



MINISTERIO DE ASUNTOS  
ECONÓMICOS Y  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL

SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES E  
INFRAESTRUCTURAS DIGITALES

DIRECCIÓN GENERAL DE TELECOMUNICACIONES Y ORDENACIÓN  
DE LOS SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

## MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE ALERTAS PÚBLICAS  
MEDIANTE SERVICIOS MÓVILES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN CASO DE  
GRANDES CATASTROFES O EMERGENCIAS INMINENTES O EN CURSO.**

**JULIO 2021**



## FICHA RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Ministerio del Interior	<b>Fecha</b>	Julio 2021
<b>Título de la norma</b>	PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL SISTEMA DE ALERTAS PÚBLICAS MEDIANTE SERVICIOS MÓVILES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN CASO DE GRANDES CATASTROFES O EMERGENCIAS INMINENTES O EN CURSO		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	<p>Este Real Decreto acomete la tarea de establecer un sistema de alertas públicas a través de los servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración para alertar a los usuarios finales que se encuentren en una zona determinada en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso o en situaciones de emergencias más específicas.</p> <p>Asimismo este proyecto contempla la posibilidad de que este sistema pueda coexistir con otros sistemas de alertas que lo complementen como puede ser una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet a nivel nacional o regional para emergencias o colectivos específicos.</p>		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>El Real Decreto tiene como objetivo fundamental la transposición al derecho interno del artículo 110 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (Directiva UE 2018/1972 del Parlamento y del Consejo de 11 de diciembre de 2018) que regula el sistema de alerta público en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso.</p> <p>Pues bien, mediante esta norma se implanta el sistema de alerta a la población mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, pero además añade la posibilidad de que las alertas se transmitan también a través de otros medios de comunicaciones electrónicas distintos de los servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración y</p>		



distintos de otros servicios de radiodifusión así como mediante apps transmitidas a través de servicios de acceso a internet.

Tradicionalmente los canales de alerta de emergencia que se han utilizado han sido las sirenas, la radio y la TV, pero los avances tecnológicos y el uso cada vez más extendido de otros medios tecnológicos entre la población, evidencian que éstos ya no sean suficientes. Las autoridades necesitan un sistema que permita alertar a la mayor cantidad de gente posible en el área afectada y ofrecerles consejos e información útil y el teléfono móvil, dado que su uso se ha popularizado entre la población, representa un canal muy adecuado para transmitir las alertas.

Estos sistemas de alertas a la población devienen en una herramienta de gran utilidad para garantizar que los ciudadanos obtengan información e instrucciones rápidas, fiables y precisas en casos de catástrofes o emergencias que ayudará sin duda alguna a salvar vidas.

Con esta norma, España se situará en los primeros puestos del ranking de Estados miembros que tienen implantado el sistema de alertas a la población mediante comunicaciones móviles basadas en numeración pero incluso va más allá ya que lo complementa con otros sistemas que utilizan otros canales de comunicaciones electrónicas.

Estos sistemas de alerta a la población podrán utilizarse para colectivos o emergencias más específicas, como pedir a la población que colabore en la búsqueda de niños o jóvenes desaparecidos o para informar de actuaciones frente a pandemias, como la actual del COVID-19.

Asimismo, este real decreto da cumplimiento al Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios, así como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La puesta en marcha de plataformas que puedan enviar avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes es una de las medidas contempladas en el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales, y, en particular, su medida 13 relacionada con la renovación de los sistemas de información pública.

Igualmente, el Componente 15 del PRTR concentra todas las reformas e inversiones relativas a conectividad digital y 5G que se realizarán en España con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y entre ellas, la implementación de las medidas de acompañamiento a la transposición de la Directiva 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, sustentada en la



reforma del marco normativo de telecomunicaciones. En particular una de las reformas previstas (C15.R1) consiste en desarrollar una plataforma para soporte de envíos masivos, inmediatos y diferenciados de avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes



## Principales alternativas consideradas

En este Real Decreto, España ha optado por el sistema previsto en el art. 110.1 del Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas (en adelante, CECE), esto es, un sistema de alerta a la población mediante servicios de comunicaciones móviles interpersonales basados en numeración completándolo con la posibilidad de establecer adicionales sistemas de alertas a la población mediante otros canales de comunicaciones electrónicas o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet.

