

ACUERDO POR EL QUE SE CONTESTAN LAS CONSULTAS PLANTEADAS POR DOS ASOCIACIONES DE VECINOS SOBRE LA COMPARTICIÓN DE REDES WIFI ENTRE SUS MIEMBROS Y EL DESPLIEGUE DE REDES DE FIBRA

CNS/DTSA/1377/20/COMPARTICIÓN WIFI Y FIBRA AAVV

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 27 de mayo de 2021

Vistas las consultas planteadas por las asociaciones de vecinos de la parroquia de Celles (Siero, Asturias) y de un pueblo del Pirineo Leridano sobre la compartición de una instalación de WiFi entre sus miembros y la posibilidad de desplegar fibra, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DE LAS CONSULTAS

Con fechas 11 y 19 de octubre de 2020, tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) dos escritos remitidos respectivamente por la asociación de vecinos de la parroquia de Celles, en el municipio de Siero (Asturias) -en adelante, AV de Celles- y por una asociación de vecinos de un pueblo del Pirineo Leridano (en adelante, AV del Pirineo)¹, que consultan sobre la legalidad de establecer una red WiFi en las respectivas zonas para dar cobertura a los vecinos integrados en las asociaciones.

¹ No se indica el nombre del municipio ni de la asociación de vecinos leridana.

Por otro lado, la AV de Celles plantea una segunda consulta sobre la posibilidad de que la asociación despliegue y gestione una red de fibra óptica hasta el hogar (FFTH) directamente, “*acogiéndose a la oferta de NEBA-local de Telefónica [de España, S.A.U.]*” (Telefónica).

II. OBJETO

El presente acuerdo tiene por objeto contestar las dos consultas formuladas sobre el tratamiento regulatorio aplicable a la compartición de redes WiFi por asociaciones de vecinos y al despliegue de una red FTTH directamente por una asociación de vecinos. Al referirse las dos consultas a despliegues de redes de comunicaciones electrónicas por asociaciones de vecinos, se contestan a través del mismo acto.

III. 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 de telecomunicaciones. 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.

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 noviembre^[2], y su normativa de desarrollo*”.

Asimismo, y de acuerdo con los artículos 7 y 69.b) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel), la competencia para la gestión del Registro de Operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD). Sin embargo, en virtud de la disposición transitoria décima de la LGTel, hasta que el MAETD no asuma efectivamente la competencia de 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.

² Referencia que ha de entenderse realizada actualmente a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que derogó esta ley.

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 Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para emitir este acuerdo.

IV. CONTESTACIÓN DE LAS CONSULTAS PLANTEADAS

4.1. Compartición de redes WiFi

La primera consulta se refiere a los requisitos que debe cumplir una asociación de vecinos para dar acceso a internet a sus miembros a través de redes WiFi. El supuesto de hecho planteado implica el despliegue de los elementos de la red WiFi por la asociación y la contratación del acceso a internet a un operador de forma conjunta a través de la asociación³ y el uso de dicho servicio por sus miembros. La asociación consulta si es necesario comunicar estas actividades – despliegue de la red WiFi y acceso a internet- al Registro de Operadores para constituirse en operadores de comunicaciones electrónicas.

4.1.1. Normativa aplicable

El capítulo I del Título II de la LGTel recoge el régimen jurídico básico que regula la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia.

Para ser operador, la LGTel en su artículo 6.2 establece que *“los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas deberán, con anterioridad al inicio de la actividad, comunicarlo previamente al Registro de operadores en los términos que se determinen mediante real decreto, sometiéndose a las condiciones previstas para el ejercicio de la actividad que pretendan realizar”*. Se exceptúan de esta obligación, entre otros supuestos, *“quienes exploten redes y presten servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de autoprestación”* (artículo 6.2, segundo párrafo, de la LGTel).

El 11 de diciembre de 2018 se aprobó el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (el Código) a través de la Directiva 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo. Si bien el referido Código no ha sido aún transpuesto a la legislación nacional, ha de tenerse en cuenta a la hora de interpretar el derecho aplicable en casos como el planteado dado que no es una cuestión claramente delimitada en la normativa sectorial de telecomunicaciones.

