



FACULTAD DE DERECHO

**LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES:
ANÁLISIS NORMATIVO Y EFICACIA EN LA REGULACIÓN**

Estudio de la regulación sectorial y del régimen sancionador

JAIME ALCOLEA UTRERA

5º E-3 Grupo A

Derecho Administrativo

Tutor: Prof. José Luis Villegas Moreno

Madrid

Marzo 2025

RESUMEN

Este trabajo analiza exhaustivamente la potestad reguladora y sancionadora de la Administración Pública en el sector de las telecomunicaciones en España. Se examina el marco normativo nacional e internacional aplicable, destacando especialmente la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, y la Directiva 2018/1972 (Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas). Además, se evalúa el papel de los órganos reguladores competentes, principalmente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. A través del análisis de casos reales como AVATEL y Telefónica, se estudia la eficacia del régimen sancionador aplicado en este sector. Finalmente, se presentan conclusiones sobre la eficacia del sistema regulatorio actual y sus desafíos pendientes.

Palabras clave: telecomunicaciones, potestad reguladora, régimen sancionador, CNMC, regulación administrativa, Ley 11/2022, competencia.

ABSTRACT

This work provides a comprehensive analysis of the regulatory and sanctioning authority of the Public Administration in Spain's telecommunications sector. It examines the national and international regulatory frameworks, with a particular emphasis on Law 11/2022, General Telecommunications Law, and Directive 2018/1972 (European Electronic Communications Code). Additionally, it assesses the role of competent regulatory bodies, primarily the National Commission of Markets and Competition and the Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation. Through the analysis of real cases such as AVATEL and Telefónica, the effectiveness of the sanctioning regime applied in this sector is evaluated. Finally, conclusions are drawn regarding the effectiveness of the current regulatory system and ongoing challenges.

Keywords: telecommunications, regulatory authority, sanctioning regime, CNMC, administrative regulation, Law 11/2022, competence.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS	1
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	2
1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU RELEVANCIA	2
1.1. Objetivos del trabajo.....	2
1.2. Metodología y enfoque del análisis	3
CAPITULO II. MARCO TEÓRICO.....	4
2. LA POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA REGULAR: CONCEPTO Y PRINCIPIOS	4
3. FUNCIÓN REGULADORA DEL TRÁFICO ECONÓMICO	6
4. EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES COMO MERCADO REGULADO	7
4.1. Naturaleza del mercado de telecomunicaciones y su necesidad de regulación 7	
4.2. Evolución histórica y contexto jurídico del sector	8
4.3. El modelo de regulación en telecomunicaciones.....	10
CAPÍTULO III. ANÁLISIS NORMATIVO DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	12
5. PRINCIPALES NORMAS APLICABLES	12
5.1. Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas	13
5.2. Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones	15
6. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS REGULADORES	16
6.1. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD).....	17
6.2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.....	19
CAPÍTULO IV. RÉGIMEN SANCIONADOR	21
7. TIPOLOGÍA DE INFRACCIONES	21

7.1.	Clasificación de las infracciones en la LGTel	22
7.2.	Sanciones y medidas correctivas aplicables	23
8.	EFICACIA DE LAS SANCIONES: ANÁLISIS DE CASOS REALES	25
8.1.	Caso AVATEL: Incumplimiento de la obligación de suministro de información. Resolución de la CNMC SNC/DTSA/005/24, de 16 de enero de 2025.	25
8.2.	Caso Telefónica: Denegación y retraso del acceso mayorista MARCo. Resolución de la CNMC SNC/DTSA/007/21, de 10 de febrero de 2022.....	27
9.	IMPACTO EN LAS EMPRESAS Y EL ENTORNO.....	29
9.1.	Impacto de las sanciones en las empresas sancionadas	30
9.2.	Impacto en el sector de las telecomunicaciones	31
9.3.	Comparación con sanciones en otros sectores y países.....	32
	CONCLUSIONES	34
	BIBLIOGRAFÍA	36

LISTADO DE ABREVIATURAS

BEREC	Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas
CECE	Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas
CMT	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones
CNMC	Comisión Nacional de Mercados y Competencia
FTTH	<i>Fiber to The Home</i> o fibra (óptica) hasta casa
LGTel	Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
MAETD	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
ORECE	Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas
PSM	Peso Significativo de Mercado
SETID	Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales
UE	Unión Europea

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. PRESENTACIÓN DEL TEMA Y SU RELEVANCIA

La potestad sancionadora de la Administración Pública en el sector de las telecomunicaciones representa un pilar fundamental en la garantía del interés general, especialmente en el panorama actual, que se caracteriza por la rápida evolución tecnológica y la creciente importancia de las telecomunicaciones en la sociedad y la economía. Este Trabajo de Fin de Grado se centra en la regulación de un sector esencial que, además de proveer servicios básicos, desempeña un rol estratégico en la transformación digital y en la competitividad de las economías modernas.

El sector de las telecomunicaciones se configura como un mercado de libre competencia pero altamente regulado, debido a su impacto directo en derechos fundamentales, como el acceso universal a servicios esenciales, y en la estabilidad del mercado económico. La regulación en este ámbito abarca desde la gestión del espectro radioeléctrico hasta la imposición de obligaciones de servicio público, reflejando el equilibrio necesario entre los intereses públicos y privados.

La relevancia de este tema radica también en la capacidad de la Administración para establecer sanciones eficaces frente a infracciones, como prácticas anticompetitivas o incumplimientos de licencias. Este mecanismo no solo busca proteger a los consumidores y fomentar la competencia, sino también garantizar el desarrollo sostenible del sector.

1.1. Objetivos del trabajo

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como principal objetivo realizar un análisis exhaustivo de la potestad reguladora de la Administración en el sector de las telecomunicaciones en España, con un enfoque especial en su marco normativo, aplicación práctica y eficacia como instrumento de supervisión y control del mercado.

Para alcanzar esta meta principal, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- I. Definir y contextualizar la potestad reguladora de la Administración Pública en el marco del Derecho Económico Administrativo, destacando los principios jurídicos que la sustentan y su relación con el tráfico económico en un mercado altamente dinámico y tecnológico.

- II. Examinar el tanto el marco normativo del sector de las telecomunicaciones, con énfasis en la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, y en la normativa comunitaria aplicable, como el rol de los órganos competentes en la regulación de este sector.
- III. Analizar los principales tipos de infracciones y sanciones en este sector, mediante el estudio de casos reales, para valorar cómo se responde a los incumplimientos normativos y su impacto en la competencia y la protección de los consumidores.

1.2. Metodología y enfoque del análisis

Para alcanzar los objetivos planteados en este trabajo, se ha empleado una metodología principalmente jurídico-descriptiva y analítica, basada en el estudio en profundidad del marco normativo aplicable al sector de las telecomunicaciones, tanto en el contexto nacional (Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones) como europeo (Directiva 2018/1972, Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas).

El análisis se ha estructurado en torno a dos ejes fundamentales: por una parte, un enfoque teórico que permite contextualizar y explicar los principios jurídicos y económicos que sustentan la regulación administrativa en un mercado tan dinámico y tecnológicamente avanzado como el de telecomunicaciones; y por otra, un análisis práctico y casuístico, basado en la revisión y estudio de casos reales extraídos directamente de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, "CNMC").

A partir de esta metodología, el trabajo se desarrolla en cuatro capítulos: en primer lugar, tras esta introducción metodológica, se aborda un marco teórico para establecer las bases conceptuales y jurídicas sobre la potestad reguladora, y explicar cómo se ha estructurado la regulación en torno al sector de las telecomunicaciones (Capítulo II); posteriormente, se analiza de forma específica la normativa reguladora vigente en este sector (Capítulo III); y después, se estudian casos reales para evaluar la eficacia del régimen sancionador aplicado por los órganos reguladores competentes (Capítulo IV). Finalmente, se presentan las conclusiones generales que se han extraído del análisis realizado.

A continuación, el Capítulo II profundizará en el marco teórico que sustenta la potestad reguladora, estableciendo los conceptos fundamentales y principios jurídicos

esenciales para comprender la regulación administrativa en el ámbito del sector de telecomunicaciones.

CAPITULO II. MARCO TEÓRICO

2. LA POTESTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA REGULAR: CONCEPTO Y PRINCIPIOS

La potestad de la Administración para regular constituye una manifestación del poder público destinado a garantizar el interés general. Esta potestad se ejerce bajo el principio de legalidad, lo que significa que la Administración pública solo puede actuar cuando esté habilitada expresamente por la ley. La Constitución Española, en su artículo 103.1, establece que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y sometimiento pleno a la ley y al derecho (Burzaco et al., 2019).

Entre las potestades administrativas se incluyen la potestad reglamentaria, la potestad sancionadora, la potestad de supervisión y otras capacidades que le permiten intervenir para la regulación de determinados mercados. Estas potestades pueden ser expresas, es decir, otorgadas directamente por la ley, o implícitas, derivadas de competencias atribuidas a la Administración (Santamaría Pastor, 2018).

El ejercicio de las potestades administrativas está regulado por las normas que rigen la actividad de las Administraciones Públicas. Entre las principales se encuentran

- i. la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (en adelante “LPAC”), que regula los procedimientos que deben seguir las Administraciones para ejercer sus potestades, garantizando los derechos de los ciudadanos y la transparencia en la actuación administrativa; y
- ii. la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante “LRJSP”), que establece los principios de actuación de las Administraciones y los requisitos que deben cumplir para el ejercicio de sus potestades, como la coordinación y la cooperación entre organismos.

Estas normas definen el marco dentro del cual la Administración ejerce sus potestades, asegurando que se respeten los derechos fundamentales y los principios del

Estado de Derecho, como el de interdicción de la arbitrariedad y el sometimiento pleno a la ley y al derecho. Además, en ellas se establecen principios fundamentales que guían el ejercicio de las potestades administrativas de tal modo que garanticen la legitimidad y la eficacia de la actuación pública (Nuño Jiménez, 2016). Estos son:

- i. Principio de legalidad: la Administración solo puede actuar cuando una norma jurídica así lo disponga. Este principio, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución, asegura que todas las actuaciones administrativas se ajusten a la ley.
- ii. Principio de proporcionalidad: las actuaciones administrativas deben ser adecuadas y necesarias para alcanzar el objetivo perseguido, evitando causar perjuicios desproporcionados a los ciudadanos.
- iii. Principio de responsabilidad y eficiencia: la Administración está obligada a actuar de forma eficiente, utilizando los recursos públicos de manera óptima y asegurando la rendición de cuentas.
- iv. Principio de tipicidad y seguridad jurídica: todas las actuaciones administrativas deben estar previamente definidas en la ley, ofreciendo certidumbre a los ciudadanos sobre los derechos y obligaciones aplicables.

