



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal**

**TESIS DOCTORAL**

***EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA CONECTIVIDAD  
DIGITAL RURAL:***

***LOS MODELOS DE INVERSIÓN DIRECTA LOCAL COMO  
ALTERNATIVA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE  
COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS***

---

***EVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DE LA CONNECTIVITÉ  
NUMÉRIQUE RURALE :***

***LES MODÈLES LOCAUX D'INVESTISSEMENT DIRECT COMME  
ALTERNATIVE À LA FOURNITURE DE SERVICES DE  
COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES***

*Autora:* D. <sup>a</sup> PAULA MARÍA TOMÉ DOMÍNGUEZ

*Dirigida por:* Dr. D. MARCOS MATÍAS FERNANDO PABLO

Programa de Doctorado "Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social"

Noviembre 2023





*A mis padres, por su apoyo constante e incondicional, en reconocimiento de su dedicación y entrega.*

*A Marcos Fernando Pablo, por su magnífica orientación en la elaboración de esta Tesis Doctoral.*

*A mis compañeros, y amigos, por su sincero compañerismo, su honestidad, su ética profesional y su amistad.*



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal**

**TESIS DOCTORAL**

***EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA CONECTIVIDAD  
DIGITAL RURAL:***

***LOS MODELOS DE INVERSIÓN DIRECTA LOCAL COMO  
ALTERNATIVA A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE  
COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS***

---

***EVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DE LA CONNECTIVITÉ  
NUMÉRIQUE RURALE :***

***LES MODÈLES LOCAUX D'INVESTISSEMENT DIRECT COMME  
ALTERNATIVE À LA FOURNITURE DE SERVICES DE  
COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES***

*Autora:* D. <sup>a</sup> PAULA MARÍA TOMÉ DOMÍNGUEZ

*Dirigida por:* Dr. D. MARCOS MATÍAS FERNANDO PABLO

Programa de Doctorado "Administración, Justicia y Hacienda en el Estado Social"

Salamanca, 2023

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN-Introduction.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I. HISTORIA DE LAS TELECOMUNICACIONES, INTERVENCIÓN PÚBLICA Y SU CONFIGURACIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO: LA RED TELEFÓNICA COMO ANTECEDENTE DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS.....</b>	<b>24</b>
1. EL SIGLO XIX Y EL DESPEGUE DE LAS TELECOMUNICACIONES....	25
2. PRIMERA PARTE DEL SIGLO XX. DE LA PRIMERA NORMA CON RANGO DE LEY (1907) HASTA LA PRIMERA CATEGORIZACIÓN LEGAL DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES COMO SERVICIO PÚBLICO (LEY 31/1987, DE 18 DE DICIEMBRE DE ORDENACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES, LOT).....	35
2.1. REAL DECRETO 2248/1984, DE 28 DE NOVIEMBRE SOBRE LA EXTENSIÓN DEL SERVICIO TELEFÓNICO EN EL MEDIO RURAL .....	43
A) Extensión del servicio telefónico en el marco del contrato concesional con CTNE (decreto de 31 de octubre de 1946).....	46
2.2. ENTRADA DE ESPAÑA EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA (CEE): LIBRO VERDE SOBRE EL DESARROLLO DEL MERCADO COMÚN DE LAS TELECOMUNICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA EN 1987 .....	48
A) Recomendación del Consejo 84/550/CEE, de 12 de noviembre de 1984, relativa a la primera fase de apertura de los contratos públicos de telecomunicaciones y la Résolution du Parlement Européen sur les télécommunications de 30 de abril de 1984. ....	52
B) Directiva del Consejo 86/361/CEE de 24 de julio de 1986 sobre reconocimiento mutuo de la homologación de equipos.....	55
C) Reglamento (CEE) nº 3300/86 del Consejo, de 27 de octubre de 1986, por el que se establece un programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la comunidad mediante un mejor acceso a los servicios avanzados de telecomunicaciones (programa STAR).	56
D) Fomento de la industria europea de telecomunicaciones y de su competitividad e integración de la política comunitaria de telecomunicaciones: Recomendación del Consejo 86/659/CEE de 22 de	

diciembre de 1986, relativa a la introducción de la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI) y Comunicación de la Comisión sobre la política comunitaria de las telecomunicaciones, de 5 de junio de 1986, COM (86) 325 final. 58

