RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR INCOADO A LA ENTIDAD FREEDOM CONEXION GROUP S.L. POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICACIÓN AL REGISTRO DE OPERADORES ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 6.2 DE LA LEY 11/2022 DE 28 DE JUNIO GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

(SNC/DTSA/111/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente
D. Ángel García Castillejo

Consejeros
D. Josep Maria Salas Prat
D. Carlos Aguilar Paredes
Dª. María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario
D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025

Vista la Propuesta de resolución de la instructora, junto con las alegaciones presentadas y el resto de las actuaciones practicadas en el expediente sancionador de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada y en virtud de la función establecida en el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria, ha dictado la siguiente resolución basada en los siguientes:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES DE HECHO 3

PRIMERO. – Escrito de denuncia 3

SEGUNDO. - Apertura de diligencias previas IFP/DTSA/023/24 y requerimiento de información a FREEDOM CONEXION 3

TERCERO. – Notificación fehaciente e inscripción en el Registro de Operadores de la CNMC 3

CUARTO. – Declaración de confidencialidad 4

QUINTO. – Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador SNC/DTSA/111/24 y archivo de las diligencias previas IFP/DTSA/023/24 4

SEXTO. – Requerimiento de información a FREEDOM CONEXION 4

SÉPTIMO. – Propuesta de Resolución ..... ¡Error! Marcador no definido.

OCTAVO. - Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución 5

NOVENO. - Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción 6

II. HECHOS PROBADOS 7

ÚNICO. FREEDOM CONEXION realizó actividades de comunicaciones electrónicas entre el 17 de diciembre de 2020 y el 8 de octubre de 2024 sin notificar su actividad al Registro de Operadores 7

III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMIENTALES 8

Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para resolver el presente procedimiento sancionador 8

Segundo. Sobre la ley aplicable al presente procedimiento 10

IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES 10

Primero. Tipificación de los Hechos Probados 10

Segundo. Culpabilidad en la comisión de la infracción 15

Tercero. Terminación del procedimiento y reducción de la sanción 16

RESUELVE 17

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Escrito de denuncia

Con fecha 26 de agosto de 2024, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la Subdirección General de Atención al Usuario de Telecomunicaciones de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (SETID), en el que dio traslado de la reclamación de un usuario presentada contra la entidad FREEDOM CONEXION GROUP S.L. (FREEDOM CONEXION) (folios 16 a 30 del expediente administrativo).

Concretamente, con fecha 22 de mayo de 2024 el usuario denunció la deficiente prestación de un servicio de acceso a internet a lo largo de cuatro años, la facturación incorrecta y el corte del servicio (folios 19 a 30). Del contenido de esta reclamación y de las pruebas aportadas, se podía deducir que la entidad FREEDOM CONEXION podría estar prestando un servicio de acceso a Internet sin haber notificado dicha circunstancia al Registro de Operadores de comunicaciones electrónicas.

SEGUNDO.- Apertura de diligencias previas IFP/DTSA/023/24 y requerimiento de información a FREEDOM CONEXION

Mediante escrito de la Directora de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC de fecha 18 de septiembre de 2024, se informó a FREEDOM CONEXION de la apertura de un periodo de actuaciones previas IFP/DTSA/023/24, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), con el fin de analizar los hechos puestos de manifiesto y la conveniencia o no de iniciar el correspondiente procedimiento administrativo (folios 34 a 35).

Asimismo, a través de dicho escrito, se realizó a FREEDOM CONEXION un requerimiento de información, para la determinación y conocimiento de los hechos denunciados. Con fecha 26 de septiembre de 2024, FREEDOM CONEXION contestó al referido requerimiento de información (folios 42 a 60).

TERCERO.- Notificación fehaciente e inscripción en el Registro de Operadores de la CNMC

Tras presentar la notificación con la documentación correspondiente a determinadas actividades de comunicaciones electrónicas el día 8 de octubre de 2024, al día siguiente (9 de octubre de 2024) se procedió a la inscripción de

FREEDOM CONEXION en el Registro de Operadores, como persona autorizada para el suministro de una red pública de comunicaciones electrónicas basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común y la prestación del servicio de proveedor de acceso a Internet (folios 115 a 159)[1].

CUARTO.- Declaración de confidencialidad

En fecha 30 de octubre de 2024, fue declarada la confidencialidad de determinada información aportada durante el expediente de información previa (IFP/DTSA/023/24), por afectar al secreto comercial o industrial del interesado o a datos de carácter personal (folios 61 a 63).