Una de las manifestaciones más importantes de la potestad de la Administración para regular se observa en la intervención en el tráfico económico. La regulación económica busca equilibrar los intereses públicos y privados, garantizando la competición leal y protegiendo a los consumidores (Santamaría Pastor, 2018). En sectores estratégicos como las telecomunicaciones, la Administración utiliza su potestad para establecer normas que aseguren la prestación de servicios esenciales y para sancionar conductas contrarias al interés general.

En este caso, la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante “**LGTel**”), regula el suministro de redes y la prestación de servicios en régimen de libre competencia, estableciendo principios como la transparencia y la no discriminación. Esta ley también define el régimen sancionador aplicable a los operadores que incumplan sus obligaciones, mostrando cómo la Administración ejerce su potestad para supervisar y corregir el comportamiento de los agentes económicos.

En definitiva, las potestades administrativas permiten a la Administración intervenir de manera efectiva en los asuntos de interés general, para garantizar el cumplimiento de la ley y promover el desarrollo de una economía justa y competitiva.

3. FUNCIÓN REGULADORA DEL TRÁFICO ECONÓMICO

El tráfico económico comprende las actividades de intercambio de bienes, servicios y capitales realizadas entre los agentes económicos en un mercado. La Administración pública, a través de su facultad para regular, interviene en este ámbito para garantizar el correcto funcionamiento del mercado y evitar distorsiones que puedan perjudicar el interés general (Santamaría Pastor, 2018).

El marco normativo que sustenta esta intervención en el tráfico económico se fundamenta en la Constitución Española, que en su artículo 128.1 declara que toda la riqueza del país está subordinada al interés general. Este principio se concreta mediante leyes sectoriales que otorgan a la Administración facultades para intervenir y regular actividades económicas.

La intervención administrativa en el tráfico económico tiene varias finalidades principales. Primero, garantizar la competencia leal. Para ello, la Administración supervisa y sanciona prácticas anticompetitivas, como acuerdos colusorios o abuso de posición dominante, asegurando un entorno competitivo justo para todos los agentes económicos. En segundo lugar, proteger a los consumidores, garantizando que reciban productos y servicios de calidad, a precios razonables y con transparencia en la información proporcionada. Por último, fomentar la estabilidad del mercado. La regulación tiene como objetivo evitar crisis económicas o situaciones de monopolio que puedan desequilibrar el mercado (Santamaría Pastor, 2018).

En el sector de las telecomunicaciones, regulado por la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, la Administración desempeña un papel crucial para garantizar el acceso universal a servicios esenciales, fomentar la inversión en infraestructura y proteger los derechos de los usuarios. Es fundamental la intervención de los poderes públicos en este sector porque es especialmente sensible debido a su gran impacto en la sociedad y a su carácter estratégico para el desarrollo económico (Burzaco et al., 2019). La LGTel también establece un régimen sancionador que permite sancionar conductas como el incumplimiento de las condiciones de licencia o la discriminación entre operadores (artículos 106 a 108 LGTel). Estas medidas aseguran que los agentes económicos cumplan con las normas establecidas y que se mantenga un entorno competitivo.

En resumen, la relación entre la potestad reguladora de la Administración y el tráfico económico es esencial para garantizar el equilibrio del mercado, proteger los derechos de los consumidores y fomentar un entorno competitivo y sostenible.

4. EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES COMO MERCADO REGULADO

4.1. Naturaleza del mercado de telecomunicaciones y su necesidad de regulación

El sector de las telecomunicaciones presenta una serie de características económicas particulares que justifican la intervención reguladora del Estado y de las instituciones europeas para garantizar su correcto funcionamiento y el respeto a los principios de libre competencia. Se trata de un mercado con altas barreras de entrada debido a los elevados costes de inversión en infraestructuras, lo que históricamente ha llevado a la existencia de monopolios naturales. Antes de la liberalización, el sector estuvo controlado en España por Telefónica, que operaba bajo un régimen de exclusividad, lo que dificultaba la entrada de nuevos competidores y la innovación en el sector (Otero Martín, 2023).

Uno de los principales desafíos económicos de las telecomunicaciones es la existencia de externalidades de red, lo que significa que el valor de los servicios prestados aumenta a medida que crece el número de usuarios conectados. Este efecto se observa en los servicios de telefonía, Internet y redes de datos, donde la utilidad individual de cada usuario depende de la cantidad de otros usuarios que también utilicen el servicio (Moreno-Torres, 2024). Entonces, la interdependencia generada ha justificado la intervención pública para garantizar la accesibilidad y evitar prácticas que puedan distorsionar el mercado, como el abuso de posición dominante o la discriminación en el acceso a infraestructuras esenciales.

Además, el sector de las telecomunicaciones se enfrenta a fallos de mercado que requieren mecanismos regulatorios específicos para corregirlos. Entre estos fallos se encuentran las asimetrías de información entre operadores y consumidores, la existencia de costes hundidos elevados que dificultan la competencia efectiva y la posibilidad de prácticas anticompetitivas por parte de los operadores con mayor cuota de mercado (Herederó Campo, 2019). La regulación busca corregir estas deficiencias para garantizar

un mercado más equilibrado y competitivo, evitando situaciones en las que un operador con peso significativo imponga condiciones abusivas a sus competidores o consumidores.

La intervención del Estado en el sector de las telecomunicaciones se justifica también por la necesidad de garantizar el acceso universal a los servicios esenciales de comunicación. Con este pretexto, la LGTel establece el servicio universal como un principio fundamental, asegurando que todos los ciudadanos, independientemente de su ubicación geográfica, tengan acceso a servicios de calidad a precios asequibles (artículos 37 y ss. LGTel). Este mandato responde a la necesidad de evitar la exclusión digital y fomentar la cohesión territorial, promoviendo el despliegue de infraestructuras en zonas rurales o con baja rentabilidad económica para los operadores privados (Tomé Domínguez, 2022).

Otro aspecto clave de la regulación es el equilibrio entre intereses públicos y privados. La normativa sectorial busca incentivar la inversión en infraestructuras de alta capacidad, como redes de fibra óptica y 5G, sin que ello implique una desprotección de los consumidores o una limitación del derecho a la competencia. La Directiva 2018/1972 del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (en adelante, “CECE”), establece un marco armonizado para la regulación del sector, con el objetivo de fomentar la inversión, garantizar la interoperabilidad de las redes y promover la competencia leal entre operadores (art. 3 CECE). En este contexto, las autoridades nacionales, como la CNMC en España, desempeñan un papel crucial en la supervisión del mercado y en la imposición de obligaciones a los operadores con poder significativo de mercado (art. 18 LGTel), asegurando que el equilibrio entre innovación, inversión y protección de los usuarios se mantenga de manera efectiva.

4.2. Evolución histórica y contexto jurídico del sector

El sector de las telecomunicaciones en España ha experimentado una transformación sin precedentes en las últimas décadas, impulsada por la liberalización del mercado, la digitalización y la adaptación a las normativas europeas. Hasta los años 90, las telecomunicaciones estaban dominadas por un monopolio estatal ejercido por Telefónica, creada en 1924 para controlar tanto la infraestructura como la prestación de servicios. Este modelo reflejaba la concepción del sector como un servicio esencial que

requería una gestión centralizada para garantizar su accesibilidad y eficiencia (Moreno-Torres, 2024).

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea en 1986 marcó un punto de inflexión. La obligación de adaptarse al marco comunitario, junto con las directrices establecidas en el Libro Verde de la Comisión Europea de 1987, sentó las bases para la apertura del mercado y la introducción de competencia. En este contexto, la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones representó un primer paso hacia un sistema más abierto, aunque manteniendo bajo control estatal buena parte de las actividades. Este marco inicial estableció las bases de un mercado regulado que más tarde se transformaría con la aprobación de la Ley 12/1997 de Liberalización de las Telecomunicaciones, diseñada para eliminar las barreras a la competencia y permitir la entrada de nuevos operadores (Moreno-Torres, 2024).

La liberalización total del sector se alcanzó en 1998, con la apertura completa del mercado y la eliminación de los derechos exclusivos de Telefónica (Unión Europea, 2003). Para garantizar una transición controlada y evitar el abuso de posición dominante, se establecieron mecanismos de regulación ex ante, incluyendo la obligación de Telefónica de ofrecer acceso mayorista a su infraestructura mediante la Oferta de Interconexión de Referencia (OIR) y la desagregación del bucle de abonado, lo que permitió a los nuevos operadores utilizar la infraestructura existente para prestar sus propios servicios (Otero Martín, 2023). Además, en este período se reforzó la supervisión regulatoria con la creación de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante "CMT"), encargada de vigilar la competencia y garantizar condiciones equitativas de acceso a las redes.

Con la llegada del siglo XXI, las telecomunicaciones se consolidaron como un sector clave para la economía digital. La Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, representó un importante avance, promoviendo el despliegue de redes de nueva generación, reduciendo barreras burocráticas y reforzando la protección de los consumidores. Además, esta ley alineó el marco normativo español con las directrices europeas, consolidando las telecomunicaciones como un servicio de interés general y como un motor para la inclusión digital (Fernando Pablo, 2014). Entonces, la creciente relevancia de las redes de fibra óptica y la telefonía móvil de última generación hicieron necesaria una actualización del marco regulador para facilitar la inversión en

infraestructuras y fortalecer la supervisión del mercado por parte de la CNMC, organismo que en 2013 absorbió las funciones de la CMT (Otero Martín, 2023).

La actual Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, representa el último paso en esta evolución normativa. Alineada con el Plan España Digital 2025 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, esta ley refuerza el papel de las telecomunicaciones como pilar de la transformación digital en España. Entre sus objetivos destacan el fomento de la inversión en redes de alta capacidad, la protección de los consumidores y la adaptación a tecnologías emergentes como el 5G y la conectividad universal (LGTel, Preámbulo, 2022). La ley establece un marco normativo que incentiva la coinversión en infraestructuras y promueve la reducción de la brecha digital, con medidas específicas para garantizar el acceso a servicios en zonas rurales y la inclusión de colectivos vulnerables (art. 3 LGTel). Asimismo, refuerza la regulación del espectro radioeléctrico, exigiendo a los operadores que cumplan con obligaciones de cobertura al obtener licencias de uso (art. 85 LGTel).

