



universidad  
de león



**FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE LEÓN  
CURSO 2022 / 2023**

**EL SERVICIO UNIVERSAL DE  
TELECOMUNICACIONES Y SU IMPACTO EN EL  
MEDIO RURAL  
UNIVERSAL TELECOMMUNICATIONS SERVICE  
AND ITS IMPACT ON RURAL AREAS**

**GRADO EN DERECHO**

AUTOR: D. EDUARDO CAMINERO SEDANO

TUTORA: DRA MARÍA DE LAS MERCEDES FUERTES LÓPEZ

## ÍNDICE

<b>RESUMEN/ABSTRACT .....</b>	<b>3</b>
<b>OBJETO .....</b>	<b>4</b>
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>5</b>
<b>ABREVIATURAS .....</b>	<b>7</b>
<b>I EL FENÓMENO DE LA DESPOBLACIÓN.....</b>	<b>8</b>
1.1 CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN. ....	8
1.2 CAUSAS QUE HAN PROPICIADO LA DESPOBLACIÓN.....	11
1.3 POSIBLES CAMBIOS Y SOLUCIONES.....	12
<b>II LA DIGITALIZACIÓN DEL MEDIO RURAL .....</b>	<b>17</b>
<b>III CONTEXTO Y EVOLUCIÓN .....</b>	<b>19</b>
3.1 DEL SERVICIO PÚBLICO AL SERVICIO UNIVERSAL. ....	19
3.2 LA NUEVA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES. ....	25
<b>IV CONTENIDO Y ELEMENTOS DEL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES .....</b>	<b>27</b>
<b>V OPERADORES OBLIGADOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL.....</b>	<b>29</b>
5.1 OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES. ....	29
5.2 CONDICIÓN DE OPERADOR. ....	30
5.3 MECANISMOS DE DESIGNACIÓN.....	31
5.4 DERECHO A LA OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PROPIEDAD PRIVADA. ....	34
<b>VI LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES .....</b>	<b>35</b>
6.1 SISTEMA Y PROCEDIMIENTO. ....	35
6.2 EL FONDO NACIONAL DEL SERVICIO UNIVERSAL.....	38
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>40</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>42</b>

## **RESUMEN/ABSTRACT**

El servicio universal de telecomunicaciones ha experimentado una gran evolución hasta convertirse en lo que hoy conocemos como tal. Esta evolución tiene su justificación entre otras razones, en que partíamos de la base de un servicio público que se transformó en un servicio de interés económico general, impregnado por las reglas de la libertad de empresa y el derecho de la competencia. De ahí la necesidad de aplicar unas obligaciones públicas entre las que destaca el establecimiento de una serie de servicios a los que deben tener la posibilidad de acceder todos los ciudadanos independientemente de la región geográfica en la que habiten, a un precio asequible y con una calidad determinada. Estas exigencias constituyen una mayor dificultad en su cumplimiento y aplicación en relación al medio rural y a los núcleos de población que se encuentran distantes respecto de las ciudades por varios motivos, entre los que destacan el acentuado y progresivo fenómeno de la despoblación y eventualmente las dificultades de acceso y de instalación de las infraestructuras necesarias para la prestación de dichos servicios, que se traduce en numerosas ocasiones en un desentendimiento en la prestación y asistencia debido a su escasa o nula rentabilidad.

The universal telecommunications service has undergone a great evolution until becoming what we know today as such. This evolution has its justification, among other reasons, in that we started from the base of a public service that was transformed into a service of general economic interest, impregnated by the rules of free enterprise and competition law. Hence the need to apply public obligations, among which the establishment of a series of services that all citizens must have the possibility of accessing regardless of the geographical region in which they live stands out, at an affordable price and with a certain quality. These requirements constitute a greater difficulty in their fulfillment and application in relation to the rural areas and population centers that are distant from the cities for various reasons, among which stand out the accentuated and progressive phenomenon of depopulation and eventually the difficulties of access and installation of the necessary infrastructures for the provision of said services, which often translates into a lack of understanding in the provision and assistance due to its little or no profitability.

**Palabras clave:** servicio universal, telecomunicaciones, medio rural.

**Keywords:** public service, telecommunications, rural areas.

## **OBJETO**

En el ámbito del medio rural existe una tendencia clara de declive en cuanto a población y desarrollo de estas zonas que supone un cierto abandono e incumplimiento de las disposiciones legales concernientes a las telecomunicaciones y va desarrollando una gran brecha digital y comunicativa respecto a los núcleos urbanos. En este sentido nos encontramos con un problema que desprende un gran interés y a su vez se configura como un asunto de notoria actualidad. De gran interés porque nos hallamos ante una situación protagonizada por una gran cantidad de personas que habitan en pueblos y aldeas con una edad predominantemente avanzada y que en la mayoría de los casos apenas cuentan con servicios mínimos y es por ello que se hace imprescindible un buen servicio de telecomunicaciones y una buena red de conexión así como las infraestructuras necesarias para su prestación, para que permitan a estas personas acercarse al menos al nivel de prestaciones y servicios que disfrutaban las personas que habitan en la ciudad. Esto exige la búsqueda de soluciones y responsabilidades para conseguir que se preste correctamente un servicio al que todos deben tener acceso por mandato legal.

De la misma forma debemos aludir a su naturaleza de actual, ya que prácticamente a diario se publica en los medios de comunicación novedades y avances relativos al sector de las telecomunicaciones así como a su forma de implantación. Del mismo modo y aunque no con tanta frecuencia, proliferan las publicaciones de estudios y estadísticas sobre la disminución de la población en las zonas rurales. Todo ello nos permite establecer o identificar un nexo proporcional entre el nivel y calidad de las prestaciones telecomunicativas que reciben estas zonas rurales y su población ya que en función de ese nivel y calidad de las prestaciones será posible o no el mantenimiento y reactivación de dicha población.

Este trabajo se fundamenta, por consiguiente, en el análisis y estudio de las telecomunicaciones como servicio universal incidiendo en el examen de su contenido y elementos para apreciar los cambios que se han experimentado con el transcurso del tiempo y de esta manera contrastarlo con la realidad, es decir, examinar lo plasmado en el papel y examinar el estado actual del servicio para verificar tanto el cumplimiento como el incumplimiento de las disposiciones legales relativas a dicho servicio universal.

## **METODOLOGÍA**

Para la elaboración y desarrollo del presente trabajo de fin de grado, he seguido el siguiente procedimiento:

En primer lugar, seleccioné un tema que fuese de notoria actualidad y relevancia y que a su vez me suscitase interés en investigar y saber más sobre ese asunto debido a que de forma más o menos directa, me afecta sustancialmente porque de forma habitual resido en una pequeña localidad en el que la disponibilidad de las telecomunicaciones se hace imprescindible para la realización de múltiples actividades.

Una vez seleccionado el tema, me dispuse a consultar bibliografía, revistas jurídicas, foros, sitios web y resoluciones judiciales entre otras fuentes de información para decidir la estructura que vertebraría el proyecto de tal manera que resultase cohesionado y preciso sin prescindir de información relevante. En cuanto a la metodología empleada en sentido estricto, he optado por la investigación jurídica basada en el análisis de los problemas existentes y la búsqueda de soluciones al efecto respetando en todo momento la información recopilada y la legislación vigente.

Recopilada la información y decidida la estructura en líneas básicas, el siguiente paso fue comenzar con la redacción del trabajo comparando y contrastando la información que había recogido de las diversas fuentes, lo cual exigió un tratamiento especialmente minucioso y concreto puesto que al tratarse de un asunto en constante evolución y en el que se producen reformas con relativa frecuencia resulta imprescindible trabajar con conceptos actualizados y vigentes. A medida que redactaba el contenido del proyecto

procedía con regularidad a la lectura y examen para corregir tanto pequeños errores ortográficos como para modificar algunas explicaciones sobre conceptos que no resultaban claras o suficientemente precisas.

Finalmente, con el contenido redactado por completo, confeccioné la bibliografía a partir de la cual había obtenido la información plasmada en el proyecto y ajusté el documento a las características exigidas para estos trabajos de fin de grado.

Por último, me gustaría dedicar varias líneas a agradecer a la tutora de este trabajo, Mercedes Fuertes López la disposición e implicación que ha mostrado a lo largo de todo el proceso así como las indicaciones, advertencias y préstamo de material que han hecho posible la existencia de este trabajo.

## **ABREVIATURAS**

**art:** Artículo.

**BOE:** Boletín Oficial del Estado.

**CNMC:** Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia.

**CE:** Constitución Española.

**LGTEL:** Ley General de Telecomunicaciones.

**LOT:** Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.

**MAETD:** Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

**pág:** Página.

**RAE:** Real Academia Española de la lengua.

**RD:** Real Decreto.

**SETID:** Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales.

**ss:** Siguietes.

# I EL FENÓMENO DE LA DESPOBLACIÓN

## **1.1 CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN.**

El significado recogido en el diccionario de la RAE para despoblación es el siguiente: “acción y efecto de despoblar o despoblarse”. Siempre que hablemos de despoblación tenemos que asociarlo ineludiblemente con la disminución o falta total o parcial de los habitantes de un determinado lugar o territorio.

Actualmente se utiliza mucho el término de “España Vaciada” para referirse a los territorios más afectados por la despoblación. A menudo la España “vacía” o “vaciada” se asocia a abandono. Son conceptos distintos, pero relacionados. A veces se hace referencia a núcleos abandonados. En este caso es pertinente referirse a ellos de esa manera. Otras, por extensión, se refieren a territorios, es decir, áreas que se han despoblado del todo, comprendiendo varios pueblos totalmente vacíos de gente. En ese caso, también es pertinente hablar de abandono de esas áreas o territorios. Otras veces, como consecuencia de la despoblación total de un área se habla de abandono de ese territorio, refiriéndose a la desaparición de cualquier actividad, uso y aprovechamiento económico. En ese caso, unas veces puede ser apropiado, ya que la desaparición de cualquier actividad, uso o aprovechamiento puede tener consecuencias ambientales graves. Pero no es el caso de la inmensa mayoría de los territorios totalmente despoblados, pues estos siguen recibiendo cuidados, si bien por población que no reside en ellos, sino en zonas vecinas. Por último, el abandono hace referencia a un “sentimiento de abandono” por la parte de la población que aún habita en esas zonas casi despobladas, como si se les dejara a su suerte. En ese caso, es una cuestión subjetiva que, en cuanto se hace extensiva, se convierte en un problema social objetivo. Por eso hay que aclarar cuándo nos referimos a una cosa u otra. Tenemos, pues, dos tipos de problemas:

a) Los relativos a la población que aún queda en la España cada vez menos poblada, los cuales tienen que ver con la cohesión social, la equidad, el bienestar y la justicia social.

b) Los relativos a los territorios despoblados o con población bajo mínimos, los cuales tienen que ver con la cohesión territorial, la conservación del patrimonio paisajístico,



natural y cultural. Pero hay que distinguir también dos procesos: uno, el despoblamiento, medido por la caída de la densidad demográfica y, otro, el de la redistribución de la población rural en el marco comarcal: gente que deja unas localidades para vivir en otras más grandes de la misma comarca o provincia. El tratamiento de estos dos últimos procesos ha de ser distinto, analítica y políticamente<sup>1</sup>.