³ Según señala en su consulta, en el caso del pueblo del Pirineo, han contratado el acceso a internet a un operador local.

En concreto, el segundo párrafo del artículo 56.1 del Código dispone que:

“Cuando dicho suministro [suministro de acceso a una red pública de comunicaciones electrónicas a través de RLAN⁴] no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, las empresas, autoridades públicas o usuarios finales que suministren el acceso no estarán sujetos a ninguna autorización general para suministrar redes o servicios de comunicaciones electrónicas (...).”

Por su parte, el artículo 56.4 del Código prohíbe que las autoridades competentes limiten o impidan *“la posibilidad de que los usuarios finales permitan el acceso de forma recíproca o de otra forma a sus RLAN por parte de otros usuarios finales, también si se trata de iniciativas de terceros que agregan y permiten un acceso público a las RLAN de diferentes usuarios finales”*.

Por último, el artículo 56.6.b) también prohíbe a las autoridades competentes restringir el suministro al público de acceso a RLAN *“por iniciativas de organizaciones no gubernamentales (...) que agregan y permiten el acceso recíproco o más en general el acceso a las RLAN de diferentes usuarios finales”*.

4.1.2. Contestación a la consulta

La compartición de señal por parte de los miembros de comunidades de vecinos -supuesto similar al objeto de la presente consulta- como consecuencia del contrato suscrito entre estas entidades y los operadores de comunicaciones electrónicas ha sido analizada por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en las Resoluciones de 7 de septiembre y 7 de octubre de 2010⁵ y, desde la perspectiva del operador que suministra los servicios, la CNMC se ha pronunciado recientemente en su Acuerdo de 11 de febrero de 2021⁶.

En los mencionados acuerdos, se concluyó que los elementos de la red desplegados en las instalaciones de la comunidad de vecinos pertenecen a estos últimos y, si a través de dichos elementos se suministran servicios de comunicaciones electrónicas por un operador inscrito en el Registro de

⁴ Red de área local radioeléctrica (RLAN): sistema de acceso inalámbrico de baja potencia y corto alcance, con bajo riesgo de interferencia con otros sistemas del mismo tipo desplegados por otros usuarios en las proximidades, que utiliza de forma no exclusiva un espectro radioeléctrico armonizado (apartado 24 del artículo 2 del Código). Las redes WiFi que utilizan frecuencias de uso común estarían entre las redes RLAN a las que se refiere el artículo 56 del Código.

⁵ RO 2009/630: Resolución de 7 de septiembre de 2010 por la que se da contestación a la consulta formulada por D. Antonio Valderas Martos sobre la prestación del servicio de acceso a Internet en una comunidad de propietarios; RO 2010/1462: Resolución de 7 de octubre de 2010 por la que se pone fin al período de información previa iniciado como consecuencia de la denuncia presentada contra el establecimiento y explotación de redes Wifi en un complejo residencial.

⁶ CNS/D TSA/1302/20: Acuerdo de 11 de febrero de 2021 por el que se da contestación a la consulta planteada por Kendari Group, S.L. sobre el marco regulatorio de comunicaciones electrónicas en la prestación de WiFi en comunidades de vecinos.

Operadores, la comunidad de vecinos no debía realizar la notificación a esta Comisión. Así en el Acuerdo de 11 de febrero de 2021, se señala lo siguiente:

“Los elementos de red que se instalen en la comunidad de vecinos serán propiedad de la citada comunidad (...) por lo que no resulta necesario que notifique el establecimiento de dicha red. La comunidad de vecinos, por su parte, sería titular de los elementos de red descritos en autoprestación.”

En la Resolución de 7 de septiembre de 2010, se consideró que cuando la compartición del WiFi por la comunidad de vecinos incluye una serie de características puntuales, la prestación de esta actividad de comunicaciones electrónicas no requiere su notificación ante esta Comisión. Tales características serían *“la inexistencia de ánimo de lucro, el que la red y el servicio no están abiertos al público en general, y que la comunidad de propietarios no se hace responsable de la prestación del servicio ni ofrece un servicio de atención al cliente”*.