Además del impacto económico de este proceso de transformación, ha tenido un importante impacto social al garantizar que la mayoría de la población española tenga acceso a servicios de telecomunicaciones de alta calidad. La regulación del sector ha sido clave para fomentar un entorno competitivo y evitar la concentración excesiva del mercado. De este modo, el establecimiento de un marco jurídico sólido ha permitido que España se posicione como un referente en el despliegue de las tecnologías más avanzadas y en la promoción de un mercado competitivo y sostenible (Tomé Domínguez, 2022).

4.3. El modelo de regulación en telecomunicaciones

El modelo de regulación en telecomunicaciones se ha desarrollado en respuesta a las particularidades expuestas del sector con el objetivo de garantizar un entorno competitivo, proteger a los consumidores y fomentar la inversión en infraestructuras de nueva generación. Para ello, la regulación del sector se basa en dos enfoques fundamentales: la regulación ex ante, que impone obligaciones previas a los operadores con gran poder de mercado para evitar distorsiones competitivas, y la regulación ex post, que interviene en el mercado a posteriori cuando se detectan conductas anticompetitivas o abusos de posición dominante (Otero Martín, 2023).

La regulación ex ante es la herramienta principal en mercados donde aún no existe una competencia efectiva. Su objetivo es prevenir la aparición de monopolios o

situaciones en las que un operador con poder significativo de mercado (en adelante, "PSM") pueda limitar el acceso de sus competidores a infraestructuras esenciales o establecer condiciones discriminatorias. La Directiva 2018/1972 establece que las autoridades reguladoras nacionales, como la CNMC en España, deben realizar análisis periódicos de los mercados de referencia para determinar si existe competencia efectiva y, en caso contrario, imponer obligaciones específicas a los operadores dominantes (art. 64 CECE). Entre estas obligaciones se incluyen el acceso mayorista a redes, la transparencia en las condiciones de interconexión, la orientación de precios a costes y la no discriminación (Herederó Campo, 2019).

Por otro lado, la regulación ex post se basa en la aplicación del derecho de la competencia para corregir prácticas que atentan contra el correcto funcionamiento del mercado. En este caso, las autoridades de competencia, como la CNMC, intervienen cuando se detectan abusos de posición dominante, acuerdos colusorios o prácticas restrictivas de la competencia. La LGTel, establece que las sanciones pueden incluir multas económicas de hasta el 4 % del volumen de negocio del operador infractor, así como medidas correctivas destinadas a restablecer la competencia en el mercado (art. 109 LGTel). Esta combinación de regulación preventiva y correctiva permite equilibrar la intervención del regulador con la evolución natural del mercado y la dinámica competitiva entre operadores (Tomé Domínguez, 2022).

Un elemento clave de la regulación ex ante es la definición de los mercados de referencia, que son aquellos mercados mayoristas en los que un operador puede tener un peso significativo que distorsione la competencia. La CNMC es la encargada de analizar estos mercados siguiendo los criterios establecidos en la normativa europea, determinando si existen operadores con PSM y, en caso afirmativo, imponiendo las obligaciones necesarias para garantizar el acceso equitativo de otros operadores (art. 15 LGTel). Este procedimiento asegura que los nuevos entrantes puedan competir en igualdad de condiciones y fomenta la inversión en infraestructuras sin poner en riesgo la sostenibilidad del mercado (Otero Martín, 2023).

Dentro de este modelo regulador, se impone a los operadores con PSM una serie de obligaciones específicas que buscan equilibrar el acceso a las redes y evitar prácticas abusivas. Estas obligaciones incluyen la transparencia en la publicación de condiciones de acceso, la orientación de precios a costes para evitar tarifas excesivas en servicios mayoristas, la separación contable entre las distintas áreas de negocio para prevenir

subsidios cruzados y la obligación de acceso a infraestructuras esenciales como el bucle de abonado o las canalizaciones subterráneas (art. 18 LGTel). La aplicación de estas medidas ha sido crucial para garantizar la competencia y evitar que los operadores dominantes impongan barreras artificiales a la entrada de nuevos competidores (Heredero Campo, 2019).

Otro concepto clave en la regulación del sector es la estrategia de la escalera de inversión, que ha sido utilizada en la Unión Europea para fomentar la competencia y la expansión progresiva de infraestructuras propias por parte de los operadores alternativos. Este modelo permite que los nuevos entrantes accedan inicialmente a la red del operador incumbente a través de servicios mayoristas regulados, como la reventa de acceso o el alquiler de líneas, y que, con el tiempo, realicen inversiones progresivas en su propia infraestructura hasta lograr independencia total (Otero Martín, 2023). Esta estrategia ha sido clave en el desarrollo del mercado de fibra óptica en España, donde operadores como Orange y MásMóvil han podido expandirse gradualmente gracias a la regulación del acceso mayorista a las redes de Telefónica (Moreno-Torres, 2024).

En definitiva, el modelo de regulación en telecomunicaciones combina herramientas preventivas y correctivas para garantizar un mercado equilibrado y competitivo. La regulación ex ante permite corregir fallos estructurales y asegurar la igualdad de condiciones para todos los operadores, mientras que la regulación ex post se encarga de sancionar las prácticas abusivas una vez que se han producido. Además, la implementación de estrategias como la escalera de inversión ha sido fundamental para permitir la evolución del mercado y fomentar el desarrollo de redes de nueva generación. Con la continua actualización del marco normativo europeo y nacional, el sector de las telecomunicaciones sigue evolucionando hacia un modelo que busca el equilibrio entre la inversión, la competencia y la protección de los consumidores.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS NORMATIVO DEL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES

5. PRINCIPALES NORMAS APLICABLES

Como se ha expuesto, el marco normativo del sector de las telecomunicaciones en España ha evolucionado significativamente, adaptándose a las transformaciones

tecnológicas, la creciente demanda del mercado y la necesidad de alineación con las directrices europeas. La regulación del sector se fundamenta en una combinación de normativas nacionales y supranacionales que garantizan un entorno competitivo, eficiente y en constante desarrollo.

En este apartado se analizan las principales normas aplicables, con especial énfasis en la Directiva (UE) 2018/1972, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, y la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, como pilares esenciales del marco regulador. Asimismo, se hace referencia a otras disposiciones que complementan la regulación del sector, como la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que define el papel de este organismo en la supervisión y control del mercado de las telecomunicaciones, y la LPAC, aplicable en los procedimientos administrativos sancionadores y de supervisión en el sector.

A través de este análisis, se busca proporcionar una visión integral del marco jurídico que regula las telecomunicaciones en España, destacando los principios fundamentales que garantizan el equilibrio entre competencia, inversión en infraestructuras y protección de los consumidores.

5.1. Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas

El análisis de la normativa comienza por el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas porque constituye la base normativa fundamental para el desarrollo del mercado interior de las telecomunicaciones en la Unión Europea. Su objetivo principal es armonizar la regulación de las telecomunicaciones en todos los Estados miembros, estableciendo normas comunes para fomentar la competencia, mejorar la conectividad y reforzar los derechos de los consumidores (CECE, Preámbulo, 2018).

Entre sus pilares fundamentales, el CECE impulsa el despliegue de redes de muy alta capacidad, como las infraestructuras de fibra óptica y el 5G, facilitando la inversión y eliminando barreras regulatorias. Para ello, introduce disposiciones que favorecen la ampliación de los plazos de licencias de espectro radioeléctrico y promueve el uso compartido de redes para reducir costes y evitar duplicaciones innecesarias (art. 49 CECE). Asimismo, establece directrices sobre la reasignación del espectro y la gestión de

mercados secundarios, con el objetivo de garantizar una mayor eficiencia en el uso de este recurso clave para la innovación tecnológica (Herederero Campo, 2019).

Otro aspecto clave de la Directiva es la protección de los derechos de los usuarios finales. Se refuerzan las normativas sobre portabilidad numérica, transparencia en la contratación de servicios y accesibilidad para personas con discapacidad, garantizando un acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones en toda la UE (art. 104 CECE). Asimismo, el CECE establece mecanismos más estrictos para la resolución de controversias entre operadores y consumidores, otorgando a los reguladores nacionales un mayor poder de supervisión y sanción en casos de incumplimiento normativo (Comisión Europea, n.d.).

Desde el punto de vista regulador, el CECE otorga a las autoridades nacionales de reglamentación competencias clave para la implementación de sus disposiciones. Estas incluyen la definición de mercados relevantes, el análisis del grado de competencia y la imposición de obligaciones específicas a los operadores con peso significativo de mercado para evitar prácticas monopolísticas (art. 64 CECE). En este sentido, la CNMC en España tiene la responsabilidad de aplicar estas normativas, asegurando que el mercado funcione bajo principios de transparencia, acceso equitativo y no discriminación (Otero Martín, 2023).

Además, la Directiva establece una estrecha coordinación entre los reguladores nacionales y el Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (en adelante, "**BEREC**"), con el fin de garantizar la coherencia en la regulación del mercado digital dentro de la UE. El BEREC proporciona directrices y marcos de referencia para evitar distorsiones en la competencia y asegurar que las decisiones nacionales estén alineadas con los objetivos comunes de la Unión (art. 3 CECE).

Por último, el CECE contempla un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones, estableciendo que las sanciones deben ser proporcionales, disuasorias y efectivas. No obstante, la aplicación de medidas específicas queda en manos de los Estados miembros, quienes deben diseñar sus propios mecanismos de supervisión y penalización (art. 29 CECE). Este aspecto será abordado con mayor detalle en el apartado 8, dedicado a la tipología de infracciones y el régimen sancionador en el sector de las telecomunicaciones.

Por tanto, el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas constituye el marco normativo esencial para la regulación del sector en Europa, estableciendo principios fundamentales en materia de competencia, acceso a infraestructuras y protección de los consumidores. Su transposición en España a través de la Ley 11/2022 refuerza estos objetivos, asegurando un entorno de telecomunicaciones dinámico, competitivo y alineado con los avances tecnológicos y regulatorios de la UE.

5.2. Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones

La LGTel representa la principal norma reguladora del sector en España, adaptando el marco jurídico nacional a las disposiciones establecidas en el CECE. Su principal objetivo es garantizar un mercado de telecomunicaciones competitivo, eficiente y en constante evolución tecnológica, facilitando la inversión en redes de muy alta capacidad y reforzando la protección de los usuarios finales (LGTel, Preámbulo, 2022).

