

ACUERDO POR EL QUE SE CONTESTA A LA CONSULTA PLANTEADA POR LA XUNTA DE GALICIA SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE ENTIDADES LOCALES EN EL REGISTRO DE OPERADORES PARA LA EXPLOTACIÓN DE REDES SOPORTE PARA LA EXTENSIÓN DE COBERTURA DE LA TELEVISIÓN DIGITAL TERRESTRE

CNS/D TSA/166/18/INSCRIPCIÓN EXTENSIÓN TDT GALICIA

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 29 de octubre de 2019

Vista la consulta planteada por la Secretaría Xeral de Medios de Presidencia de la Xunta de Galicia sobre la necesidad de inscripción en el Registro de Operadores de las redes soporte para la prestación del servicio de televisión digital terrestre (TDT) desplegadas en zona II por los Ayuntamientos de esta comunidad autónoma, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES, OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA

Con fecha 27 de febrero de 2018, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la Secretaría Xeral de Medios de Presidencia de la Xunta de Galicia (en adelante, Xunta de Galicia) en el que describe la situación de las redes instaladas por determinados ayuntamientos gallegos dentro de la iniciativa pública para la extensión de la cobertura de la TDT¹ y plantea el posible encaje de estas iniciativas de las

¹ Iniciativa desarrollada conforme a lo dispuesto en la disposición adicional duodécima del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, que aprobaba el Plan Técnico Nacional de la TDT, y la disposición adicional octava del Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprobó el posterior Plan Técnico Nacional de la TDT (derogando el anterior) y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital (en adelante, Real Decreto

Administraciones públicas (AAPP) dentro del régimen de autoprestación recogido en el segundo párrafo del artículo 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel)².

En sustento de su solicitud, la Xunta de Galicia apunta los siguientes argumentos:

- a) El Real Decreto 805/2014 ha **eliminado la obligación de comunicar** esta actividad a la CNMC.
- b) La **falta de carácter económico** de esta prestación, puesto que la letra c) de la segunda parte de la disposición adicional octava del Real Decreto 805/2014³ obliga a prestar el servicio sin contraprestación económica alguna.
- c) El servicio encajaría para la Xunta de Galicia en los supuestos sujetos al **régimen de autoprestación**, *“puesto que no existe contrato de servicio [con los radiodifusores] con las obligaciones que ello pueda conllevar”*.
- d) Por último y dada la interpretación anterior, la Xunta de Galicia considera que solo sería necesario realizar la notificación al Registro de Operadores prevista en el **artículo 7.3 de la LGTel** para redes en autoprestación que hagan uso del dominio público.

Con fecha 15 de febrero de 2019, la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC remitió un escrito a la Xunta de Galicia para informarle de que se coordinaría la respuesta a la consulta con el informe que se estaba elaborando al “proyecto de real decreto por el que se aprueba el nuevo Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital” debido a su estrecha relación con la consulta planteada⁴.

Con fecha 25 de junio de 2019, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital (en adelante, Real Decreto 391/2019), que deroga el anterior plan técnico.

805/2014). Actualmente, esta iniciativa está regulada a través de la disposición adicional sexta del Real Decreto 391/2019, de 21 de junio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital, que deroga el anterior plan.

² En la actualidad –a fecha 1 de julio de 2019–, 338 AAPP figuran inscritas en el Registro de Operadores de comunicaciones electrónicas para la explotación de una red soporte de la TDT.

³ Actualmente, la disposición adicional sexta del Real Decreto 391/2019.

⁴ Informe de la CNMC de 28 de febrero de 2019 al proyecto de real decreto por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital ([IPN/CNMC/003/19](https://www.cnmc.es/Documentos/Informe%20de%20la%20CNMC%20de%2028%20de%20febrero%20de%202019%20al%20proyecto%20de%20real%20decreto%20por%20el%20que%20se%20aprueba%20el%20plan%20t%C3%A9cnico%20nacional%20de%20la%20televisi%C3%B3n%20digital%20terrestre%20y%20se%20regulan%20determinados%20aspectos%20para%20la%20liberaci%C3%B3n%20del%20segundo%20dividendo%20digital)).