QUINTO.- Acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador SNC/DTSA/111/24 y archivo de las diligencias previas IFP/DTSA/023/24

El 19 de diciembre de 2024 la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acordó la incoación del presente procedimiento sancionador contra FREEDOM CONEXION, como presunto responsable directo de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 106.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), consistente en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de Operadores establecida en el artículo 6.2 de dicha ley, y archivar el expediente de diligencias previas con núm. IFP/DTSA/023/24 (folios 1 a 13).

Concretamente, en dicho acuerdo se señaló que, de la información analizada en el marco del expediente de actuaciones previas, se desprendían indicios de que FREEDOM CONEXION habría estado presuntamente explotando una red pública de comunicaciones electrónicas basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común y prestando el servicio de comunicaciones electrónicas de proveedor de acceso a Internet de manera ininterrumpida sin notificarlo fehacientemente y sin estar inscrita para ello en el Registro de Operadores, al menos, en el período comprendido entre el 17 de diciembre de 2020 y el 8 de octubre de 2024.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 64.2, apartados b) y d), de la LPAC, se propuso como sanción a imponer a Freedom Conexion una multa de dos mil quinientos euros (2.500€), por la presunta comisión de la infracción administrativa referida.

[1] Expediente número RO/DTSA/0743/24.

En el referido acto se acordó, asimismo, la incorporación al presente expediente de la documentación obrante en el expediente IFP/DTSA/023/24, el traslado de las actuaciones del citado expediente a la instructora nombrada (folios 1 a 13 y 16 a 63), así como la notificación al interesado[2].

SEXTO.- Requerimiento de información a FREEDOM CONEXION

Mediante escrito de fecha 10 de febrero de 2025 se requirió a FREEDOM CONEXION copia de las cuentas anuales auditadas y, en su caso, presentadas ante el Registro Mercantil, del último ejercicio de su actividad (folios 66 y 67).

Con la misma fecha, el día 10 de febrero de 2025, FREEDOM CONEXION remitió a esta Comisión la información requerida (folios 68 a 79).

SÉPTIMO.- Propuesta de Resolución sancionadora

De conformidad con los artículos 82, 89 y 90 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) y del artículo 114.2 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), con fecha 03 de julio de 2025, se notificó a FREEDOM CONEXION (folio 185) la propuesta de resolución del presente procedimiento sancionador (folios 160 a 176).

Junto a la propuesta de resolución se remitió a FREEDOM CONEXION una relación de los documentos obrantes en el procedimiento tramitado (folios 178 a 183), a fin de que, si a su derecho interesase, pudiera obtener copia de los que estime convenientes, se le otorgó el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 114.2 LGTel para formular las alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimara pertinentes y se le informó de las reducciones de sanción previstas en el artículo 85 de la LPAC. Asimismo, se le remitió un formulario de reconocimiento de responsabilidad y pago voluntario de sanciones por el que acogerse a las reducciones de sanción previstas en el mencionado artículo 85 de la LPAC (folio 177).

En la mencionada propuesta de resolución el órgano instructor propone lo siguiente:

[2] El acuerdo citado fue notificado a Freedom Conexion en fecha 20 de diciembre de 2024 (folios 14 y 15).

Primero. -Que se declare responsable directa a la entidad FREEDOM CONEXION GROUP, S.L. de la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 106.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistente en el incumplimiento en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de Operadores establecida en el artículo 6.2 de dicha ley.

Segundo. - Que se imponga a FREEDOM CONEXION GROUP, S.L. una sanción por importe de dos mil trescientos (2.300) euros.

Tercero. -FREEDOM CONEXION GROUP, S.L. deberá asimismo satisfacer la tasa general de operadores desde el año 2020, en caso procedente, tras la presentación de la declaración de ingresos brutos de explotación de los ejercicios correspondientes.

OCTAVO.- Cierre de instrucción y elevación del procedimiento al órgano competente para su resolución

Con fecha 04 de julio de 2025 (folio 186), la instructora del procedimiento ha remitido a la Secretaría del Consejo de la CNMC la Propuesta de Resolución junto con el resto de los documentos y alegaciones que conforman el expediente administrativo.