- La alternativa posible en relación con el apartado 1 del artículo 110 del CECE hubiese sido esperar hasta la fecha límite que establece el Código europeo de Comunicaciones electrónicas -21 junio de 2022- para implantar el sistema de alerta a la población mediante comunicaciones móviles basadas en numeración.

Si se eligiese esta opción España perdería una gran oportunidad de utilizar cuanto antes esta herramienta de gran utilidad para salvar vidas y se perdería una oportunidad excelente para la rápida implantación de un sistema que transmita alertas mediante servicios móviles basados en numeración en casos de emergencia o catástrofes en curso o inminentes.

- Por su parte, el apartado 2 del artículo 110 citado establece la opción para los Estados de miembros de implantar en vez de aquel sistema – servicios móviles basados en numeración- otro sistema que transmita las alertas a través de otros servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los anteriores y/o mediante apps en móviles, pero siempre que se cumplan dos requisitos:
  - ✓ Debe proporcionar misma cobertura y capacidad a los usuarios finales que el sistema servicios móviles basados en numeración, incluyendo a los usuarios finales que estuviesen temporalmente en el área afectada.
  - ✓ La alerta se debe recibir fácilmente por el usuario final.

En este Real Decreto, se ha descartado establecer como sistema principal de alerta el señalado en el artículo 110.2 del CECE, habida cuenta las dificultades técnicas y de coordinación que existen para implantar este sistema que necesariamente debe cumplir aquellos requisitos.

- Ahora bien, el artículo 110 permite una tercera opción para los Estados miembros que es complementar aquel sistema de alerta público (el del 110.1 o el del 110.2) con otros sistemas de comunicaciones electrónicas distintos de los servicios móviles basados en numeración y distintos de otros servicios de



	<p>radiodifusión o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de Internet pero en este caso ya no sería necesario cumplir los requisitos anteriores.</p> <p>En consecuencia, la otra opción hubiese sido no completar aquel sistema (el del art. 110.1), pero ello implicaría perder igualmente una gran oportunidad para avanzar en este ámbito tan específico con gran trascendencia para la población ya que implica salvar vidas. Por tanto, el RD al contemplar esta opción permitiría que las autoridades que gestionan las alertas implanten otros sistemas complementarios de cobertura nacional o regional dirigidos a colectivos o situaciones específicas.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Por otra parte, el sistema de alerta público que se regula tiene alcance nacional y podría transmitir las alertas tanto de las autoridades de emergencia de ámbito nacional (Mº de Interior, Mº Sanidad u otros), como de las autoridades competentes a nivel de Comunidades Autónomas u otras. No desarrollar un sistema de estas características implicaría que las autoridades competentes a esos niveles desarrollasen los suyos que se convertirían en islas sin capacidad de interconexión en caso de emergencias que afectasen a varias de ellas.</li></ul> <p>En consecuencia, quedan acreditadas las circunstancias y las razones de interés público y social que justifican implantar un sistema de alerta público a través de comunicaciones móviles basadas en numeración y adicionalmente otros sistemas de alertas mediante otros canales de comunicaciones electrónicas, que vendrían a complementarlo.</p>
<b>CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto
<b>Estructura de la Norma</b>	El Real Decreto consta de un preámbulo o parte expositiva, 6 artículos, 1 disposición adicional y 4 disposiciones finales
<b>Tramitación</b>	<p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el proyecto de Real Decreto ha sido sometido al trámite de consulta pública mediante publicación en la web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital, desde el 4 de febrero de 2020 hasta el 02 de marzo de 2020.</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las</p>



	Administraciones Públicas, el texto ha de ser sometido a audiencia pública.	
<b>Informes a recabar</b>	<p>Se han de recabar los siguientes informes</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Informe de la Abogacía del Estado en SETELECO.</li><li>- Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)</li><li>- Informe del Consejo Nacional de Protección Civil.</li><li>- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, de conformidad con el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</li><li>- Informes de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</li></ul> <p>Por último, ha de recabarse el dictamen del Consejo de Estado</p>	
<b>ANALISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	La norma se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, prevista en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución y de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.29.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	La norma implica costes para los operadores afectados, ya que tendrán que adaptar sus estructuras para poder transmitir las alertas a la población.