Para Luis Antonio Sáez Pérez, los conceptos que recogieron el argumento de la población como factor determinante del desarrollo son dos: el capital humano y el capital social. El primero tendría una delimitación más individual, centrada en la formación de las personas como factores productivos e innovadores; el segundo, tendría una dimensión más colectiva, que además de las instituciones explícitas o políticas incorporaría las relaciones de carácter más civil como la honestidad, la conservación de los bienes públicos, el establecimiento de redes de cooperación entre los ciudadanos. En la construcción de uno y otro capital, las personas, sus conductas demográficas, resultan clave. Quienes se educan, perfeccionan sus cualidades laborales e investigan son las personas, que si emigran o mueren implican una menor competitividad del territorio en el que residían. De la misma manera, las relaciones que se tejen entre los miembros de una comunidad, y que crean una atmósfera que interviene positiva o negativamente sobre las empresas, los mercados y los propios ciudadanos, es un elemento capital para explicar la evolución específica de cada territorio, pues lugares con dotaciones de factores análogas alcanzan niveles de bienestar diferentes en función de ese clima local<sup>2</sup>.

A principios del siglo XX, uno de cada cinco habitantes en España residía en municipios que tienen actualmente menos de 1.000 habitantes, concentrando 4 millones de personas, la densidad de esas poblaciones superaba los 20 habitantes por km<sup>2</sup>, no muy inferior a la del conjunto de España en aquellos años, 37 habitantes por km<sup>2</sup>. Un poco más de un siglo después, la población de esos municipios se había reducido a 1,45 millones, casi una tercera parte del volumen inicial, y apenas representaba el 3,11 por ciento del conjunto español, su densidad era de 7,3 habitantes por km<sup>2</sup>, frente a los 92 de España en las mismas fechas: durante ese lapso se consolidó un vasto mundo vacío

---

<sup>1</sup> GÓMEZ BENITO, Cristóbal: “*La lucha contra la despoblación*”: ¿ políticas transformadoras o de paliativos?. Revista Panorama Social nº 31, 2020, Pág. 2.

<sup>2</sup> SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio; “*Economía y despoblación: interpretaciones y políticas*”. Despoblación y ordenación del territorio, 2003, pág. 128.

en el interior de la península. Sin embargo, estos simples datos no reflejan su compleja evolución demográfica.

El éxodo rural se inicia a finales del siglo XIX en zonas próximas a las áreas urbanas e industriales de Cataluña y el País Vasco y es un proceso asociado a la modernización auspiciada por la extensión del capitalismo. Sin embargo, durante la primera mitad del siglo XX, la elevada fecundidad de los municipios rurales y una mortalidad en rápido retroceso aseguraron la continuidad e incluso un significativo crecimiento demográfico de los espacios rurales, basado en un fuerte crecimiento natural. En ese período, el crecimiento urbano se nutre esencialmente de los excedentes demográficos del mundo rural. A partir de 1930, la coyuntura histórica española, caracterizada por la sucesión paulatina de la Gran Depresión, las mejoras introducidas en el campo por las reformas agrarias impulsadas por la Segunda República, la Guerra Civil y la depresión económica de la posguerra, frenaron durante un largo período la emigración del campo. Los sectores rurales alcanzaban, en algunas zonas del país, su máximo volumen demográfico entre 1930 y 1950 y planteaban un problema de desequilibrio población-recursos, e incluso sobrepoblación, que puede sorprendernos ante la exigua realidad demográfica que los caracteriza actualmente. Desde la década de los cincuenta, se produce un progresivo deterioro de las condiciones socioeconómicas de los entornos rurales ante la creciente mecanización del campo y la irresistible y atrayente movilidad social ascendente que garantizan las ciudades. Entre 1950 y 1991, estos municipios pierden casi dos millones y medio de habitantes y son la principal fuente del éxodo rural hacia los centros urbanos: el reverso del éxodo rural fue la intensa urbanización que caracteriza ese periodo. Sin la emigración rural no tendríamos en la actualidad de las grandes aglomeraciones metropolitanas de Madrid, Barcelona o Valencia, ni las capitales de provincias de muchas regiones del interior, situadas en las mismas áreas de emigración, habrían garantizado su crecimiento y más recientemente su sostenibilidad demográfica<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> RECAÑO VALVERDE, Joaquín; “*La despoblación que no cesa*”. Dossieres EsF, nº 36, 2020, pág. 39.

## **1.2 CAUSAS QUE HAN PROPICIADO LA DESPOBLACIÓN.**

Si nos preguntamos por las causas que han dado lugar a la acentuada despoblación que tenemos hoy en día, estas son múltiples y unas son consecuencia de la producción de otras. Entre las principales causas debemos destacar las siguientes:

**FALTA DE SERVICIOS:** resulta claro que una de las debilidades fundamentales a la hora de estructurar el concepto “Calidad de Vida” es la falta de servicios en el entorno rural. Sobre todo, la comunicación en todos sus aspectos, física y digital. El acceso a los estudios es prácticamente inexistente. Otro problema es el sistema asistencial, basado en grandes residencias y con muchas carencias de gestión, como se ha demostrado en esta pandemia del COVID 19. No debemos olvidar la crisis de las farmacias rurales, que cada día son menos, la vivienda social, que prácticamente es inexistente. Y así podríamos seguir con elementos como el transporte, el comercio local, la oferta de empleo, etc. La falta de servicios se traduce en falta de oportunidades ya que el horizonte laboral se ciñe, en la actualidad, a trabajos primarios relacionados con la agricultura o el ocio.

**PRESIÓN MEDIOAMBIENTAL:** El entorno rural es objeto de una notable normativa de protección ambiental. Es una realidad ya que sus centros poblacionales se encuentran enclavados en zonas en las que la especulación no ha encontrado un caldo de cultivo adecuado y es fácil regular. No se ha contado con la gente que vive allí y eso, entre otras circunstancias, está provocando su expulsión. Nos encontramos con una legislación encorsetada, pensada desde fuera del territorio, que hace que las personas no puedan convivir con la naturaleza sino es sacrificando su futuro. Si optamos por entender que los municipios de interior existen para preservar en la memoria lo que fuimos y servir al resto de la población aportando sus recursos naturales, nos deberemos dedicar a adecentar lo mejor posible las zonas que, poco a poco, se vayan despoblando. Así rendiremos culto a la memoria, ya que siempre es didáctico el enseñar cómo se vivía antes. Al mismo tiempo es agradable pasar unos días en el campo, campo que operará como generador de soluciones medioambientales a otros, en forma de oxígeno, agua, energía y ocio puntual. Así satisfaremos las necesidades que generan las concentraciones de población que se operan en las zonas de costa y en grandes núcleos urbanos.

DESCOMPENSACIÓN FISCAL: vivir en el interior es infinitamente más caro que vivir en la ciudad para alguien que está en edad de trabajar. Y normalmente, mucho más arriesgado, si eres una persona mayor. Efectivamente vemos que vivir en entornos rurales implica asumir que tus hijos se tendrán que ir fuera a estudiar a partir de los 16 años en la mayoría de los casos. Que el acceso a actividades extraescolares como idiomas, deportes y música sólo se producirá si los puedes desplazar allí donde se encuentre el servicio. Si quieres realizar actividades como ir al cine, a un concierto o al teatro, te tendrás que desplazar. Si tienes que realizar viajes que requieren tren o avión tendrás el suplemento de tener que desplazarte, etc. Es decir, todo aquello que los ciudadanos de una población media lo tienen sin pensar, para otros ciudadanos es un gasto añadido. Y ese gasto no se traduce en un pago menor a la caja única del estado ya que seguimos pagando lo mismo. Normalmente la ratio de servicios se calcula por habitantes y, las medidas de discriminación positiva por zonas, son prácticamente inexistentes salvo si eres ciudadano vasco o navarro, en cuyo caso sí que gozas de un trato diferencial por el hecho del territorio donde vives. Medidas como esas serían deseables para los ciudadanos que viven en zonas amenazadas con la despoblación para poder equilibrar la balanza<sup>4</sup>.

### **1.3 POSIBLES CAMBIOS Y SOLUCIONES.**

Dado que en el apartado anterior se han planteado los principales factores que propician o alimentan la despoblación, procede dedicar este apartado a exponer algunos de los cambios y soluciones que se pueden adoptar para frenar el progresivo avance de la despoblación. No se trata de fórmulas imposibles ni milagrosas sino que son propuestas lógicas y viables que se pueden adoptar siempre y cuando exista concienciación con el problema que se pretende erradicar y una voluntad por desarrollar las medidas que se plantean.

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIONES: El primer paso se corresponde con que las diferentes administraciones de estos territorios rurales se reúnan y traten el problema desde una perspectiva común y global, es decir, elaborando un análisis sobre diferentes variables como son los servicios que se prestan en cada zona, los servicios

---

<sup>4</sup> SANDALINAS COLLADO, Miguel: “Ruralidad sinónimo de despoblación”. Revista de trabajo, economía y sociedad, nº 98, 2020

que se han dejado de prestar y los motivos que han dado lugar a ello, las prioridades sobre servicios que no se prestan y deben prestarse, los costes que supone la prestación de cada servicio y las diferentes posibilidades de inversión sobre los mismos...

El hecho de que se materialice este análisis común va a permitir que resulte más factible la adopción de medidas debido a que va a ser posible la puesta en común de recursos para la adopción de servicios en más territorios, la determinación de prioridades comunes en relación a carencias de servicios o la mayor facilidad para acceder a ayudas y subvenciones para el fomento de actividades y servicios entre otros.

Si cada administración opta por establecer un marco de actuación propio basado en exigencias y medidas para un solo municipio, dificultará mucho la creación de proyectos comunes y además puede producir el efecto contrario en cuanto a la consecución del objetivo de disminuir el efecto de la despoblación ya que puede dificultar un beneficio común por dar prioridad a un beneficio individual que en cierta medida va a estar integrado en el común.

**POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL:** Resulta un tanto contradictorio que las zonas rurales y su gente que son las que más preservan el medio natural y sus recursos sean las más limitadas por la legislación medioambiental. En base a esto se hace preciso una modificación de la legislación existente que flexibilice algunos aspectos como son la edificación en zonas que actualmente están protegidas con el fin de evitar la desaparición de estos núcleos rurales o permitir que las personas que habitan estas zonas puedan expandir sus negocios y por consiguiente, aumentar la riqueza de los pueblos y aldeas. No se trata de hacer desaparecer lo logrado hasta el momento ni mucho menos ya que lo que se propone es eliminar ciertas limitaciones y en casos oportunos y justificados debido a que esas limitaciones constituyen un obstáculo para el progreso de muchas zonas rurales, obstáculo al que generalmente no se deben enfrentar las ciudades con la misma intensidad.

**DISCRIMINACIÓN POSITIVA:** Modificación de la política de ayudas y subvenciones. Poder competir en las mismas condiciones. No puede ser que cada vez vayamos más, en la concesión de ayudas y subvenciones, a procesos de concurrencia competitiva que, dada la carencia de medios técnicos en las poblaciones de interior hace que sea imposible optar a determinados proyectos. Las diferencias cada día serán más grandes. Debe existir un cuerpo de asesores que ayude a esos municipios a presentar sus

proyectos correctamente. No sólo vale la valoración de la zona como elemento a puntuar, ya que eso puede ocasionar que se concedan ayudas a proyectos que no lo merecen<sup>5</sup>.

TRANSPORTE: El transporte público se concibe como una herramienta indispensable para el desarrollo del medio rural. En relación a esto debemos aludir a la Ley 45/2007 de 13 de diciembre<sup>6</sup> para el desarrollo sostenible del medio rural, la cual se encuentra vigente pero algunas disposiciones como la relativa al transporte público contemplada en el artículo 23 de la citada ley no se aplican. Este artículo dispone que “En el ámbito de las infraestructuras locales y los equipamientos y servicios básicos, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible podrá establecer medidas orientadas a:

a) Mejorar la oferta de servicios de transporte público en el medio rural, para permitir el acceso de la población rural a los servicios básicos en condiciones de igualdad, y para facilitar el acceso a dichos servicios a los colectivos sociales que por edad, discapacidad o condiciones físicas lo necesiten.

b) Procurar la conectividad de los núcleos de población del medio rural entre sí y con las áreas urbanas, mediante la coordinación de sus respectivas planificaciones y dotaciones de infraestructuras de transporte, y la mejora de la red viaria rural, con objeto de garantizar unas condiciones de utilización y seguridad adecuadas, respetando la integridad y calidad del paisaje rural y evitando la fragmentación territorial”.

Existe un sector de la población que vive en el medio rural que por edad u otras circunstancias no dispone o no puede disponer de un vehículo propio para poder desplazarse y por ello debe acudir al transporte público. Garantizar una movilidad digna para este sector de la población que cada vez es más numeroso debe ser el principal objetivo del transporte en el ámbito rural.

Del mismo modo cabe hacer referencia al colectivo de los estudiantes que tienen su residencia habitual en el entorno rural y cursan estudios superiores en otro lugar. Las carencias de transporte en estas zonas rurales hacen que los estudiantes tengan que

---

<sup>5</sup> SANDALINAS COLLADO, Miguel: “Ruralidad sinónimo de despoblación”. Revista de trabajo, economía y sociedad, nº 98, 2020, pág.4.

<sup>6</sup> BOE nº 299 de 14 de diciembre de 2007.

servirse del transporte público general y en numerosas ocasiones las líneas y horarios no se adaptan a sus necesidades<sup>7</sup>.

**FINANCIACIÓN MUNICIPAL:** Es necesaria una modificación del sistema de financiación municipal debido a que en la actualidad el sistema financiero municipal es el más estricto y exigente, lo que provoca que en muchos casos no se puedan llevar a cabo en el momento oportuno proyectos debido a las restricciones impuestas legalmente

**DESCOMPENSACIÓN FISCAL:** Uno de los principios recogidos en la Ley General Tributaria se fundamenta en tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes. Pues bien, cuando nos situamos en el ámbito rural nos encontramos con que los impuestos exigibles a sus habitantes son los mismos que los exigibles a los residentes en la ciudad y los servicios y prestaciones que se reciben a cambio son muy diferentes porque no cuesta lo mismo la prestación de un servicio en un pueblo que en una ciudad. Dado que la contraprestación al pago de impuestos no es la misma, se hace necesaria una modificación de la política fiscal para que estas personas que residen en el medio rural contribuyan impositivamente de forma proporcional a los servicios a los que tienen acceso. Para analizar su eficiencia y en qué grado favorece el crecimiento tendríamos que contrastar si unos impuestos menores en territorios de baja densidad desencadenan mayores inversiones empresariales que, a su vez, generan más empleo y, por tanto, implicarían nuevos residentes. Todo ello sumable al efecto paralelo y autónomo de los hogares, si las deducciones para las familias, al obtener unos beneficios fiscales, impulsan a quedarse, si son residentes, o emigrar hacia esas localidades. Según sus promotores, en ambas dinámicas, la empresarial y la de las familias, se interrumpirían las espirales de decrecimiento que se agudizaban conforme cuajaba el cambio estructural, de las que España ha sido un ejemplo durante gran parte del siglo XX.<sup>8</sup> Es cierto que existe un acceso a la sanidad pero cada vez se cierran más centros médicos; también es cierto que han aumentado los medios de pago y las opciones bancarias pero están cerrando las sucursales de los pueblos o en relación a los servicios sociales y asistenciales cuando escasean las residencias.

---

<sup>7</sup> SORIANO MARTÍ, Javier: “Transporte público y despoblación en el mundo rural”. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la demografía. Libro de actas. XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía, 2019, págs. 761 y 762.

<sup>8</sup> SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio: “Analítica de la despoblación: La pseudoterapia de la fiscalidad”. Revista española de la función consultiva, nº 33, 2023, pág. 221.

**SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES:** Las telecomunicaciones se configuran como un instrumento fundamental y esencial al que deben tener posibilidad de acceso todas las personas con independencia del lugar en el que residan y especialmente en el ámbito rural ya que es en estos territorios donde más dificultades existen a la hora de su prestación. El incremento de los despliegues de fibra en zonas rurales, en poblaciones de menos de 1.000 habitantes, están haciendo posible incentivar el crecimiento del teletrabajo y el surgimiento de nuevas empresas o actividades de e-commerce en estas áreas.

Cuando nos situamos en el ámbito rural, la Administración principal de referencia es el Ayuntamiento de cada municipio. Existe la posibilidad de facilitar el acceso a Internet como un servicio municipal de forma gratuita sin que por ello sean calificados estos servicios como una práctica prohibida por ser desleal y exclusionista. Que un Ayuntamiento facilite el acceso a Internet no impide ni excluye la competencia porque otras empresas operadoras de telecomunicaciones pueden ofrecer los servicios de acceso de forma remunerada aunque es cierto que las condiciones y prestaciones exigibles no podrán ser las mismas según se trate de un servicio básico local o de una oferta privada. Este servicio local podría suponer que gracias a la intervención municipal se mejorasen las ofertas privadas. Nadie pone en duda que el establecimiento de estas tecnologías resulta imprescindible para el desarrollo económico de un territorio porque ninguna empresa comenzaría su actividad en una determinada zona si no dispone de la tecnología adecuada para ello y del mismo modo, la existencia de una red de telecomunicaciones y el acceso a Internet resultan servicios necesarios para la subsistencia de una mínima población ya que son servicios demandados como imprescindibles por grandes grupos de ciudadanos<sup>9</sup>.

De acuerdo con los datos recogidos por el Observatorio ASTEO<sup>10</sup> sobre hábitos digitales en poblaciones rurales, desarrollado por el operador Asteo Red Neutra en

---

<sup>9</sup> FUERTES LÓPEZ, Mercedes: *“Redes inalámbricas municipales. Nuevo servicio público”*, Madrid, 2005, págs. 98,99 y 105.

<sup>10</sup> ASTEO Red Neutra es un nuevo operador mayorista de fibra hasta el hogar (FTTH), que ha desarrollado un modelo de negocio innovador en el ámbito rural español, el cual permite el acceso a una red de última generación. Se enfoca en construir redes interprovinciales “backhaul” y de FTTH ultramodernas en entornos rurales, en algunas de las regiones menos densamente pobladas del país, con el objetivo de permitir que todos los operadores de telecomunicaciones brinden a sus clientes cualquier servicio de comunicaciones, televisión y acceso a Internet disponible en el mercado.



colaboración con la empresa de estudios de opinión y socioeconómicos Random, el 61% de los ciudadanos encuestados señala que la digitalización y las telecomunicaciones se conciben como una estrategia clave para frenar la despoblación de la España Vacía<sup>11</sup>.

## **II LA DIGITALIZACIÓN DEL MEDIO RURAL**

La digitalización de las zonas rurales se constituye como una política de cohesión social y territorial de primer orden. La digitalización en España ya era un tema de máximo interés hace tiempo, pero con la pandemia de la COVID19 se convirtió en un asunto central. Por otra parte y en relación a la presencia de las telecomunicaciones, las redes de banda ancha ultra rápidas ( $\geq 100$  Mbps) alcanzaron en 2019 al 83,6% de la población, tres puntos porcentuales más que el año anterior. En cuanto a las redes de acceso fijo, la plataforma tecnológica de mayor crecimiento es la de fibra óptica hasta el hogar (FTTH), que permite prestar servicios de transmisión de datos a velocidades de 100 Mbps a todos los usuarios y puntualmente a más de 1Gbps. En junio de 2019 la fibra óptica llegaba al 80,4% de la población española. Y, aun así, hay pueblos que no tienen cobertura suficiente. En la era digital y la España dónde se debate el teletrabajo, la economía de las plataformas, la influencia de las redes sociales, el dominio de Amazon, el ocio digital, la banca online o la educación a distancia, etc. hay zonas blancas y grises. Las zonas blancas son aquellas que no disponen de cobertura de redes de velocidad de al menos 30 Mbps, ni planes para su dotación en los próximos tres años. Las zonas grises son aquellas en las que, aun teniendo cobertura o previsiones de cobertura de muy alta velocidad en los próximos tres años, es proporcionada por un solo operador y la velocidad es menor de 100 Mbps.