En esos acuerdos, se consideró que la explotación de la red de comunicaciones electrónicas y la prestación de los servicios correspondientes no debían comunicarse por la comunidad de propietarios al Registro de Operadores, tomando en consideración los siguientes aspectos: (i) el servicio no se realizaba a cambio de una remuneración económica, sino que los costes originados se sufragaban con las cuotas satisfechas por los miembros, por lo que no se trataba de una actividad económica; (ii) la actividad en cuestión no estaba destinada a satisfacer las necesidades de terceros, en la medida en que la red y el servicio no estaban abiertos al público en general, sino a los habitantes de la comunidad de vecinos; y (iii) que la comunidad de propietarios no se hacía responsable de la prestación del servicio ni ofrecía un servicio de atención al cliente, de manera que el servicio de acceso a internet se prestaba por el operador de comunicaciones electrónicas, inscrito en el Registro de Operadores.

La nueva regulación contenida en el Código está en línea con las consideraciones anteriores, al tomar como elementos para excluir la necesidad de autorización de un servicio de comunicaciones electrónicas o de la explotación de redes: (i) que no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, y (ii) que se trate de redes RLAN.

En el supuesto objeto de consulta, se observa que el despliegue de la red y el servicio de acceso a internet no son actividades económicas de las asociaciones de vecinos, que las realizan sin ánimo de lucro y carecen de carácter comercial –no así la del operador que ofrece el acceso a internet a la asociación, que deberá estar inscrito en el Registro de Operadores-. Las redes desplegadas son redes WiFi (redes RLAN, ver nota al pie 4 del presente acuerdo).

En definitiva, tal y como establece el Considerando 137 del Código, “no debe impedirse que los usuarios finales, dentro de los límites de su abono a internet, compartan con otros el acceso a su RLAN, a fin de aumentar el número de puntos de acceso disponibles. En consecuencia, deben también suprimirse las restricciones innecesarias al despliegue y la interconexión de puntos de acceso RLAN”.

En esta misma línea, el artículo 56 del Código prohíbe que las autoridades competentes limiten o impidan “la posibilidad de que los usuarios finales permitan el acceso de forma recíproca o de otra forma a sus RLAN por parte de otros usuarios finales”, que es lo que en último término plantean las asociaciones de vecinos. Y, al no ser parte de una actividad económica, la excluye de la necesidad de obtener una autorización general.

En conclusión, las asociaciones de vecinos no deberán comunicar al Registro de Operadores la explotación de una red de comunicaciones electrónicas WiFi (la compartición de la red WiFi) y la prestación de un servicio de acceso a internet sobre esa red, siempre que: (i) el servicio de acceso a internet se contrate con un operador de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores, normalmente a cambio de una remuneración económica, que sea el responsable del servicio frente a los usuarios finales; (ii) la actividad de comunicaciones electrónicas no sea una actividad económica para la asociación de vecinos, y (iii) se trate de redes RLAN.

4.2. Despliegue de fibra por la propia asociación y NEBA local

La segunda consulta se refiere a la posibilidad de que la AV de Celles⁷ despliegue directamente fibra en esa parroquia al no existir operadores interesados en la ampliación de redes de fibra en su territorio y disponer exclusivamente de cobertura ADSL. Concretamente, la consultante señala:

“Actualmente la Asociación estudia dar esta cobertura a través de uno de estos dos medios:

- *Mediante la emisión de la señal a través de una antena WiFi conectada al nodo más cercano la cual enviaría la señal a una antena receptora que a su vez emitiría la señal a todos los usuarios (Wireless Mesh Network).*
- *O, una vez más, desde el nodo más cercano, instalar el cable hasta un nodo propio desde donde se distribuiría a todos los usuarios (despliegue FTTH).*

⁷ Celles es una parroquia (unidad poblacional, en terminología del INE) del Concejo Asturiano (municipio) de Siero integrada por las siguientes entidades singulares de población: La Belga, El Faéu, Llavandera, L’Otero, Pando, Santianes, Serrapicón y La Rebollá. Posee una población de 254 habitantes (datos del SADEI: <http://www.sadei.es/es/portal.do?IDM=21&NM=2#dfisicos>).