El presente acuerdo tiene como objeto contestar a la consulta de la Xunta de Galicia y determinar el tratamiento regulatorio actual aplicable a la explotación gratuita de una red pública de comunicaciones electrónicas, soporte para la prestación del servicio portador del servicio de TDT, para la extensión de la cobertura de la televisión digital por las entidades locales.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos, cuando sea consultada, entre otros, por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Del mismo modo, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual, la CNMC estará a lo dispuesto en el artículo 6, atribuyendo a este organismo el artículo 6.5 de esta Ley “realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre⁵, y su normativa de desarrollo”.

En este sentido, el artículo 70.2 de la LGTel, en su apartado I), establece la función consultiva de esta Comisión cuando sea consultada en materia de comunicaciones electrónicas por las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

De acuerdo con los artículos 7 y 69.b) de la LGTel, la competencia para la gestión del Registro de Operadores corresponde al Ministerio de Economía y Empresa⁶. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el régimen transitorio de la LGTel, establecido en su disposición transitoria décima, en virtud del cual hasta que el Ministerio de Economía y Empresa no asuma efectivamente la competencia efectiva en la gestión del Registro de Operadores, esta competencia se seguirá ejerciendo transitoriamente por la CNMC. Por ello, la CNMC es competente para resolver consultas sobre la naturaleza y régimen regulatorio de los servicios de comunicaciones electrónicas a prestarse en España.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir este acuerdo.

⁵ La referencia a la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, ha de entenderse realizada actualmente a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁶ De conformidad con el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, la Secretaría de Estado para el Avance Digital (SEAD) está integrada en el Ministerio de Economía y Empresa.

III. OBLIGACIONES DE COBERTURA E INICIATIVA PÚBLICA PARA LA EXTENSIÓN DE LA TDT

Los agentes económicos que prestan el servicio de televisión digital terrestre a nivel estatal tienen asumidas una serie de obligaciones de cobertura, con las que se busca garantizar que la mayor parte de la población española pueda acceder a su señal de televisión, pero existen áreas del territorio que quedan sin cubrir – las obligaciones no garantizan la cobertura del 100% del territorio español-.

En concreto, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 391/2019, la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE) deberá alcanzar una cobertura de, al menos, el 98% de la población en el múltiple digital RGE1, y del 96% de la población en el múltiple digital RGE2, con anterioridad al 1 de junio de 2020⁷. Por su parte, el resto de operadores privados titulares de licencias del servicio de comunicación audiovisual televisiva de ámbito estatal deben garantizar una cobertura del 96% de la población, antes del 1 de junio de 2020⁸.

De conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 391/2019, los operadores deben mantener una cobertura de población, al menos, igual a la cobertura que en cada área geográfica implicada habían alcanzado en cumplimiento de sus obligaciones de cobertura en los canales radioeléctricos que se sustituyan en cumplimiento del anterior Real Decreto.

La recepción de los servicios de televisión digital por parte del resto de la población no cubierta se ha promovido por distintas vías.

En primer lugar, para determinadas zonas escasamente urbanizadas y remotas (conocida como zona II⁹), que abarcan aproximadamente el 2,5% de la población, se han llevado a cabo distintas iniciativas públicas (incluyendo actuaciones a nivel autonómico y local) cuyo objetivo ha sido facilitar que los usuarios que venían recibiendo servicios de televisión en abierto a través de la televisión analógica terrestre, puedan seguir disfrutando de dichos servicios en el marco de la transición a la televisión digital. Estas iniciativas de extensión han permitido, por tanto, la ampliación de la cobertura de la televisión digital más allá del territorio atendido en virtud de las obligaciones que los radiodifusores de televisión asumieron en el marco de sus licencias para la prestación del servicio

⁷ Artículo 4.3 del Real Decreto 391/2019; objetivos definidos *ex novo* para la emisión en los nuevos canales radioeléctricos.