NOVENO.- Reconocimiento de responsabilidad y pago anticipado de sanción

Con fecha 16 de julio de 2025 FREEDOM CONEXION remitió cumplimentado correctamente el formulario por el que reconoce expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción grave en los términos de la propuesta de resolución y su voluntad de pagar anticipadamente la sanción, por lo que solicita la emisión del correspondiente modelo de ingresos no tributarios acogiéndose de esta forma a los descuentos previstos en el artículo 85 de la LPAC (folios 187 a 190).

Con fecha 22 de julio de 2025 el Secretario del Consejo de la CNMC remitió a FREEDOM CONEXIÓN carta de pago Modelo de Ingresos no Tributarios (069) correspondiente a la multa propuesta reducida en un 40% (folios 191 a 196).

Con fecha 23 de julio de 2025 ha tenido entrada en el Registro electrónico de esta Comisión un escrito por el que FREEDOM CONEXION comunica haber realizado el pago de mil trescientos ochenta euros (€ 1.380), lo que supone el importe de la sanción propuesta en el acuerdo de incoación reducida en un 40%. Asimismo, la mencionada entidad aporta un justificante del pago realizado. (folios 197 a 204).

II. HECHOS PROBADOS

ÚNICO.- FREEDOM CONEXION realizó actividades de comunicaciones electrónicas entre el 17 de diciembre de 2020 y el 8 de octubre de 2024 sin notificar su actividad al Registro de Operadores

Este hecho probado se desprende de la siguiente información que obra en el expediente.

Como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho, en agosto de 2024 se recibió en la CNMC copia de una denuncia, presentada en mayo del mismo año, en la que un usuario solicitaba la baja en el servicio de acceso a Internet prestado por FREEDOM CONEXION, la devolución de determinados importes y la retirada del router, acompañado de una captura de pantalla en la que se cancelaba un servicio de conexión a internet que, según el denunciante, correspondía a FREEDOM CONEXION. En dicha denuncia, el usuario final declara que FREEDOM CONEXION llevaba cuatro años prestándole un servicio de acceso a Internet (folios 16 a 30).

En el marco del periodo de información previa núm. IFP/DTSA/023/24, abierto con el objeto de investigar los hechos denunciados, se efectuó un requerimiento de información a FREEDOM CONEXION para conocer si estaba prestando servicios de comunicaciones electrónicas (folios 31 a 35).

Esta empresa contestó al citado requerimiento, en fecha 26 de septiembre de 2024, indicando que don Aleksandrs Sukasjans, *"administrador único de FREEDOM CONEXION GROUP, S.L."*, había sido previamente inscrito en el Registro de Operadores como persona autorizada para la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas con el número de expediente RO/DTSA/0983/16 (folios 39 a 60).

Consultado el Registro de Operadores, se comprueba que efectivamente don Aleksandrs Sukasjans estuvo inscrito con anterioridad a los hechos denunciados, esto es: desde el 15 de septiembre de 2016 hasta el 17 de diciembre de 2020 (folios 54 a 60). En esta última fecha, se le notificó la Resolución del Secretario de la CNMC (expediente RO/DTSA/0530/20) de 11 de diciembre de 2020, por la que se procedía a la extinción de la condición de operador de don Aleksandrs Sukasjans y a la cancelación de su inscripción en el Registro de Operadores como persona autorizada para la explotación de una red pública de comunicaciones electrónicas basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común y la prestación del servicio de comunicaciones electrónicas de proveedor de acceso a Internet, ante

la falta de notificación de su intención de continuar con dicha actividad, conforme a lo establecido en el artículo 5.2 del Reglamento de Servicios de Comunicaciones Electrónicas (folios 91 a 111)[3].

Asimismo, examinado el expediente administrativo de cancelación RO/DTSA/0530/20, se constata que se dio audiencia a Don Aleksandrs Sukasjans y se le notificó la resolución por la que se le cancelaba su inscripción en el Registro de Operadores, a la que según consta en el expediente, accedió con fecha 17 de diciembre de 2020 (folios 85 a 114).