E) Sobre la introducción incipiente de las comunicaciones integradas de banda ancha (CIBA) a través del Programa RACE de la UE y la aprobación del Convenio Internacional de 6 de noviembre de 1982 de Telecomunicaciones hecho en Nairobi. .... 60

2.3. LEY 31/1987, DE 18 DE DICIEMBRE, DE ORDENACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES (LOT): LAS TELECOMUNICACIONES COMO SERVICIO PÚBLICO ..... 63

**CAPÍTULO II. MERCADO, OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y SERVICIO UNIVERSAL..... 68**

1. LIBERALIZACIÓN Y NACIMIENTO DEL SERVICIO UNIVERSAL. LAS TELECOMUNICACIONES COMO SERVICIO DE INTERÉS GENERAL (1992-2000) Y COMPETENCIA EN SERVICIOS ..... 70

1.1. PROCESO DE LIBERALIZACIÓN: INTERVENCIONISMO Y REGULACIÓN ASIMÉTRICA. .... 70

1.2. ARMONIZACIÓN COMUNITARIA: LIBERALIZACIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES..... 74

A) Supresión de derechos especiales o exclusivos en cuanto a la comercialización de los equipos: Directiva 88/301/CEE de 18 de mayo..... 76

B) Oferta de Red Abierta (ONP) y liberalización de servicios: Directiva 90/387/CEE sobre el mercado interior de servicios mediante ONP ..... 79

C) Supresión de los derechos especiales o exclusivos en cuanto a la prestación de servicios: Directiva 90/388/CEE de 28 de junio. .... 83

D) Obligaciones de apertura en líneas relevantes para la interconexión: Directiva 92/44/CEE de 5 de junio relativa a la aplicación de la ONP en las líneas arrendadas..... 87

E) Consolidación del proceso de liberalización. La Directiva 96/19/CE de 13 de marzo impulsora de la instauración de la *plena* competencia ..... 90

F) Primera conceptualización del servicio universal e impulso a la liberalización en infraestructuras: Directiva 97/33/CE y Directiva 97/51/CE. 95

G) Directiva 98/10/CE sobre la ONP y el servicio universal de telecomunicaciones..... 104

i) La diferente financiación del servicio universal y de otras obligaciones de servicio público. Determinante del futuro de la garantía de prestación de comunicaciones electrónicas .....	107
H) Instrumento determinante en el proceso de liberalización en cuanto a servicios: el acceso desagregado al bucle local.....	110
1.3. MODELO ESPAÑOL DE TRANSICIÓN HACIA LA LIBERALIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES: MODIFICACIÓN DE LA LEY 32/1992 DE 3 DE DICIEMBRE Y LEY 11/1998 DE 24 DE ABRIL, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES .....	112
A) Primera categoría de obligación de servicio público: el servicio universal .....	124
B) Segunda categoría de obligación de servicio público: los servicios obligatorios.....	126
A) Tercera categoría de obligación de servicio público: otras obligaciones de servicio público.....	127
2. NUEVO MARCO REGULATORIO EUROPEO DE LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS (2002-2003), PAQUETE TELECOM Y SU REFLEJO EN LA LEY 32/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE GENERAL DE TELECOMUNICACIONES: CONSOLIDACIÓN DEL SERVICIO UNIVERSAL Y COMPETENCIA EN REDES.....	132
2.1. CRISIS DE LAS “PUNTOCOM” Y CONVERGENCIA TECNOLÓGICA: IMPULSO A LA COMPETENCIA EN REDES.....	132
2.2. NUEVO MARCO REGULATORIO: DE LAS TELECOMUNICACIONES A LAS COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS.....	134
A) Directiva Marco: Directiva 2002/21/CE de 7 de marzo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas .....	136
B) Directiva de autorización: Directiva 2002/20/CE de 7 de marzo relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.....	144
C) Directiva de servicio universal: Directiva 2002/22/CE de 7 de marzo, relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas.....	146
B) Directiva de acceso: Directiva 2002/19/CE de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión.....	158
2.3. LEY 32/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y REGLAMENTO DEL SERVICIO UNIVERSAL (REAL DECRETO 424/2005 DE 15 DE ABRIL): IMPULSO DE LA	