La nueva Ley de telecomunicaciones de 2022 vuelve a reiterar esos mismos parámetros<sup>12</sup>. Se parte, en principio, de que el servicio universal garantizará una

---

<sup>11</sup> <https://www.epe.es/es/activos/20230516/61-ciudadanos-consideran-digitalizacion-estrategia-87443431>

<sup>12</sup> Se pretendía alcanzar en el año 2017 una velocidad mínima de Internet de 10 Mbps, en 2020 conseguir que todos los usuarios europeos contaran con una velocidad mínima de Internet de 30 Mbps, y que al menos el 50% de los hogares pudieran disponer de acceso a servicios de velocidades superiores a 100 Mbps. Del mismo modo la Unión Europea había anunciado un “Horizonte europeo 2020” que había permitido albergar mayores esperanzas ante los estudios concienzudos y la promesa de fondos europeos.

velocidad de acceso a Internet de banda ancha 10 Mbit por segundo y, teniendo en cuenta “evolución social, económica y tecnológica y las condiciones de competencia en el mercado” el Gobierno podrá elevarla a 30 Mbit por segundo “tan pronto como sea posible en función de la extensión de las redes y del estado de la técnica”. Así se establece en el texto articulado, en el artículo 37. Aunque hay que saber que una disposición adicional, la trigésima, recoge un anuncio ¿esperanzador?: el Gobierno adoptará medidas para que en un año se alcancen los 100 Mbit reiterando lo conocido: ello vertebrará la cohesión social y territorial y porque hay servicios como la asistencia sanitaria o la enseñanza a distancia que dependen de una alta calidad del acceso a Internet<sup>13</sup>.

Actualmente, la cobertura de Internet en España según los últimos datos ofrecidos por la SETID es de un 89,87% pero se reduce al 66% en el caso de las áreas rurales. En 2025, de acuerdo con los objetivos marcados por la Agencia Española Digital, el 100% de la población debería tener la posibilidad de acceder a una cobertura de 100 Mbps.

El compromiso del Gobierno en su Agenda Digital<sup>14</sup> de ofrecer conexión de 100 MB para el 100% de la población en 2025 y el despliegue del 5G son retos fundamentales para la vertebración del país. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, “España Puede”<sup>15</sup>, es una gran oportunidad. Contempla cuatro ejes básicos y se desarrolla a través de diez políticas palanca. Los cuatro ejes son los fundamentos de la transformación socio-económica en la que estamos inmersos: la transición ecológica (lo verde), la transformación digital (lo digital), sin brechas de género (igualdad) y cohesión social y territorial. Con el fin de que la transformación digital sea inclusiva y sostenible, vertebradora de la cohesión territorial y social, el plan aborda la transición digital, garantizando el acceso del conjunto de la sociedad, impulsando la digitalización de la

---

Se anunciaba que, al culminar esa cima, todos los europeos tendríamos acceso a Internet a velocidades superiores a 30 Mbps y el cincuenta por ciento o más de los hogares europeos estarían abonados a conexiones de Internet de velocidad superior a 100 Mbps.

<sup>13</sup> FUERTES LÓPEZ, Mercedes: “*Garantías de acceso y defensa de los usuarios en la digitalización de los servicios públicos*”, 2023 págs.28 y 29.

<sup>14</sup> [https://portal.mineco.gob.es/en-us/ministerio/estrategias/Pages/00\\_Espana\\_Digital.aspx](https://portal.mineco.gob.es/en-us/ministerio/estrategias/Pages/00_Espana_Digital.aspx)

<sup>15</sup> <https://planderecuperacion.gob.es/>

empresa (especialmente pymes y startups) y la industria, la I+D+i, y la capacitación digital de la población<sup>16</sup>.

En base a esto podemos determinar que es cierto que se están produciendo avances para luchar contra la brecha digital existente entre las zonas rurales y las zonas urbanas pero la diferencia sigue siendo muy notable y por ello es imprescindible continuar con el desarrollo de los proyectos existentes para lograr los objetivos propuestos en ellos a la mayor brevedad posible.

### **III CONTEXTO Y EVOLUCIÓN**

#### **3.1 DEL SERVICIO PÚBLICO AL SERVICIO UNIVERSAL.**

Actualmente hay razones para afirmar que el servicio público ha resurgido para confirmarse como pieza clave de la intervención pública en las actividades económicas siendo el servicio universal de telecomunicaciones un ejemplo representativo<sup>17</sup>.

Es importante distinguir entre teoría, ideología y técnica de servicio público para intentar desbrozar el alcance de su supuesta crisis: teoría de servicio público, como teoría explicadora de la esencia del Derecho administrativo; ideología de servicio público, arraigada en el convencimiento de que hay ciertas actividades de carácter prestacional que encierran un fuerte contenido de interés general en un contexto de solidaridad social que obliga a que su desarrollo sea objeto de especial atención por parte de los poderes públicos a los efectos de asegurar su prestación a todos los ciudadanos en determinadas condiciones; y técnica de servicio público, como técnica jurídica que busca garantizar la prestación de estas peculiares necesidades en las que confluye un interés general<sup>18</sup>.

Desde la década de 1990 se han producido unos cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos que han venido a modificar los cimientos del Estado del bienestar.

---

<sup>16</sup> CARRASCO RUIZ, Ruth: “Digitalización y despoblación”. Revista tiempo de paz, nº141,2021, págs.75 a 78.

<sup>17</sup> CARLÓN RUIZ, Matilde; “El servicio universal de telecomunicaciones”. Revista de Administración Pública, nº 171, Madrid, septiembre-diciembre 2006, pág. 36.

<sup>18</sup> CASSAGNE, J. C.; “Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización”. Revista de Administración Pública, nº 157, 2000, págs. 472 y 473.

Desde un punto de vista jurídico, el punto de inflexión viene dado por las políticas comunitarias de signo liberalizador en múltiples sectores económicos. Ejemplo de ello es la política comunitaria en materia de telecomunicaciones, iniciada en los años noventa del pasado siglo con clara vocación liberalizadora, sobre la base de sucesivos «paquetes» de normas, particularmente Directivas, entre los que destaca el “paquete 2002”<sup>19</sup>.

Por mandato de esta normativa comunitaria, el legislador español ha asumido un proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones como resultado del cual estas actividades han dejado de ser un servicio público en el sentido más clásico, es decir, actividades de titularidad pública entendidas en su totalidad, tal y como quedaban configuradas en la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)<sup>20</sup>, y en el sucesivo contrato del Estado con Telefónica de 26 de diciembre de 1991 para pasar a ser consideradas como actividades abiertas a la libre competencia<sup>21</sup>.

Desde la LOT de 1987 sobre la configuración de las telecomunicaciones como “servicios universales de titularidad estatal” hasta el Real Decreto-ley de liberalización dictado en 1996, se ha producido una gran cantidad de normas que han ido ajustándose paulatinamente a los postulados del nuevo mercado y de la libre competencia. La reserva al sector público de los servicios de telecomunicaciones se compatibilizó en el preámbulo de la Ley, con la afirmación de que los servicios de telecomunicaciones se

---

<sup>19</sup> Concretamente, se trata de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco) (DO L 108, de 24 de abril de 2002, pág. 33); en el mismo Diario Oficial, la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de autorizaciones); la Directiva 2002/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva de acceso); y la Directiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva de servicio universal); la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) y la Decisión 676/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, sobre un marco regulador de la política del espectro radioeléctrico en la Comunidad Europea (Decisión espectro radioeléctrico).

<sup>20</sup> Vid. artículo 2.1 de la LOT, que dotó de rango de Ley a una publicatio que hasta entonces estaba implícita en el contrato del Estado con la antecedente de la actual Telefónica, el primero de 1924 y el sucesivo de 31 de diciembre de 1945, sustancialmente idéntico al anterior, a través del cual aquél concedía a esta empresa, en régimen de monopolio, la gestión indirecta de la práctica totalidad de las actividades de telecomunicaciones.

<sup>21</sup> CARLÓN RUIZ, Matilde; “*El servicio universal de telecomunicaciones*”. Revista de Administración Pública, nº 171, Madrid, septiembre-diciembre 2006, pág. 38.

configuraban en ella “en un marco abierto a la libre competencia y a la libre incorporación de nuevos servicios”<sup>22</sup>.

Para Martí del Moral la liberalización implica la despublificación de la actividad de telecomunicaciones en general teniendo en cuenta que sería erróneo pensar que las actividades definidas como “servicios de interés general” impiden la permanencia de las llamadas “obligaciones de servicio público” en cuanto delimitadora de del conjunto de actividades de un sector económico<sup>23</sup>.

La Comunidad Europea hubo de enfrentarse al problema de la diversidad de regímenes existentes en los Estados miembros en lo que concierne a la organización de servicios públicos o las fórmulas tradicionales de garantizar prestaciones de carácter económico o social a los ciudadanos. El servicio público, como lo conocemos en España, se ha construido, igual que en Francia y siguiendo su ejemplo, sobre la base de atribuir a las Administraciones públicas la responsabilidad de crear instituciones y empresas que gestionen prestaciones dirigidas a los ciudadanos, para mejorar las condiciones de vida o el bienestar de los mismos. Sin perjuicio de preocuparse también por la consecución de dichos objetivos sociales, en el caso del Estado alemán, su derecho no ha asimilado la técnica del servicio público siguiendo las pautas de la doctrina francesa, sino que ha construido las obligaciones prestacionales del Estado, desde la dogmática de la *dasseinvorsorge*, la procura del bienestar. La tradición anglosajona no coincide, en cambio, con ninguna de las dos anteriores, ya que la garantía de las prestaciones y de la atención a los intereses generales se ha basado, al menos complementariamente, en la doctrina de las *public utilities*. Para facilitar la convergencia de estas diferentes tradiciones, el Derecho comunitario, sin desconocer la noción de servicio público, su significación y alcance, ha basado su regulación en el concepto de «servicios de interés general». Cuando una actividad, sea pública o privada, puede considerarse un servicio de interés general, se justifica la no aplicación al mismo de las reglas de competencia y se permite la restricción de las libertades económicas comunitarias esenciales<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago; “*Servicio público y mercado. II Las telecomunicaciones*”. Madrid 1998. Pág. 183.

<sup>23</sup> MARTÍ DEL MORAL, Antonio; “Las obligaciones de servicio público”, “*Derecho de la regulación económica*”. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Madrid 2010. Pág. 360.

<sup>24</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago; “*Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XIV La actividad regulatoria de la administración*”. Agencia estatal Boletín Oficial del Estado. Madrid 2015. Pág. 146.

Las obligaciones de servicio público se configuran como prestaciones forzosas, de carácter singular, que son voluntariamente asumidas o en su defecto impuestas al operador designado y que se desarrollan bajo la cobertura del principio de indemnidad patrimonial.

La prestación forzosa alude a que las obligaciones de servicio público son medidas que se circunscriben en la actividad constrictiva o de limitación a través de las cuales la Administración garantiza servicios esenciales en respuesta a los fallos del mercado y por ello estas prestaciones no remiten al viejo concepto de servicio público caracterizado por la reserva de la actividad a los poderes públicos (art 128.2 CE) sino a la actividad constrictiva que establece límites por razones de interés general al ejercicio de la iniciativa privada.