	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas de las empresas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales. Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género:	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>



<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	<p><u>Impacto en la infancia y la adolescencia</u></p> <p>Tendrá efectos positivos sobre la infancia y la adolescencia ya que los países que ya disponen de este sistema lo están utilizando también para emergencias más específicas, como pedir a la población que colabore en la búsqueda de niños o jóvenes desaparecidos</p> <p><u>Impacto en las personas con discapacidad</u></p> <p>También tendrá efectos positivos para dicho colectivo, en cuanto que las alertas deben transmitirse a todos los usuarios finales afectados</p>
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	



## I.- OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 1) Motivación.

- Causa de la propuesta

#### Iniciativas mundiales.

Un sistema de alerta pública (PWS, Public Warning System) permite el envío a la población de alertas tempranas en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso.

Puede ser utilizado por las autoridades con responsabilidad sobre la protección civil, las urgencias sanitarias, la extinción de incendios y salvamento, o la seguridad ciudadana, entre otros, tanto para el envío de alertas masivas de tipo general ante casos de desastres naturales, como ante emergencias específicas, como la actual pandemia de la COVID-19, para informar de determinadas actuaciones o situaciones en zonas concretas.

Muchos gobiernos, conscientes de la utilidad del móvil por su amplia utilización entre la población, están implementando sistemas de alerta pública basados en este canal – comunicaciones móviles-. Debe indicarse que se pueden emplear diversas tecnologías para la transmisión de las alertas mediante este canal, principalmente SMS localizados y Cell Broadcast.

En este sentido, debe indicarse que aunque existen varias soluciones tecnológicas para la implantación de sistemas PWS básicamente se han desarrollado dos tecnologías: Difusión en celda (CBS, Cell Broadcast) y envío de SMS basados en localización (LB-SMS, Location-Based SMS).

Aunque CBS y LB-SMS presentan ventajas e inconvenientes, el método CBS se muestra actualmente como la mejor opción ya que ofrece mayor velocidad de entrega de los mensajes, menor carga tanto de los recursos de radio como de red en los operadores móviles, alcanza a un mayor número de destinatarios

Además, si bien los mensajes del sistema CBS no son tan conocidos como el SMS por parte de la mayoría de los usuarios de móviles, cuentan con muchas ventajas importantes que los hacen más viables como sistema de transmisión de las alertas a la población: se visualizan automáticamente sin intervención del usuario, se pueden enviar a millones de usuarios en segundos, o se pueden enviar mensajes individuales a áreas determinadas. Además, el



sistema CBS no se ve afectado por la sobrecarga de las redes, ni la causa, respeta la privacidad de los usuarios y es más seguro en cuanto a la integridad de los mensajes y la verificación de las entidades que pueden generar las alertas.

Los principales inconvenientes que presenta es que es un sistema unidireccional (solo envío de mensajes de alerta) y que puede no ser compatible con todos los dispositivos móviles.

EEUU ha implementado el denominado «Wireless Emergency Alerts» (WEA) que permite a los organismos nacionales, federales y locales de EE. UU. transmitir alertas procedentes del presidente, del Servicio Nacional de Meteorología y de cuerpos de protección civil. Canadá dispone de un sistema similar conocido como “Alert Ready” ' en el que las organizaciones gubernamentales autorizadas envían la alerta al Sistema NAAD (Sistema Nacional de Agregación y Difusión de Alertas) y éste la manda a los distribuidores de Alerta entre los que se encuentra los proveedores inalámbricos.

Otros ejemplos de sistemas parecidos son “National Message” en Israel, “Earthquake Tsunami Warning System” en Japón, “Korean Public Alert Service” en Corea del Sur, “Sistema de alerta de emergencia” en Chile, “Emergency Mobile Alert” de Nueva Zelanda, “Disaster and Emergency Warning Network” de Sri Lanka y “Emergency Cell Broadcast System” de Filipinas

#### Iniciativas a nivel europeo

Existe el Sistema Europeo de Alertas de Emergencia UE-ALERT para hacer llegar una alerta a todos los móviles que se encuentren en un área determinada. Existen cuatro tipos de alerta que pueden variar según el país: alertas para advertir a los ciudadanos de una situación de amenaza inminente, mensajes con recomendaciones de menor urgencia, alertas AMBER y mensajes de prueba. Dentro del primer tipo, además, hay cuatro niveles de gravedad: Presidencial, Extrema, Severa y Amenaza Pública.

En algunos países miembros ya se ha implementado y en los que los caracteres UE se han sustituido por caracteres que identifican al país (NL-ALERT en Países Bajos, LT-Alert en Lituania, RO-Alert en Rumanía y GR-Alert en Grecia).