En definitiva, del análisis de las pruebas descritas en el Hecho Probado, se concluye que FREEDOM CONEXION[4] estuvo explotando una red pública de comunicaciones electrónicas basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común y prestando el servicio de comunicaciones electrónicas de proveedor de acceso a Internet de manera ininterrumpida sin notificarlo fehacientemente y sin estar inscrita para ello en el Registro de Operadores, al menos, en el período comprendido entre el 17 de diciembre de 2020 y el 8 de octubre de 2024.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCEDIMIENTALES

Primero.- Habilitación competencial de la CNMC para resolver el presente procedimiento

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), corresponde a la CNMC *"realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre*[5]*, y su normativa de desarrollo".*

El artículo 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel 2014) -derogada en su mayor parte por la actualmente vigente LGTel posterior, de 2022-, establecía que los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas debían, con anterioridad al inicio de la actividad, notificarlo fehacientemente al Registro de Operadores en los términos

[3] Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

[4] Según datos del Registro Mercantil, la entidad fue creada el 3 de agosto de 2017.

[5] Referencia que ha de entenderse actualmente a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

determinados mediante real decreto, sometiéndose a las condiciones previstas para el ejercicio de la actividad que pretendieran realizar.

Idéntica obligación se establece en la actualidad en el artículo 6.2 de la LGTel de 2022, que atribuye a la CNMC la gestión del Registro de Operadores, en su artículo 7.1.

Por su parte, de conformidad con el artículo 114.1 de la LGTel de 2022 y los artículos 6.5 y 29 de la LCNMC, la CNMC tiene atribuido el ejercicio de la potestad sancionadora en los términos previstos por la LGTel. En particular, el artículo 114.1 de la citada Ley establece que la potestad sancionadora corresponderá:

> *"a) a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el ámbito material de su actuación, cuando se trate de infracciones muy graves tipificadas en los apartados 3, 10, 11 y 14 del artículo 106, infracciones graves tipificadas en los apartados 19, 20, 24, 25, 27, 28, 34, 35, 36, 38, 39 y 41 del artículo 107 e infracciones leves tipificadas en los apartados 6 y 12 del artículo 108".*

En similares términos se pronunciaba el artículo 84.2 de la LGTel 2014.

El artículo 76.2 de la LGTel 2014 contemplaba como infracción muy grave, *"el incumplimiento de los requisitos exigibles para la explotación de las redes y prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en los artículos 6.1 y 6.2*". Por su parte, el artículo 106.3 de la LGTel en vigor señala como infracción muy grave *"el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de Operadores establecida en los artículos 6.2".*

En aplicación de los preceptos citados y de conformidad con el artículo 114.1 de la LGTel de 2022, la CNMC tiene competencia para conocer y resolver sobre la comisión de dicho tipo infractor.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.2, 21.2 y 29 de la LCNMC y en los artículos 14.1 y 21 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano competente para incoar y resolver el presente procedimiento sancionador es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por otra parte, según lo previsto en el artículo 63 de la LPAC y lo establecido en el apartado 2 del artículo 29 de la LCNMC, "[p]*ara el ejercicio de la potestad sancionadora, se garantizará la debida separación funcional entre la fase instructora, que corresponderá al personal de la dirección correspondiente en virtud de la materia, y la resolutoria, que corresponderá al Consejo*".

De esta manera, la instrucción de los procedimientos sancionadores, de acuerdo con lo previsto en los artículos 25.1.b) de la LCNMC y 18.1 y 21.b) y 22 del Estatuto Orgánico de la CNMC, corresponde a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, habiendo sido la instructora nombrada a través del acuerdo de incoación del presente expediente -ver Antecedente Quinto-.

Por último, el presente procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Segundo.- Sobre la ley aplicable al presente procedimiento

El presente procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se rige por lo establecido en la LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) anteriormente mencionadas.

IV. FUNDAMENTOS JURIDICO MATERIALES

Primero.- Tipificación de los Hechos Probados

El presente procedimiento sancionador se ha incoado contra FREEDOM CONEXION ante una posible comisión de la infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 76.2 de la LGTel 2014 (actualmente, corresponde al artículo 106.3 de la LGTel de 2022), por el incumplimiento de los requisitos exigibles para la explotación de las redes y prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en el artículo 6.2 de la LGTel de 2022, esto es, por la falta de comunicación previa de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas al Registro de Operadores.

En virtud de lo establecido en el artículo 27 de la LRJSP, que consagra el principio de tipicidad, es necesario analizar si de la conducta de FREEDOM CONEXION puede inferirse que haya incumplido su obligación de notificación fehaciente de sus actividades de comunicaciones electrónicas al Registro de Operadores.