FINANCIACIÓN PÚBLICA PARA LA CONSECUCCIÓN DE OTRAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO.....	160
3. RÉGIMEN JURÍDICO SERVICIOS DE INTERES GENERAL: OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO (OSP) EN COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y AYUDAS DE ESTADO POR COMPENSACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO .....	172
3.1. SERVICIO PÚBLICO: ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA .....	173
3.2. SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO (OSP).....	182
3.3. SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL Y AYUDAS DE ESTADO: PAQUETE ALTMARK O “PAQUETE DE SIEG” Y REGLAMENTO (UE) 360/2012, DE 25 DE ABRIL SOBRE AYUDAS DE MINIMIS A EMPRESAS QUE PRESTAN SIEG .....	187
A) Introducción: las ayudas de Estado a tenor del art. 106.2 TFUE.....	187
B) Sentencia Altmark (STJCE de 24 de julio de 2003, Asunto C-280/00, Altmark Trans).....	190
A) Régimen jurídico de las ayudas de Estado por compensación de servicio público exentas de notificación: Decisión 2012/21/UE de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del art. 106, apartado 2, del TFUE.....	200
D) Compatibilidad con el mercado interior de las ayudas de Estado notificadas por compensación de servicio público, “Marco de interpretación” .....	202
i) Comunicación de la Comisión (2012/C 8/03) de 11 de enero de 2012, Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación de servicio público.....	202
ii) Comunicación de la Comisión (2012/C 8/03) de 11 de enero de 2012 relativa a la aplicación de las normas de la UE en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de SIEG. ...	207
E) Reglamento (UE) 360/2012 de la Comisión de 25 de abril de 2012 relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis concedidas a empresas que prestan servicios de interés económico general.....	209
F) Conclusiones.....	210
<b>CAPITULO III. AGOTAMIENTO DE LA TÉCNICA DE SERVICIO UNIVERSAL Y RECURSO A LAS AYUDAS DE ESTADO PARA LA FINANCIACIÓN DE LA CONECTIVIDAD RURAL.....</b>	<b>212</b>

1. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO UNIVERSAL DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DESDE 2009 HASTA LA ACTUALIDAD.....	212
1.1. ACTUALIZACIÓN DE LAS LIMITACIONES DEL SERVICIO UNIVERSAL EN LA UNIÓN EUROPEA. REFUNDICIÓN DE LAS PREVISIONES DEL NUEVO MARCO DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS. ....	212
A) Directiva 140/2009 de 25 de noviembre de 2009 .....	213
B) Directiva 2009/136/CE de 25 de noviembre de 2009. ....	220
1.2. EL SERVICIO UNIVERSAL EN LA LEY 9/2014 DE 9 DE MAYO Y EN LA LEY 11/2022, DE 28 DE JUNIO, GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	224
A) Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. ....	224
B) El servicio universal en la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones. ....	229
2. CAMBIO DE PARADIGMA EN LA FINANCIACIÓN DEL DESPLIEGUE DE INFRAESTRUCTURAS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AYUDAS DE ESTADO NO VINCULADAS A OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO.....	236
2.1. COMUNICACIÓN EUROPA 2020: UNA ESTRATEGIA PARA UN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADO. UNA AGENDA DIGITAL PARA EUROPA. ....	236
2.2. COMUNICACIÓN “BANDA ANCHA EUROPEA: INVERSIÓN EN CRECIMIENTO IMPULSADO POR LA TECNOLOGÍA DIGITAL” .....	244
A) Programa plurianual de Política del Espectro Radioeléctrico: Decisión 243/2012/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2012. ....	248
B) Acceso regulado de las redes de nueva generación NGA: Recomendación (2012/572/UE) de la Comisión de 20 de septiembre de 2010. ....	251
2.3. AGENDA DIGITAL PARA ESPAÑA 2013 Y PLAN DE TELECOMUNICACIONES Y REDES ULTRARRÁPIDAS .....	255
2.4. LEY 9/2014 DE 9 DE MAYO GENERAL DE TELECOMUNICACIONES .....	262
A) Consideraciones generales y régimen de auto prestación de servicios de comunicaciones electrónicas.....	262
B) Prestación de servicios de comunicaciones electrónicas a terceros por las administraciones públicas. ....	264