Con el fin de aproximar las legislaciones nacionales en lo relativo a la transmisión de alertas mediante servicios de comunicaciones electrónicas al público en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso, la Directiva (UE) 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas determina que, cuando existan sistema de alerta a la población, los países miembros de la Unión Europea tendrán que implementar obligatoriamente el sistema de alerta pública a través de comunicaciones móviles basados en numeración a más tardar el 21 de junio de 2022.



Sin embargo, la dinámica, comportamiento y evolución de la pandemia global causada por el virus Covid-19 nos enseña, de modo muy claro y tajante, que no se puede perder un solo minuto en acometer todas las iniciativas públicas, y esta es una de ellas, que puedan contribuir a que la población esté más organizada, y disponga de mayor y más precisa información para enfrentarse a cualquier catástrofe.

El sistema de alerta que se regula en este Real Decreto es una herramienta fundamental en este ámbito. Por ello resulta necesario acometer una decidida y sólida tramitación que culmine cuanto antes en la aprobación de este real decreto, si bien garantizando en todo caso la seguridad jurídica y los tiempos requeridos para la adecuada información, audiencia y publicidad.

Asimismo, la directiva permite sustituir aquel sistema –comunicaciones móviles basadas en numeración- por otro basado en otros servicios de comunicaciones electrónicas o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a Internet siempre que este sistema sea equivalente a aquel en términos de cobertura y capacidad y siempre que la alerta se pueda recibir fácilmente.

Pero con independencia del sistema que opte finalmente el Estado miembro, cabe la posibilidad de complementarlo con otros sistemas de alerta a la población basado también en comunicaciones electrónicas o por medio de una app basada en un servicio de acceso a través de Internet, en este caso, el sistema o sistemas adicionales que se implanten ya no deben cumplir los requisitos anteriores.

#### Situación en España

El motivo de elaboración de esta norma es implantar en España un sistema de alertas a la población mediante dispositivos móviles ya que los avances tecnológicos han evidenciado que instrumentos tradicionales como las sirenas, la radio y la TV ya no son suficientes.

El teléfono móvil, por su extendida utilización entre los ciudadanos, se convierte en un canal muy adecuado para transmitir las alertas de emergencia a la población, que recibirá información rápida y útil sobre el tipo de alerta y su duración, las medidas que se deben tomar y la autoridad que emite la alerta.

Debe tenerse en cuenta que la Directiva fija en su artículo 110.1 un plazo límite para transmitir las alertas a la población mediante redes móviles, 21 de junio de 2022, cuando existan sistemas de alerta a la población. Con la aprobación de esta norma España dispondrá de un sistema de alerta a la población mediante servicios de comunicaciones móviles interpersonales basados en numeración con cobertura nacional sin esperar a agotar dicho plazo. Dentro de este sistema, se ha optado por el método CBS.



El sistema CBS está definido en la especificación de 3GPP TS 23.041 para todas las tecnologías GSM, UMTS, LTE y 5G. El uso específico de CBS para PWS en Europa está especificado en ETSI TS 102 900 a través del servicio EU-Alert.

La arquitectura de un sistema CBS se compone fundamentalmente de dos elementos: un centro de radiodifusión celular (CBC, Cell Broadcast Centre), que puede ser común o individual para cada operador móvil, y una entidad de radiodifusión celular (CBE, Cell Broadcast Entity), generalmente localizada en una entidad de la Administración encargada de la emisión de las alertas.

A través del CBE, se crea la alerta con un mensaje y selecciona el lugar o los lugares a los que requieren que se envíe el mensaje. El mensaje se envía al CBC o CBCs, que mapea el área objetivo a las celdas de la red móvil y lo transmite a los elementos de la red de los operadores móviles que gestionan la difusión hacia las celdas objetivo.

Pero además debe resaltarse que con esta norma se da un paso más en este ámbito, ya que permite además la utilización de otros canales de comunicaciones electrónicas para la transmisión de las alertas a la población así como apps en móviles para alertar a la población en caso de catástrofes o emergencias inminentes o en curso.

- Identificación de colectivos afectados

Son colectivos afectados los proveedores de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración que deben transmitir las alertas a los usuarios finales afectados.

También son colectivos afectados los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas distintos de los anteriores, así como los proveedores de aplicaciones móviles basadas en un servicio de acceso a través de internet que permitan la transmisión de las alertas.

