

NOVEDADES DE LA LEY 11/2022, DE 28 DE JUNIO, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES RELATIVAS A LAS DENOMINADAS “WIFI PÚBLICAS” O “WIFI CIUDADANAS”.

Olga Díaz
Jefa del Área jurídica

El 30 de junio de 2022 entró en vigor la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel 11/2022). Dicha Ley contiene importantes novedades que inciden en la actuación de las administraciones locales, novedades que fueron analizadas en la nota jurídica, de 5 de julio de 2022 ([“Principales novedades de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones con incidencia en el ámbito local”](#)).

En el presente informe se abordarán más en detalle las novedades de la Ley relativas al suministro de redes públicas y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas a terceros por parte de las Administraciones públicas, con especial referencia a las redes inalámbricas de titularidad municipal, coloquialmente denominadas “WiFi públicas” o “WiFi ciudadanas”.

Recientemente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) con motivo de una consulta formulada, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia, en un Acuerdo de fecha 26 de enero de 2023¹, interpretando algunos aspectos de la nueva regulación.

¹Acuerdo de la CNMC por el cual se da respuesta a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Plasencia sobre la implantación del proyecto “Destino Turístico Inteligente”, de 26 de enero de 2023 ([CNS/D TSA/709/22](#)).

El Ayuntamiento de Plasencia está implementando un Programa de “Destino Turístico Inteligente” (DTI) que supone varias actuaciones de puesta a disposición de servicios digitales a la ciudadanía, con el objetivo de incentivar el uso de las nuevas tecnologías en el municipio.

Una de estas actuaciones es una WiFi pública que consiste en la instalación de 18 puntos de acceso inalámbricos en espacios públicos, tales como la Oficina de Turismo, el Mercado de abastos, el Centro de Innovación del deporte, así como determinados parques y plazas del municipio. Un operador privado se encarga de proporcionar la conectividad a estos puntos de acceso.

El objeto de la consulta del Ayuntamiento de Plasencia se centra en dos cuestiones que tienen que ver con los apartados 5 y 6 del artículo 13 de la LGTel 11/2022. En concreto, sobre:

- si el proyecto de DTI es equiparable al programa WiFi4EU,
- si el Ayuntamiento tiene que cumplir con los requisitos de la Circular 1/2010 y, en concreto, con el límite de velocidad de 256 kbps.

A continuación, se analizarán, por lo tanto, las novedades de la Ley teniendo en cuenta el criterio del regulador, expuesto en el mencionado acuerdo.

EL SUMINISTRO DE REDES PÚBLICAS Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS A TERCEROS² POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:

La regulación de esta materia se encuentra en el artículo 13 de la LGTel 11/2022 que, si bien en cuanto a los requisitos exigidos contiene una redacción similar a la del artículo 9 de su predecesora, la Ley 9/2014, incorpora novedades muy significativas, las cuales entendemos que suponen una remoción de los obstáculos que hasta ahora limitaban la actuación de las administraciones públicas en este ámbito.

Todo ello en coherencia con lo que dispone el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas³, que la LGTel 11/2022 transpone al ordenamiento interno, y otras normativas e iniciativas europeas, como la iniciativa “WiFi4EU”⁴.

En todo caso, destacar que el apartado 1 de este artículo incide en que, en su actuación, las Administraciones públicas deben velar por el cumplimiento de los principios

² Por lo tanto, no se incluye la instalación o explotación de redes en régimen de autoprestación, reguladas en el apartado 7 del artículo 6, y que no deben ser notificadas al Registro de operadores.

En todo caso, recordar que el concepto de autoprestación 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 adelante, Circular 1/2010), vigente en todo aquello que no se oponga a la nueva LGTel.

En concreto, el artículo 3, la define como: “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 obstante esta definición, cabe recordar que la CNMC actualizó estos supuestos a través de sus acuerdos y asimiló a la autoprestación: el acceso limitado a páginas web de las AAPP, las Oficinas de Atención Ciudadana, las bibliotecas, los centros de alto rendimiento deportivo y los telecentros (por todos, [Acuerdo de 30 de marzo de 2017](#)).

³ Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la cual se aprueba el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

⁴ Esta iniciativa, basada en el Reglamento (UE) 2017/1953, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, por el cual se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) n.º 283/2014 en aquello relativo al fomento de la conectividad a Internet de las comunidades locales, consiste en un programa de ayudas para la instalación gratuita de zonas públicas WiFi de alta capacidad en las comunidades locales de toda la Unión Europea: plazas públicas, parques, museos, hospitales, y otros espacios públicos.

generales contemplados en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, en particular, los principios de eficacia, economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales, y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

i. Requisitos para el suministro de redes públicas y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas a terceros por parte de las Administraciones Públicas:

La novedad más importante es que, de acuerdo con la nueva Ley, las Administraciones públicas pueden instalar, desplegar y explotar redes públicas o prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, directamente o mediante entidades o sociedades que tengan dicha finalidad entre su objeto 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 (...)*”

Se elimina, por lo tanto, el requisito introducido por la LGTel 9/2014, que obligaba a las Administraciones públicas a actuar mediante entidades o sociedades, requisito que durante años ha supuesto para muchas administraciones locales la imposibilidad de instalar y explotar redes públicas o prestar servicios de comunicaciones electrónicas al público, incluso en aquellos supuestos en que claramente no se producía una afectación de la competencia.

Por lo tanto, se entiende que las Administraciones públicas pueden constituirse directamente como operadores de comunicaciones electrónicas, mediante la notificación e inscripción en el Registro de operadores, a que hace referencia el artículo 6.2 de la LGTel, y cumplir con el resto de requisitos y condiciones que establece el artículo 13.

Este precepto establece, como regla general, que los operadores controlados directa o indirectamente por las Administraciones públicas deben dar cumplimiento al principio del inversor privado, y actuar con la debida separación de cuentas, con sujeción a los principios de neutralidad, transparencia, no distorsión de la competencia y no discriminación, y con cumplimiento de la normativa sobre Ayudas de Estado.

El artículo se remite a un real decreto que, previo informe de la CNMC, ha de determinar las condiciones en que se debe llevar a cabo la instalación y explotación de redes o prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como los supuestos en que se podrá actuar, como excepción, sin sujeción al principio del inversor privado, por considerarse que no se distorsiona la competencia o cuando exista un fallo del mercado y no exista interés de concurrencia del sector privado por ausencia o insuficiencia de

⁵ El redactado final responde a una enmienda incorporada durante la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados. [Ver, en este sentido, las propuestas de enmiendas elaboradas por Localret.](#)

inversión privada. La Ley reconoce que en estos casos la inversión pública se ajusta al principio de necesidad, con el fin de garantizar la necesaria cohesión territorial y social⁶.

Por otro lado, se reconoce a los operadores, directamente, el derecho a acceder, en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias, a las infraestructuras y recursos asociados utilizados por los operadores controlados directa o indirectamente por las Administraciones públicas, así como el derecho al uso compartido de estas infraestructuras.

Asimismo, se dispone que, si las administraciones reguladoras o titulares del dominio público ostentan la propiedad, total o parcial, o ejercen el control directo o indirecto de operadores que explotan redes públicas o prestan servicios de comunicaciones disponibles al público, deben mantener una separación estructural entre dichos operadores y los órganos encargados de la regulación y gestión de los derechos de uso del dominio público.

ii. El suministro al público de acceso a RLAN:

Como excepción al régimen general que se acaba de exponer⁷, y esta es la otra gran novedad de la Ley en la materia, se prevé que en relación con el suministro al público de acceso a RLAN⁸ (concepto que incluye las redes WiFi), si se dan una serie de condiciones, la administración pública no deberá sujetarse "...a los requisitos establecidos en el apartado 3" del mismo artículo 13:

"Artículo 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 tanto en cuanto este precepto no sea desarrollado reglamentariamente, cabe entender aplicable la Circular 1/2010 que, como se ha dicho, mantiene su vigencia en todo aquello que no se oponga a la LGTel.

⁷ En todo caso, se debe respetar la normativa sobre Ayudas de Estado y los principios de la Ley 40/2015 enunciados.

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 radioelèctrico armonizado".

La redacción de este precepto, que es el resultado de una enmienda transaccional⁹, genera una serie de dudas, que han sido abordadas por la CNMC en el mencionado Acuerdo de 26 de enero de 2023.

Por un lado, plantea dudas de interpretación la remisión al apartado 3 del artículo 13, ya que en su redacción final este precepto no establece ningún requisito adicional¹⁰, y, por lo tanto, se podría entender que, con esta remisión, la Ley quería exceptuar a las administraciones públicas de constituirse como operadores de comunicaciones electrónicas mediante la inscripción en el Registro de operadores, siempre que el suministro a través de RLAN sea accesorio respecto de un servicio público.

Sin embargo, en el Acuerdo de 26 de enero, el regulador reconoce que la redacción resulta confusa por los motivos indicados, pero interpreta que la remisión se puede entender referida a los requisitos del apartado 2 del mismo artículo 13 (es decir, los requisitos que deben respetar las Administraciones públicas que actúen como operadores: principio del inversor privado, separación de cuentas, etc.).