1. Régimen jurídico aplicable a las actividades de comunicaciones electrónicas

El artículo 5 de la LGTel 2014 (al igual que el artículo 5 de la actual LGTel) establece que la explotación de redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas se realizará en régimen de libre competencia sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y su normativa de desarrollo.

En este sentido, el artículo 6 de la LGTel 2014 (similar al artículo 6 de la LGTel actual), que regula los requisitos exigibles para la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas en régimen de libre competencia, señala en su apartado 2 que:

"Los interesados en la explotación de una determinada red o en la prestación de un determinado servicio de comunicaciones electrónicas deberán, con anterioridad al inicio de la actividad, comunicarlo previamente al Registro de Operadores en los términos que se determinen mediante real decreto, sometiéndose a las condiciones previstas para el ejercicio de la actividad que pretendan realizar."

De esta forma, el artículo 6.2 de la LGTel impone como obligación la comunicación o notificación al Registro de Operadores de la intención de prestar una determinada actividad de comunicaciones electrónicas. La previsión contenida en este artículo se desarrolla en el artículo 5 del Reglamento de Servicios de Comunicaciones Electrónicas. Entre los datos a inscribir, su artículo 5.5.d) incluye los siguientes:

"d) Descripción de la red o servicio que el interesado tiene intención de explotar o prestar, que deberá incluir:

1.º Breve descripción de la ingeniería y diseño de red, en su caso.
2.º Tipo de tecnología o tecnologías empleadas.
3.º Descripción de las medidas de seguridad y confidencialidad que se prevén implantar en la red, en su caso.
4.º Descripción funcional de los servicios.
5.º Oferta de servicios y su descripción comercial."

Por otra parte, los artículos 5.2 y 6.1.d) del citado Reglamento disponen que:

"Artículo 5.2. Los operadores deberán notificar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones cada tres años, contados desde la notificación inicial, su intención de continuar con la prestación o explotación de la red o servicio.

La condición de operador se mantendrá en tanto no se extinga conforme a lo establecido en el artículo 6".

"Artículo 6. Extinción de la habilitación.

1. La habilitación para la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se extinguirá por las siguientes causas:
(…)

d) Por la falta de notificación a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de la intención del operador de continuar con la prestación o explotación de la red o servicio, que, conforme al artículo 5.2, debe efectuarse cada tres años. Para ello, se tramitará previamente un procedimiento contradictorio conforme al apartado siguiente, en el que se aprecie si se ha producido el cese en la actividad del operador".

Por tanto, una vez cancelada una inscripción en el Registro de Operadores, para explotar redes o prestar servicios de comunicaciones electrónicas, en virtud de los citados artículos, cualquier inicio de actividad debe ser de nuevo comunicado con antelación al Registro de Operadores para su inscripción cumpliendo los mismos requisitos que la primera vez.

El régimen de mera comunicación previa y control *a posteriori* tiene como contrapartida un deber especial de diligencia de los operadores para cumplir las obligaciones y condiciones para la prestación de sus servicios.

Así, el Registro de Operadores se configura como una herramienta esencial para la gestión, ejecución y control del régimen de autorización general, en la medida en que permite conocer a los operadores sujetos a intervención administrativa y sobre sus actividades. En este sentido, debe recordarse lo señalado por la Audiencia Nacional en el apartado 6 punto 3º del Fundamento Tercero de la Sentencia de 01 de septiembre de 2011 (recurso número 180/2010):

> *Acepta este Tribunal las consideraciones de la resolución impugnada cuando expresa que la comunicación fehaciente y la inscripción en el Registro de Operadores no es un mero formalismo o una irrazonable traba administrativa; sino que constituye un instrumento para controlar el acceso al mercado, fiscalizar el desarrollo de actividades en dicho mercado y para que dicha Comisión pueda ejercer sus funciones.*

2. El tipo infractor

La importancia del papel del Registro de Operadores para el efectivo cumplimiento de las funciones de esta Comisión, entre ellas la aplicación del marco regulador de las comunicaciones electrónicas, tiene su reflejo en el régimen sancionador de la LGTel 2014 (al igual que la LGTel actual).

La adecuación del Registro de Operadores a la realidad es un bien jurídico que se protege de forma específica mediante la tipificación como infracción muy grave, en el artículo 76.2 de la citada Ley (similar al artículo 106.3 de la LGTel actual) del "*incumplimiento de los requisitos exigibles para la explotación de las redes y prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en los artículos 6.1 y 6.2*" (artículos relativos a los requisitos exigibles para la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, como ya se ha indicado).