Asimismo, esta norma afecta a las diferentes autoridades públicas con competencia para emitir las alertas que pueden ser de ámbito estatal, autonómico y local.

Por último, los ciudadanos en cuanto destinatarios últimos de las alertas de emergencia se verán afectados muy positivamente por la norma ya que recibirán en su dispositivo móvil información de utilidad sobre la alerta, su duración e instrucciones rápidas, fiables y precisas que ayudará sin duda alguna a mitigar los efectos negativos de la catástrofe o emergencia y muy especialmente a salvar vidas.



## 2) - Objetivos

El Real Decreto tiene como objetivo fundamental la implantación de un sistema de alerta a la población mediante comunicaciones móviles basadas en numeración en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso; sistema que sería compatible con otros sistemas de alerta a población mediante otros canales de comunicaciones electrónicas distintos de los anteriores o por medio de una app móvil basada en un servicio de acceso a través de internet.

Según el apartado 1 del artículo 110 de la Directiva por la que se establece el Código europeo de las comunicaciones electrónicas, cuando exista sistemas de alerta a la población en un EM, éste tendrá que implementar obligatoriamente a más tardar el 21 de junio de 2022 un sistema de alerta pública a través de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración.

La popularización de los teléfonos móviles entre los ciudadanos ha determinado que este dispositivo se convierta en un instrumento crucial para salvar vidas ya que permite a las autoridades transmitir alertas a todos los teléfonos móviles que se encuentran en el área afectada por una catástrofe o emergencia inminente en curso ya sea mediante SMS localizados, o a través del método Cell broadcast.

España, anticipándose a la fecha límite fijada en la Directiva para la implantación del envío de alertas a la población mediante servicios móviles basados en numeración, implanta este sistema mediante la aprobación de esta norma, incorporándose así al grupo de países pioneros que ya tienen implementado este sistema.

Además, este sistema de alerta de emergencia se puede utilizar en ámbitos de emergencia más específicos como desaparición de niños o adolescentes o, por citar algunos ejemplos. En este sentido, se han constatado casos de éxito, resaltando, por su actualidad, el sistema de alertas nacionales a teléfonos móviles utilizado por Corea del Sur en plena pandemia del COVID 19 que avisa a los habitantes de distritos o localidades cuando se ha detectado un caso en su zona y enlaza a información detallada sobre los últimos lugares por los que pasó el contagiado.

Pero además la popularización de los teléfonos inteligentes permite también la transmisión de alertas a la población mediante una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a internet. Y dado que este sistema también podría devenir útil, se ha optado en esta norma por la posibilidad de implementar este u otros sistemas adicionales.

En conclusión, todos estos sistemas de alertas a la población devienen en herramientas de gran utilidad para garantizar que los ciudadanos obtengan información e instrucciones rápidas, fiables y precisas en casos de grandes catástrofes o emergencias que contribuirá sin



duda alguna a salvar vidas. Además, podrán utilizarse para emergencias más específicas, como pedir a la población que colabore en la búsqueda de niños o jóvenes desaparecidos, o para informar de actuaciones frente a pandemias, como la actual COVID-19.

Asimismo, este real decreto da cumplimiento al Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios, así como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La puesta en marcha de plataformas que puedan enviar avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes es una de las medidas contempladas en el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales, y, en particular, su medida 13 relacionada con la renovación de los sistemas de información pública.

Igualmente, el Componente 15 del PRTR concentra todas las reformas e inversiones relativas a conectividad digital y 5G que se realizarán en España con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y entre ellas, la implementación de las medidas de acompañamiento a la transposición de la Directiva 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, sustentada en la reforma del marco normativo de telecomunicaciones. En particular una de las reformas previstas (C15.R1) consiste en desarrollar una plataforma para soporte de envíos masivos, inmediatos y diferenciados de avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes

### 3) - Principios de buena regulación

La norma se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, particularmente:

- A los de **necesidad y eficacia**, al estar justificada por razones de interés general, como es la implementación de un sistema de alerta a la población mediante servicios de comunicaciones móviles basados en numeración y otros sistemas de alertas mediante otros servicios de comunicaciones electrónicas o mediante app en el móvil.
- Al de **proporcionalidad**, al contener la regulación imprescindible para atender las necesidades que pretende cubrir.
- Al de **eficiencia**, ya que la iniciativa normativa evita cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.
- Al de **seguridad jurídica**, puesto que se enmarca dentro de las actuaciones predecibles en el desarrollo de dichos sistemas de alertas a la población.
- Al de **transparencia**, finalmente, toda vez que el texto del proyecto de real decreto será objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” tras su aprobación en Consejo de Ministros, siendo una norma de general conocimiento y pudiendo ser objeto de los recursos que contra la misma procedan.