C) Derechos y obligaciones de los operadores en el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y resolución de controversias.	266
D) Ayudas públicas a los operadores privados como método para garantizar el servicio de comunicaciones electrónicas en zonas de infra inversión privada.....	268
E) Actualización de la gestión del dominio público radioeléctrico para facilitar la conectividad digital en todo el territorio.....	270
3. ÚLTIMOS PLANES DE CONECTIVIDAD DIGITAL EN LA UE Y ESPAÑA Y SU REFLEJO EN LA LEY 11/2022 DE 28 DE JUNIO GENERAL DE TELECOMUNICACIONES. ....	272
3.1. COMUNICACIÓN “UNA VISIÓN A LARGO PLAZO PARA LAS ZONAS RURALES DE LA UE: HACIA UNAS ZONAS RURALES MÁS FUERTES, CONECTADAS, RESILIENTES Y PRÓSPERAS ANTES DE 2040” . ....	274
3.2. DECISIÓN (UE) 2022/2481 PROGRAMA ESTRATÉGICO DE LA DÉCADA DIGITAL PARA 2030: LA PUESTA EN VALOR DE LA COBERTURA 5G EN TODO EL TERRITORIO.....	277
3.3. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE CONECTIVIDAD DIGITAL: PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) Y PLAN ESPAÑA DIGITAL 2026. ....	288
A) Medidas en materia de conectividad y transformación digitales en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la Unión Europea y del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia español (PRTR). ....	288
B) Agenda España Digital 2026 .....	297
i) Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales .....	298
ii) Estrategia de Impulso de redes 5G. ....	308
3.4. MARCO NORMATIVO VIGENTE: CÓDIGO EUROPEO DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y LEY 11/2022, DE 28 DE JUNIO GENERAL DE TELECOMUNICACIONES .....	321
A) Directiva 2014/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad .....	321
B) Ley 11/2022 de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.....	325
i) Consideraciones generales: la importancia de los estudios geográficos y las consultas públicas, de la coinversión y de la colaboración entre Administraciones públicas. ....	325

ii) Suministro de redes públicas y prestación de comunicaciones electrónicas en régimen de prestación a terceros por las Administraciones públicas.....	328
iii) Administración y gestión del dominio público radioeléctrico y deberes de colaboración.....	331
iv) Obligaciones de servicio público adicionales por razones de cohesión territorial y otras medidas en aras de la universalización del acceso a internet.....	332
v) Régimen sancionador.....	336
<b>CAPÍTULO IV. AYUDAS DE ESTADO Y MODELOS DE INVERSIÓN EN FRANCIA Y ESPAÑA. EL MODELO DE INVERSIÓN DIRECTA EN INFRAESTRUCTURAS COMO SOLUCIÓN AL DESPLIEGUE DE REDES EN ZONAS RURALES .....</b>	<b>338</b>
1. RÉGIMEN JURÍDICO AYUDAS DE ESTADO NO VINCULADAS A COMPENSACIÓN POR SIEG.....	339
1.1. RÉGIMEN JURÍDICO BÁSICO: DERECHO ORIGINARIO DE LA UE: Arts. 107 a 109 TFUE .....	339
1.2. AYUDAS DE MINIMIS: REGLAMENTO (UE) 1407/2013. ....	344
1.3. AYUDAS DE ESTADO EXENTAS VINCULADAS A LAS INFRAESTRUCTURAS DE CONECTIVIDAD DIGITAL EN VIRTUD DEL REGLAMENTO DE EXENCIÓN POR CATEGORÍAS (RGEC).....	347
A) Ayudas regionales.....	352
B) Ayudas a infraestructuras de banda ancha.....	354
1.4. DIRECTRICES DEL AÑO 2023 SOBRE AYUDAS DE ESTADO PARA REDES DE BANDA ANCHA.....	363
A) Aportaciones sobre la definición de SIEG a aplicar en la interpretación del Paquete SIEG respecto a las redes de banda ancha. ....	365
B) Evaluación de la compatibilidad de la ayuda en virtud del art. 107.3 TFUE. ....	366
2. AYUDAS DE ESTADO Y MODELOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS DE BANDA ANCHA Y EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS .....	372
2.1. LA DISYUNTIVA ENTRE UN PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN COMPETITIVO O ATRIBUCIÓN DIRECTA A UNA ENTIDAD PÚBLICA. ....	372