En definitiva y como se ha expuesto, la falta de comunicación previa al Registro de Operadores de la CNMC del inicio o continuidad de las actividades de

comunicaciones electrónicas tras una cancelación, en la medida en que constituye un requisito exigible para su prestación, supone incurrir en un ilícito previsto anteriormente en el artículo 76.2 de la LGTel 2014, y actualmente en el artículo 106.3 de la LGTel.

Esta Comisión ha aplicado este tipo infractor, entre otras, en su anterior Resolución SNC/DTSA/030/23 de 14 de septiembre de 2023[6].

3. La conducta imputable a FREEDOM CONEXION

Como ha quedado de manifiesto en el Hecho Probado Único, tras la tramitación de un procedimiento contradictorio[7] iniciado en el año 2020, se canceló la inscripción en el Registro de Operadores de don Aleksandrs Sukasjans, administrador único de FREEDOM CONEXION, por no comunicar la continuidad de su actividad, pese a estar obligado a ello si pretendía seguir desempeñando dicha actividad.

No obstante, se ha acreditado que, al menos entre el 17 de diciembre de 2020 y el 8 de octubre de 2024, FREEDOM CONEXION -no ya la persona física indicada, sino una sociedad constituida en el año 2017- ha explotado una red pública de comunicaciones electrónicas y prestado el servicio de comunicaciones electrónicas de acceso a Internet, sin haber realizado una notificación al Registro de Operadores conforme al artículo 6.2 de la LGTel, una vez cancelada la de don Aleksandrs Sukasjans, bajo cuyo paraguas actuaba hasta ese momento; aunque, como se indicaba, ha cambiado el titular de la actividad.

Además de establecerse así en el Reglamento de Servicios de Comunicaciones Electrónicas -como se señalaba en el apartado anterior-, los Resuelve Tercero y Sexto de la Resolución, de 15 de septiembre de 2016, de inscripción inicial de don Aleksandrs Sukasjans[8] señalaban, respectivamente, lo siguiente:

> *"**TERCERO.-** La inscripción registral de un operador o de una determinada actividad se cancelará cuando su habilitación se extinga por cualesquiera de las causas establecidas en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y en el artículo 6.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril".*
>
> *"**SEXTO.-** En el plazo de tres años contados desde el día 5 de septiembre de 2016, fecha de la notificación inicial, DON ALEKSANDRS SUKASJANS, deberá notificar su intención de continuar con las actividades que figuren inscritas en el Registro de Operadores. El incumplimiento de esta obligación es una causa de extinción de la*

[6] https://www.cnmc.es/expedientes/sncdtsa03023.

[7] RO/DTSA/0530/20

[8] RO/DTSA/983/16

habilitación prevista en el artículo 6 del Reglamento aprobado por Real Decreto 424/2005, de 15 de abril".

Pues bien, mediante Resolución, de 11 de diciembre de 2020, se canceló la inscripción de don Aleksandrs Sukasjans, por no comunicar la continuidad en su actividad de comunicaciones electrónicas, a pesar de que tuvo la oportunidad de responder a la solicitud de información que se le realizó en el citado procedimiento contradictorio con referencia RO/DTSA/0530/20[9]. La mencionada resolución de 11 de diciembre de 2020 fue notificada de forma fehaciente a dicho operador el 17 de diciembre de 2020.

En el escrito presentado el día 26 de septiembre de 2024 (folios 42 y 43) de contestación al requerimiento de información formulado en el marco del expediente IFP/DTSA/023/24, FREEDOM CONEXION indicó que contaba con el título habilitante de 2016 a nombre de don Aleksandrs Sukasjans (folios 39 a 45), a pesar de haber recibido la Resolución de cancelación de su inscripción.

Pues bien, como se ha acreditado en el Hecho probado, FREEDOM CONEXION ha prestado servicios de comunicaciones electrónicas a terceros basándose en dicha inscripción cancelada, cuando esta operadora es perfectamente conocedora de que debía de haber notificado como sociedad al Registro de Operadores el inicio de sus actividades; siendo este un procedimiento sencillo que no conlleva coste alguno al operador.