#### **4) Principales alternativas consideradas**

En relación con el apartado 1 del artículo 110 del Código europeo de Comunicaciones electrónicas no se ha considerado no hacer nada puesto que los Estados miembros que dispongan de sistemas de alertas a la población deben implantar el sistema de alerta público mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración a más tardar el 21 de junio de 2022.

Ahora bien, en este escenario temporal, la otra posibilidad que cabía era esperar a agotar el citado plazo para implantar este sistema, pero se ha considerado oportuno no agotar dicho plazo ya que la situación mundial en la que nos hallamos inmersos por el COVID 19 apunta a que la implantación de este sistema unos meses antes puede devenir en un instrumento de gran utilidad para alertar a la población de potenciales rebrotes y, en cualquier caso, en herramienta de gran interés ante cualquier otra catástrofe o emergencia que pudiera ocurrir.

Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 110 del citado Código Europeo, deja la opción a los Estados miembros de implantar, en vez de aquel sistema – servicios móviles basados en numeración-, otros sistemas de alertas públicas a través de otros canales de comunicaciones electrónicas distintos a los servicios móviles basados en numeración y distintos de los servicios de radiodifusión, siendo la opción a considerar el desarrollo de una aplicación para “smartphones” o teléfonos inteligentes para recibir las alertas públicas. Esta alternativa presenta claras desventajas respecto a los sistemas de alertas públicas basadas en servicios de comunicaciones móviles como que solo estarían disponibles para aquellos usuarios con estos tipos de dispositivos y que, además, se hubiesen descargado la aplicación. Sería por tanto, difícil cumplir el requisito fijado en dicho apartado que establece que la cobertura y capacidad de estos sistemas debe ser equivalente al sistema de alerta mediante servicios móviles basados en numeración.

Por otra parte, debe señalarse que, de acuerdo con la directiva, cabe complementar el sistema de alerta mediante servicios móviles basados en numeración con sistemas basados en otros servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público o por medio de una app, aunque no se cumpla el requisito de equivalencia de cobertura y capacidad con el sistema de alerta mediante servicios móviles basados en numeración. Se trataría en estos casos de un sistema con una funcionalidad limitada dirigida a transmitir las alertas a un público muy concreto, por ejemplo, invidentes, dejando así abierta la posibilidad a que las autoridades que gestionan emergencias implanten otros sistemas complementarios de cobertura nacional o regional dirigidos a colectivos o situaciones específicas, pero que ya no tendrían una regulación detallada como el sistema de alertas a la población mediante servicios móviles basados en numeración



De modo que descartar esta opción – adicionales sistemas de alertas- supondría desaprovechar oportunidades que brindan los avances tecnológicos para alertar mediante otras vías a colectivos muy específicos y, en consecuencia, se ha considerado oportuno y necesario también establecer la posibilidad de implementar adicionales sistemas de alertas a la población que complementen el sistema nacional –servicios móviles basados en numeración- por el interés social que ello implica, ya que el resultado final que se pretende es salvar vidas. Cuantos más medios haya para transmitir las alertas, más probabilidades habrán de alertar a la población.

Finalmente, en caso de no optar por ninguno de los sistemas que cumplieren los requisitos del artículo 110 del Código Europeo a nivel nacional, supondría que las autoridades competentes a nivel autonómico o local podrían desarrollar sistemas de alertas que podrían no ser compatibles entre sí y no posibilitar la transmisión de alertas que abarcasen varias entidades.

## **II: CONTENIDO, ANALISIS JURÍDICO Y DESCRIPCION DE LA TRAMITACION**

### **1) Contenido:**

1.1 El proyecto de real decreto de referencia se estructura en una parte expositiva, 6 artículos, 1 disposición adicional, , y 4 disposiciones finales.

1.2 Breve descripción de todos ellos

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación: En este precepto se establece el objeto de la norma que no es otro que regular el sistema de alertas públicas a través de proveedores de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, si bien deja abierta la puerta a complementar este sistema con otros basados también en otros canales de comunicaciones electrónicas o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet.