2.2. MODELO DE INVERSIÓN DIRECTA Y MODELO DE CONCESIÓN: EL CASO FRANCÉS. LAS REDES DE INICIATIVA PÚBLICA LOCAL.....	376
A) Competencias de las colectividades territoriales en el sector de las comunicaciones electrónicas. ....	376
B) Condiciones para la intervención de las colectividades territoriales en el mercado de comunicaciones electrónicas como operador de operadores o como operador de servicios. ....	384
C) Principales diferencias con el modelo español de diferencia de financiación.....	386
D) Modelo de inversión directa como alternativa a la extensión de redes en las zonas rurales en España.....	388
i) Datos sobre las ayudas públicas en España en clave territorial. ....	388
ii) Configuración de la alternativa y Programa de ayudas UNICO-Demanda Rural. ....	394
<b>CONCLUSIONES-Conclusions.....</b>	<b>399</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>403</b>

## RESUMEN

El acceso a Internet, la garantía de un servicio de conectividad digital, como manifestación primaria de los servicios esenciales de telecomunicaciones que, otrora, representara la garantía de acceso a las comunicaciones de voz, el derecho a recibir y realizar llamadas de voz nacionales e internacionales con independencia de consideraciones geográficas o características de otra índole vinculadas al usuario como paradigma del servicio universal y del derecho a la conectividad, deviene desde hace ya algunos años como uno de los objetivos primordiales a perseguir por los Estados en aras de garantizar la cohesión social, territorial y fundamentalmente económica de nuestras sociedades.

Con la evolución vertiginosa de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que ha impulsado el desarrollo de una economía digital que avanza igualmente a pasos agigantados, y que ya comenzó a mostrar sus potencialidades a principios del siglo XX, se han planteado a lo largo prácticamente de los últimos 20 años, diferentes instrumentos o mecanismos jurídico-administrativos, regulatorios y de política económica para administrar, gestionar, planificar y en última instancia, garantizar un servicio de comunicaciones electrónicas mínimamente aceptable.

El empeño del legislador por acometer esta acción reside en la importancia vital que hoy en día adquiere la posibilidad de acceder en condiciones de calidad e igualdad a los servicios de comunicaciones electrónicas como medio necesario para poder ejercer numerosos derechos fundamentales, tales como el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información, el acceso a los servicios educativos (como reconocía en su Considerando 4 la Directiva 140/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009<sup>1</sup>), el ejercicio efectivo de la libertad de empresa, etc. A todo ello se suma el ejercicio de derechos de participación que ampara a los administrados en el curso de los procedimientos administrativos en los que, en muchos casos, la comunicación electrónica ya es preceptiva, así como el desarrollo económico y personal desde

---

<sup>1</sup> Directiva 140/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 por la que se modifican la Directiva 2002/21/CE relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, la Directiva 2002/19/CE relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión, y la Directiva 2002/20/CE relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas

el punto de vista del acceso a servicios digitales innovadores básicos. Hablamos tanto de servicios vinculados al ámbito sanitario como aquellos de tipo comercial o servicios a las empresas que son catalizadores del crecimiento empresarial, de la prosperidad de las regiones, y, en definitiva, son garantía de la cohesión territorial en equilibrio de nuestra ciudadanía y de la competitividad de nuestra economía.

De esta manera, sucede que en el momento actual existe una persistente brecha digital<sup>2</sup> en el acceso a dichos servicios, consecuencia de los desequilibrios territoriales en materia de densidad de población y densidad empresarial que acucia a nuestro país muy especialmente. Esto es consecuencia lógica de un mercado de servicios de comunicaciones electrónicas que se desenvuelve en un sector completamente liberalizado, con operadores privados que, en virtud de criterios economicistas y de eficiencia, deciden invertir en zonas donde consideran que la rentabilidad está garantizada, es decir, donde existe la suficiente masa poblacional y tejido empresarial que les permita recuperar los recursos invertidos y generar rápidamente beneficios.