El carácter singular se refiere a que las obligaciones de servicio público no se imponen a la generalidad sino a empresas concretas y por ello no nos situamos en el terreno de las limitaciones generales de policía sino en el terreno de la imposición de deberes o prestaciones forzosas de carácter singular o especial. Estas prestaciones pueden articularse en función de diversas técnicas: directamente impuestas por la norma que identifica a la empresa obligada a las prestaciones de servicio público, favoreciendo la asunción voluntaria de las obligaciones de servicio público en relación al principio pro libertate y concretando las obligaciones de servicio público a través de una resolución unilateral de la Administración.

La asunción voluntaria se remite a que en el caso de que las obligaciones de servicio público no sean asumidas por ninguna empresa, estas serán impuestas a alguno de los operadores del sector. En este último supuesto, la empresa designada prestará la actividad a cambio de una contraprestación económica que resultará de los usuarios y si fuera necesario, se compensará a través de los mecanismos de garantía pública establecidos al efecto.

Por último, el principio de indemnidad patrimonial se identifica con que la prestación de las obligaciones de servicio público supone un sacrificio singular o especial que rompe el principio de igualdad de los empresarios ante los privilegios y cargas públicas y por

ello, lo que no cubran las aportaciones de los usuarios deberá ser económicamente compensado a través de un mecanismo público<sup>25</sup>.

En este mismo sentido y dentro del plano europeo, se admite que estas actividades económicas son servicios de interés económico general, lo que supone que los poderes públicos no pueden desentenderse de su garantía bajo unos límites básicos y una calidad determinada así como a un precio asequible. Estos servicios económicos se prestan en un régimen de libre competencia y es por ello que en los supuestos en los que el mercado no puede garantizar los niveles de prestación de los servicios calificados como servicios de interés general, los poderes públicos deben intervenir para asegurar el acceso de todos los ciudadanos a estos servicios.

En lo que se refiere al ámbito de las telecomunicaciones, podemos advertir una notable evolución legislativa ya que en 35 años hemos conocido cinco leyes generales de telecomunicaciones<sup>26</sup>. A pesar de esta evolución se mantiene la consideración de las telecomunicaciones como “servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia” tal y como se desprende del artículo 2.1 de la vigente Ley General de Telecomunicaciones, que supone el establecimiento de un sistema de obligaciones de servicio público entre las que se encuentra el “servicio universal” el cual se corresponde con la más importante de las “obligaciones de servicio público”. Con estas obligaciones de servicio público se pretende dar respuesta a los posibles defectos en los que puede incurrir el mercado con el objetivo de garantizar una serie de prestaciones a todos los ciudadanos en determinadas condiciones. De esta manera, al quedar la actividad abierta a la libre competencia, puede producirse un déficit en las prestaciones a los ciudadanos y es por ello que para evitar que se produzca esa situación, se impongan obligaciones de contenido prestacional a todos o algunos de los operadores de forma suplementaria a las que se derivan del estatuto ordinario de un operador de comunicaciones.

La privatización de la titularidad de muchos servicios públicos económicos y de la responsabilidad de su gestión, sea directa o indirecta, ha provocado que las mismas

---

<sup>25</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “El Servicio Universal”, *“Derecho de la regulación económica”*. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Madrid 2010. Págs. 391 a 394.

<sup>26</sup> La primera Ley General de Telecomunicaciones se corresponde con la ley 31/1987 de 18 de diciembre. Fue derogada por la ley 11/1998 de 24 de abril. Esta fue derogada posteriormente por la ley 32/2003 de 3 de noviembre que a su vez fue sustituida por la ley 9/2014 de 9 de mayo hasta llegar a la ley 11/2022 de 28 de junio que es la vigente en la actualidad.

actividades sean desarrolladas en los mercados por empresas privadas que actúan en régimen de competencia libre. La actuación de las empresas en los mercados tiene como objetivo primario la obtención de su propio beneficio. Sin embargo, el regulador debe procurar que este legítimo objetivo se compatibilice con la satisfacción de necesidades de interés general o de utilidad pública. Para lograrlo, la fórmula habitual consiste en reservarse directamente la prestación de algunos servicios o, en su caso, imponer a los operadores privados el cumplimiento de misiones de interés general<sup>27</sup>.

El servicio universal de telecomunicaciones se plasma en el artículo 37.1 de la ley 11/2022 de 28 de junio como “el conjunto definido de servicios cuya prestación se garantiza para todos los consumidores con independencia de su localización geográfica, en condiciones de neutralidad tecnológica, con una calidad determinada y a un precio asequible”. A raíz de este concepto podemos identificar los elementos de accesibilidad y asequibilidad junto al de calidad. Los dos primeros elementos están dotados de una mayor relevancia respecto a la calidad aunque no por ello debemos dejarla de lado. La accesibilidad y asequibilidad hacen referencia a garantizar la conexión a la red de telecomunicaciones en todo el territorio sea de la naturaleza que sea y que esa conexión que debe estar garantizada, sea a un precio coherente, asequible y controlado. Además de estos elementos señalados, debemos hacer alusión al carácter evolutivo del servicio universal en relación a los cambios económicos, sociales y tecnológicos que han tenido lugar.

Por todo ello, se puede determinar que el concepto de servicio universal aglutina un umbral mínimo de servicios que los ciudadanos pueden reclamar y los poderes públicos no se pueden desentender cuando el mercado no los proporcione en base a su funcionamiento normal. En el mismo sentido podemos reseñar que tanto el artículo 35.4 de la ley 11/2022 y los artículos 24 y 25 del RSU05<sup>28</sup> contemplan como principios que inspiran el régimen del servicio universal los de igualdad, transparencia, continuidad, no discriminación, permanencia y adaptabilidad entre otros, aplicables en relación con el cumplimiento de las obligaciones de servicio público.

---

<sup>27</sup> MUÑOZ MACHADO, Santiago; “*Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XIV La actividad regulatoria de la administración*”. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid 2015. Pág. 176.

<sup>28</sup> Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado mediante el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.



En la regulación del servicio universal encontramos presente la doble tradición que confronta en la traslación del servicio público al servicio de interés general: por un lado, la tradición francesa del servicio público en sentido estricto que sostiene los principios de igualdad, disponibilidad, continuidad y no discriminación; por otro lado, la tradición comunitaria, caracterizada por la transparencia, proporcionalidad, objetividad y mínima distorsión del mercado.

Todos estos principios presentes en la regulación del servicio universal tienen una gran importancia porque permitirán delimitar la gran cantidad de conceptos jurídicos indeterminados que existe en dicha regulación.

### **3.2 LA NUEVA LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES.**

Conviene esbozar en líneas generales las características de esta ley ya que a lo largo del trabajo analizaré con más profundidad sus aspectos más relevantes así como las diferencias más reseñables en relación a las leyes antecesoras.

La nueva LGTel, Ley 11/2022, de 28 de junio, publicada en el BOE de 29 de junio, ha entrado en vigor al día siguiente de su publicación, el 30 de junio de 2022, salvo el derecho de los usuarios finales a no recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial, cuya vigencia estará operativa a partir del 29 de junio de 2023. Hasta ese momento, los usuarios finales de estos servicios basados en la numeración podrán seguir ejercitando el derecho a oponerse a recibir llamadas no deseadas con fines de comunicación comercial que se efectúen mediante sistemas distintos de los establecidos en el artículo 66.1.a de la ley 11/2022 (llamadas automáticas sin intervención humana o mensajes de fax) y a ser Informados de este derecho<sup>29</sup>.

La LGTel es la norma principal que regula de forma uniforme y omnicomprensiva el sector de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Quedan excluidos de su regulación los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de la Sociedad de la Información.

Entre las principales novedades destaca la incorporación a la ley de la clasificación de los servicios de comunicaciones electrónicas. De esta forma, se distingue entre

---

<sup>29</sup> OBISPO TRIANA Concepción; “*Primeros apuntes sobre la nueva Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones*”. Aranzadi digital n.º. 1/2022 parte Estudios y comentarios. 2022.

servicios de acceso a internet, servicios de comunicaciones interpersonales y servicios consistentes, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales (como servicios máquina a máquina o para la radiodifusión). A su vez, dentro de los servicios de comunicaciones interpersonales se diferencian los basados en numeración y los independientes de la numeración, según permitan o no, respectivamente comunicaciones con recursos de numeración pública asignados, es decir, de un número o números de los planes de numeración nacional o internacional.

En cuanto a la definición de mercados de referencia y en línea con la tendencia de incrementar la flexibilidad en su regulación, e incluso de su desregulación, la norma introduce el concepto de “mercados dinámicos” que serán aquellos en los que existe un importante avance de la evolución tecnológica y las pautas de demanda de los usuarios finales.

Por lo que se refiere a los derechos de los usuarios, se amplía el catálogo de derechos de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, como el derecho a desactivar la capacidad de terceros de aprovechar la factura de un operador para cobrar por sus productos o servicios, o el derecho a una especial protección en la utilización de servicios de tarificación adicional o el derecho a recibir un resumen del contrato conciso y de fácil lectura.

Finalmente, en relación a la tasa general de operadores, destacar que la nueva norma establece que ni los operadores de servicios de comunicaciones electrónicas interpersonales independientes de la numeración ni aquellos que suministren redes y presten servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación sean sujetos pasivos de la tasa; y que la tasa sea obligatoria solo para aquellos operadores con unos ingresos brutos de explotación anuales superiores a un millón de euros<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Novedades y características recogidas en <https://www.garrigues.com/es/ES/noticia/aprobada-nueva-ley-general-telecomunicaciones>. Fecha de consulta 21 de febrero de 2023.

## **IV CONTENIDO Y ELEMENTOS DEL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES**

En el servicio universal de telecomunicaciones debemos identificar claramente tres elementos subjetivos: los usuarios, los operadores y los poderes públicos.

En relación a los elementos objetivos destaca el notable cambio que se ha experimentado en la nueva LGTel de 2022 ya que, si analizamos la legislación vigente anterior a dicha ley, esta venía recogiendo cuatro elementos que componían el servicio universal de telecomunicaciones: la garantía de acceso a la red telefónica pública desde una ubicación fija (elemento principal), prestación del servicio de guías telefónicas, oferta suficiente de teléfonos públicos de pago y atención a los discapacitados y usuarios con necesidades especiales.

La LGTel de 2022 establece los servicios incluidos en el servicio universal en el artículo 37. El primero se corresponde con el servicio de acceso adecuado y disponible a una internet de banda ancha a través de una conexión subyacente en una ubicación fija, donde la velocidad mínima de acceso se fija en 10 Mbit por segundo en sentido descendente. Del mismo modo se contempla en este art 37 que en base a la evolución social, económica y tecnológica teniendo en cuenta las condiciones de competencia en el mercado, se modificará la velocidad mínima de acceso elevándola a 30 Mbit por segundo en sentido descendente cuando sea posible en función de la extensión de las redes y la técnica.