El preámbulo de la LGTel destaca el liderazgo de España en el despliegue de redes de fibra óptica, alcanzando una cobertura superior al 95% de los hogares con acceso a velocidades mínimas de 30 Mbps (Tomé Domínguez, 2022). No obstante, la ley también reconoce la necesidad de continuar la expansión hacia zonas rurales y áreas con menor densidad de población, con el objetivo de reducir la brecha digital y fomentar la cohesión territorial. Para ello, la norma introduce incentivos a la coinversión en infraestructuras y establece mecanismos para la colaboración entre operadores y administraciones públicas (art. 46 LGTel).

En el ámbito de la competencia, la LGTel regula el suministro de redes y servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre mercado, garantizando que los operadores privados y públicos participen en condiciones de transparencia y no discriminación. Además, la ley promueve el uso compartido del dominio público, permitiendo a los operadores acceder a infraestructuras esenciales como postes, conductos y torres de telecomunicaciones para optimizar el despliegue de redes y evitar duplicaciones innecesarias (art. 92 LGTel).

Un aspecto clave de la normativa es la gestión del espectro radioeléctrico, considerado un recurso estratégico del Estado. La LGTel establece que su asignación debe realizarse bajo los principios de neutralidad tecnológica, eficiencia y transparencia, permitiendo la creación de un mercado secundario de espectro que optimice su uso. Además, introduce la obligación de realizar estudios geográficos sobre la cobertura de

banda ancha, con el fin de identificar deficiencias y planificar la expansión de redes en áreas con menor conectividad (art. 48 LGTel). En el caso del 5G, la ley refuerza la regulación sobre la subasta de espectro y las condiciones de cobertura, exigiendo a los operadores cumplir con compromisos de despliegue en todo el territorio nacional (art. 85 LGTel).

Asimismo, la ley fortalece la colaboración interadministrativa, asignando al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (en adelante, "MAETD") un papel central en la planificación y supervisión del sector, en estrecha coordinación con la CNMC. El artículo 114 de la LGTel otorga al Ministerio facultades para inspeccionar y supervisar a los operadores, asegurando el cumplimiento de la normativa y promoviendo la conectividad digital alineada con iniciativas como el Plan España Digital 2025 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (Herederó Campo, 2019).

Por último, la LGTel establece un régimen sancionador para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores. Si bien este aspecto se aborda en mayor profundidad en el Título VIII, es relevante señalar que la normativa clasifica las infracciones en muy graves, graves y leves, con sanciones que pueden alcanzar hasta el 4% del volumen de negocio anual del operador infractor o 20 millones de euros, dependiendo de la mayor cuantía (artículos 105 a 109 LGTel). Estas sanciones, que se comentarán en el siguiente capítulo, buscan asegurar la competencia efectiva en el mercado y la protección de los usuarios frente a posibles abusos (Tomé Domínguez, 2022).

De esta manera, la LGTel representa un marco normativo integral que garantiza el equilibrio entre la competencia, la inversión en infraestructuras y la protección de los consumidores. Su alineación con la regulación europea permite que España continúe siendo un referente en conectividad, facilitando la evolución del sector y el acceso universal a las telecomunicaciones en condiciones equitativas y sostenibles.

6. COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS REGULADORES

La regulación efectiva del sector de las telecomunicaciones en España descansa principalmente sobre dos organismos reguladores con competencias claramente definidas y complementarias: el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia. Ambas entidades desempeñan

funciones esenciales en la planificación, supervisión y control del cumplimiento normativo derivado de la LGTel. Este marco normativo se alinea a su vez con las exigencias establecidas en el CECE, que establece la necesidad de un marco regulatorio coherente y armonizado a nivel europeo, con objetivos fundamentales como la promoción de la competencia efectiva, el fomento del despliegue de redes de alta capacidad, la protección de los derechos de los usuarios finales y la garantía de la seguridad de las redes y servicios (Heredero Campo, 2019).

Estos organismos, poseen competencias diferenciadas pero complementarias, tanto en la gestión estratégica del sector como en la supervisión y vigilancia del cumplimiento por parte de los operadores de telecomunicaciones. La delimitación clara de funciones entre estos órganos resulta esencial para evitar solapamientos, garantizar la transparencia, la libre competencia y promover un entorno seguro y equitativo en beneficio último de los usuarios finales y del interés general.

6.1. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (MAETD)

El MAETD desempeña un papel central en la regulación del sector de las telecomunicaciones en España, actuando como la autoridad encargada de la planificación estratégica, la gestión del espectro radioeléctrico y la supervisión general del mercado. Su papel es complementario al de la CNMC, con quien coordina determinadas funciones. Sin embargo, a diferencia de la CNMC, que es un regulador independiente centrado en la competencia y la regulación ex ante, el MAETD se enfoca en la definición de políticas públicas, la gestión de infraestructuras críticas y la aplicación de medidas para fomentar el desarrollo digital del país (Otero Martín, 2023).

La LGTel asigna a este Ministerio competencias amplias en el sector, actuando a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales (en adelante, "**SETID**"). Estas competencias están recogidas en el artículo 99 de la LGTel y abarcan desde la gestión del espectro radioeléctrico hasta la supervisión de la calidad del servicio y la planificación de la conectividad nacional. La planificación y administración del espectro radioeléctrico es una de sus funciones clave, ya que este recurso es estratégico para garantizar el desarrollo de redes de telecomunicaciones de alta capacidad y nuevas tecnologías como el 5G (Tomé Domínguez, 2022).

El MAETD es responsable último de la gestión del espectro radioeléctrico, lo que implica su asignación a los operadores mediante licencias y su control bajo los principios

de transparencia, neutralidad tecnológica y eficiencia (art. 85 LGTel). La asignación de frecuencias se realiza a través de subastas y licitaciones competitivas, con el objetivo de garantizar el uso óptimo de este recurso y fomentar la competencia en el mercado (art. 86 LGTel). Además, en virtud del artículo 48, el Ministerio tiene la obligación de realizar estudios geográficos periódicos sobre la cobertura y calidad de la banda ancha, prestando especial atención a las zonas rurales y de difícil acceso. Estos estudios son fundamentales para diseñar políticas de reducción de la brecha digital y garantizar la cohesión territorial mediante la extensión de infraestructuras de telecomunicaciones a todas las regiones del país (Herederero Campo, 2019).

En términos de control y supervisión, el artículo 114 de la LGTel establece que el Ministerio tiene competencia sancionadora a través de la SETID. Esto le otorga amplias facultades inspectoras, incluyendo la realización de auditorías periódicas y la exigencia de información a los operadores, con el propósito de verificar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de despliegue de redes, calidad del servicio y prestación efectiva del servicio universal. Este control administrativo es esencial para detectar infracciones y activar el régimen sancionador contemplado en el Título VIII de la LGTel, que permite aplicar sanciones económicas significativas y medidas cautelares en situaciones que afecten gravemente el interés público o los derechos de los usuarios (artículos 105 a 112 LGTel).

Otra función clave del MAETD es la implementación de planes nacionales de conectividad y digitalización, en línea con los objetivos de la Unión Europea en materia de transformación digital. La actual Agenda España Digital 2026, impulsada por el Ministerio, busca expandir la cobertura de redes de muy alta capacidad, acelerar el despliegue del 5G y fomentar la coinversión en infraestructuras entre operadores privados y administraciones públicas (Otero Martín, 2023). Estos programas cuentan con financiación de la UE a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, lo que refuerza la importancia del papel del Ministerio en la gestión de fondos y la ejecución de proyectos estratégicos.

En resumen, el MAETD es un actor clave en la regulación del sector de las telecomunicaciones en España, desempeñando funciones esenciales en la planificación del espectro, el control del despliegue de infraestructuras, la supervisión de la calidad del servicio y la implementación de políticas digitales. Su labor se complementa con la de la

CNMC, asegurando un equilibrio entre el desarrollo del sector y la protección de los consumidores, la competencia y la sostenibilidad del mercado.

6.2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La CNMC es una autoridad administrativa independiente que desempeña un papel esencial en la regulación del mercado de las telecomunicaciones, velando especialmente por la competencia efectiva y el correcto funcionamiento del mercado. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y en la LGTel, este organismo ejerce competencias clave tanto desde una perspectiva reguladora como de supervisión del mercado.

A diferencia del MAETD, que se encarga de la planificación estratégica del sector y la gestión del espectro radioeléctrico, la CNMC tiene un rol técnico e independiente, centrado en la aplicación de la regulación ex ante y la supervisión de la competencia en el mercado de telecomunicaciones. Esta independencia del Gobierno le otorga legitimidad en la toma de decisiones regulatorias, asegurando que las normas se apliquen de manera objetiva y sin interferencias políticas (Otero Martín, 2023).

Entre las principales funciones de la CNMC destaca la regulación ex ante de los mercados de referencia. A través de este instrumento, la CNMC realiza periódicamente un análisis detallado de los mercados de referencia, identificando posibles operadores con peso significativo de mercado y adoptando medidas específicas dirigidas a evitar posiciones de dominio que perjudiquen la competencia efectiva (art. 15 LGTel). Este mecanismo permite imponer a los operadores relevantes obligaciones concretas como la transparencia, la no discriminación, el control de precios o la separación contable, siempre con el objetivo último de garantizar un mercado abierto, competitivo y equitativo (Heredero Campo, 2019).

El proceso de análisis de mercados por parte de la CNMC sigue una metodología basada en la normativa europea, particularmente en la Directiva 2018/1972, que establece que los reguladores nacionales deben definir los mercados relevantes y evaluar la existencia de competencia efectiva (art. 64 CECE). Si se determina que un operador tiene PSM, la CNMC puede imponer obligaciones específicas, como la obligación de acceso a infraestructuras críticas o la regulación de precios mayoristas, con el fin de evitar abusos de posición dominante (Otero Martín, 2023). Ejemplo de ello es la regulación del acceso mayorista a la red por donde va de fibra óptica de Telefónica, que ha permitido la entrada

de operadores alternativos como Orange y MásMóvil, fomentando la competencia en el sector (Moreno-Torres, 2024).

Además, en los artículos 28 y 29 LGTel, se prevé el papel esencial de la CNMC en la resolución de conflictos entre operadores, interviniendo cuando existen disputas relacionadas con cuestiones técnicas, económicas o comerciales en la prestación de servicios de telecomunicaciones. Estos conflictos pueden abarcar desde controversias sobre interconexión hasta disputas relativas a las condiciones técnicas y económicas de acceso a redes e infraestructuras comunes. Para ello, cuenta con facultades como las atribuidas en el artículo 100, de mediación y arbitraje para resolver tales conflictos de manera ágil y efectiva.

