



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones con la Sociedad Civil
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 1194/2022

Asunto: Deficiencias telefonía móvil e internet en zona rural / Resolución

Centro directivo: Consejería de Movilidad y Transformación Digital

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1194/2022**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja eran las deficiencias en la cobertura de telefonía móvil e internet en amplias zonas del municipio de Pedralba de la Pradería (Zamora) y en particular, en la localidad de Rihonor de Castilla.

Según manifestaciones del autor de la queja, Rihonor de Castilla es una pequeña población de la provincia de Zamora situada sobre la misma “Raya”. En el lado portugués, a menos de 500 metros de distancia, se encuentra la localidad hermana de Rionor, “de tal forma que se podría afirmar que se trata de una única aldea con un barrio a cada lado de la frontera”.

En el pueblo portugués, sus habitantes gozan de un buen servicio de telefonía, internet y televisión, prestados por medio de equipos de antenas modernos y actualizados; en cambio, en el lado español, la empresa concesionaria, Movistar, mantiene una antena obsoleta que apenas llega a prestar servicio 3G y con amplias zonas de “sombra” que parecen encontrar su justificación en el escarpado relieve del terreno.

En su opinión, ver a los vecinos portugueses (como decimos, a menos de quinientos metros) utilizar con normalidad sus teléfonos móviles o relacionarse fluidamente con sus Administraciones a través de internet, “resulta cuando menos frustrante, y no falta quien está pensando en establecerse al otro lado de la Raya por una simple cuestión de servicios”.

Analizado tanto el contenido de la reclamación como la información remitida por esa Consejería, debemos manifestar, en primer lugar, que, a nuestro juicio, mejorar



aspectos relativos a las telecomunicaciones en las zonas rurales justifica la intervención de esta Procuraduría en los términos de la presente resolución.

Dicho lo cual, tenemos que dejar patente, como ya hemos hecho en ocasiones anteriores y como cuestión previa, que la materia de telecomunicaciones es de exclusiva competencia estatal, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.21 CE y en los artículos 149.1.1º y 149.1.13 del mismo texto, referidos estos últimos a competencias de carácter transversal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y para la determinación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el servicio de telefonía móvil, conforme a las Directivas comunitarias y a la normativa nacional vigente, no se encuentra incluido dentro del denominado Servicio Universal de Telecomunicaciones, entendido este como el conjunto de obligaciones de servicio público en materia de telecomunicaciones, que comprende el conjunto de servicios cuya prestación se garantiza a todos los usuarios finales que lo soliciten, con independencia de su localización geográfica o del lugar en el que residan, con una calidad determinada y a un precio asequible; asegurando a cualquier usuario, con independencia de su localización geográfica, el derecho a obtener una conexión fija que permita comunicación de voz, fax y conexión a internet con una velocidad de 10 Mbps. debiendo permitir la conexión, conforme a lo dispuesto por el artículo 25.1 a) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, *“realizar comunicaciones de voz, fax y datos, a velocidad suficiente para acceder de forma funcional a internet”*, pudiendo actualizar el Gobierno la velocidad citada *“de acuerdo con la evolución social, económica y tecnológica, y las condiciones de competencia en el mercado, teniendo en cuenta los servicios utilizados por la mayoría de los usuarios”*.

No incluye este servicio, en cambio, el de telefonía móvil ni la conexión a internet a velocidad superior a 10 Mbps.

En otras palabras, en la actualidad no existe un derecho absoluto a utilizar la telefonía móvil con independencia de la localización geográfica del usuario. Por ello, de momento, conforme a la legalidad vigente, no es exigible una cobertura de telefonía móvil para todo el territorio nacional.

El operador designado por el Estado para cumplir las obligaciones incluidas en el Servicio Universal es Telefónica (Movistar) y corresponde al Estado velar por el cumplimiento de la obligación de prestar el servicio a cualquier ciudadano que lo solicite, con independencia de su localización geográfica, con una calidad predeterminada y a un precio asequible. No obstante el operador puede elegir la solución más eficiente para



prestar ese servicio; se trata, por lo tanto, de un asunto privado que compete a las empresas operadoras de telefonía móvil, empresas que actúan con criterios de rentabilidad económica y de acuerdo con sus propias estrategias técnicas y comerciales.