No obstante, la CNMC afirma que es muy clara la exención de la obligación de notificación al Registro de operadores de las Administraciones públicas que realicen actividades que encajen en el apartado 5 c) del artículo 13 que, en los mismos términos del artículo 6.5¹¹ de la LGTel, incorpora el artículo 56.1 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas.

Por lo tanto, y de acuerdo con la interpretación del regulador, las Administraciones públicas no deberán constituirse como operadores de comunicaciones electrónicas mediante su inscripción en el Registro de operadores, en los supuestos que menciona el artículo 13.5 c).

La CNMC recuerda que, con anterioridad a la entrada en vigor de la LGTel 11/2022 y a través de sus resoluciones, ya había evolucionado el tratamiento regulatorio de algunas actuaciones de las Administraciones públicas, reconociendo (aparte de la autoprestación, que no requiere constituirse como operador, y de la prestación de servicios a terceros, que sí lo requiere) un tercer tipo de supuestos en los que se venía considerando que la administración no prestaba una actividad dirigida al público en general, y, por lo tanto, no debía notificarla al Registro de operadores, ni estaba sujeta a los límites de la Circular 1/2010.

⁹ [Ver propuestas de enmiendas elaboradas por Localret.](#)

¹⁰La redacción inicial del Proyecto de Ley solo contemplaba la posibilidad de las Administraciones públicas de actuar mediante sociedades o entidades, motivo por el cual se podía entender que estos supuestos únicamente quedaban exceptuados de dicho requerimiento.

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*”.

Pero hay que recordar que estos supuestos, sintetizados en el Acuerdo de 3 de abril de 2019¹², exigían la concurrencia de una serie de requisitos acumulativos (cobertura restringida a un espacio físico concreto; destinatarios que reúnan una determinada condición o pertenencia en un grupo concreto; carácter accesorio de la actividad de telecomunicaciones respecto de la relación principal; responsabilidad del servicio del operador contratado por la administración) y, por lo tanto, la exención resultaba de aplicación principalmente a los servicios prestados en las dependencias de las administraciones públicas y otros emplazamientos municipales “cerrados”, incluidos los medios de transporte.¹³

Por este motivo, y teniendo en cuenta la redacción del apartado 5 a) del artículo 13, que también hace referencia al carácter accesorio del suministro de acceso a RLAN respecto de los servicios públicos, pero limitado a los “*locales ocupados por las administraciones o espacios públicos próximos que se determinen reglamentariamente*”, plantea dudas cuál es exactamente el alcance (y la diferencia) entre ambos apartados (13. 5 a) y c)).

Sin embargo, en el caso concreto objeto de la consulta analizada en el Acuerdo de 26 de enero de 2023, la CNMC solo analiza los requisitos del apartado c).

El regulador considera que, en la medida que el Proyecto DTI promueve el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la prestación de los servicios públicos municipales como, por ejemplo, la promoción turística, los aparcamientos inteligentes, la gestión del transporte público urbano, parques, jardines, entre otros, este encaja en el ámbito de las competencias municipales¹⁴.

Por lo tanto, considera que la prestación del servicio de acceso general a Internet vía WiFi en los términos descritos en la consulta (que, como se ha dicho, incluye parques y plazas del municipio), se puede considerar como una actividad accesorio de los servicios públicos municipales, que no dependen del transporte de la señal de la red inalámbrica, y no tiene una finalidad comercial. Hace referencia, como elemento destacable de dicha accesoriedad respecto de los servicios públicos municipales, al hecho de que el ámbito de cobertura de los puntos de acceso excluye los edificios de uso residencial o mixto.

La CNMC concluye que, dados estos requisitos, la prestación del servicio de acceso general a Internet WiFi (navegación web libre a través de RLAN) en diferentes espacios públicos ha de encuadrarse en el supuesto previsto en los artículos 6.5 y 13.5.c) de la LGTel 11/2022, y que, por lo tanto, el Ayuntamiento no debe realizar la notificación al Registro de operadores, ni está sujeto a limitaciones adicionales, como las previstas en la Circular 1/2010 (entre otras, el límite de velocidad de 256 kbps).

¹² Acuerdo de 3 de abril de 2019, por el cual se responde a las consultas planteadas por Localret y el Ayuntamiento de Barcelona y el Ayuntamiento de Almendralejo sobre la posibilidad de prestación gratuita del servicio de acceso a Internet en diferentes localizaciones ([CNS/DTSA/734/18](#)).

