

Observaciones a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de gigabit y se deroga la Directiva 2014/61/UE (Ley de la Infraestructura de Gigabit).

La propuesta de Reglamento que se somete a consulta pública (denominado “Ley de la Infraestructura de Gigabit”) tiene por objeto actualizar la Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, la cual deroga expresamente.

La propuesta adopta la forma de Reglamento ya que, al ser directamente aplicable en los Estados miembros, se ha considerado por la Comisión Europea como la mejor solución para acelerar el despliegue de redes.

En este sentido, la Exposición de Motivos de la propuesta refleja que trata de resolver las deficiencias de la Directiva 2014/61 y contribuir al despliegue eficiente, en términos de costes, de las **redes de muy alta capacidad**, para satisfacer las nuevas necesidades de conectividad de la Unión Europea.

Para dicha finalidad, la propuesta de Reglamento establece una regulación que afecta en muchos aspectos directamente a las administraciones públicas, a las que impone una serie de **obligaciones y cargas administrativas** que, consideramos, pueden resultar desproporcionadas y gravosas.

De hecho, la misma Exposición de motivos de la propuesta reconoce que el Reglamento “...implicará determinados costes globales a corto plazo, **principalmente para las administraciones**, relacionados con el establecimiento de procedimientos coherentes para la concesión de permisos y la creación de ventanillas/plataformas digitales a efectos de la tramitación de permisos y la comunicación y consulta de información”.

Según el informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta, el coste para las administraciones públicas se estima en 55 millones de euros, de los cuales entre 35 y 40 millones recaerían sobre las administraciones locales.

Destaca que, sin embargo, los operadores de redes de comunicaciones electrónicas ahorrarán aproximadamente 40 millones de euros al año en costes administrativos.

A continuación, se efectúan una serie de observaciones en relación con los aspectos de la propuesta de Reglamento que, consideramos, tienen una particular incidencia sobre las administraciones públicas, especialmente, las locales.

OBSERVACIONES:

PRIMERA. EN RELACIÓN CON EL ACCESO A INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS:

i. Ampliación del concepto de “infraestructura física”:

La propuesta de Reglamento amplía el concepto de “infraestructura física”, incluyendo **los activos que sean propiedad o estén bajo el control de organismos del sector público, formen o no parte de una red** (edificios o entradas a edificios, así como cualquier otro activo, incluido el mobiliario urbano, como postes de alumbrado público, señales de tráfico, semáforos, vallas publicitarias, paradas de autobús y tranvía y estaciones de metro).

Supone, por tanto, una ampliación del concepto de infraestructura física adoptado tanto por la Directiva 2014/61, como por la Directiva 2018/1972. Esta última ya vino a incluir en el concepto de “infraestructura física” los elementos del mobiliario urbano, al establecer la obligación de las autoridades públicas de garantizar el acceso a dichos elementos por parte de los operadores para la instalación de los denominados “puntos de acceso para pequeñas áreas” (“SAWAPs”), es decir, para un tipo de antenas (no activas) que debían cumplir unas características técnicas y físicas muy concretas (en términos de volumen, peso y potencia), en la medida en que se garantizaba un impacto visual mínimo.

La propuesta de Reglamento da, por tanto, un paso más en este sentido y parece que posibilitará el acceso a dichos **elementos del mobiliario urbano** por parte de los operadores, para la instalación de sus redes de muy alta capacidad o recursos asociados (incluyendo, por lo tanto, a las “empresas de torres de telecomunicaciones”), sin imponer limitaciones en cuanto a las características de las redes o los recursos a instalar, lo cual entendemos que puede generar problemáticas diversas.

Cierto es que la propuesta de Reglamento establece la posibilidad de excepcionar (previa determinación por los Estados miembros), edificios o determinadas categorías de edificios por motivos de valor arquitectónico, histórico, religioso o natural, o por motivos de seguridad y salud públicas; y, asimismo, regula las posibles causas de denegación de las solicitudes de acceso. Precisamente, en base al establecimiento de dichas excepciones y causas de negación, la Comisión considera que las previsiones de la propuesta de Reglamento resultan “proporcionadas”.