Por ello donde no llegan las redes terrestres, por no ser rentable extenderlas hasta esos puntos, las operadoras ofrecen a los solicitantes como solución para prestar el servicio universal en las condiciones antes citadas, la tecnología satelital, en ocasiones, sufragada por los usuarios finales.

Ahora bien, aunque la Junta de Castilla y León en base a la atribución de competencias al Estado no puede imponer a las operadoras de telecomunicaciones la obligación de prestar ningún servicio, la Administración autonómica, principalmente, y, por lo que se refiere al medio rural, las Diputaciones provinciales y, en menor medida, los Ayuntamientos, pueden y deben coadyuvar, realizando actuaciones mediadoras con las operadoras privadas para alcanzar el objetivo último de acceso universal a las telecomunicaciones en unas condiciones mínimas de calidad y operabilidad con independencia del lugar en el que residan los ciudadanos que las demandan.

Resulta destacable que los servicios de telefonía e internet son servicios imprescindibles en nuestra sociedad actual para la vida cotidiana, así como para el desarrollo de cualquier actividad económica o comercial e, incluso, para las relaciones entre la Administración pública y los particulares.

Este último extremo queda patente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, al estructurar en varios niveles la obligación de los particulares de utilizar medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas, exigiendo taxativamente su empleo “*para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo*”, en concreto, a todas las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica, al presumir el legislador que toda organización con vocación de intervenir en el mercado tiene, sin distinción alguna, medios y capacidad para relacionarse electrónicamente. Además, la Ley permite, además, que las Administraciones públicas puedan ampliar reglamentariamente el ámbito anterior, como suelen hacer, por otra parte, con cierta frecuencia tanto la Administración General del Estado como la Administración autonómica, para establecer la obligación de relacionarse con ellas o de presentar determinados documentos a través de medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Cabe señalar también que la Estrategia de Comercio minorista y rural de Castilla y León 2024-2027 ha puesto de manifiesto que en Castilla y León hay 939 localidades que carecen de establecimientos comerciales, afectando a 85.541 habitantes,



prácticamente todos ellos en el mundo rural. Este documento recoge expresamente que *“la corrección de las debilidades y desequilibrios detectados en la prestación de este servicio de primera necesidad, con el objetivo último de generar actividad y empleo en los pueblos y fijar población, parte, necesariamente, de una adecuada prestación de los servicios de internet y telecomunicaciones, en particular, de la telefonía móvil”*. Lo que nos lleva a determinar que esa administración autonómica es plenamente consciente de la trascendencia de contar con dichos servicios especialmente en el medio rural.

A las dificultades, ya enunciadas, para establecer y desarrollar una actividad comercial o económica y sustanciar los trámites administrativos oportunos por medios electrónicos con las diversas Administraciones competentes, cabe añadir -lo que resulta de mayor importancia aun- las indudables ventajas que supondría la extensión de estos servicios de telecomunicaciones en el medio rural para contribuir a la mejor prestación de servicios públicos, tales como la sanidad o educación, el acceso por el ciudadano a la Administración y trámites tributarios, el abaratamiento y la gestión de sus suministros básicos que se deriva de que el ciudadano pueda optar por la facturación y relación por medios electrónicos; por no hablar del acceso a los trámites bancarios, cada vez más complejo e dificultosos en el medio rural debido al cierre de oficinas y sucursales bancarias.

La ausencia o insuficiente calidad en el acceso a los servicios de internet y telefonía móvil en el medio rural atenta contra la propia igualdad de los ciudadanos, enfrentados cada vez más en estos enclaves rurales a las dificultades que suponen no solo la despoblación y el envejecimiento de la población, la disminución, en definitiva, de la masa crítica necesaria para la prestación de unos servicios públicos de calidad, sino también a las derivadas de los obstáculos añadidos por la ausencia de unas condiciones adecuadas de acceso y cobertura de internet o telefonía móvil, para el acceso o el desarrollo, en su caso, de actividades económicas.