Hasta la LGTel de 2014 no se había incorporado la conexión en banda ancha como parte de la garantía del servicio universal aunque en el art 22.1.a de la LGTel de 2003 modificado por el art 7 de la ley 56/2007 de 28 de diciembre de medidas de impulso de la sociedad de información<sup>31</sup> se establecía que “la conexión deberá permitir comunicaciones en banda ancha en los términos que se definan por la normativa vigente” dando a entender de esta forma que la conexión en banda ancha estaba garantizada por el servicio universal. En la LGTel de 2014 se dispuso en el art 25 conexiones en banda ancha a una velocidad de 1Mbit por segundo en sentido

---

<sup>31</sup> «BOE» núm. 312, de 29/12/2007.

descendente contemplando la misma posibilidad de actualización de la velocidad por parte del Gobierno.

Volviendo nuevamente a la LGTel de 2022 se advierte que la velocidad mínima de acceso se ha multiplicado por 10 respecto a la ley predecesora ya que se pasa de 1Mbit por segundo a 10. Esto, aparte de ser beneficioso para el ámbito de las comunicaciones, pone de manifiesto que la evolución de estas prestaciones es muy acelerada.

El segundo servicio recogido en la letra b del artículo 37 de la LGTel de 2022 como integrante del servicio universal, se corresponde con los servicios de comunicaciones vocales a través de una conexión subyacente en una ubicación fija la cual podrá limitarse al soporte de los servicios vocales cuando lo solicite el consumidor. Esta conexión debe permitir al usuario recibir y efectuar llamadas de ámbito nacional e internacional a través de números geográficos o no geográficos atendiendo a lo establecido en el plan nacional de numeración telefónica<sup>32</sup>. Se prevé que los operadores que prestan servicios de comunicaciones vocales que se prestan a través de una conexión subyacente en una ubicación fija deben ofrecer a los consumidores con rentas bajas o necesidades sociales especiales diferentes paquetes de tarifas u opciones respecto a las aplicadas en condiciones normales.

En el Anexo III de la LGTel de 2022 se recoge un conjunto mínimo de los servicios que deberá soportar el servicio de acceso adecuado a internet de banda ancha al que se refiere el artículo 37.1.a. Dentro de este conjunto encontramos los siguientes servicios:

- 1.º) Correo electrónico.
- 2.º) Motores de búsqueda que permitan la búsqueda y obtención de información de todo tipo.
- 3.º) Herramientas básicas de formación y educación en línea.
- 4.º) Prensa o noticias en línea.
- 5.º) Adquisición o encargo de bienes o servicios en línea.
- 6.º) Búsqueda de empleo y herramientas para la búsqueda de empleo.

---

<sup>32</sup> El Plan Nacional de Numeración Telefónica es un plan cerrado a 9 cifras, lo que significa que salvo excepciones los usuarios siempre deben marcar las 9 cifras del número completo, o número nacional, independientemente del lugar donde se encuentren y del destino de la llamada.

- 7.º) Establecimiento de redes profesionales.
- 8.º) Banca por internet.
- 9.º) Utilización de servicios de administración electrónica.
- 10.º) Redes sociales y mensajería instantánea.
- 11.º) Llamadas telefónicas y videollamadas (calidad estándar).

El Gobierno podrá revisar la determinación de los servicios que forman parte del servicio universal y el alcance de las obligaciones de servicio universal pero siempre de conformidad y siguiendo las pautas de la normativa europea.

## **V OPERADORES OBLIGADOS A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL**

### **5.1 OBLIGACIONES DE LOS OPERADORES.**

Al hablar de los operadores que tienen la obligación de prestar el servicio universal, debemos señalar que todos los operadores de redes y servicios de comunicaciones tienen la obligación de contribuir en los costes de estos servicios aunque la prestación efectiva de los mismos se encomiende a uno o varios. Los operadores se configuran como uno de los elementos subjetivos junto a los usuarios y los poderes públicos en el ámbito de las telecomunicaciones pero no por ello todos los operadores están obligados a prestar todos o algunos de los elementos del servicio universal ya que algunos quedarán obligados de forma activa mediante su designación para ser prestadores de estos servicios mientras que, en principio, todos los operadores están obligados de forma pasiva, no quedando obligados a prestar por sí mismos el servicio universal pero sí quedando obligados a contribuir en su financiación en la medida en que se constituya un mecanismo de cofinanciación del coste neto derivado de su prestación<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> CARLÓN RUIZ, Matilde; “*El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas*”. Cuaderno de derecho local, nº 23, 2010, pág. 116.

Esta fórmula adoptada es la más adecuada en el ámbito de las telecomunicaciones por razones de eficacia y proporcionalidad debido a que no resultaría muy concordante obligar a los pequeños operadores a asumir prestaciones para las que no son competitivos y que a su vez supondrían un importante obstáculo para su incorporación y operatividad en el mercado.

Establecido el sistema a seguir en cuanto a la prestación del servicio universal, el siguiente paso se corresponde con la designación de los concretos operadores que deben prestar dicho servicio universal teniendo en cuenta que en un contexto liberalizado como en el que nos encontramos, todos los operadores debidamente acreditados para prestar los elementos del servicio universal, pueden prestarlos.

## **5.2 CONDICIÓN DE OPERADOR.**

El art 6 de la LGTel de 2022 contempla los requisitos exigibles para el suministro de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas. El apartado primero de dicho artículo reza lo siguiente: “Podrán suministrar redes públicas y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público las personas físicas o jurídicas nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea o de un país perteneciente al Espacio Económico Europeo. Asimismo, podrán suministrar redes públicas y prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público las personas físicas o jurídicas de otra nacionalidad, cuando así esté previsto en los acuerdos internacionales que vinculen al Reino de España, sin perjuicio de la aplicación de la normativa reguladora de las inversiones extranjeras. Para el resto de personas físicas o jurídicas, el Gobierno podrá autorizar excepciones de carácter general o particular a la regla anterior.”

En relación a ello, el apartado segundo dispone que estas personas o entidades interesadas en el suministro de una red pública o prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas disponible al público, tendrán la obligación de notificar tal circunstancia al registro de operadores al que hace referencia el artículo 7 de la ley señalada. Este registro de operadores se configura como un instrumento dependiente de

la CNMC<sup>34</sup> de carácter público y cuya regulación se somete a lo dictado a través de la figura del Real Decreto.

### **5.3 MECANISMOS DE DESIGNACIÓN.**

Hasta la LGTel de 2003 la designación del operador obligado a prestar el servicio universal de telecomunicaciones estaba marcada por el asimetrismo y la sectorialidad, que se traducían en la imposición de la obligación de prestar el servicio universal al “operador dominante”, es decir, quien cumpliera el criterio de superar el 25% de la cuota de mercado de ese sector (en ese momento Telefónica de España S.A.). Por su parte, la LGTel de 2003 contemplaba en su art 20 que la designación de un operador para prestar todo o parte del servicio universal solo se desarrollará cuando los elementos del servicio universal no sean prestados de forma eficaz en el mercado a todos los ciudadanos en unas correctas condiciones de precio y calidad. A su vez, debe darse prioridad a un procedimiento de licitación pública quedando la designación directa como un mecanismo subsidiario debido a que puede darse la situación de que haya varios operadores dispuestos e interesados en prestar algunos o todos los elementos del servicio universal.

Mientras que los operadores de facto no están eximidos de la posibilidad de ser designados, solo los operadores de iure tienen reconocido el derecho a serlo, lo cual entronca con la priorización de la designación mediante licitación pública<sup>35</sup>.

En la legislación vigente, la LGTel de 2022, la designación de los operadores encargados de la prestación del servicio universal aparece recogida en el artículo 40. En el primer apartado del mencionado artículo se dispone que cuando se produzca la situación en la que la prestación de los elementos del servicio universal en una ubicación fija no esté garantizada por el normal funcionamiento del mercado, el MAETD designará a uno o a varios operadores para que proporcionen los servicios

---

<sup>34</sup> La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) es el organismo que promueve y preserva el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas. Es un organismo público con personalidad jurídica propia. Es independiente del Gobierno y está sometido al control parlamentario. Entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013.

<sup>35</sup> CARLÓN RUIZ, Matilde; “El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas”. Cuaderno de derecho local, nº 23, 2010, pág. 117.

demandados en las solicitudes de acceso. Del mismo modo, se contempla la posibilidad de que sean designados operadores diferentes por la prestación de los servicios del servicio universal y a su vez, abarcar distintas zonas o partes del territorio nacional.

Para la designación del operador u operadores que deberán cumplir con la prestación de los servicios encomendados, el apartado segundo del artículo 40 de la LGTel de 2022 contempla que el mecanismo empleado será el de la licitación pública en el que se respetarán los principios de eficiencia, objetividad, transparencia y no discriminación sin excluir la designación de ningún operador.

Una vez que conocemos el sistema de designación en la legislación actual, procede hacer alusión a quién o quiénes son los operadores designados para la prestación de los servicios relativos al servicio universal de telecomunicaciones en España.

Hasta el reciente 31 de diciembre de 2022, Telefónica de España S.A.U. era el operador encargado de la prestación del servicio universal de telecomunicaciones<sup>36</sup>.

El 31 de octubre de 2022 la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID) solicitó a la CNMC un informe<sup>37</sup> sobre el borrador de la Orden para convocar la licitación pública para la designación del operador encargado de la prestación de los servicios incluidos en el servicio universal de telecomunicaciones y la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas.

Este borrador sobre el que se elaboró el informe, se transformó en la Orden de 22 de diciembre de 2022, la cual se publicó el 23 de diciembre de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>38</sup>. A través de la Orden de 10 de enero de 2023 la licitación fue declarada desierta debido a la total ausencia de licitadores que hubiesen

---

<sup>36</sup> El Ministerio de Economía y Empresa designó mediante la Orden ECE 1280/2019 de 26 de diciembre a Telefónica de España S.A.U. como operador encargado de la prestación de los elementos de servicio universal relativos al suministro de la conexión a la red pública de comunicaciones electrónicas y la prestación del servicio telefónico disponible al público para el período comprendido entre las 24 horas del 31 de diciembre de 2019 y las 0 horas del 1 de enero de 2023.

<sup>37</sup> Informe IPN/CNMC/047/22 de la CNMC.