Esta lógica de mercado, perfectamente legítima es, no obstante, especialmente perniciosa en cuanto a la disponibilidad de servicios en determinadas áreas más despobladas, como consecuencia de las características intrínsecas del mercado de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, que requiere de inversiones iniciales en infraestructuras físicas y en despliegue tecnológico enormemente elevadas, cuyos costes unitarios son desorbitados y, por ende, inasumibles.

Conscientes de esta situación, a lo largo de las últimas décadas se han diseñado diferentes mecanismos de garantía que pasaban por intervenciones del mercado basadas en los principios más básicos del derecho regulatorio, que comenzaron a implementarse una vez se produce la liberalización del sector de telecomunicaciones. Este proceso se inicia a principios de los años 90 del siglo XX, impulsado por las instancias comunitarias en aras de constituir un mercado

---

<sup>2</sup> La Comisión Europea reconoce en COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión de 30 de septiembre, 2009/C-235/04 “Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas de Estado al despliegue rápido de redes de banda ancha” que la razón fundamental, aunque no la única, de la existencia de dicha brecha digital es la inexistencia de infraestructuras de comunicaciones electrónicas adecuadas reconociendo, a su vez, que “en particular, una intervención estatal selectiva en el ámbito de la banda ancha puede contribuir a reducir la brecha digital que se abre entre zonas o regiones de un país en las que se dispone de servicios de banda ancha asequibles y competitivos y las zonas que carecen de dichos servicios”.

único europeo en el que la libertad de prestación de servicios, y en consecuencia de establecimiento de empresas, la libertad de circulación de bienes y de personas eran la piedra angular del proyecto económico de integración europea.

Así, en el desarrollo de esta investigación partiremos de un breve recorrido histórico sobre la evolución de las telecomunicaciones y de su configuración inicial en España, errática y cambiante, en consonancia con el vaivén sociopolítico al que nos vimos sometidos en el convulso siglo XIX español. En todo caso se mantuvo una nota característica y es su consideración como servicio público desde el punto de vista clásico del mismo, en cuanto a titularidad y gestión del servicio, inspirado ciertamente en los postulados de la Escuela de Burdeos y en la teoría del Servicio Público, que, sin embargo, arraigo más en otros sectores y también en otras latitudes.

Una vez desarrollada esta primera fase inicial que abarca hasta el año 1987, acometemos el análisis de todo el proceso de liberalización llevado a cabo en el sector de las telecomunicaciones que alcanza su punto más álgido a principios del siglo XX con la aprobación del Nuevo Marco, el Paquete Telecom de Directivas europeas que será el marco normativo más estable alcanzado hasta esa fecha en el que se consagra verdaderamente la liberalización completa del sector y se regulan todos sus aspectos básicos de una manera clara, armonizada y medianamente garantista.

Decimos garantista porque, a pesar de que el servicio pasa a considerarse un servicio de mercado como cualquier otro, el legislador no puede, sin embargo, no intervenir el sector de algún modo para incorporar medidas administrativas que, tanto desde el punto de vista de la regulación sectorial, como de la regulación como Servicio de Interés General, permitan un acceso equitativo a una serie de servicios mínimos. Es cuando se produce el nacimiento del servicio universal y todo lo que conlleva, cuando se configuran las obligaciones de servicio público como instrumento de intervención jurídico-administrativa en el mercado de los antiguos servicios “públicos”, hoy servicios en un contexto de mercado, pero con una gran connotación y peso en el desarrollo del individuo y la persona en sociedad, considerados, por tanto, como Servicios de Interés General.