En cualquiera de los dos casos se precisaría la conexión a la red existente, pero en lugar de contratar la conexión con alguno de los operadores ya existentes se había planteado la posibilidad de hacerlo a través de la opción NEBA Local, sin embargo esta opción, según parece, solo está disponible para compañías operadoras de telecomunicaciones, lo cual nos lleva a mi consulta.”

De acuerdo con la Resolución de la CNMC⁸ de fecha 24 de febrero de 2016 por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados 3a, 3b y 4, el servicio mayorista de acceso indirecto denominado NEBA local⁹ se configura como un servicio mayorista activo de similar arquitectura que el servicio NEBA provincial, pero incluyendo puntos de entrega (PAI) a nivel local más cerca del usuario final, adaptando también otros parámetros de manera acorde. Estos servicios se proporcionan a operadores de comunicaciones electrónicas que están inscritos en el Registro de Operadores.

A través del servicio NEBA, en cualquiera de sus modalidades, Telefónica suministra el acceso al tramo final de su red, lo que se conoce como red de acceso, que es la parte de la fibra que llega al domicilio del usuario final desde la central. Por tanto, los servicios NEBA los solicitan operadores que tienen solucionado el transporte a nivel troncal y que no tienen una red de acceso en los municipios donde Telefónica ya ha desplegado fibra.

Por este motivo, si el problema que plantea la asociación de vecinos es que ningún operador tiene desplegada fibra hasta los hogares de la parroquia de Celles, incluida Telefónica que, según declara la AV de Celles, únicamente tiene desplegada una red de cobre en esa parroquia¹⁰, aun en el caso de que la asociación se convirtiera en operador y desplegara la fibra óptica, el servicio NEBA local no solucionaría su problema.

Por otro lado, tal como lo plantea en su consulta, si la AV de Celles quiere desplegar una red de fibra en esa parroquia, deberá constituirse en operador de comunicaciones electrónicas con anterioridad a realizar esa actividad¹¹. Para

⁸ Resolución, de 24 de febrero de 2016, por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al organismo de reguladores europeos de comunicaciones electrónicas (ORECE), expediente ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4

⁹ Características del servicio NEBA local recogidas en el siguiente enlace:
cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Telecomunicaciones/Ofertas/NEBA/2018%20Text%20o%20NEBA%20LOCAL%20Mayo%202018.pdf

¹⁰ La AV de Celles señala que en esa parroquia “*hoy por hoy tan solo se dispone de las opciones de ADSL (par de cobre) las cuales apenas alcanzan velocidades de 2MB (la mayor parte del tiempo tan solo 1MB reales) o por 3G/4G que apenas suponen una mejora en la calidad, que pese a la definición de datos ilimitados estos suelen estar limitados a un máximo de 80GB y que el precio es muy superior al de otras alternativas*”.

¹¹ Para ello, la asociación de vecinos deberá haberse constituido legalmente (Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación).

ello, deberá comunicar al Registro de Operadores su intención de explotar una red pública de comunicaciones electrónicas (de fibra óptica), de conformidad con el artículo 6.2 de la LGTel.

Una vez constituida en operador de comunicaciones electrónicas y desplegada la fibra, AV de Celles necesitará contratar con otro operador el transporte de la señal hasta la central en la que tenga conectada su red.

Si se optara por desplegar la red de fibra, puede servir como orientación la “*Guía de la inversión en banda ancha de alta velocidad*” de la Comisión Europea, en la que recoge algunos ejemplos de iniciativas por residentes locales en otros países que han logrado desplegar redes de acceso con el objetivo de dotarse con cobertura de banda ancha¹². Entre otros supuestos, por ejemplo, la Guía señala la posibilidad de ceder a un operador la red desplegada durante cierto número de años, normalmente de tres a cinco, con la tarea de proporcionar conectividad a los proveedores de servicios de la competencia¹³.