También es una de sus funciones esenciales, según el artículo 7 de la LGTel, la elaboración y actualización periódica del Registro de Operadores de redes y servicios de telecomunicaciones, instrumento clave para ejercer el control y seguimiento sobre los operadores en España. La inscripción en este Registro es obligatoria para cualquier operador que pretenda suministrar redes o prestar servicios de comunicaciones electrónicas en régimen público, salvo supuestos excepcionales de autoprestación o servicios interpersonales independientes de numeración (Tomé Domínguez, 2022).

En cuanto a su actividad supervisora, la CNMC desempeña un papel clave en la vigilancia y control del cumplimiento normativo por parte de los operadores del sector. En particular, verifica el cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen general de autorización para la prestación de servicios y explotación de redes de comunicaciones electrónicas (arts. 6 y 8 LGTel). Asimismo, también le atribuye el artículo 114 la potestad sancionadora, y la ejerce en coordinación con el MAETD, pudiendo realizar inspecciones, requerir información y auditar periódicamente la actividad de los operadores para garantizar la correcta aplicación de la normativa vigente (Heredero Campo, 2019). En caso de incumplimiento, tiene capacidad para imponer sanciones económicas y otras medidas administrativas adicionales como la suspensión temporal de la prestación del servicio o restricciones en el uso del espectro radioeléctrico (arts. 105 a 112 LGTel).

Otra área de relevancia de la CNMC es la regulación de las redes de nueva generación (FTTH y 5G). En el ámbito de la fibra óptica, ha establecido normas para garantizar el acceso mayorista a la infraestructura donde Telefónica ha instalado su fibra, asegurando que otros operadores puedan competir en igualdad de condiciones (Moreno-Torres, 2024). En lo que respecta al 5G, supervisa el cumplimiento de las obligaciones de

cobertura impuestas a los operadores en los procesos de subasta de espectro radioeléctrico, garantizando el despliegue de redes en todo el territorio nacional y evitando la concentración excesiva del mercado (art. 85 LGTel).

Además, la CNMC no actúa de forma aislada, sino que colabora estrechamente con los reguladores europeos a través del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas. El BEREC proporciona marcos de referencia para garantizar la coherencia en la regulación de las telecomunicaciones dentro de la Unión Europea (Comisión Europea, n.d.). La CNMC debe garantizar que sus decisiones estén alineadas con la normativa europea y, en algunos casos, someterlas a revisión para evitar distorsiones en el mercado único digital. Un ejemplo de esta coordinación es la adopción de los límites de precios de terminación móvil establecidos por la Comisión Europea en 2021, lo que ha permitido reducir costes para los consumidores y promover la competencia entre operadores (Otero Martín, 2023).

Finalmente, la CNMC también ejerce un papel activo en la protección de los derechos de los usuarios finales, especialmente en áreas críticas como la neutralidad de red, la portabilidad numérica o el acceso equitativo a servicios universales. Esta protección se realiza en consonancia con los principios establecidos en el CECE, con el objetivo de asegurar que los usuarios puedan ejercer plenamente sus derechos en el mercado digital (Herdero Campo, 2019). En este sentido, la CNMC supervisa que los operadores respeten los principios de no discriminación en la gestión del tráfico y la libre elección de proveedor, garantizando un ecosistema digital transparente y accesible para todos.

En conclusión, la CNMC desempeña una labor fundamental como garante de la competencia y del adecuado funcionamiento del mercado español de telecomunicaciones. Su capacidad para intervenir tanto de manera preventiva como correctiva, junto con su coordinación con organismos europeos, le permite desempeñar un papel clave en el desarrollo sostenible del sector, asegurando la eficiencia, la transparencia y la protección de los derechos de los consumidores y operadores.

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN SANCIONADOR

7. TIPOLOGÍA DE INFRACCIONES

7.1. Clasificación de las infracciones en la LGTel

El marco normativo de las telecomunicaciones en España establece un régimen sancionador detallado en la LGTel con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores y preservar la competencia en el sector. Esta ley sigue las directrices del CECE, que exige a los Estados miembros la adopción de sanciones proporcionales, disuasorias y efectivas para evitar distorsiones en el mercado y proteger los derechos de los usuarios finales (art. 29 CECE). En este sentido, la LGTel establece una tipología de infracciones basada en su gravedad, dividiéndolas en muy graves, graves y leves (art. 105 LGTel), determinando para cada categoría un régimen sancionador específico.

Primero, las infracciones muy graves las conforman aquellas conductas que alteran gravemente la competencia o vulneran principios esenciales del sector y están recogidas en el artículo 106 LGTel. Entre ellas se encuentran la explotación de redes o la prestación de servicios sin la autorización correspondiente, el incumplimiento de resoluciones firmes dictadas por la CNMC o el MAETD, así como la negativa a proporcionar acceso a infraestructuras cuando ello haya sido impuesto por una resolución administrativa. Estas infracciones pueden dar lugar a sanciones económicas de hasta 20 millones de euros o el 4% del volumen de negocio total del operador en el ejercicio anterior a la infracción, aplicándose la cuantía que resulte más elevada (art. 109 LGTel). Este tipo de sanciones buscan evitar que los operadores con poder significativo en el mercado distorsionen la competencia mediante prácticas que perjudiquen a nuevos entrantes o limiten la expansión del mercado (Tomé Domínguez, 2022).

En segundo lugar, las infracciones graves están recogidas en el artículo 107 LGTel, y son aquellas que incluyen incumplimientos que, si bien no tienen un impacto tan disruptivo como las infracciones muy graves, afectan el correcto desarrollo del sector y la protección de los consumidores. Entre ellas se encuentran la prestación de servicios en condiciones distintas a las establecidas en la autorización concedida, la falta de cumplimiento de las obligaciones de acceso a redes impuestas por la CNMC y la obstrucción de las labores de inspección llevadas a cabo por la Administración. Las sanciones para estas infracciones pueden alcanzar los 2 millones de euros (art. 109 LGTel), con el fin de corregir de manera inmediata el incumplimiento y evitar su repetición (Heredero Campo, 2019).

Por último, las infracciones leves, recogidas en el artículo 108 LGTel, son las que afectan a aspectos administrativos o técnicos que, si bien no comprometen la estructura del mercado, pueden generar perjuicios en la prestación del servicio. Estas incluyen la falta de comunicación de información requerida por las autoridades reguladoras, el incumplimiento de obligaciones de transparencia en la contratación de servicios o la no actualización del registro de operadores cuando corresponda. Para estas infracciones, la ley prevé sanciones económicas que pueden ascender hasta 50.000 euros (art. 109 LGTel). Aunque las cuantías son menores en comparación con las infracciones graves o muy graves, su aplicación busca garantizar un marco regulador sólido donde todos los operadores cumplan con las exigencias establecidas por la normativa sectorial (Otero Martín, 2023).

En definitiva, la clasificación de infracciones en la LGTel responde a la necesidad de establecer un equilibrio entre la promoción de la competencia, la protección de los consumidores y la seguridad jurídica para los operadores del sector. La correcta aplicación de estas disposiciones permite a la CNMC y al MAETD ejercer un control efectivo sobre el mercado de las telecomunicaciones, asegurando que las sanciones impuestas sean proporcionales a la gravedad de la conducta y, al mismo tiempo, suficientemente disuasorias para evitar su repetición.

7.2. Sanciones y medidas correctivas aplicables

El régimen sancionador en el sector de las telecomunicaciones en España es un instrumento esencial para garantizar el cumplimiento normativo y corregir aquellas conductas que puedan afectar la competencia o perjudicar los derechos de los consumidores. La CNMC y el MAETD, en el ejercicio de sus funciones de supervisión, cuentan con amplias facultades para inspeccionar, auditar y requerir información a los operadores, asegurando que cumplan con las disposiciones establecidas en la normativa sectorial y en la comunitaria. Estas entidades, en el marco de sus competencias, pueden adoptar medidas correctivas cuando se detectan incumplimientos, estableciendo así un control efectivo del sector (Herederó Campo, 2019).

El régimen sancionador previsto en la LGTel contempla una serie de sanciones económicas y medidas administrativas para penalizar los incumplimientos normativos. Como se ha expuesto en el apartado anterior, las sanciones están previstas en el artículo 109 LGTel, donde se establece que estas variarán en su cuantía en función de la tipología

de la infracción de que se trate, pudiendo ir desde multas de un máximo de 50.000 euros para las leves, hasta alcanzar los 20 millones de euros (o un 4% del volumen de negocio) las muy graves. Este esquema de sanciones busca no solo castigar el incumplimiento, sino también desincentivar conductas que puedan alterar el equilibrio del mercado (Tomé Domínguez, 2022).

Además de las sanciones económicas, la LGTel contempla medidas correctivas y sanciones accesorias con el objetivo de garantizar la efectividad del régimen sancionador y prevenir futuras infracciones. Entre estas medidas se incluyen la pérdida temporal del derecho a obtener recursos del espectro radioeléctrico, la prohibición temporal de prestar determinados servicios, o la suspensión de actividades relacionadas con la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (art. 110 LGTel). Estas medidas permiten que la Administración pueda intervenir de manera más efectiva en los casos en que las multas económicas no sean suficientes para garantizar el cumplimiento de la normativa (Otero Martín, 2023).

En el marco de la supervisión y control del cumplimiento normativo, la CNMC y el MAETD pueden adoptar medidas cautelares en casos de urgencia o cuando se detecte que una conducta puede generar un daño inmediato e irreparable en la competencia o en los derechos de los usuarios. Estas medidas pueden incluir la suspensión de acuerdos comerciales, la modificación de condiciones de acceso a redes y la imposición de obligaciones temporales a los operadores (art. 112 LGTel). La aplicación de estas medidas responde a la necesidad de actuar con rapidez para evitar que los efectos negativos de una infracción se propaguen en el mercado, asegurando así su estabilidad y correcto funcionamiento (Heredero Campo, 2019).

El régimen sancionador en telecomunicaciones se enmarca dentro del derecho administrativo sancionador, lo que significa que debe cumplir con los principios generales establecidos en la LPAC. Entre estos principios se encuentran la proporcionalidad, la legalidad, el *non bis in idem*, la tipicidad y la prescripción, que garantizan que las sanciones sean impuestas de manera justa y adecuada al nivel de gravedad de la infracción (Heredero Campo, 2019).