¹³ En este sentido, también el [Acuerdo de 30 de marzo de 2017](#).

¹⁴ La CNMC invoca los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local.

iii. La instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por parte de Administraciones públicas en el marco de programas de ayudas otorgadas directamente por la Comisión Europea:

Otra excepción a la regla general expuesta es la que contempla el apartado 6 del mismo artículo 13, relativo a la instalación y explotación de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público por parte de Administraciones públicas, que se lleven a cabo **en el marco de programas de ayudas otorgadas directamente por la Comisión Europea y sus servicios o entidades.**

En este caso se prevé (entendemos que con el fin de evitar la incompatibilidad de la normativa interna con proyectos europeos, tales como la iniciativa WiFi4EU), que dicha instalación y/o explotación se regirá exclusivamente por el instrumento que regule el otorgamiento de ayudas y el resto de normativa europea, y no será necesaria la inscripción de la Administración pública en el Registro de operadores.

Esta previsión también ha sido objeto de tratamiento por parte de la CNMC en su Acuerdo de 26 de enero de 2023, ya que precisamente la consulta formulada por el Ayuntamiento versaba sobre la posibilidad de acogerse a la exención del 13.6 de la LGTel, al considerar que el Proyecto DTI era asimilable, por sus características, a la iniciativa WiFi4EU.

Para responder a esta cuestión, la CNMC recuerda que, en su Acuerdo de 10 de mayo de 2018¹⁵, resolvió 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 este argumento, concluye que, a pesar de que las características de los programas de conectividad sean similares, para disfrutar de la exclusión del apartado 6 del artículo 13, ha de ser la Comisión Europea (o sus servicios o entidades) quién otorgue la ayuda.

Por lo tanto, si como en el caso analizado, el instrumento de otorgamiento de ayudas es nacional, no aplica la exención del apartado 6 del artículo 13. En este caso, el Ayuntamiento debe ajustarse al régimen jurídico del artículo 13, y, en este sentido, si el proyecto reúne las características del apartado 5 c) del artículo 13, quedará excluido de la obligación de notificación al Registro de operadores, y no deberá seguir las limitaciones de la Circular 1/2010¹⁶.

¹⁵ Acuerdo, de 10 de mayo de 2018, por el cual se da respuesta a las consultas planteadas sobre la compatibilidad del Programa WiFi4EU con la normativa sectorial nacional aplicable a la prestación de actividades de telecomunicaciones por las Administraciones públicas ([CNS/DTSA/698/17](#)).

¹⁶ A pesar de que la CNMC no se pronuncia sobre este punto, entendemos que esta misma conclusión resultaría aplicable a los ayuntamientos que se adhieran a la iniciativa WiFi4EU sin ser beneficiarios de la ayuda (posibilidad prevista en la iniciativa, siempre que se cumplan con las condiciones y requerimientos técnicos de la misma).

CONCLUSIONES

Primera.- De acuerdo con el apartado 3 del artículo 13 LGTel 11/2022, las Administraciones públicas pueden instalar, desplegar y explotar redes públicas o prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, directamente o mediante entidades o sociedades que tengan dicha finalidad entre su objeto social.

Por lo tanto, pueden constituirse directamente como operadores de comunicaciones electrónicas, mediante la notificación e inscripción en el Registro de operadores, a que hace referencia el artículo 6.2 de la Ley y cumplir con el resto de requisitos y condiciones que establece el artículo 13.

Segunda.- La prestación del servicio de acceso general a Internet vía WiFi (suministro a través de RLAN), en espacios públicos, siempre que tenga carácter accesorio de los servicios públicos municipales que no dependan del transporte de la señal de la red inalámbrica y sin finalidad comercial, puede encuadrarse en el supuesto previsto en los artículos 6.5 y 13.5.c) de la LGTel 11/2022.

Por lo tanto, el Ayuntamiento no debe realizar la notificación al Registro de operadores, ni está sujeto a limitaciones adicionales, como las previstas en la Circular 1/2010 (entre otras, el límite de velocidad de 256 kbps).

Tercera.- La exclusión del apartado 6 del artículo 13, solo aplica cuando la Ayuda sea otorgada por la Comisión Europea (o sus servicios o entidades), a pesar de que las características de los programas de conectividad sean similares.

No tratándose de este supuesto, el Ayuntamiento deberá ajustarse al régimen jurídico del artículo 13 y, en este sentido, si el proyecto reúne las características del apartado 5 c) del artículo 13, quedará excluido de la obligación de notificación al Registro de operadores y de las limitaciones de la Circular 1/2010.

Barcelona, 20 de marzo de 2023