La asociación también podría optar por dirigirse a alguno de los operadores que están desplegando fibra en lugar de constituirse como operador de comunicaciones electrónicas. En este caso, puede resultar de utilidad conocer la situación competitiva en el municipio de Siero. Así, de conformidad con la Consulta Pública de los Mercados 3a-3b/2014¹⁴, en este municipio, dentro del que se sitúa la parroquia de Celles, han desplegado su red de alta velocidad al menos tres operadores con una cobertura mínima del 20% y la cuota de Telefónica en el mercado minorista de banda ancha es inferior al 50%¹⁵.

Esta situación permitiría a la AV de Celles dirigirse a cualquiera de los operadores con redes desplegadas en el municipio para alcanzar algún acuerdo sobre la conexión de ese tramo final, a nivel minorista.

¹² https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=12898 (vid punto 4.4). muchos de ellos siguen un modelo de negocio de red abierta (véase el capítulo 5.2) con buenos niveles de competencia; otros prefieren actuar como operadores verticalmente integrados o recurrir a los servicios de un operador durante cierto número de años.

¹³ Vid. Apartado 5 de la Guía de la inversión en banda ancha de alta velocidad.

¹⁴ Consulta pública sobre la propuesta de definición y análisis de los mercados de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas (Mercados 3a-3b/2014) <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones/consultas-publicas-cnmc>

¹⁵ El municipio de Siero figura en el anexo 10 de la Resolución de 24 de febrero de 2016, por la que se aprueba la definición y el análisis de los mercados 3a, 3b y 4, como municipio excluido para los servicios de acceso indirecto del mercado 3b -NEBA provincial- e incluido en la zona en la que se ha de prestar el NEBA local.

Asimismo, consultada la relación de zonas sin cobertura de redes de banda ancha de alta velocidad (que ofrecen velocidades iguales o superiores a 100 Mbps) (zonas blancas) del año 2020 publicada por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (SETID), se constata que, de todas las entidades singulares de población que integran la parroquia de Celles, únicamente La Rebollá¹⁶ se considera zona blanca por la SETID¹⁷. Esto supone que hay redes de alta velocidad desplegadas o que en los próximos tres años se van a producir despliegues en el resto de las entidades singulares de población que conforman la parroquia de Celles.

Por último, procede aclarar lo siguiente sobre una consideración que la AV de Celles incluye en su consulta. En concreto, se reproduce una contestación de Telefónica a un usuario en la que el operador señalaba la imposibilidad de instalar la red en un determinado municipio por las dificultades que implicaba la “*gestión de permisos*”.

Tanto la LGTel como el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, regulan el procedimiento y establecen unas obligaciones a las Administraciones Públicas para que faciliten estos despliegues a los operadores de comunicaciones electrónicas.

De esta forma, el Ayuntamiento de Siero, en el que se encuadra la parroquia de Celles, o el Ayuntamiento de cualquier otra localidad que tenga que atravesar la red para llegar a la central telefónica correspondiente, tienen la obligación de proporcionar los permisos necesarios a cualquier operador que quiera desplegar redes de fibra -como el supuesto planteado- y cumpla los requisitos recogidos en la normativa citada.

V. CONCLUSIONES

Por lo que respecta a las distintas ubicaciones planteadas, se concluye:

- (i) No es necesaria la notificación al Registro de Operadores de los despliegues de redes WiFi por una asociación de vecinos cuando concurren las siguientes circunstancias: (i) que el servicio de acceso a internet se contrate con un operador de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores, normalmente a cambio de una remuneración económica, que sea el responsable del servicio frente a los usuarios finales; (ii) que la actividad de comunicaciones electrónicas no sea una actividad económica para la asociación de vecinos, y (iii) que se trate de redes RLAN.

¹⁶ Vid. nota al pie 7.

¹⁷ Relación definitiva de zonas blancas NGA y zonas grises NGA 2020 de la SETID: <https://advancedigital.mineco.gob.es/banda-ancha/zonas-blancas-NGA/Paginas/2020.aspx>

- (ii) El despliegue de una red de acceso hace innecesario acogerse a la oferta NEBA local de Telefónica para ese tramo. Una asociación de vecinos, que tenga personalidad jurídica, puede desplegar directamente la fibra si se constituye en operador mediante su comunicación al Registro de Operadores de comunicaciones electrónicas y cumple las condiciones exigidas por la normativa sectorial.