Se establece también en dicho precepto qué operadores resultan obligados a transmitir las alertas públicas.

Y finalmente, el artículo contiene en su último apartado una referencia al fin de la norma que no es otro que proveer a las autoridades competentes en el ámbito de las emergencias de un sistema eficaz de transmisión de alertas a los usuarios finales afectados por la emergencia que se trate.



Artículo 2.- Definiciones: Se recogen definiciones que se consideran esenciales en relación con el contenido de la norma así se definen el área de alerta, la entidad encargada de la emisión de las alertas, el mensaje de alerta pública y las organizaciones con autoridad de alerta pública.

Artículo 3.- Entidad encargada de la emisión de las alertas públicas. Dispone que se constituirá mediante Orden ministerial que regulará su composición, funciones, objetivos y régimen jurídico y se adscribirá al Ministerio del Interior.

Artículo 4.- Procedimiento del sistema de alertas públicas. Describe el procedimiento que debe seguirse desde que se envía la alerta por parte de la organización con autoridad de alerta pública hasta que llega dicha alerta al dispositivo móvil del usuario final afectado por la alerta, regulando además cómo debe recibir el mensaje de alerta.

Artículo 5.- Características del sistema de alertas públicas. Describe las condiciones que debe cumplir el sistema de alertas públicas.

Artículo 6.- Obligaciones de los operadores. Se describen las obligaciones que se imponen a los operadores a que se refiere el artículo 1.2

Disposición adicional única.- Esta disposición prevé que el Ministerio del Interior alcance acuerdos con otras autoridades para el envío de alertas a través del sistema de alertas públicas regulado en este real decreto.

Disposición final primera.- Título competencial. Establece los títulos competenciales establecidos en la CE para el dictado de la norma.

Disposición final segunda.- Incorporación de derecho de la UE.

Disposición final tercera.- Facultades de desarrollo.

Disposición final cuarta.- Entrada en vigor. Recoge la fecha de la entrada en vigor de la norma.

## **2) Análisis Jurídico**

### **2.1 Normativa Comunitaria:**



La 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 Comunicaciones Electrónicas regula en su artículo 110 el sistema de alerta público.

Dicho precepto en su apartado 1 establece que los países miembros de la Unión Europea, cuando existan sistemas de alertas, tendrán que implementar obligatoriamente, a más tardar el 21 de junio de 2022, un sistema de alerta pública mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración que transmitan las alertas a los usuarios finales afectados.

La directiva define los usuarios finales afectados en su considerando 293 como aquellos presentes en las zonas geográficas que se pueden ver afectadas por las grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso durante el periodo de alerta, según las determinen las autoridades competentes.

Por otra parte, el apartado 2 establece que los Estados miembros podrán sustituir aquel sistema por otro en que las alertas se transmitan por medio de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles distintos de los indicados en el apartado anterior y distintos de otros servicios de radiodifusión, o por medio de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet.

Ahora bien, la implementación de estos otros sistemas de envíos de alertas a la población está condicionada al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La eficacia de estos sistemas debe ser equivalente al sistema de envío de alertas mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración. Y esa eficacia se mide en términos de cobertura y capacidad para abarcar a los usuarios finales, incluso aquellos que se encuentren de forma temporal en el área en cuestión.
- Se debe respetar el nivel más alto de seguridad de los datos
- Los usuarios finales deberán poder recibir las alertas fácilmente.

Con independencia del sistema elegido por el Estado miembro (el sistema del art. 110.1 o 110.2 de la Directiva), la Directiva permite que éste puede implementar otros sistemas de alertas que vendrían a complementar al elegido, pero sin que tengan que tener la cobertura y capacidad de los anteriores.

La Directiva establece en su considerando 294 que “a fin de informar a los usuarios finales que entren en un Estado miembro de la existencia de tales sistemas de alerta pública”, el Estado miembro debería garantizar que los usuarios finales reciban automáticamente por



medio de un SMS, sin demoras y de forma gratuita, información sobre la manera de recibir avisos, incluso en equipos terminales no habilitados para servicios de acceso a Internet. Esa información debe ser fácilmente comprensible.

También determina que cuando un sistema de alerta al público se base en una aplicación, no se debe exigir a los usuarios finales que se den de alta o se registren ante las autoridades o el proveedor de la aplicación.