No obstante, y contrariamente al criterio expuesto, consideramos que las obligaciones que derivan de estas previsiones pueden resultar, especialmente para las administraciones locales, **absolutamente desproporcionadas**, al incluir los **elementos del mobiliario urbano y “cualquier otro activo” que no forme parte de una red**, así como por los **plazos** de respuesta establecidos.

Las administraciones locales titulares de las infraestructuras físicas han de poder velar por el buen funcionamiento de estas y de los servicios que en ellas se sustentan, así como, por su seguridad. Han de poder verificar, en definitiva, que la implantación de las redes de los operadores no pone en riesgo el comportamiento, funcionalidad y

explotación original de unas infraestructuras que, inicialmente, no fueron concebidas para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas.

Por ello, consideramos que el **plazo de 1 mes** establecido para verificar si concurre una de las causas de denegación previstas, **resulta claramente insuficiente**.

Por otro lado, y en relación con la posibilidad de recoger excepciones, entendemos que deberían ser las propias administraciones titulares de las infraestructuras físicas, y no los Estados miembros, quienes determinen los edificios o categorías de edificios excluidos.

ii. Acceso a infraestructuras físicas por parte de las “empresas de torres de telecomunicaciones”:

La propuesta amplía la definición de «operador de red», incluyendo también a las empresas que suministran los recursos asociados (“empresas de torres de telecomunicaciones”), que, por tanto, disfrutarán de todos los beneficios y quedarán sujetas a todas las obligaciones del Reglamento, a excepción de las disposiciones relativas a las infraestructuras físicas en el interior del edificio y el acceso.

No obstante, y debido a la presencia cada vez más habitual de dichas “empresas de torres” y considerando que precisamente desempeñan el papel de proveedores de acceso a infraestructuras físicas, entendemos que se deberían adoptar medidas para que su implantación contribuya a una racionalización del espacio público, y no al contrario.

En este sentido, se debería permitir que los organismos públicos titulares de las infraestructuras físicas en las que dichas empresas se pretendan implantar gocen de la posibilidad de adoptar determinadas medidas, tales como la obligación de compartición, así como la exigencia de la acreditación de la existencia de operadores de redes interesados en su uso para el despliegue de redes de muy alta capacidad.

Asimismo, se debería posibilitar que los organismos públicos tengan identificados a los operadores instalados en dichas infraestructuras, con la finalidad de poder verificar si se cumplen las condiciones de seguridad de la infraestructura física de la cual son titulares o cuyo control ostentan.

Cabe advertir, asimismo, de la posible distorsión que puede generar el hecho de que las empresas de torres, como operadores de redes que son, accedan a las infraestructuras físicas de titularidad de los organismos públicos, en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias y, a su vez, deban atender las solicitudes de acceso a sus infraestructuras situadas en las de los organismos públicos, en condiciones simplemente equitativas y razonables.

iii. Criterios para el establecimiento de “precios” por el acceso a las infraestructuras físicas de las administraciones públicas:

El artículo 3, apartado segundo, de la propuesta de Reglamento introduce una serie de criterios a tener en cuenta por los operadores de redes y los organismos del sector

público, a la hora de determinar los precios para la concesión del acceso a sus infraestructuras físicas.

Dichos criterios tienen relación con cuestiones como la recuperación de costes, la incidencia del acceso solicitado en el plan de negocio del proveedor de acceso y, en el caso específico de los operadores, se introducen criterios relacionados con la viabilidad económica de las inversiones en función del perfil de riesgo, el cronograma de rendimiento de la inversión y otras circunstancias.

Sin embargo, cabe destacar que algunos de estos criterios son totalmente ajenos a las administraciones públicas, las cuales deben garantizar el acceso a unas infraestructuras físicas ya existentes que, como regla general, están afectas a un uso público o a la prestación de un servicio público.

Efectivamente, las administraciones públicas han de poder establecer **compensaciones económicas por la utilización de sus infraestructuras físicas, pero también las correspondientes exacciones derivadas de los servicios accesorios que dicha utilización puede comportar** (como la prestación de determinados servicios operativos), especialmente en los supuestos de utilización de elementos del mobiliario urbano en los que la actuación proactiva de la administración titular de los bienes se prevé especialmente intensa.