Como se señala en sede de Antecedentes de Hecho, FREEDOM CONEXION comunicó al Registro de Operadores, el día 8 de octubre de 2024, su intención de explotar una red pública de comunicaciones electrónicas basada en la utilización del dominio público radioeléctrico a través de frecuencias de uso común y el servicio de proveedor de acceso a Internet. Dicha notificación fue fehaciente, dando lugar a la inscripción del servicio citado en el Registro de Operadores, en el expediente núm. RO/DTSA/0743/24, siendo la inscripción comunicada mediante la Resolución de la CNMC de fecha 9 de octubre de 2024.

En definitiva, se concluye que la conducta llevada a cabo por FREEDOM CONEXION, al menos, entre el 17 de diciembre de 2020 (fecha de la recepción de la Resolución de cancelación de la inscripción del administrador de la empresa) y el 8 de octubre de 2024 (fecha de la notificación al Registro de Operadores de la CNMC por parte de FREEDOM CONEXION), supone la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 106.3 de la LGTel de 2022 y 76.2 de la LGTel 2014, concurriendo los elementos del tipo infractor

[9] Previamente, en junio de 2020, mediante acuerdo de la DTSA se envió un recordatorio a don Aleksandrs Sukasjans de la necesidad de comunicar la continuidad al haber transcurrido tres años, aunque no consta que accediera a dicha notificación (IFP/DTSA/028/20) (folios 80 a 84).

previsto, por haber explotado una red y prestado el servicio de acceso a Internet sin haberlo comunicado previamente a esta Comisión.

De manera adicional, FREEDOM CONEXION no ha pagado la Tasa General de Operadores que debería haber satisfecho para cada ejercicio anual en el que ha realizado actividades de comunicaciones electrónicas, en el supuesto de haber realizado la comunicación previa de inicio de actividad al Registro de Operadores, conforme al artículo 71.2.d) de la LGTel 2014 y 101.2.d) de la LGTel y sus correspondientes anexos -leyes aplicables en el periodo considerado- y el artículo 17.b) del Reglamento de Servicios de Comunicaciones Electrónicas.

Segundo.- Culpabilidad y responsabilidad en la comisión de la infracción

De conformidad con la jurisprudencia recaída en materia de Derecho Administrativo Sancionador[10], actualmente no se reconoce la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción, sino que se exige el elemento de la culpabilidad, lo que supone que la conducta antijurídica sea imputable a un sujeto pasivo responsable de dicha conducta (esto es, que exista un nexo psicológico entre el hecho y el sujeto).

Así se interpreta la expresión recogida por el legislador español cuando, al regular la potestad sancionadora de la Administración en el artículo 28 de la LRJSP, establece que *"[s]ólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas y jurídicas que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa".*

Como se desprende del precepto anterior, en el cumplimiento de las obligaciones que recaen sobre los operadores ha de ponerse aquella diligencia que resulte exigible en función de la propia naturaleza de éstas y de las circunstancias de las personas, el tiempo y el lugar. Actúa culposamente quien evita la diligencia debida en la observancia de la norma (STS citada de 22 de noviembre de 2004) y dolosamente quien quiere realizar el tipo de infracción.

Nos encontramos ante la figura del dolo cuando se cumplen los dos elementos que lo integran: el intelectual y el volitivo. El primero implica que el autor tiene conocimiento de los hechos constitutivos del tipo de infracción así como de su significación jurídica, mientras que el segundo supone querer realizar el hecho ilícito. En la normativa sectorial de comunicaciones electrónicas podemos encontrar ambos supuestos.

[10] Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 (RJ 2005\20).

El tipo de infracción ahora considerado no exige la concurrencia de dolo, siendo suficiente la negligencia consistente en incumplir su obligación de notificación al Registro de Operadores establecida en el artículo 6.2 de la LGTel, en los términos previstos por el artículo 5.2 del Reglamento de Servicios de comunicaciones electrónicas.

En el presente caso, la inobservancia de la obligación de comunicación previa es atribuible al menos a título de culpa a FREEDOM CONEXION, quien no presentó en el periodo indicado la notificación en el Registro de Operadores. Es por ello que tenía que haber puesto la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones.

Las anteriores conclusiones no se ven afectadas por la existencia de circunstancia alguna de exención o exclusión de la responsabilidad del imputado.

Asimismo, en este supuesto, y según se indica en el Antecedente de Hecho Noveno, con fecha 16 de julio de 2025 FREEDOM CONEXION remitió cumplimentado correctamente el formulario por el que reconoce expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción imputada (folios 187 a 190).