<sup>38</sup> La Plataforma de Contratación del Sector Público es un portal web que constituye un nodo central de intercambio de información de contratación, que sirve como punto de encuentro virtual entre compradores del Sector Público y licitadores. La finalidad de la Plataforma es convertirse en la "plaza de mercado" para la concurrencia de compradores del Sector Público y licitadores facilitando así el desarrollo de la contratación pública electrónica, identificado como servicio de alto impacto en la administración electrónica en las estrategias europea y nacional. Para ello, se prestan los servicios que facilitan el cumplimiento de las obligaciones para los órganos de contratación que establece la ley, ofreciendo además otros servicios adicionales de valor añadido que facilitan el desarrollo del proceso de adjudicación.



presentado solicitud al efecto. Al no concurrir ningún operador y ser declarado desierto el concurso, la designación del operador encargado de la prestación del servicio universal se realizó conforme al procedimiento establecido en el art 38 del Reglamento SU<sup>39</sup> el cual dispone: “ Cuando un concurso de designación de operador en relación con un elemento y zona determinadas haya sido declarado desierto, mediante orden del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se podrá designar para dicho elemento y zona a cualquier operador que tenga poder significativo en mercados que incluyan ese elemento y zona, o se encuentre designado en esos momentos para su prestación. Cuando en una zona determinada no existieran operadores con dicho poder significativo de mercado, ni con designación en vigor, se podrá designar, previa consulta a las partes implicadas, a cualquiera de los operadores con mayor cuota de participación en dichos mercados. En la orden a la que se refiere el párrafo anterior, previo informe de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se establecerá el servicio o elemento que se deba prestar y en qué ámbito territorial, así como el período y las condiciones de prestación del servicio, todo ello de conformidad con lo establecido en este reglamento”.

En virtud de lo dispuesto en este precepto y siendo Telefónica la entidad que venía prestando con anterioridad los servicios relativos al servicio universal, dicha entidad es seleccionada por designación directa por un período de 2 años que finalizará a las 0 horas del 1 de enero de 2025.

Aunque Telefónica es la seleccionada para la prestación de los servicios hasta la fecha antes indicada, se contempla una serie de novedades relativas a la asequibilidad del servicio universal. En primer lugar se contempla que la CNMC supervisará de manera coordinada con el MAETD y con el Ministerio de Consumo el nivel de la tarificación al público de los servicios incluidos en el servicio universal y a su vez, podrá la CNMC exigir la modificación o supresión de los paquetes de tarifas u opciones ofrecidas por los operadores a los consumidores con rentas bajas o necesidades sociales especiales. Además de esto, se establece la vigencia del abono social y los planes de precios existentes en la actualidad mientras que no se apruebe otro régimen diferente.

---

<sup>39</sup> Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. «BOE» núm. 123, de 24 de mayo de 2011.

## **5.4 DERECHO A LA OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO Y PROPIEDAD PRIVADA.**

Las empresas que operan en este ámbito de las telecomunicaciones tienen reconocidos ciertos derechos entre los que resalta el recogido en los artículos 44 y ss. de la LGTel de 2022. En este primer artículo 44, se contempla que los operadores tienen derecho a esta ocupación cuando resulte estrictamente necesario para la instalación, despliegue y explotación de la red cuando no existan alternativas técnicas o económicamente viables, a través de expropiación forzosa o mediante servidumbres forzosas de paso.

Esta facultad, que ya se contemplaba en las leyes precedentes (art 29 LGTel de 2014, art 27 LGTel de 2003 y art 46 LGTel de 1998 además de en la normativa reguladora de otros servicios de interés general como la electricidad o los hidrocarburos) precisa de la instrucción del correspondiente procedimiento por parte del MAETD, previo informe del órgano competente de la Comunidad Autónoma y también del ayuntamiento afectado, relativo a la compatibilidad del proyecto técnico con la ordenación urbanística vigente<sup>40</sup>.

El art 45 LGTel de 2022 contempla, por su parte, el derecho de los operadores a la ocupación del dominio público necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate. Los titulares de este dominio público tendrán que garantizar el acceso de todos los operadores al dominio público en unas condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias según establece dicho precepto legal. Cabe la celebración de acuerdos o convenios entre operadores y titulares del dominio público con el objetivo de facilitar el despliegue de otros servicios (medio ambiente, sanidad...) pero cabe destacar que en ningún caso la ocupación del dominio público para la instalación o explotación de una red podrá ser concedida a través de un procedimiento de licitación.

En relación a los acuerdos y convenios citados, para el caso de que se lleve a cabo su celebración, estos tienen que incluir un plan de despliegue que respete lo previsto en el apartado noveno del artículo 49 de la misma ley. Si transcurren 3 meses desde la

---

<sup>40</sup> <https://www.epe.es/es/activos/20230516/61-ciudadanos-consideran-digitalizacion-estrategia-87443431>. Págs. 4 y 5.

presentación de la propuesta de acuerdo o convenio, el mismo se considerará aprobado siempre y cuando no exista oposición justificada correctamente.

Finalmente, el art. 46 hace alusión a la ubicación compartida y el uso compartido de la propiedad pública o privada. La esencia de esto se basa principalmente en la posibilidad que tienen los operadores de celebrar acuerdos con el objetivo de compartir los elementos y el dominio público pero siempre respetando la legislación relativa a la defensa de la competencia. Asimismo, la ley impone a las Administraciones públicas el deber de fomentar estos acuerdos voluntarios entre operadores ya que se considera más beneficioso en cuanto a la prestación de los servicios. Existe la posibilidad de que esta utilización o uso de los elementos de red o del dominio público se establezca de forma imperativa por parte de la Administración pública. En este caso, el MAETD podrá imponer dicha utilización compartida previo trámite de audiencia y de forma motivada determinando los criterios para sufragar los gastos que se deriven de dicha operación.

## **VI LA FINANCIACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL DE TELECOMUNICACIONES**

### **6.1 SISTEMA Y PROCEDIMIENTO.**

En el servicio universal de telecomunicaciones la financiación se configura como una pieza indispensable para asegurar o garantizar tanto la accesibilidad como la asequibilidad, características básicas que se predicen en relación a este servicio universal. El principal problema surge cuando es necesario compensar al operador obligado a la prestación del servicio debido a que pueda darse una falta de rentabilidad derivada de dicha prestación de los elementos del servicio universal en las condiciones exigidas por la ley.

En el servicio público clásico, la garantía de la asequibilidad de las prestaciones se plasmaba a través del ejercicio de la potestad tarifaria, ya que el titular del servicio en cuestión podía fijar los precios que pagarían los usuarios de manera que, para las prestaciones que se consideraban de mayor “interés público” (conexión, abono mensual

y llamadas locales) se fijaban tarifas por debajo de costes, las cuales se compensaban con las tarifas superiores a los costes que se imponían a otros servicios como los de naturaleza internacional.

Por otra parte, nos encontramos con el proceso de liberalización, donde la desaparición de la titularidad pública de la actividad anula la potestad tarifaria debido a que uno de los principios nucleares del proceso liberalizador es el principio de orientación de precios a costes, el cual es incompatible con las subvenciones cruzadas<sup>41</sup>. En base a esto, la potestad tarifaria se sustituye por la potestad de fijación de “precios regulados” en la medida en que no quedan sometidos plenamente a la libre decisión del operador en ejercicio de su libertad de empresa<sup>42</sup>.

Además de asegurar la sostenibilidad económica del servicio que se conseguía combinando la potestad tarifaria con el otorgamiento de derechos especiales o exclusivos al concesionario, en este nuevo contexto liberalizado, la financiación del servicio universal de encontrar un equilibrio entre la garantía de sus prestaciones y la neutralidad en relación al libre funcionamiento del mercado que se plasmará en la necesidad de compensación por la prestación del servicio universal. De esta forma se busca compensar al operador designado para la prestación de los elementos cuando soporte una carga injustificada.

La legislación comunitaria permite a los Estados miembros elegir el sistema de financiación del servicio universal siempre y cuando ese sistema respete los principios de transparencia, no discriminación y neutralidad en relación a la competencia.

La normativa recoge dos alternativas en relación a la financiación del servicio universal: introducir un mecanismo de compensación con cargo a los fondos públicos o repartir el coste neto de las obligaciones de servicio universal entre los proveedores de servicios y redes de comunicaciones electrónicas. Cabe advertir que estas alternativas permiten variantes ya que el servicio universal puede ser costado por todos o algunos operadores

---

<sup>41</sup> La subvención cruzada es el sistema por el que un producto antieconómico de una empresa se ve compensado por los beneficios obtenidos a través de otro producto.

<sup>42</sup> CARLÓN RUIZ, Matilde; “El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas”. Cuaderno de derecho local, nº 23, 2010, pág. 118.

del sector, mediante una tasa parafiscal o impuesto especial que se cobraría a los usuarios de los servicios o subvencionando directamente al usuario final<sup>43</sup>.

Para que tenga lugar la compensación, además de existir una carga injustificada para el operador derivada de la prestación del servicio universal, se exige la concurrencia de un coste neto derivado de esa carga injustificada. Esta exigencia se recoge en el art. 42 de la LGTel de 2022 relativo al coste y financiación del servicio universal. En el apartado segundo de dicho artículo se establece que la CNMC determinará si la obligación de la prestación del servicio universal puede suponer una carga injustificada para los operadores designados. Seguidamente se establece que cuando pueda existir una carga injustificada, el coste neto de la prestación se determinará por la CNMC en base a lo establecido en el art. 40.2 o en base a ahorro neto que el operador obligado conseguiría si no tuviera que prestar el servicio universal. Por último, se dispone en este apartado segundo que para la determinación del ahorro neto la CNMC publicará una metodología siguiendo los criterios que se determinen mediante real decreto y la información en la que se sustente el cálculo del ahorro neto será objeto de auditoría por la CNMC y los resultados se facilitarán al público<sup>44</sup>.

Una vez que conocemos los elementos exigidos por la ley para que tenga lugar la compensación del servicio universal, debemos conocer la fuente de ingresos que permite sufragar esta compensación.

La LGTel de 2022 contempla en el art. 42.3 un mecanismo de reparto para financiar el coste neto de la obligación de prestar el servicio universal. Este mecanismo se inspirará en los principios de transparencia, distorsión mínima del mercado, no discriminación y proporcionalidad. Los operadores que deberán contribuir serán aquellos que obtengan por el suministro de redes públicas o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público unos ingresos brutos de explotación anuales superiores a 100 millones de euros. Se contempla la posibilidad de actualizar o modificar esta cifra a través de un real decreto aprobado en Consejo de Ministros previo

---

<sup>43</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “El Servicio Universal”, *“Derecho de la regulación económica”*. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Madrid 2010. Págs. 423 y 424.

<sup>44</sup> El 8 de febrero de 2023 se publicó el anuncio de la CNMC para hacer público el trámite de audiencia relativo al procedimiento de puesta en marcha del mecanismo de financiación para compartir el coste neto del servicio universal asumido por Telefónica de España S.A.U. en el ejercicio 2019. «BOE» núm. 33, de 8 de febrero de 2023, página 6118.

informe de la CNMC en relación a la evolución del mercado y las cuotas de mercado de los distintos operadores.