⁸ Artículo 5.2 del Real Decreto 391/2019; ver comentario anterior.

A nivel autonómico, el Real Decreto 391/2019 establece en su artículo 6.2 que, “*En el caso de gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual televisiva de cobertura autonómica, los prestadores del servicio público deberán alcanzar con anterioridad al 1 de junio de 2020 una cobertura de, al menos, el 98 por ciento de la población de la correspondiente Comunidad Autónoma, para el múltiple digital MAUT. En las restantes modalidades de gestión, esta obligación corresponderá a los órganos o entidades que determinen los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma*”.

⁹ Algunas iniciativas han ido dirigidas también a la zona III.

de comunicación audiovisual televisiva, de acuerdo con los objetivos de cobertura establecidos antes en el Real Decreto 805/2014 (señaladas *ut supra*) y, ahora, en el Real Decreto 391/2019. A estas iniciativas públicas de extensión de la cobertura se refiere la consulta de la Xunta de Galicia.

En segundo lugar, la Ley 7/2009, de 3 de julio¹⁰, introdujo una obligación de extensión complementaria de cobertura para asegurar el servicio de televisión de ámbito estatal en abierto, que alcanza al aproximadamente 1,5% de la población que ni los radiodifusores ni los planes de extensión han llegado a cubrir (zona III), y donde se ha optado por el uso de plataformas satelitales.

A este respecto, la citada Ley 7/2009 procedió a la modificación de la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo, introduciéndose una nueva disposición adicional séptima conforme a la cual *“la Corporación de Radio y Televisión Española y las sociedades concesionarias del servicio público de televisión digital terrestre de ámbito estatal deberán poner, conjuntamente, los canales que emiten en abierto a disposición, al menos, de un mismo distribuidor de servicios por satélite o de un mismo operador de red de satélites en el plazo de tres meses, a contar desde la aprobación de la presente norma”*¹¹.

En la actualidad, el operador de satélite Hispasat se encarga de la emisión de las señales de televisión estatal en abierto en la zona III¹².

IV. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LAS INICIATIVAS PÚBLICAS EN LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA DE LA TDT

Ante la falta de cobertura total del territorio por las redes de TDT de los difusores privados, el Real Decreto 944/2005 –modificado en este punto en el año 2010¹³– posteriormente, el Real Decreto 805/2014 y, actualmente, el Real Decreto 391/2019, han establecido sucesivamente, en sus respectivas disposiciones adicionales duodécima, octava y sexta, el marco jurídico en el que debían desenvolverse las **iniciativas de los órganos competentes de las AAPP**, si querían llevar a cabo la extensión de la cobertura de la TDT en *“zonas donde no existía cobertura del servicio de televisión digital terrestre”* (para la zona II, mencionada en el apartado anterior).

¹⁰ Ley 7/2009, de 3 de julio, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones.

¹¹ Véase también la Exposición de motivos de la Ley 7/2009.

¹² Entidad controlada por Abertis Infraestructuras, S.A. -ver Resolución de la CNMC de 30 de octubre de 2013 en el expediente C/0528/13, *Abertis/Hispasat*; Abertis Infraestructuras, S.A. (y, por tanto, Hispasat, S.A.) está actualmente controlada por Atlantia, S.p.A. –ver [Hecho Relevante](#) comunicado a la CNMV por la primera entidad, en fecha 29 de octubre de 2018-.

¹³ Real Decreto 365/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la asignación de los múltiples de la Televisión Digital Terrestre tras el cese de las emisiones de televisión terrestre con tecnología analógica.