El preámbulo de la citada Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, establece que las telecomunicaciones constituyen uno de los sectores más dinámicos de la economía y uno de los que más pueden contribuir al crecimiento, la productividad, el empleo y, por tanto, al desarrollo económico y al bienestar social, afectando directamente al círculo de protección de los intereses generales.

En la nueva sociedad digital quienes no tienen acceso a internet no sólo ven limitadas sus oportunidades de prosperar económicamente, de encontrar un empleo o de desarrollar sus relaciones sociales, sino que afrontan además serias dificultades para ejercer plenamente derechos tan básicos como la educación, la salud, el acceso a la vivienda o a la cultura. Se trata pues de una nueva forma de exclusión social. En la



sociedad de la información quienes carecen de estos medios están llamados a integrar un nuevo colectivo de marginalidad y exclusión social.

En Castilla y León por sus características físicas y demográficas esa finalidad adquiere especial relevancia y todavía más si la conectamos con el mundo rural, suponiendo además un instrumento que puede tener indiscutible valor para luchar contra uno de los principales problemas de la Comunidad, como es la despoblación, que afecta, de forma especial, al ámbito rural y sensiblemente al de la provincia de Zamora.

La fragmentación municipal, así como la despoblación, el envejecimiento de la población, su dispersión territorial o el número de núcleos de población en cada municipio son factores bien conocidos que contribuyen de forma decisiva a diferenciar a nuestra Comunidad Autónoma de la mayor parte de las regiones de España, factores que obligan al legislador y al resto de los poderes y administraciones de la Comunidad a enfrentarlos desde múltiples perspectivas, entre las que se halla la prestación de los servicios públicos a la población que reside en el medio rural.

Con independencia de que la comarca de Sanabria, donde está ubicado el municipio de Pedralba de la Pradería, acumule dos años consecutivos sin perder población por primera vez en una serie histórica iniciada en 1998, especialmente a consecuencia del empadronamiento de población flotante estival, no puede impedir que se tenga en cuenta que la provincia de Zamora volvió a colocarse en 2023 en el segundo lugar del listado de territorios que han perdido más población, superada únicamente por la provincia de Jaén. Lo que pone aún más de relieve la necesidad de la intervención pública para resolver cualquier situación de déficit de servicios, entre los que se contabilizan los de telefonía e internet.

También es necesario subrayar que en este caso el déficit de servicios de telecomunicaciones se percibe de una manera más patente, si cabe, en este caso al observar los habitantes de Rihonor de Castilla diariamente, como se nos ha hecho saber, las mejores condiciones en que se presta estos servicios a los habitantes del país vecino, residentes, al fin y al cabo, a pocos centenares de metros. La señalada desigualdad de la localidad objeto de esta queja (y en general de todo su municipio) le está privando de un medio hoy necesario para progresar.

Consciente esta Procuraduría de las limitaciones competenciales en la materia que afectan a la Administración autonómica ya considerada al inicio de esta Resolución, entendemos, no obstante, que ha de desarrollar una actividad que coadyuve con la Administración central y las compañías operadoras de telecomunicaciones con objeto de que sean extendidas las redes de banda ancha y la telefonía móvil a las poblaciones concernidas por la queja y, en general, a todas de la Comunidad Autónoma, con



independencia de su localización geográfica y del número de habitantes con los que cuenten.

Aunque los operadores ofrecen una cobertura de la práctica totalidad del territorio nacional, a diferencia de lo que ocurre en el caso de la telefonía fija, como hemos señalado, no existe una obligación de cobertura universal en la telefonía móvil, pues en el momento actual, la telefonía móvil no tiene la consideración de "servicio universal" que deban prestar los operadores de telefonía móvil.

No obstante, para áreas territoriales en las que no exista y quiera garantizarse una cobertura, en ocasiones se opta por la celebración de convenios entre los operadores y las Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Diputaciones, o Comunidades Autónomas) para extender el servicio a más territorio.