Finalmente, en el apartado 7º punto 3 de la anteriormente citada Sentencia de la Audiencia Nacional de 01 de septiembre de 2011 (recurso número 180/2010) se reconoce la existencia de culpabilidad en la infracción del deber de efectuar una declaración previa para la inscripción en registro operadores, señalándose, además, que:

> *"no puede perderse de vista que de lo que se trataba sencillamente era de formular una declaración fehaciente, previa al inicio de la actividad. Se trataba de una exigencia de muy limitado alcance intervencionista o intrusivo que ningún perjuicio relevante, en orden a la defensa de sus intereses, ocasionaba (...)"*

Tercero.- Terminación del procedimiento y reducción de la sanción

Tanto en la página 8 del acuerdo de incoación del presente procedimiento sancionador (folio 9) de fecha 19 de diciembre de 2024 como en las páginas 16 a 17 (folios 175 a 176) de la Propuesta de Resolución sancionadora del día 03 de julio de 2025, se informó a FREEDOM CONEXIÓN de la posibilidad de reconocer su responsabilidad en los hechos imputados, así como de proceder al pago anticipado de una sanción reducida.

En efecto, de conformidad con el artículo 85, apartado primero, de la LPAC, que regula la terminación de los procedimientos sancionadores, el reconocimiento de

la responsabilidad permite resolver el presente procedimiento con la imposición de la sanción que proceda, aplicando una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta.

Asimismo, de acuerdo con el apartado dos del mismo precepto legal, teniendo la sanción únicamente carácter pecuniario, también puede el presunto infractor realizar el pago voluntario de la sanción en cualquier momento anterior a la resolución. El pago voluntario conlleva la aplicación de una reducción del 20% sobre el importe total de la sanción propuesta (artículo 85, apartado tercero). Asimismo, este tercer precepto del artículo 85 condiciona la efectividad de las reducciones a la renuncia a la interposición de cualquier acción o recurso ulteriores en vía administrativa.

Así, la acumulación de las dos reducciones antes señaladas conlleva una reducción total del 40% sobre el importe de la sanción que podría corresponder por la conducta probada de dos mil trescientos euros (2.300 €), reduciéndose hasta la cifra de mil trescientos ochenta euros (1.380 €).

Asimismo, dado que la sanción tiene en este caso únicamente carácter pecuniario, el pago voluntario por el presunto responsable, en cualquier momento anterior a la resolución, implicará la terminación del presente procedimiento.

Al haberse reconocido expresamente la responsabilidad en la comisión de la infracción por parte de FREEDOM CONEXION y haberse asimismo realizado el ingreso del importe de la sanción propuesta, según consta en el Antecedente de Hecho Noveno de la presente resolución (folios 187 a 190 y 197 a 204), ello determina la aplicación de las reducciones antes señaladas en la cuantía de la multa, y asimismo implica la terminación del procedimiento, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 85 de la Ley 39/2015.

Vistos los anteriores antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la CNMC, como órgano competente para resolver el presente procedimiento sancionador

RESUELVE

Primero.- Declarar la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los términos del acuerdo de incoación y de la propuesta de resolución a los que se refieren los antecedentes de hecho quinto y séptimo, en los que se considera acreditada la responsabilidad infractora de la conducta tipificada como muy

grave en el artículo 106.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistente en el incumplimiento en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de Operadores establecida en el artículo 6.2 de dicha ley, y se propone imponer una sanción pecuniaria a la entidad FREEDOM CONEXIÓN GROUP S.L. de dos mil trescientos euros (2.300 €).

Segundo.- Aprobar las dos reducciones del 20% sobre el importe de la sanción que hubiera podido recaer de dos mil trescientos euros (2.300 €), reducciones establecidas en el artículo 85, apartado 3, en relación con los apartados 1 y 2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; minorándose la suma de la sanción en un 40% a la cuantía de mil trescientos ochenta euros (1.380 €), suma que ya ha sido abonada por la entidad FREEDOM CONEXIÓN GROUP S.L. según consta en el antecedente de hecho noveno.

Tercero.- Declarar que la efectividad de las reducciones de la sanción queda condicionada, en todo caso, al desistimiento o renuncia de cualquier acción o recurso en vía administrativa contra la sanción.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector audiovisual y notifíquese al interesado:

FREEDOM CONEXION GROUP S.L.

Con esta Resolución se agota la vía administrativa, si bien cabe interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.