Cada disposición adicional modificó en algún punto a su antecesora. Así, en el Real Decreto 944/2005 se regulaba únicamente la instalación de estaciones terrestres en red de frecuencia única para la difusión de la TDT por parte de las AAPP. Sin embargo, el Real Decreto posterior (2014) se refiere, además de a este supuesto, con carácter general y por neutralidad tecnológica, a cualquier difusión del servicio de televisión digital –no necesariamente terrestre-, estableciéndose para este supuesto que se respeten las siguientes condiciones:

- a) **no** incurrir en situaciones de **distorsión de la competencia** –que también se exigía en el Real Decreto 944/2005-;
- b) respetar el principio de **neutralidad tecnológica** –nueva previsión, respecto de la regulación anterior-;
- c) **obtener la conformidad** de las entidades habilitadas para la prestación del servicio de televisión digital para difundir sus canales y contenidos –antes bastaba con comunicarles la relación de estaciones a desplegar-, y
- d) cumplir la **normativa europea de Ayudas de Estado** –que también supone una novedad respecto la norma de 2005-.

A estos puntos, el Real Decreto 391/2019 ha añadido, en primer lugar, la posibilidad de que las AAPP recaben la conformidad de las entidades habilitadas para la prestación del servicio de televisión digital antes de que culminen los procedimientos de contratación de la extensión de la cobertura de la televisión digital¹⁴.

En segundo lugar, se ha incluido un nuevo apartado, dentro del punto 2 de la Disposición Adicional Sexta, que afecta a la consulta planteada por la Xunta de Galicia. En el mismo se excluye de la obligación de comunicación al Registro de Operadores, prevista en el artículo 7.3 de la LGTel¹⁵, a la red de comunicaciones electrónicas que sirva de soporte para efectuar la difusión del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre.

V. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

El artículo 6.2 de la LGTel exige que los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un servicio de comunicaciones electrónicas (SCE) lo comuniquen a la Administración competente con

¹⁴ En línea con lo apuntado por la Sala de Supervisión Regulatoria en el Informe al proyecto de real decreto por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del segundo dividendo digital (IPN/CNMC/003/19/PLAN TDT).

¹⁵ El artículo 7.3 de la LGTel dispone: “*Las administraciones públicas deberán comunicar al Registro de operadores todo proyecto de instalación o explotación de redes de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación que haga uso del dominio público*”.

anterioridad al inicio de la actividad para su inscripción en el Registro de Operadores.

Sin embargo, el mismo precepto de la LGTel exime al interesado que explote una red o preste una actividad, de notificar al Registro de Operadores, cuando lleven a cabo estas actividades “*en régimen de autoprestación*”.

Por su parte, el artículo 7.3 de la LGTel dispone que “*las administraciones públicas **deberán comunicar al Registro de operadores** todo proyecto de instalación o explotación de redes de comunicaciones electrónicas **en régimen de autoprestación** que haga uso del dominio público (...). Mediante real decreto podrán especificarse aquellos supuestos en que, en atención a las características, la dimensión de la red proyectada o la naturaleza de los servicios a prestar, no resulte necesario efectuar dicha comunicación*”.

La nueva redacción introducida en el apartado 2.d) de la disposición adicional sexta del Real Decreto 391/2019 señala lo siguiente:

“d) La red de comunicaciones electrónicas que sirva de soporte para efectuar la difusión del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre no se comunicará al Registro de Operadores, al amparo del artículo 7.3 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, salvo que dicha red se ponga a disposición de terceros, a título oneroso o gratuito, o que a través de la misma se presten otros servicios disponibles al público distintos del mencionado servicio de televisión digital, en cuyo caso se deberá cumplir lo establecido en el artículo 9 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones”.

La actividad sobre la que plantea su consulta la Xunta de Galicia se inscribía hasta la fecha como la explotación de una red pública de comunicaciones electrónicas, soporte para la prestación del servicio portador del servicio de televisión digital terrestre.