En este sentido, cabe llamar la atención sobre el hecho de que las administraciones públicas no pueden negociar los precios, como si de un sujeto privado se tratase, sino que deben establecer unas condiciones no discriminatorias, transparentes, razonables y equitativas, de acuerdo con lo dispuesto en la respectivas normativas nacionales reguladoras de la utilización de bienes afectos a un uso o servicio público, motivo por el cual, con carácter general, dichas contraprestaciones deberán adoptar la forma de tributos (tasas, impuestos,...) o precios públicos.

Es por ello que debería revisarse la incidencia que en esta cuestión, pueda tener lo dispuesto en el artículo 7 apartado 10 de la propuesta de Reglamento, que establece que las tasas y cargas que se cobren por los permisos no pueden ir más allá de los costes administrativos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 de la Directiva 2018/1972, esto es, aquellas tasas que vienen derivadas del otorgamiento de una autorización general a favor de los operadores de redes y servicios de comunicaciones y que tienen por objeto exclusivamente cubrir los costes de gestión, control y ejecución del sistema de autorización general, de los derechos de uso y de las obligaciones específicas referidas en el artículo 13.2 de la referida norma.

SEGUNDA- EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA:

La propuesta de Reglamento contempla, asimismo, una serie de obligaciones en materia de transparencia, tales como:

- las respuestas a las solicitudes de información mínima sobre las infraestructuras físicas existentes formuladas por los operadores (en un plazo máximo de 15 días);

- la facilitación de esta información mínima a través del punto único de información (en 12 meses desde la entrada en vigor del Reglamento),
- o la autorización de las solicitudes de estudios sobre el terreno (plazo de 1 mes);

Dichas obligaciones, si bien son objeto de algunas excepciones (como las relativas a las infraestructuras nacionales críticas; las infraestructuras que no sean técnicamente idóneas; o cuando previo análisis coste-beneficio, realizado por el Estado miembro, se considere la obligación de suministrar información desproporcionada), entendemos que suponen una **carga administrativa y unos costes adicionales excesivamente gravosos para las administraciones públicas locales**.

Especialmente si tenemos en cuenta, por un lado, el concepto de infraestructura física que introduce el reglamento que, como se ha dicho, incluye todos los activos que sean propiedad o estén bajo el control de organismos del sector público, formen o no parte de una red.

Por otro lado, cabe tener en cuenta que los organismos públicos también ostentan en muchos casos la titularidad o el control de infraestructuras físicas destinadas al suministro de alumbrado público, servicios de transporte, y otros de los atribuidos por el artículo 2 de la propuesta de Reglamento a los “operadores de redes”.

Por tanto, y debido al alcance de las obligaciones que atañen a los organismos públicos en esta materia, el plazo de 15 días establecido para dar respuesta a las solicitudes de información mínima se considera **claramente insuficiente**, ya que incluso la invocación de alguna de las excepciones que señala la propuesta, como la no idoneidad técnica, requerirá de unas tareas de verificación y análisis, difíciles de encajar en el plazo establecido.

En base a estos mismos argumentos, se considera también insuficiente el plazo establecido para la facilitación de la información en el punto de información único y la autorización de estudios sobre el terreno.

Por otro lado, y en relación con la posibilidad de recoger excepciones, previo análisis coste-beneficio, entendemos que deberían ser las propias administraciones titulares de las infraestructuras físicas y obligadas a suministrar la información, y no los Estados miembros, quienes realicen dicho análisis.

TERCERA - EN RELACIÓN CON LA COORDINACIÓN DE OBRAS CIVILES:

El artículo 5 de la propuesta de Reglamento establece la obligación de atender las solicitudes de coordinación de obras civiles solo por parte de los operadores de redes.

No obstante, entendemos que se debería tener en cuenta que la mayoría de las infraestructuras físicas a las cuales se refiere suelen ser propiedad o estar bajo el control de organismos del sector público, motivo por el cual resultaría conveniente aclarar en el redactado del precepto si la obligación de atender solicitudes hace referencia a los mismos.

Idéntica consideración efectuamos sobre la transparencia en relación con las obras civiles, a que hace referencia el artículo 6.