En conclusión, el sistema sancionador y de medidas correctivas en el sector de las telecomunicaciones es un mecanismo clave para garantizar la competencia efectiva, la protección de los usuarios y el cumplimiento de las obligaciones normativas. La CNMC y el MAETD ejercen un control riguroso del sector, adoptando sanciones económicas,

medidas correctivas y acciones cautelares cuando es necesario, asegurando así la estabilidad del mercado y el cumplimiento de la normativa vigente.

8. EFICACIA DE LAS SANCIONES: ANÁLISIS DE CASOS REALES

Como se ha visto, la regulación sectorial de las telecomunicaciones se asienta sobre principios fundamentales establecidos en la Constitución Española y desarrollados posteriormente en diversas normativas nacionales y europeas. Estos principios buscan asegurar la prestación eficiente de servicios considerados de interés general, proteger la competencia efectiva en el mercado y garantizar los derechos fundamentales de los consumidores. En este contexto, las sanciones son un mecanismo clave para asegurar el cumplimiento efectivo de estas obligaciones y principios regulatorios. A continuación, se analizan casos concretos que ejemplifican cómo el régimen sancionador del sector de las telecomunicaciones se materializa en la práctica.

8.1. Caso AVATEL: Incumplimiento de la obligación de suministro de información. Resolución de la CNMC SNC/DTSA/005/24, de 16 de enero de 2025.

En el marco normativo de la Ley 11/2022, la obligación de suministro de información es una pieza clave para asegurar el correcto funcionamiento del mercado de telecomunicaciones. Tal y como dispone el artículo 9 LGTel, los operadores tienen la obligación de proporcionar información precisa y puntual a las autoridades competentes, especialmente a la CNMC. Este requerimiento es esencial no solo para asegurar la transparencia y control efectivo del mercado, sino también para permitir la elaboración de informes estadísticos y económicos que sirven de base para la toma de decisiones regulatorias. En este contexto, se enmarca el caso del operador AVATEL Telecom S.A., que ha sido objeto de un procedimiento sancionador por parte de la CNMC debido a reiterados incumplimientos en su obligación de aportar información durante el año 2023, especialmente en lo referente a la elaboración de diversos boletines estadísticos trimestrales y del informe de seguimiento geográfico.

Los hechos investigados por la CNMC demostraron que AVATEL entregó de manera inexacta y fuera de los plazos establecidos la información requerida en múltiples ocasiones, afectando con ello significativamente la calidad y la precisión de los datos sectoriales. Esto derivó en retrasos en la publicación de informes clave que permiten

evaluar la salud y la evolución del mercado de telecomunicaciones español, así como formular políticas regulatorias adecuadas.

El procedimiento sancionador se inició formalmente el 1 de febrero de 2024, bajo la responsabilidad de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, en virtud de la competencia atribuida por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (artículos 6.5 y 29). A lo largo del procedimiento, se observó que AVATEL incumplió sistemáticamente su obligación al entregar información incompleta o incorrecta para los boletines estadísticos de los cuatro trimestres del año 2023, así como para el informe económico sectorial del mismo año. Estos incumplimientos se tipificaron como infracciones graves, conforme al artículo 107.34 de la Ley 11/2022, que sanciona el incumplimiento del deber de suministro de información impuesta a los operadores.

En consecuencia, la resolución final de la CNMC determinó imponer a AVATEL una sanción económica de 1,8 millones de euros. La decisión se fundamentó en los criterios establecidos en el artículo 109 LGTel, como la gravedad de la infracción, el perjuicio causado al interés público y la reiteración de las conductas infractoras. Además, se tuvo en cuenta el efecto disuasorio que una sanción de esta magnitud podría ejercer sobre el resto de los operadores, asegurando así un mayor cumplimiento de las obligaciones regulatorias del sector.

Desde una perspectiva crítica sobre la eficacia y ejemplaridad de la sanción, se puede concluir que la multa impuesta cumplió con el objetivo principal de asegurar la observancia rigurosa de las obligaciones regulatorias por parte de los operadores del mercado. Mediante esta sanción, además de abordarse el incumplimiento específico en el que incurrió AVATEL, también se consolida la capacidad de supervisión efectiva de la CNMC sobre un ámbito estratégico como es el sector de las telecomunicaciones. Asimismo, se fomenta una mayor transparencia y una competencia más eficaz en el mercado, objetivos esenciales del marco normativo nacional y europeo vigente en esta materia. (Otero Martín, 2023).

En resumen, el caso AVATEL ilustra claramente cómo la normativa sectorial y el régimen sancionador establecidos por la LGTel se materializan en la práctica a través de mecanismos eficaces que aseguran el cumplimiento de las obligaciones regulatorias fundamentales. La resolución sancionadora impuesta por la CNMC evidencia la importancia de mantener una estricta disciplina informativa por parte de los operadores,

requisito indispensable para la adecuada gobernanza y regulación del mercado de telecomunicaciones.

8.2. Caso Telefónica: Denegación y retraso del acceso mayorista MARCo¹. Resolución de la CNMC SNC/DTSA/007/21, de 10 de febrero de 2022.

Como se ha explicado en el Capítulo II, el acceso mayorista a infraestructuras esenciales, como la red de telecomunicaciones propiedad de Telefónica, es crucial para garantizar la competencia efectiva en el mercado. Telefónica, históricamente operador dominante en España, desempeña un papel fundamental en la provisión de acceso a redes e infraestructuras necesarias para que operadores alternativos puedan prestar servicios minoristas. Precisamente por esta posición dominante, Telefónica ha estado sometida a obligaciones regulatorias específicas destinadas a asegurar un acceso justo, equitativo y no discriminatorio para el resto de operadores del mercado (CNMC, 2022). La importancia estratégica de este acceso radica en que permite el desarrollo equilibrado del mercado y fomenta una competencia que beneficia directamente a los consumidores.

El marco normativo bajo el cual ocurrió la infracción corresponde a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. Esta ley establecía, entre otras disposiciones, obligaciones específicas para los operadores con poder significativo en los mercados relevantes, especialmente en lo referente al acceso a infraestructuras esenciales. Según el artículo 76.12 de esta ley, la denegación injustificada o retraso reiterado en la provisión de acceso mayorista por parte de los operadores dominantes está prevista como infracción muy grave. Bajo esta norma, Telefónica debía proporcionar acceso mayorista a su infraestructura de obra civil a operadores alternativos que lo solicitasen, en condiciones de transparencia, igualdad y no discriminación. Estas obligaciones se reforzaron en la resolución del mercado mayorista de acceso de 2016, por parte de la CNMC, que establecía condiciones claras sobre cómo debía efectuarse dicho acceso. De este modo, la regulación tenía como objetivo evitar posibles abusos de posición dominante que obstaculizaran el desarrollo competitivo y eficiente del mercado de telecomunicaciones español.

¹ MARCo significa Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos, un servicio regulado que Telefónica está obligada a ofrecer a otros operadores para que puedan utilizar su infraestructura física (principalmente conductos, arquetas, postes, etc.) y desplegar sus propias redes de fibra óptica sin necesidad de construir nueva infraestructura desde cero (CNMC, 2023a).

Por tanto, la infracción cometida por Telefónica consistió en la denegación injustificada y el retraso reiterado del acceso mayorista a su infraestructura de obra civil, específicamente regulada bajo la oferta MARCo. Según constató la CNMC, entre septiembre de 2019 y septiembre de 2020, Telefónica rechazó o retrasó sin justificación válida hasta 41 solicitudes de acceso presentadas por operadores alternativos. Estas prácticas generaron importantes obstáculos para que dichos operadores pudieran ofrecer sus servicios minoristas, afectando directamente la competencia efectiva en el mercado y causando perjuicios económicos sustanciales tanto a los operadores afectados como a los consumidores finales.

El procedimiento sancionador contra Telefónica fue iniciado por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, conforme a las competencias que le otorga la Ley de creación de la CNMC. La investigación se abrió tras la detección de numerosas quejas y reclamaciones presentadas por operadores afectados por los retrasos y denegaciones injustificadas de acceso a la infraestructura de Telefónica.

Durante la fase instructora, la CNMC recopiló evidencias sustanciales que demostraban un patrón reiterado de incumplimientos. Telefónica tuvo oportunidad de presentar sus alegaciones y argumentos durante la audiencia previa y la fase de instrucción. Sin embargo, tras un análisis exhaustivo de los hechos y las pruebas aportadas, la CNMC concluyó que Telefónica había vulnerado gravemente sus obligaciones regulatorias impuestas por la Ley 9/2014, dictando finalmente la resolución sancionadora que imponía la correspondiente multa económica.

La sanción impuesta a Telefónica ascendió a 3 millones de euros. Para determinar la cuantía de la multa, la CNMC aplicó varios criterios establecidos por la normativa vigente, entre ellos la gravedad y duración de la infracción, el número de solicitudes afectadas, la posición dominante de Telefónica en el mercado, y el daño potencial al desarrollo competitivo del sector. En concreto, se consideró especialmente grave el impacto negativo de la conducta infractora sobre el mercado empresarial, así como el perjuicio económico directo causado a los operadores alternativos afectados. Asimismo, se valoró el efecto disuasorio que una sanción de esta magnitud podría tener para prevenir futuros incumplimientos similares por parte de Telefónica u otros operadores con poder significativo en el mercado. La multa, por tanto, no solo buscaba penalizar el comportamiento infractor, sino también reforzar la capacidad regulatoria de la CNMC para garantizar el cumplimiento estricto del marco normativo y proteger el interés general.

La resolución sancionadora contra Telefónica tuvo una notable repercusión mediática y sectorial, ya que puso de relieve la importancia crítica del acceso mayorista en el mercado de telecomunicaciones (CNMC, 2022). Operadores alternativos celebraron esta decisión por reafirmar la necesidad de garantizar un entorno competitivo justo y equitativo. La sanción sirvió además como advertencia contundente a otros operadores dominantes sobre las consecuencias derivadas de incumplir las obligaciones regulatorias.

A nivel sectorial, esta resolución promovió un mayor escrutinio sobre las prácticas comerciales de los operadores dominantes y reforzó las expectativas sobre el cumplimiento de la regulación vigente. Además, incentivó mejoras en la transparencia y eficiencia en la gestión de solicitudes de acceso mayorista, beneficiando así a operadores alternativos y consumidores finales (FACUA, 2022).