Este sistema para la financiación desde el mercado, atiende al carácter general con el que se impone la obligación de servicio universal ya que aunque no todos los operadores están obligados de forma activa a prestar los elementos del servicio universal, sí están obligados a colaborar en su financiación.

Determinado el coste neto, la CNMC establecerá las aportaciones que corresponden a cada operador que tenga que contribuir a la financiación del servicio universal<sup>45</sup>.

## **6.2 EL FONDO NACIONAL DEL SERVICIO UNIVERSAL.**

Las aportaciones recibidas por parte de los operadores obligados se depositarán en el Fondo Nacional del Servicio Universal. El apartado quinto del artículo 42 de la LGTel de 2022 está dedicado a este fondo. El Fondo Nacional del Servicio Universal tiene como misión la financiación del servicio universal.

Los objetivos de la financiación de este fondo se corresponden con minimizar las barreras de acceso al mercado, respetar la neutralidad entre operadores y servicios, minimizar las cargas administrativas y los costes relacionados con ellas, y crear condiciones que generen mayor eficacia e innovación para garantizar la prestación del servicio universal al menor coste posible<sup>46</sup>.

La recaudación se efectuará a través de un sistema transparente y neutro que evite la doble imposición de contribuciones en relación a operaciones soportadas y repercutidas por los operadores. Estos operadores obligados a la contribución ingresarán en una cuenta de este fondo las cantidades con las que deben contribuir, donde los gastos de gestión serán aplicados a dicha cuenta y los rendimientos, si existen, reducirán la contribución de los operadores. Esta posibilidad de que puedan existir rendimientos en el fondo se sustenta en base al art 51.3 del RD 726/2011 de 20 de mayo donde se dispone que los recursos del fondo solo se podrán invertir en activos financieros de alta liquidez y rentabilidad asegurada. Solo se abre la puerta a inversiones seguras pero

---

<sup>45</sup> La última resolución por la que se determinan los operadores obligados a contribuir al servicio universal de telecomunicaciones data del 24 de febrero de 2022 y se corresponde con el ejercicio 2018. «BOE» núm. 64, de 16 de marzo de 2022, página 12750 y 12751.

<sup>46</sup> Estos objetivos aparecen recogidos en el art. 48 del RD 726/2011 de 20 de mayo.

como hemos dicho, los posibles rendimientos se reintegrarán en el fondo junto con las aportaciones de los obligados.

Además de esto, el fondo se nutrirá de las aportaciones realizadas por una persona física o jurídica que desee contribuir de forma desinteresada a la financiación de cualquier actividad propia del servicio universal tal y como se desprende del art 51.1.b del Real Decreto antes citado y del art 42.5 de la LGTel de 2022.

Los operadores obligados a contribuir obtendrán de este fondo la cantidad que se corresponda con el coste neto que les suponga la obligación y será la CNMC la encargada de la gestión del fondo. La obligación de prestar el servicio universal no puede estar condicionada en ningún caso a la obtención de las cantidades o reembolsos procedentes del fondo<sup>47</sup>.

En base a lo expuesto, se puede observar que el ordenamiento español traslada la financiación del servicio universal a los operadores del sector. Lo cierto es que la financiación del servicio universal debería ser asumida por la administración con cargo a los Presupuestos Generales del Estado por diferentes motivos: en primer lugar no existe justificación para que los operadores tengan que asumir el coste de una política que busca la cohesión territorial y social del país, la cual beneficia al conjunto de sus habitantes; en segundo lugar, la financiación del servicio universal por parte de los operadores inevitablemente se trasladará a los usuarios; por último, la financiación por parte de los operadores tiene el efecto de disociar el sujeto que toma la decisión de extender el servicio de aquellos a los que incumbe su financiación<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Vid art. 51.6 Real Decreto 726/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril. «BOE» núm. 123, de 24 de mayo de 2011.

<sup>48</sup> LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “El Servicio Universal”, *“Derecho de la regulación económica”*. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Madrid 2010. Pág. 428.

## **CONCLUSIONES**

Tras la investigación y el análisis realizado para la elaboración del presente trabajo, puedo destacar las siguientes conclusiones alcanzadas:

En primer lugar y en relación a las telecomunicaciones, el hecho de haber tenido que investigar sobre las disposiciones legales que afectan a este ámbito y que se encuentran vigentes en la actualidad así como las reformas que han experimentado con el tiempo, me ha proporcionado una visión completa sobre este servicio universal en el que llama la atención la rapidez con la que evolucionan las telecomunicaciones y la necesidad de adaptación que supone esa agilizada evolución, la cual como he dicho, se puede percibir a través de las reformas que ha experimentado dicha legislación en breves períodos de tiempo.

Por otra parte, cuando pensamos de forma abstracta en las telecomunicaciones, salvo que hayamos profundizado en el estudio sobre el tema, se nos vienen a la cabeza únicamente las compañías telefónicas o de telecomunicaciones, tal vez porque lo vemos en los anuncios publicitarios de los diferentes medios de comunicación o porque cuando queremos contratar un servicio integrado en el ámbito de las telecomunicaciones debemos hacerlo a través de dichas compañías. La conclusión que se desprende de esto es que el servicio universal de telecomunicaciones no se circunscribe únicamente a las citadas compañías sino que los poderes públicos también desempeñan un papel importante en el desarrollo de este servicio universal realizando diferentes funciones como son entre otras la designación del operador u operadores que estarán obligados a la instalación de infraestructuras para la prestación de los servicios, la aportación que deberá realizar cada operador obligado al Fondo Nacional del Servicio Universal o la supervisión de las obligaciones asignadas a los operadores a través de organismos como la CNMC.

En cuanto al tema de la despoblación y su relación con el servicio universal de telecomunicaciones, las conclusiones extraídas son varias; una de ellas es que la digitalización e implantación de las telecomunicaciones en una gran cantidad de servicios y actividades que se realizan de forma cotidiana constituye una de las principales causas del acentuado problema de despoblación que sufre buena parte del territorio del país debido a que si eliminamos el factor humano de los pocos servicios



que aún se siguen prestando en los pequeños núcleos de población sustituyendo por actuaciones telemáticas y resulta que en estos núcleos de población hay una notable carencia de infraestructuras para la prestación de servicios de telecomunicación, nos encontramos ante una situación en la que las personas que residen en esos pequeños núcleos de población no van a tener acceso a dichos servicios o los mismos dejarán de prestarse en estas zonas señaladas provocando por consiguiente un nivel aún más elevado de despoblación. A esto se debe sumar que en las zonas rurales la mayor parte de la población supera la edad de 50 años y se trata de personas que en la mayoría de los casos no han tenido ningún tipo de contacto con herramientas como puede ser el caso de Internet, lo cual supone que además de necesitar una posibilidad de acceso en condiciones óptimas a los servicios de telecomunicaciones, necesitarían formación para el desempeño de las actividades que requieran el uso de las nuevas tecnologías.

En casi todos los núcleos de población con un número de habitantes inferior a 1000 personas, predomina como actividad económica principal alguna de las incardinadas dentro del sector primario ya que no existen otras alternativas de trabajo que reporten una mínima rentabilidad debido a las dificultades de acceso y la calidad con la que se prestan los servicios de telecomunicaciones en estas zonas, destacando que muchos de estos territorios cuentan con una gran cantidad de patrimonio y recursos que podrían explotarse a partir de una buena prestación de los servicios comprendidos en el ámbito del servicio universal de telecomunicaciones.

Hay que reconocer que en cierto modo ha habido una pequeña evolución en cuanto al alcance y prestación de los servicios de telecomunicaciones en el medio rural desde las últimas décadas a la actualidad pero también hay que reconocer y tomar conciencia de que la despoblación avanza a una velocidad muy superior en comparación con los servicios de telecomunicaciones que se prestan en estas zonas rurales y eso va a suponer que si no se intenta eliminar o al menos reducir la brecha digital que existe entre los núcleos urbanos y las zonas rurales, nos vamos a encontrar ante un escenario en el que buena parte de los municipios acabarán prácticamente desapareciendo y ese desenlace será muy difícil de revertir.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- CARLÓN RUIZ, Matilde; “*El servicio universal de telecomunicaciones*”. Revista de Administración Pública, nº 171, Madrid, septiembre-diciembre 2006.
- CARLÓN RUIZ, Matilde; “*El servicio universal de telecomunicaciones: balance y perspectivas*”. Cuaderno de derecho local, nº 23, 2010.
- CARRASCO RUIZ, Ruth: “*Digitalización y despoblación*”. Revista tiempo de paz, nº141,2021.
- CASSAGNE, Juan Carlos; “*Evolución de los principios aplicables a los servicios públicos y problemas actuales tras los procesos de privatización*”. Revista de Administración Pública, nº 157, 2000.
- FUERTES LÓPEZ, Mercedes: “*Garantías de acceso y defensa de los usuarios en la digitalización de los servicios públicos*”,2023.
- FUERTES LÓPEZ, Mercedes: “*Redes inalámbricas municipales. Nuevo servicio público*”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2005.
- GÓMEZ BENITO, Cristóbal: “*La lucha contra la despoblación*”: ¿políticas transformadoras o de paliativos? Revista Panorama Social nº 31, 2020.
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos; “El Servicio Universal”, “*Derecho de la regulación económica*”. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Editorial Iustel, Madrid, 2010.
- MARTI DEL MORAL, Antonio; “*Las obligaciones de servicio público*”, “*Derecho de la regulación económica*”. Dir. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo. Volumen IV. Editorial Iustel, Madrid, 2010.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago; “*Servicio público y mercado. II Las telecomunicaciones*”. Editorial Civitas, Madrid, 1998.

- MUÑOZ MACHADO, Santiago; “*Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo XIV La actividad regulatoria de la administración*”. Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 2015.
- OBISPO TRIANA Concepción; “*Primeros apuntes sobre la nueva Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones*”. Aranzadi digital nº. 1/2022 parte Estudios y comentarios, 2022.
- RECAÑO VALVERDE, Joaquín; “*La despoblación que no cesa*”. Dossieres EsF, nº 36, 2020.
- SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio: “*Analítica de la despoblación: La pseudoterapia de la fiscalidad*”. Revista española de la función consultiva, nº 33, 2023.
- SÁEZ PÉREZ, Luis Antonio; “*Economía y despoblación: interpretaciones y políticas*”. Despoblación y ordenación del territorio, 2003.
- SANDALINAS COLLADO, Miguel: “*Ruralidad sinónimo de despoblación*”. Revista de trabajo, economía y sociedad, nº 98, 2020.
- SORIANO MARTÍ, Javier: “*Transporte público y despoblación en el mundo rural*”. Crisis y espacios de oportunidad. Retos para la demografía. Libro de actas. XXVI Congreso de la Asociación Española de Geografía, 2019.