CUARTA - EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCESIÓN DE PERMISOS:

En relación con los **procedimientos de concesión de permisos** para el despliegue de redes de muy alta capacidad, el artículo 7 de la propuesta introduce varias medidas destinadas a garantizar que dichos permisos, incluidos los derechos de paso sobre propiedades públicas o privadas, se tramiten dentro de los plazos que se establecen.

Como regla general, se establece que los permisos se han de conceder o denegar en el plazo de cuatro meses desde la recepción de la solicitud completa, a excepción de los derechos de paso. Se contempla que, excepcionalmente “*y atendiendo a un motivo justificado aducido por un Estado miembro*”, la autoridad competente podrá prorrogar, de oficio, el plazo de cuatro meses, por el plazo más breve posible. Los motivos que justifiquen la prórroga deberán estar publicados por adelantado en el punto de información único y se notificarán a la Comisión.

En relación con esta previsión, debería valorarse si resulta adecuado que sea el Estado miembro quien establezca el motivo que determina la necesidad de prorrogar la concesión de un permiso, que afectará directamente a la administración encargada de otorgarlo que, por tanto, parece la más indicada para invocar dicho motivo.

En cuanto a los derechos de paso por encima o debajo de un bien de inmueble público o privado, que deban concederse además de los permisos, se establece que deberán concederse en el plazo de cuatro meses.

No obstante, el apartado 7 de este mismo artículo establece que en caso de falta de respuesta en el plazo de cuatro meses (salvo que el plazo se haya prorrogado) el permiso, incluidos los que afecten a derechos de paso, se entenderá concedido por **silencio administrativo**.

Dicha previsión nos parece especialmente preocupante en relación con los derechos de paso y, en concreto, los derechos de paso por encima o debajo de un inmueble público, ya que puede chocar con los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Este sería el caso del ordenamiento jurídico español, ya que la normativa básica de procedimiento administrativo establece que el silencio tendrá efecto desestimatorio cuando la estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público o impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente.

Otra previsión en relación con esta materia que se considera preocupante es la **eliminación de los permisos individuales anteriores**, que se podrán especificar por acto de ejecución de la Comisión, en relación con determinadas categorías de elementos de redes y recursos asociados. Como se ha expuesto, las administraciones públicas han de poder velar por otros bienes jurídicos dignos de protección (como el impacto visual, el urbanismo, la seguridad pública, etc.) en ejercicio de las competencias que tienen atribuidas.

Y especialmente gravosa y desproporcionada para las administraciones públicas se considera la previsión del apartado 11 del artículo 7, relativa a la **indemnización por**

los daños y perjuicios que el incumplimiento de dichos plazos pueda causar a los operadores, teniendo en cuenta el gran volumen de cargas y obligaciones que genera la propuesta de Reglamento, especialmente para las administraciones locales.

Por último y en referencia a la previsión del apartado 10 del artículo 7 relativo a la exigencia de tasas y cargas, nos remitimos a lo expuesto en el apartado primero de estas observaciones.

QUINTA- EN RELACIÓN CON LA DIGITALIZACIÓN DE LOS PUNTOS ÚNICOS DE INFORMACIÓN:

La propuesta de Reglamento prevé la creación de una ventanilla única digital a nivel nacional que ha de consistir en una interfaz de usuario común que garantice el acceso ininterrumpido a los puntos únicos de información digitalizados.

Dicha previsión se estima muy oportuna, en la medida en que vaya acompañada de las correspondientes dotaciones presupuestarias, de manera que no suponga una carga desproporcionada para las administraciones locales.

CONCLUSIONES:

En definitiva, se considera que la propuesta de Reglamento, con el objetivo de facilitar el despliegue de redes de muy alta capacidad de los operadores, establece cargas e impone costes desproporcionados a las administraciones públicas, especialmente a las administraciones locales.

Se solicita, por tanto, que dichos aspectos de la propuesta sean revisados en el sentido expuesto, ampliando los plazos de respuesta establecidos y eliminando previsiones, tales como la aprobación de los permisos relativos a los derechos de paso por silencio administrativo o la indemnización por daños y perjuicios por el incumplimiento de plazos.

Barcelona, 16 de mayo de 2023

Olga Díaz Benito
Jefa del Área Jurídica