En conclusión, el caso Telefónica representa un hito relevante en la regulación del sector de las telecomunicaciones en España. Esta resolución sancionadora destacó la relevancia crítica del acceso justo y no discriminatorio a infraestructuras esenciales, reafirmando la necesidad de vigilar activamente las prácticas comerciales de operadores dominantes para proteger la competencia efectiva en el mercado. Además, subrayó la importancia de contar con un régimen sancionador sólido y efectivo capaz de disuadir comportamientos anticompetitivos y asegurar que los consumidores finales disfruten de una oferta diversificada y competitiva. La experiencia adquirida en este caso ha influido significativamente en la evolución de la normativa vigente, fortaleciendo la capacidad regulatoria para afrontar futuros desafíos en el sector.

9. IMPACTO EN LAS EMPRESAS Y EL ENTORNO

El régimen sancionador en el sector de las telecomunicaciones no solo tiene consecuencias directas sobre las empresas que incumplen las normativas, sino que también genera efectos a nivel sectorial y económico. Estas sanciones buscan garantizar la competencia efectiva, proteger a los consumidores y fomentar la transparencia en la gestión de infraestructuras esenciales. Así, su impacto se extiende más allá de las compañías sancionadas, afectando al conjunto del mercado, a las dinámicas de inversión y a la regulación en el ámbito europeo e internacional. A continuación, se analiza cómo estas sanciones han influido en las empresas afectadas, en el sector de las telecomunicaciones y en otros mercados regulados.

9.1. Impacto de las sanciones en las empresas sancionadas

Las sanciones impuestas a los operadores de telecomunicaciones en España han tenido un impacto significativo en su estructura operativa, su reputación y sus estrategias empresariales. Estas multas no solo tienen un efecto punitivo sobre la empresa infractora, sino que también buscan disuadir futuras prácticas anticompetitivas y asegurar un mercado más justo y equitativo. En este contexto, es fundamental analizar cómo las empresas sancionadas, como AVATEL y Telefónica, han experimentado cambios en sus operaciones y su posición en el mercado a raíz de las resoluciones regulatorias

En el caso de AVATEL, aunque la multa de 1,81 millones de euros fuera reducida en un 40% tras el reconocimiento de responsabilidad y el pago anticipado (CNMC, 2025), el impacto en la empresa fue notable. Además de la sanción económica, AVATEL ha enfrentado desafíos financieros y operativos significativos. La empresa acumula una deuda que supera los 400 millones de euros y ha llevado a cabo el despido de aproximadamente 674 trabajadores en los últimos meses. Asimismo, ha intentado vender la compañía por 600 millones de euros, pero hasta la fecha no ha encontrado comprador (Pérez Bozal, 2025). Estos problemas financieros, sumados a la sanción de la CNMC, han afectado la reputación de AVATEL en el mercado, generando incertidumbre entre sus aproximadamente 700.000 clientes y afectando su posición competitiva en el sector de las telecomunicaciones (Sanz, 2025).

Por otra parte, Telefónica ha vuelto a ser castigada en otras ocasiones. Por ejemplo, en julio de 2023, la CNMC le volvió a multar con 5 millones de euros por incumplir los compromisos adquiridos tras la adquisición de DTS² en 2015. La infracción se debió a que Telefónica excluyó los contenidos de Fórmula 1 de su oferta mayorista de canales en 2021 y estableció cláusulas que permitieron la existencia de exclusivas de facto, vulnerando así las condiciones impuestas para preservar la competencia en el mercado (CNMC, 2023b). Esta sanción no solo representó un impacto económico directo, sino que también afectó la imagen de Telefónica como operador dominante en España. La reincidencia en el incumplimiento de compromisos previamente adquiridos puede erosionar la confianza de los consumidores y de otros actores del mercado en la empresa, obligándola a implementar medidas correctivas para alinearse con las normativas y evitar futuras sanciones.

² DTS es la empresa Distribuidora de Televisión Digital, S.A., conocida como Canal+.

Como se ha visto, más allá del impacto económico inmediato, estas multas pueden desencadenar consecuencias más amplias, como deterioro de la reputación, pérdida de confianza de clientes e inversores y desafíos financieros adicionales. Del mismo modo, desde la perspectiva de los inversores, las sanciones pueden traducirse en fluctuaciones en el valor bursátil de las empresas afectadas, lo que evidencia la importancia de mantener un cumplimiento riguroso de la regulación para preservar la estabilidad financiera y la confianza del mercado.

9.2. Impacto en el sector de las telecomunicaciones

El impacto de las sanciones impuestas por la CNMC no se limita exclusivamente a las empresas sancionadas, sino que también tiene implicaciones en la estructura y funcionamiento del sector de las telecomunicaciones en su conjunto. La regulación y el régimen sancionador han servido como herramientas para incentivar la competencia y corregir conductas que podrían perjudicar el desarrollo eficiente del mercado. A medida que las resoluciones sancionadoras se consolidan como mecanismo disuasorio, los distintos actores del sector han debido adaptarse a un entorno normativo más estricto, lo que ha influido en la forma en que se presta el servicio, en la evolución de las tarifas y en la inversión en infraestructura.

Uno de los efectos más notables de las sanciones en el sector es el refuerzo de la competencia. Casos como el de Telefónica han dejado claro que las prácticas restrictivas, como la negativa o el retraso en el acceso mayorista a infraestructuras, no serán toleradas por los organismos reguladores. Este tipo de sanciones han permitido que operadores alternativos, como Orange, Vodafone y MásMóvil, tengan mejores condiciones de acceso a la infraestructura crítica, favoreciendo una mayor diversidad de ofertas en el mercado (Moreno-Torres, 2024). A su vez, esto ha contribuido a la reducción de precios y a la mejora de la calidad del servicio para los consumidores finales, al garantizar que ningún operador pueda obtener ventajas indebidas por su posición dominante.

Otro aspecto relevante es el impacto de la regulación en la inversión en redes y nuevas tecnologías. Ante la mayor presión regulatoria, las grandes operadoras han intensificado sus inversiones en infraestructura para garantizar el cumplimiento de las exigencias normativas y evitar sanciones futuras. En este sentido, Telefónica y otros operadores han acelerado el despliegue de fibra óptica y la modernización de sus redes

de telecomunicaciones, un factor clave para la competitividad del sector y la expansión de servicios digitales en España (Marín Quemada, 2018).

Asimismo, las sanciones han fomentado una mayor transparencia en el sector, ya que las empresas ahora están obligadas a proporcionar información más precisa y detallada sobre sus operaciones. La obligación de suministrar información fiable a la CNMC ha llevado a que los informes y boletines estadísticos reflejen de manera más fiel la realidad del mercado, permitiendo una regulación más eficiente basada en datos actualizados y precisos (Otero Martín, 2023).

9.3. Comparación con sanciones en otros sectores y países

El régimen sancionador en el sector de las telecomunicaciones en España no es un fenómeno aislado, sino que se inscribe dentro de una tendencia más amplia de supervisión y control de los mercados regulados en la Unión Europea y en el ámbito internacional. Las sanciones impuestas a operadores de telecomunicaciones en España encuentran paralelismos en otras jurisdicciones, tanto dentro de la UE como en el Reino Unido, donde los reguladores han actuado contra prácticas anticompetitivas y abusos de posición dominante. Este fenómeno refleja un compromiso generalizado con la promoción de la competencia y el correcto funcionamiento de los mercados, asegurando que ninguna empresa utilice su posición para restringir la libre competencia o perjudicar a los consumidores.

Uno de los casos más representativos en el ámbito internacional es el del Reino Unido, donde la Ofcom, el regulador de telecomunicaciones, ha impuesto sanciones a operadores por prácticas restrictivas en el acceso mayorista a infraestructuras esenciales. Un ejemplo destacado es el caso de BT Group, que en 2017 fue sancionado con una multa de 42 millones de libras por incumplimientos en la provisión de acceso mayorista a líneas de alta velocidad a otros operadores (Reuters, 2017). Según la investigación de Ofcom, BT retrasó de manera sistemática la entrega de conexiones Ethernet de alta velocidad a empresas y operadores alternativos, incumpliendo con sus compromisos regulatorios. Esta conducta perjudicó la competencia en el sector y limitó la capacidad de crecimiento de otros proveedores de servicios de telecomunicaciones. Como parte de la resolución, BT tuvo que compensar económicamente a las empresas afectadas y modificar sus procedimientos internos para garantizar un acceso más justo y equitativo a su infraestructura.

En el ámbito europeo, existen múltiples ejemplos de sanciones similares en el sector de telecomunicaciones. En Francia, la *Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* (ARCEP) ha tomado medidas contra Orange por abuso de posición dominante en el mercado de fibra óptica. En 2020, la ARCEP sancionó a Orange con 350 millones de euros por prácticas que impedían el acceso en igualdad de condiciones a su red de fibra óptica por parte de operadores competidores (EFE, 2015). Este caso guarda similitudes con la sanción impuesta en España a Telefónica por restricciones en el acceso mayorista a su infraestructura de obra civil (SNC/DTSA/007/21, 2022), lo que demuestra un esfuerzo conjunto por parte de los reguladores europeos para garantizar la equidad en el acceso a infraestructuras esenciales.

A nivel de la Unión Europea, la Comisión Europea ha jugado un papel clave en la supervisión del sector de las telecomunicaciones. En 2018, la Comisión impuso a Google una multa récord de 4.340 millones de euros por abuso de posición dominante relacionado con su sistema operativo Android (Comisión Europea, 2018). Aunque este caso no involucra directamente a operadores de telecomunicaciones, demuestra la voluntad de las instituciones europeas de intervenir cuando se detectan prácticas que restringen la competencia y afectan a la estructura del mercado digital.

Estos ejemplos internacionales evidencian que los problemas derivados de las restricciones en el acceso a infraestructuras esenciales y las prácticas anticompetitivas en el sector de telecomunicaciones no son exclusivos de España. Las sanciones impuestas en diversos países reflejan una política regulatoria común en la Unión Europea y el Reino Unido, cuyo objetivo es asegurar la equidad en el acceso a los mercados, proteger a los consumidores y fomentar la competencia. Además, la existencia de sanciones en diferentes jurisdicciones refuerza la idea de que la supervisión regulatoria y el régimen sancionador son herramientas efectivas para corregir conductas perjudiciales y mantener un entorno de mercado equilibrado y dinámico.

CONCLUSIONES

Tras realizar un profundo análisis normativo y práctico sobre la potestad reguladora y sancionadora de la Administración Pública en el sector de las telecomunicaciones en España, podemos concluir que la regulación actual, encabezada por la Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones, y el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas, ha contribuido significativamente a configurar un mercado más competitivo, transparente y orientado a la protección efectiva de los derechos de los usuarios finales.

