2 de la LGTel, i complir amb la resta de requisits i condicions que estableix l'article 13.

Aquest precepte estableix, com a regla general, que els operadors controlats directament o indirectament per les administracions públiques han de donar compliment al principi de l'inversor privat, i actuar amb la deguda separació de comptes, amb subjecció als principis de neutralitat, transparència, no distorsió de la competència i no discriminació, i amb compliment de la normativa sobre ajuts d'Estat.

L'article es remet a un reial decret que, previ informe de la CNMC, ha de determinar les condicions en què s'ha de portar a terme la instal·lació i explotació de xarxes o prestació de serveis de comunicacions electròniques, així com els supòsits en què es podrà actuar, com a excepció, sense subjecció al principi de l'inversor privat, per considerar que no es distorsiona la competència o quan existeixi una fallada del mercat i no existeixi interès de concurrència del sector privat per absència o insuficiència d'inversió privada.

⁵ El redactat final respon a una esmena incorporada durant la tramitació parlamentària en el Congrés dels Diputats. [Veure, en aquest sentit, les propostes d'esmenes elaborada per Localret.](#)

La Llei reconeix que en aquests casos la inversió pública s'ajusta al principi de necessitat, amb la finalitat de garantir la necessària cohesió territorial i social⁶.

Per altra banda, es reconeix als operadors, directament, el dret a accedir, en condicions neutrals, objectives, transparents, equitatives i no discriminatòries, a les infraestructures i recursos associats utilitzats pels operadors controlats directament o indirectament per les administracions públiques, així com el dret a l'ús compartit d'aquestes infraestructures.

Així mateix, es disposa que si les administracions reguladores o titulars del domini públic ostenten la propietat, total o parcial, o exerceixen el control directe o indirecte d'operadors que exploten xarxes públiques o presten serveis de comunicacions disponibles al públic, han de mantenir una separació estructural entre aquests operadors i els òrgans encarregats de la regulació i gestió dels drets d'ús del domini públic.

ii. El subministrament al públic d'accés a RLAN:

Com a excepció al règim general que s'acaba d'exposar⁷, i aquesta és l'altra gran novetat de la Llei en la matèria, es preveu que en relació amb el subministrament al públic d'accés a RLAN⁸ (concepte que inclou les xarxes WiFi), si es donen una sèrie de condicions, l'administració pública no haurà de subjectar-se "...als requisits establerts en l'apartat 3" del mateix article 13:

Article 13: (..)

5. Se permite a las Administraciones públicas el suministro al público de acceso a RLAN, sin ajustarse a los requisitos establecidos en el apartado 3:

a) cuando dicho suministro es accesorio respecto de los servicios públicos suministrados en los locales ocupados por las Administraciones públicas o en espacios públicos cercanos a estos locales, que se determinen reglamentariamente.

b) cuando se desarrollen iniciativas que agregan y permiten el acceso recíproco o de otra forma a sus RLAN por parte de diferentes usuarios finales.

c) cuando el suministro de acceso a una red pública de comunicaciones electrónicas a través de una RLAN no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, las Administraciones públicas que suministren el acceso no deberán efectuar la notificación a que se refiere el artículo 6.2 ni deberán inscribirse en el Registro de operadores.

⁶ En tant en quant aquest precepte no sigui desenvolupat reglamentàriament, cal entendre aplicable la Circular 1/2010 que, com s'ha dit, manté la seva vigència en tot allò que no s'oposi a la LGTel.

⁷ En tot cas, cal respectar la normativa sobre ajuts d'Estat i els principis de la Llei 40/2015 enunciats.

⁸ "Red de área local radioelèctrica (RLAN)": "sistema de acceso inalámbrico de baja potencia y corto alcance, con bajo riesgo de interferencia con otros sistemas del mismo tipo desplegados por otros usuarios en las proximidades, que utiliza de forma no exclusiva un espectro radioelétrico armonizado".

La redacció d'aquest precepte, que és el resultat d'una esmena transaccional⁹, genera una sèrie de dubtes, que han estat abordats per la CNMC en l'esmentat Acord de 26 de gener de 2023.

Per una banda, planteja dubtes d'interpretació la remissió a l'apartat 3 de l'article 13, ja que en la seva redacció final aquest precepte no estableix cap requisit addicional¹⁰, i, per tant, es podria entendre que amb aquesta remissió, la Llei volia exceptuar a les administracions públiques de constituir-se com a operadors de comunicacions electròniques mitjançant la inscripció en el registre d'operadors, sempre que el subministrament a través de RLAN sigui accessori respecte d'un servei públic.

Tanmateix, en l'Acord de 26 de gener, el regulador reconeix que la redacció resulta confusa pels motius indicats, però interpreta que la remissió es pot entendre referida als requisits de l'apartat 2 del mateix article 13 (és a dir, els requisits que han de respectar les administracions públiques que actuen com a operadors: principi de l'inversor privat, separació de comptes, etc.).