En relación con la cobertura de internet donde no llegan las redes terrestres, esa Consejería debería impulsar la dotación de infraestructuras que permitan la universalidad del acceso a internet en el medio rural, mediante, entre otras medidas, planes de extensión de cobertura de las redes terrestres de banda ancha en zonas que no disponen de ella, implicando a las operadoras, así como diseñar programas de ayudas a los ciudadanos solicitantes para adquirir los equipos necesarios, como las antenas parabólicas que se precisan para la conexión satelital.

No obstante, cabe señalar que las últimas convocatorias de ayudas efectuadas para la extensión de banda ancha, así como su tramitación y gestión, han correspondido en exclusiva al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, quien ha establecido un modelo de concesión de este tipo de ayudas de manera que únicamente la Administración del Estado puede efectuar su convocatoria.

Buena parte de los problemas se solucionarían, desde la perspectiva del acceso a la telefonía móvil y a internet de banda ancha en el ámbito rural actualizando, desde el punto de vista legal, las ya obsoletas previsiones del servicio universal de telecomunicaciones establecidas por la Ley General de Telecomunicaciones que, como ya hemos señalado, exige que todos los ciudadanos tengan acceso solo a una serie de servicios "*con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible*", pues, en efecto, en la actualidad, en cuanto a internet se refiere, el servicio universal aludido exige, tan solo, comunicaciones de datos en banda ancha a una velocidad no inferior a 1 Mbps; lo que es un indicador técnico claramente superado por la evolución tecnológica y manifiestamente insuficiente, en todo caso, desde la perspectiva socioeconómica actual vigente, máxime cuando la telefonía móvil ni siquiera está incluida.



Por ello, desde la Procuraduría hemos de poner de manifiesto la necesidad de actualizar la velocidad garantizada en el servicio universal (a través de la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones), puesto que la garantía de 1 Mbps de velocidad no se ajusta en absoluto a la evolución social y tecnológica actual, sin que prácticamente existan en el mercado ofertas comerciales inferiores a la prestación de 100 Mbps de velocidad.

En cuanto al servicio de telefonía móvil, volvemos a recordar que, a diferencia de la fija, no se encuentra en este momento incluida en el servicio universal, por lo que queda en manos de las compañías privadas operadoras del servicio su posible extensión a territorios que no consideren rentables y, por tanto, los ciudadanos a merced de la voluntad de dichas compañías en zonas rurales. Entendemos, por ello, que sería necesaria una regulación formal del concepto de “fallo de mercado”, que posibilitaría en esta materia que las administraciones públicas pudieran actuar libremente en aquellos lugares donde las operadoras no llegarían jamás siguiendo criterios de estricta rentabilidad.

Por último, es necesario destacar que sobre este mismo asunto hemos dirigido también una Resolución a la Diputación Provincial de Zamora.

En definitiva, dentro de ese limitado marco de actuación, en virtud de todo lo expuesto y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que en aplicación del principio de coordinación esa Consejería, en colaboración con la Diputación Provincial de Zamora, realice un estudio amplio y detallado que permita diagnosticar con la mayor precisión posible la situación real del municipio objeto de la queja y, en su caso, de toda la provincia, identificando adecuadamente los servicios que precisan mejora o implementación.

SEGUNDA: Que se plantee, en el caso de no haberse efectuado ya, ante los órganos competentes de la Administración central la conveniencia de modificar la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y la normativa concordante, en los términos que lo hemos hecho en ocasiones anteriores, a fin de que, entre otros aspectos, se incluya dentro del servicio universal el acceso a la telefonía móvil, y que se proceda a actualizar la velocidad de internet garantizada por dicho servicio a 30 Mbps, que se eliminen barreras y que se posibilite que las administraciones públicas puedan actuar libremente en aquellos lugares donde las operadoras, previsiblemente, no llegarían jamás siguiendo criterio de estricta rentabilidad económica, como es el caso de la localidad a que se refiere este expediente.



TERCERA: Que esa Consejería se dirija a los operadores de telefonía móvil con la finalidad de que se incluya al Ayuntamiento de Pedralba de la Pradería y en particular a la localidad de Rihonor de Castilla en sus planes de mejora de cobertura si no lo ha hecho ya.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Movilidad y Transformación Digital en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López