En primer lugar, se observa que la eficacia del régimen sancionador y regulador es determinante para mantener el equilibrio competitivo en el mercado de las telecomunicaciones. Los casos específicos estudiados a lo largo de este trabajo, como AVATEL y Telefónica, son claros ejemplos de cómo la aplicación concreta del régimen sancionador permite corregir y prevenir prácticas contrarias a la normativa, garantizando la transparencia en el mercado y el respeto a los derechos de los consumidores. En concreto, el caso AVATEL mostró la importancia crítica de garantizar la transparencia en la información suministrada por los operadores, especialmente cuando se trata de obligaciones fundamentales derivadas de la regulación sectorial. Por otra parte, el caso Telefónica puso de relieve cómo prácticas como la denegación o retraso injustificado en el acceso mayorista pueden generar desequilibrios significativos en el mercado, afectando directamente la competencia efectiva.

Además, se destaca especialmente el rol crucial que desempeñan los organismos reguladores, particularmente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Estos órganos no solo son responsables de aplicar sanciones adecuadas, sino también de llevar a cabo una continua vigilancia e intervención para prevenir conductas anticompetitivas antes de que produzcan efectos significativos en el mercado. La capacidad de estos reguladores para anticiparse y responder eficazmente a las infracciones depende en gran medida de su autonomía funcional y presupuestaria, así como del desarrollo de una sólida experiencia técnica y jurídica.

Asimismo, se demuestra que uno de los principales logros de la regulación actual es su capacidad de adaptación frente al vertiginoso desarrollo tecnológico. El despliegue de redes de muy alta capacidad, la extensión de la fibra óptica y la implementación de la tecnología 5G representan claros ejemplos de cómo una regulación adecuada puede facilitar inversiones estratégicas y fomentar la innovación tecnológica. No obstante, estos

avances suponen también desafíos regulatorios constantes que exigen un esfuerzo de adaptación permanente, especialmente ante nuevas realidades tecnológicas.

En este sentido, consideramos que la independencia del regulador es clave para preservar la eficacia de la regulación. Como se ha señalado en la doctrina, organismos reguladores independientes como la CNMC aportan credibilidad y transparencia al mercado, características esenciales para atraer inversión y fomentar la competencia efectiva (Marín Quemada, 2018).

Por otro lado, es importante destacar el impacto económico y social positivo que genera una regulación efectiva del sector de telecomunicaciones. No solo garantiza el acceso universal a servicios de calidad y a precios asequibles, sino que también impulsa el desarrollo económico, el empleo y la cohesión social y territorial. En particular, la regulación que fomenta la cobertura de banda ancha en zonas rurales y menos pobladas es esencial para reducir la brecha digital, lo que, en última instancia, contribuye también a objetivos medioambientales y sociales más amplios.

Finalmente, se concluye que es esencial mantener un enfoque regulador flexible pero firme, capaz de adaptarse a nuevas realidades tecnológicas y de mercado sin perder su efectividad. La experiencia comparada de otros países y sectores regulados puede servir como referencia valiosa para futuras reformas, asegurando así que España continúe avanzando hacia un modelo regulatorio moderno, eficiente y alineado con las mejores prácticas internacionales. En definitiva, la regulación y potestad sancionadora de la Administración Pública en telecomunicaciones han mostrado una notable evolución y eficacia, pero continúan demandando una vigilancia y adaptación constantes para afrontar con éxito los desafíos futuros y asegurar un entorno competitivo, innovador y centrado en los derechos del consumidor.

BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Constitución Española. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones. BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013.

Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones. BOE núm. 155, de 29 de junio de 2022.

Real Decreto 1125/2024, por el que se regulan la organización y los instrumentos operativos para la Administración Digital de la Administración del Estado. BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2024.

Directiva (UE) 2018/1972, de 11 de diciembre, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas. DOUE.

2. JURISPRUDENCIA O RESOLUCIONES

CNMC. (2022, 10 de febrero). *Resolución del procedimiento sancionador incoado contra Telefónica de España, S.A.U. por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso a la infraestructura de obra civil (SNC/DTSA/007/21)*.

CNMC. (2025, 16 de enero). *Resolución del procedimiento sancionador incoado a AVATEL Telecom S.A. por el incumplimiento de la obligación de suministro de información requerida por la CNMC (SNC/DTSA/005/24)*.

Comisión Europea. (2018, 18 de julio). *Decisión de la Comisión Europea en el caso Google Android (COMP/AT.40099)*. Recuperado de https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40099/40099_9993_3.pdf

3. OBRAS DOCTRINALES

- Burzaco Samper, M. et al. (2019). *Fundamentos, organización y régimen jurídico de las administraciones públicas* (2ª ed.). Dykinson, S.L.
- Fernando Pablo, M. (2014). *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*. *Ars Iuris Salmanticensis*, 2, 132-149. Universidad de Salamanca. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2014/05/10/pdfs/BOE-A-2014-4950.pdf>
- Herdero Campo, M. T. (2019). *Directiva (UE) 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas*. *Ars Iuris Salmanticensis*, 7, 260-264. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lefebvre, F. (Ed.). (2024). *Memento Práctico: Administrativo. Procedimientos y Recursos*. Lefebvre-El Derecho.
- Lefebvre, F. (Ed.). (2024). *Memento Práctico: Contratación Pública. Abogacía del Estado*. Lefebvre-El Derecho.
- Marín Quemada, J. M. (2018). *La CNMC: cinco años favoreciendo el correcto funcionamiento de los mercados y la competitividad de la economía española*. *Revista ICE Regulación de Mercados y Competencia*, (905), 59-71. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Recuperado de <https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/download/6726/6672/6874>
- Moreno-Torres Gálvez, A. (2024). *25 años de la liberalización del sector de las telecomunicaciones*. *Economía Industrial*, 431, p.176-177
- Nuño Jiménez, I. (2016). *Derecho Administrativo Sancionador. Principios de la Potestad Sancionadora*. GABILEX, (5), marzo.
- Otero Martín, J. D. (2023). *Regulación del sector de las comunicaciones electrónicas y de los mercados digitales: pasado, presente y futuro*. *Estudios sobre la Economía Española* 2023/16. Fedea.
- Santamaría Pastor, J. A. (2018). *Principios de Derecho Administrativo General II* (5ª ed.). Iustel.

Tomé Domínguez, P. M. (2022). *Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones*. *Ars Iuris Salmanticensis*, 10, 158-165. Ediciones Universidad de Salamanca.

4. RECURSOS DE INTERNET

Centro de Estudios de Empleo Público. (2022). *Resumen Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones*. *Gestioneestado.com*. Recuperado de <https://gestioneestado.com/wp-content/uploads/NUEVA-LGTel.pdf> el 12 de marzo de 2025.

CNMC. (2021, 27 de mayo). *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*. Recuperado de https://www.cnmc.es/sites/default/files/3552690_4.pdf el 12 de marzo de 2025.

CNMC. (2022, 24 de febrero). *La CNMC sanciona a Telefónica con 3 millones de euros por incumplir sus obligaciones en materia de acceso a sus infraestructuras* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-telefonica-marco-20220224>

CNMC. (2023a, 12 de junio). *La CNMC actualiza el marco regulador para el acceso a los postes y canalizaciones de Telefónica* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cnmc.es/prensa/actualizacion-MARCo-postes-20230612>.

CNMC. (2023b, 31 de julio). *La CNMC multa a Telefónica con 5 millones por incumplir de nuevo los compromisos aceptados en su fusión con DTS* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-telefonica-dazn-20230731>

CNMC. (2025, 6 de febrero). *La CNMC sanciona a AVATEL Telecom por no aportar información requerida* [Comunicado de prensa]. Recuperado de <https://www.cnmc.es/prensa/sanciona-avatel-telecom-no-aportar-informacion-20250206>

Comisión Europea. (2018, 18 de julio). *Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of*

Google's search engine [Comunicado de prensa]. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_18_4581

Comisión Europea. (n.d.). Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas (BEREC). Recuperado de <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/body-european-regulators-electronic-communications#:~:text=La%20misi%C3%B3n%20del%20RECE%20es,autoridades%20nacionales%20a%20escala%20europea> el 21 de enero de 2025.

EC Brands. (2021, 11 de abril). *Evolución de las telecomunicaciones y tecnología en España. El Confidencial*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/empresas/2021-04-11/evolucion-telecomunicaciones-tecnologia-espana-bra_3006032/

EFE. (2015, 17 de diciembre). *Multa récord de 350 millones a Orange por su posición dominante en Francia*. *ElEconomista.es*. Recuperado de <https://www.eleconomista.es/tecnologia/noticias/7227260/12/15/Multa-record-de-350-millones-a-Orange-por-su-posicion-dominante-en-Francia.html>

FACUA. (2022, 28 de febrero). *La CNMC sanciona a Telefónica con 3 millones de euros por denegar el acceso a sus infraestructuras*. Recuperado de <https://facua.org/noticias/la-cnmc-sanciona-a-telefonica-con-3-millones-de-euros-por-denegar-el-acceso-a-sus-infraestructuras/>

Pérez Bozal, P. (2025, 11 de febrero). *AVATEL, en problemas: La teleco no consigue comprador y es señalada por la CNMC*. *El Cierre Digital*. Recuperado de <https://elcierredigital.com/investigacion/avatel-problemas-teleco-no-consigue-comprador-senalada-cnmc>

Reuters. (2017, 27 de marzo). *BT fined record 42 million pound for business-line installation errors*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/world/bt-fined-record-42-million-pound-for-business-line-installation-errors-idUSKBN16Y0K5/>

Sanz, J. (2025, 6 de febrero). *AVATEL sancionada por la CNMC y en situación crítica con 700.000 clientes en el aire*. *ADSLZone*. Recuperado de <https://www.adslzone.net/noticias/operadores/avatel-sancion-cnmc-situacion-critica-700000-clientes/>

Sweney, M. (2017, 27 de marzo). *BT fined £42m over delays to high-speed cable installation*. The Guardian. Recuperado de <https://www.theguardian.com/business/2017/mar/27/bt-fined-42m-over-delays-to-high-speed-cable-installation>

Tirant lo Blanch. (2025, 7 de febrero). *Información inexacta | Multa de la CNMC a AVATEL Telecom*. Tirant Prime. Recuperado de <https://prime.tirant.com/es/actualidad-prime/informacion-inexacta-multa-de-la-cnmc-a-avatel-telecom/>

Unión Europea. (2003). *Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas: Un marco regulador armonizado para el sector de las telecomunicaciones*, EUR-Lex. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:124216&frontOfficeSuffix=%2F> a 20 de enero de 2025.