No obstant això, la CNMC afirma que és molt clara l'exempció de l'obligació de notificació al Registre d'operadors de les administracions públiques que realitzen activitats que encaixen en l'apartat 5 c) de l'article 13 que, en mateixos termes de l'article 6.5¹¹ de la LGTel, incorpora l'article 56.1 del Codi europeu de comunicacions electròniques.

Per tant, i d'acord amb la interpretació del regulador, les administracions públiques no han de constituir-se com a operadors de comunicacions electròniques mitjançant la seva inscripció en el Registre d'operadors, en els supòsits que esmenta l'article 13.5 c).

La CNMC recorda que, amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LGTel 11/2022 i mitjançant les seves resolucions, ja havia evolucionat el tractament regulatori d'algunes actuacions de les administracions públiques, tot reconeixent (a banda de l'autoprestació, que no requereix constituir-se com a operador, i de la prestació de serveis a tercers, que sí ho requereix) un tercer tipus de supòsits en què es venia considerant que l'administració no prestava una activitat dirigida al públic en general, i, per tant, no havia de notificar-la al Registre d'operadors, ni estava subjecta als límits de la Circular 1/2010.

Però cal recordar que aquests supòsits, sintetitzats en l'Acord de 3 d'abril de 2019¹², exigien la concurrència d'una sèrie de requisits acumulatius (cobertura restringida a un

⁹ [Veure propostes d'esmenes elaborades per Localret.](#)

¹⁰ La redacció inicial del Projecte de Llei només contemplava la possibilitat de les Administracions públiques d'actuar mitjançant societats o entitats, motiu pel qual es podia entendre que aquests supòsits únicament quedaven exceptuats d'aquest requeriment.

¹¹ Artículo 6.5 LGTel: "*Cuando el suministro de acceso a una red pública de comunicaciones electrónicas a través de una red de área local radioeléctrica (RLAN) no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, las empresas, las Administraciones públicas o usuarios finales que suministren el acceso no deberán efectuar la notificación a que se refiere el apartado 2 ni deberán inscribirse en el Registro de operadores*".

¹² Acord de 3 d'abril de 2019, pel qual es respon a les consultes plantejades per Localret i l'Ajuntament de Barcelona i l'Ajuntament d'Almendralejo sobre la possibilitat de prestació gratuïta del servei d'accés a Internet en diferents localitzacions ([CNS/D TSA/734/18](#)).

espai físic concret; destinataris que reuneixin una determinada condició o pertinença a un grup concret; caràcter accessori de l'activitat de telecomunicacions respecte de la relació principal; responsabilitat del servei de l'operador contractat per l'administració) i, per tant, l'exempció resultava d'aplicació principalment als serveis prestats a les dependències de les administracions públiques i d'altres emplaçaments municipals "tancats", inclosos els mitjans de transport.¹³

Per aquest motiu, i tenint en compte la redacció de l'apartat 5 a) de l'article 13, que també fa referència al caràcter accessori del subministrament d'accés a RLAN respecte dels serveis públics, però limitat als "*locals ocupats per les administracions o espais públics propers que es determinin reglamentàriament*", planteja dubtes quin és exactament l'abast (i la diferència) entre ambdós apartats (13. 5 a) i c)).

No obstant això, en el cas concret objecte de la consulta analitzada en l'Acord de 26 de gener de 2023, la CNMC només analitza els requisits de l'apartat c).

El regulador considera que, en la mesura que el Projecte DTI promou l'ús eficient i sostenible de les tecnologies de la informació i les comunicacions en la prestació dels serveis públics municipals, com ara, la promoció turística, els aparcaments intel·ligents, la gestió del transport públic urbà, parcs, jardins, entre d'altres, aquest encaixa en l'àmbit de les competències municipals¹⁴.

Per tant, considera que la prestació del servei d'accés general a Internet via WiFi en els termes descrits a la consulta (que, com s'ha dit, inclou parcs i places del municipi), es pot considerar com una activitat accessòria dels serveis públics municipals, que no depenen del transport de la senyal de la xarxa sense fils, i no té una finalitat comercial. Fa referència, com a element destacable d'aquesta accessorietat respecte dels serveis públics municipals, al fet que l'àmbit del cobertura dels punts d'accés exclou els edificis d'ús residencial o mixt.

La CNMC conclou que, donats aquests requisits, la prestació del servei d'accés general a Internet WiFi (navegació web lliure a través de RLAN) en diferents espais públics ha d'enquadrar-se en el supòsit previst en els articles 6.5 i 13.5.c) de la LGTel 11/2022, i que, per tant, l'Ajuntament no ha de realitzar la notificació al Registre d'operadors, ni està subjecte a limitacions addicionals, com les previstes a la Circular 1/2010 (entre d'altres, el límit de velocitat de 256 kbps).

iii. La instal·lació i explotació de xarxes públiques o la prestació de serveis de comunicacions electròniques disponibles al públic per part d'administracions públiques es dugui a terme en el marc de programes d'ajuts atorgats directament per la Comissió Europea:

Una altra excepció a la regla general exposada és la que contempla l'apartat 6 del mateix article 13, relatiu a la instal·lació i explotació de xarxes públiques o la prestació de serveis de comunicacions electròniques disponibles al públic per part d'administracions

¹³En aquest sentit, també l'[Acord de 30 de març de 2017](#),

¹⁴ La CNMC invoca els articles 25 i 26 de la Llei de Bases de Règim Local.

públiques, que es duguin a terme **en el marc de programes d'ajuts atorgats directament per la Comissió Europea i els seus serveis o entitats.**

En aquest cas es preveu (entenem que amb la finalitat d'evitar la incompatibilitat de la normativa interna amb projectes europeus, tals com la iniciativa WiFi4EU), que aquesta instal·lació i/o explotació es regirà exclusivament per l'instrument que reguli l'atorgament d'ajuts i la resta de normativa europea, i no serà necessària la inscripció de l'administració pública al Registre d'operadors.

Aquesta previsió també ha estat objecte de tractament per part de la CNMC en el seu Acord de 26 de gener de 2023, ja que precisament la consulta formulada per l'Ajuntament versava sobre la possibilitat d'acollir-se a l'exempció del 13.6 de la LGTel, en considerar que el Projecte DTI era assimilable, per les seves característiques, a la iniciativa WiFi4EU.

Per respondre a aquesta qüestió, la CNMC recorda que, en el seu Acord de 10 de maig de 2018¹⁵, va resoldre que:

“En el supuesto de que otra administración pública pretendiera otorgar ayudas para proyectos de las mismas características que el Programa WiFi4EU, su encaje en la vigente normativa no se produce de forma automática. La administración de que se trate deberá asegurarse de que se cumple el régimen jurídico aplicable”.

En base a aquest argument, conclou que, tot i que les característiques dels programes de connectivitat siguin similars, per gaudir de l'exclusió de l'apartat 6 de l'article 13, ha de ser la Comissió Europea (o els seus serveis o entitats) qui atorgui l'ajut.

Per tant si, com en el cas analitzat, l'instrument d'atorgament d'ajuts és nacional, no aplica l'exempció de l'apartat 6 de l'article 13. En aquest cas, l'Ajuntament ha d'ajustar-se al règim jurídic de l'article 13, i, en aquest sentit, si el projecte reuneix les característiques de l'apartat 5 c) de l'article 13, restarà exclòs de l'obligació de notificació en el Registre d'operadors, i no haurà de seguir les limitacions de la Circular 1/2010¹⁶.

CONCLUSIONS

Primera.- D'acord amb l'apartat 3 de l'article 13 LGTel 11/2022, les administracions públiques poden instal·lar, desplegar i explotar xarxes públiques o prestar serveis de comunicacions electròniques disponibles al públic, directament o mitjançant entitats o societats que tinguin aquesta finalitat entre el seu objecte social.

Per tant, poden constituir-se directament com a operadors de comunicacions electròniques, mitjançant la notificació i inscripció en el Registre d'operadors, a què fa

¹⁵ Acord, de 10 de maig de 2018, pel qual es dona resposta a les consultes plantejades sobre la compatibilitat del Programa WiFi4EU amb la normativa sectorial nacional aplicable a la prestació d'activitats de telecomunicacions per les Administracions públiques ([CNS/D TSA/698/17](#)).

¹⁶ Malgrat la CNMC no es pronuncia sobre aquest punt, entenem que aquesta mateixa conclusió resultaria aplicable als ajuntaments que s'adhereixin a la iniciativa WiFi4EU sense ser beneficiaris de l'ajut (possibilitat aquesta prevista a la iniciativa, sempre que es compleixin amb les condicions i requeriments tècnics de la mateixa).

referència l'article 6.2 de la Llei i complir amb la resta de requisits i condicions que estableix l'article 13.

Segona.- La prestació del servei d'accés general a Internet via WiFi (subministrament a través de RLAN), en espais públics, sempre que tingui caràcter accessori dels serveis públics municipals que no depenguin del transport de la senyal de la xarxa sense fils i sense finalitat comercial, pot enquadrar-se en el supòsit previst en els articles 6.5 i 13.5.c) de la LGTel 11/2022.

Per tant, l'Ajuntament no ha de realitzar la notificació al Registre d'operadors, ni està subjecte a limitacions addicionals, com les previstes a la Circular 1/2010 (entre d'altres, el límit de velocitat de 256 kbps).

Tercera.- L'exclusió de l'apartat 6 de l'article 13, només aplica quan l'ajut sigui atorgat per la Comissió Europea (o els seus serveis o entitats), tot i que les característiques dels programes de connectivitat siguin similars.

No tractant-se d'aquest supòsit, l'Ajuntament haurà d'ajustar-se al règim jurídic de l'article 13 i, en aquest sentit, si el projecte reuneix les característiques de l'apartat 5 c) de l'article 13, restarà exclòs de l'obligació de notificació en el Registre d'operadors i de les limitacions de la Circular 1/2010.

Barcelona, 20 de març de 2023