El apartado 2.d) de la disposición adicional sexta del Real Decreto 391/2019 excluye a las redes soporte del servicio de difusión de la TDT, desplegadas por las AAPP y entidades dependientes de ellas en zonas donde no exista cobertura, de la obligación de notificar su instalación o explotación “al amparo del artículo 7.3” de la LGTel. De manera que, de forma implícita, viene a encajar este tipo de redes en el régimen de autoprestación y, dentro de estas, excluye la necesidad de comunicarlas al Registro de operadores, en línea con la previsión del inciso final del artículo 7.3 de la LGTel.

Únicamente cuando se ponga a disposición de terceros o se presten servicios disponibles al público distintos del mencionado servicio de televisión digital, entendiéndose por tal la instalación o explotación de la red citada, esta actividad será comunicable al Registro de Operadores y deberá ajustarse a las previsiones

del artículo 9 de la LGTel –que regula los supuestos en que se instalan o explotan redes o se prestan SCE a terceros por las AAPP-¹⁶.

De hecho, dicho artículo 9 de la LGTel –dedicado a la “*Instalación y explotación de redes públicas y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las administraciones públicas*”- en su apartado 2, permite que mediante real decreto se establezcan los supuestos en los que, como excepción a la exigencia de actuación con sujeción al principio de inversor privado, a) los operadores podrán realizar actividades de comunicaciones electrónicas a terceros que no distorsionen la competencia o b) “*cuando se confirme fallo del mercado y no exista interés de concurrencia en el despliegue del sector privado o ausencia o insuficiencia de inversión privada, ajustándose la inversión pública al principio de necesidad, con la finalidad de garantizar la necesaria cohesión territorial y social*”.

La exposición de motivos del Real Decreto 391/2019 encaja en este último supuesto la actividad consultada por la Xunta de Galicia, que no estará sujeta al principio de inversor privado, en los siguientes términos:

“Se establece en la disposición adicional sexta las condiciones en que las Administraciones Públicas y entidades dependientes de ellas podrán llevar a cabo iniciativas para la difusión a sus ciudadanos del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre, respetando el principio de neutralidad tecnológica y la normativa de ayudas de Estado. Dichas iniciativas responderán a la existencia de una situación de fallo de mercado a que se refiere el artículo 9.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo”.

En su Informe al proyecto de real decreto sobre la TDT remitido por la SEAD¹⁷, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC propuso que se indicara que esta explotación no se comunicase “*al Registro de Operadores, al amparo del artículo 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*”, no considerando estrictamente estas iniciativas como una actividad en autoprestación, tal como parece también indicar la Exposición de Motivos del Real Decreto citado.

A juicio de este organismo, como ya se indicó en el Informe mencionado, “*la CNMC valora positivamente que se clarifique que las Administraciones Públicas que realizan estas actividades no deben ser consideradas como operadores propiamente dichos en el sentido del artículo 6.2 de la LGTel, por tratarse de una actividad de comunicaciones electrónicas no comercial y limitada, que persigue solventar un fallo del mercado –como la propia exposición de motivos del proyecto de Real Decreto establece- y para la que se excluye toda posibilidad de*

¹⁶ El artículo 9 de la LGTel, además de exigir la explotación de redes y prestación de SCE a través de entidades o sociedades que tengan entre su objeto o finalidad la realización de actividades de comunicaciones electrónicas, dispone en su segundo apartado las condiciones para su realización –neutralidad, transparencia, cumplimiento de la normativa de ayudas de Estado, etc.-.

¹⁷ Ver nota al pie 4

contraprestación económica y de responsabilidad para la Administración prestadora”.

En definitiva, la nueva regulación excluye la explotación de redes soporte para la extensión de cobertura de la televisión digital terrestre, en zonas donde no exista cobertura por parte de las AAPP y entidades dependientes de ellas, de la obligación de notificar previamente al Registro de Operadores, si se presta en las condiciones establecidas en el Real Decreto, en la línea de lo sugerido por este organismo.