Así, abordaremos una amplia reflexión sobre el régimen jurídico de los mismos y de la financiación de dichas obligaciones de servicio público. Las obligaciones de servicio público, en esencia, lo que hacen es imponer a los operadores la prestación de un servicio en determinadas condiciones en una zona y a un grupo

de ciudadanos a los cuáles no daría acceso en condiciones normales de mercado por resultar ineficiente y no rentable. Se diseñan diversas alternativas de financiación de estas obligaciones, diferenciándose claramente el régimen jurídico que rige la financiación del servicio universal, del régimen que rige la financiación de otras obligaciones de servicio público, y del régimen de ayudas públicas que financia otras actuaciones no de “servicio público” o de “Servicio de Interés General” como categoría jurídica procedente de la UE, si no que se engloban en otros objetivos tales como desarrollo regional, ayudas a las empresas o desarrollo económico sectorial.

Visto esto, comprobaremos cómo es precisamente el régimen de financiación, entre otras cuestiones no menores, lo que determina el mayor o menor éxito de una medida de extensión de infraestructuras y redes, así como la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Seguidamente, enlazaremos con la financiación procedente del mercado y con el régimen jurídico europeo de las ayudas de Estado vinculadas a obligaciones de servicio público o no, ayudas públicas que han sido y siguen siendo completamente decisivas e imprescindibles en el desarrollo de la conectividad rural.

Pues bien, estudiada la evolución de las intervenciones jurídico-administrativas a favor de la conectividad digital en todo el territorio en nuestro país y a nivel europeo, instituciones que marcan el paso de los Estados miembros en este sentido, se nos plantearon las siguientes preguntas. Y es que, ¿por qué aún siguen existiendo zonas blancas o grises despobladas, en las que no existe posibilidad de que la ciudadanía pueda acceder a estos servicios en condiciones equivalentes a las zonas más densamente pobladas? ¿Cuál es el papel que se ha dado a las entidades locales en estos territorios? ¿Cuál es el papel del operador privado? Y es que, de un análisis pormenorizado de los datos en nuestro país, si bien se ha avanzado muchísimo en la extensión de redes físicas de banda ancha de alta velocidad, parece que el mecanismo diseñado para el uso y aplicación de las ayudas públicas con este cometido ha alcanzado su techo y hay determinadas zonas de difícil orografía a las que parece que nunca llegarán.

En este sentido, la hipótesis que lanzamos es, ¿se puede reconfigurar el modelo de financiación, o, mejor dicho, de distribución, disposición de las ayudas públicas, de la financiación pública, para que las administraciones públicas más cercanas, las entidades locales, puedan tener un papel más protagonista en el suministro del servicio? En otras palabras, ¿se puede asimilar, salvando las distancias, de algún modo, la prestación de este servicio al suministro de

cualquier otro servicio de carácter municipal sea de forma directa o indirecta por la entidad pública, o lo que es lo mismo, la entidad pública podría desplegar redes y prestar el servicio en un contexto de mercado? ¿Cuál sería el papel de las ayudas públicas a este respecto? ¿Cabría dentro del régimen jurídico de las ayudas de Estado esta posibilidad? ¿Cuáles son los retos jurídicos u obstáculos a los que nos podríamos enfrentar?

Con esta idea en mente pudimos comprobar cómo en nuestro país hasta no hace demasiado tiempo, no ha existido una política clara de gestión de la digitalización del territorio, y cuando se ha comenzado a desarrollar hemos optado por un modelo, en palabras de la Comisión Europea, de financiación diferenciada, diferente a otros muchos planteados por otros Estados miembros, en los que se da más peso a las entidades locales, siempre respetando el libre mercado, las normas relativas a la competencia de la UE, y evidentemente, el ordenamiento jurídico interno. Así, como parte final de esta investigación analizaremos el modelo desarrollado por Francia que ha dotado de competencias a sus entidades locales, colectividades territoriales, en materia de despliegue de redes e infraestructuras de comunicaciones electrónicas para crear Redes de Iniciativa Pública en convivencia con las redes de los operadores privados. Definiremos su régimen jurídico y cuáles podrían ser sus ventajas e inconvenientes para la satisfacción de las necesidades de conectividad en las zonas más aisladas, remotas, de difícil orografía y más despobladas, como soporte de, no solo las tecnologías tradicionales de redes ultrarrápidas basadas en fibra óptica u otras alternativas terrenales, sino como modelo conceptual extrapolable a la prestación del servicio vía satelital que se está comenzando a poner en práctica en nuestro país.