Asimismo, establece que los datos de ubicación de los usuarios finales deben usarse conforme a la Directiva 2002/58/CE y que la transmisión de las alertas al público debe ser gratuita para los usuarios finales.

## 2.1 Base jurídica y rango de la norma

Esta propuesta normativa da cumplimiento a lo establecido en el artículo 110 del CECE que establece una fecha límite - 21 de junio de 2022- para que los Estados miembros implanten un sistema de alerta público que transmita las alertas mediante servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración.

Con este Real Decreto se regularía por primera vez en España un sistema de alertas a la población mediante tales servicios, dejando abierta la posibilidad de establecer ulteriores o adicionales sistemas de alertas a la población de modo que las autoridades que gestionan emergencias o alertas podrían implantar otros sistemas complementarios de cobertura nacional o regional dirigidos a colectivos o situaciones específicas

En cuanto al rango normativo se ha estimado que el real decreto es el más adecuado para la implementación de lo establecido en el artículo 110 de la Directiva por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

La transposición al derecho interno de la 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 Comunicaciones Electrónicas se ha efectuado a través de la Ley xxxx General de Telecomunicaciones. Concretamente a través del artículo 75 del citado texto legal se ha incorporado al ordenamiento jurídico español el artículo 110 del Código europeo de comunicaciones electrónicas que establece en su artículo 110 el sistema de alerta público.

Pues bien, tanto dicha Ley como como la Ley 17/2015 del Sistema nacional de protección civil -que constituye el marco legal para la protección de las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencia- habilitan al Gobierno para dictar disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en las mismas.



Asimismo, este real decreto da cumplimiento al Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales de la sociedad, la economía y los territorios, así como al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

La puesta en marcha de plataformas que puedan enviar avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes es una de las medidas contempladas en el Plan para la Conectividad y las Infraestructuras Digitales, y, en particular, su medida 13 relacionada con la renovación de los sistemas de información pública.

Igualmente, el Componente 15 del PRTR concentra todas las reformas e inversiones relativas a conectividad digital y 5G que se realizarán en España con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y entre ellas, la implementación de las medidas de acompañamiento a la transposición de la Directiva 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, sustentada en la reforma del marco normativo de telecomunicaciones. En particular una de las reformas previstas (C15.R1) consiste en desarrollar una plataforma para soporte de envíos masivos, inmediatos y diferenciados de avisos a la población en situaciones de emergencia o grandes catástrofes.

### **3) Descripción de la tramitación**

Este proyecto de real decreto constituye una iniciativa del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital al que corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia económica y de reformas para la mejora de la competitividad, las telecomunicaciones y la sociedad de la información, de acuerdo con el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

También el Ministerio del Interior ha sido partícipe de esta iniciativa en cuanto que le compete la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de seguridad ciudadana, de acuerdo con el citado Real Decreto 2/2020.

- a) Consulta pública. De acuerdo con lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art.26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el proyecto de Real Decreto ha sido sometido al trámite de consulta pública mediante publicación en la web del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital, desde el 4 de febrero de 2020 hasta el 02 de marzo de 2020.

En dicha consulta se recibieron contribuciones por parte de Telefónica, Digitales, Everbridge, Indra y la Confederación española de familias de personas sordas. En dichas contribuciones algunos se inclinan por la utilización del método Cell Broadcast para la



transmisión de las alertas mediante comunicaciones móviles basadas en numeración, otros por una plataforma híbrida que combine SMS y Cell Broadcast. Otros han sugerido la utilización también de otros sistemas alternativos a los servicios móviles basados en numeración.

b) Audiencia o información pública

Asimismo, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y art.26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, debe efectuarse el trámite de audiencia y de información pública, al objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse.

c) Informes que habrán de recabarse:

- a. Abogacía del Estado
- b. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática
- c. Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital
- d. Secretaría General Técnica del Ministerio de Interior.
- e. Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia
- f. Consejo Nacional de Protección Civil, en cuanto que órgano de cooperación en esta materia de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades con Estatuto de Autonomía y de la Administración Local, que tiene por finalidad contribuir a una actuación eficaz, coherente y coordinada de las Administraciones competentes frente a las emergencias.

Por último, debe recabarse el dictamen del Consejo de Estado.

### III.- ADECUACION AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

El proyecto de Real Decreto se dicta al amparo de las competencias recogidas en el artículo 149.1.21ª y 29ª de la Constitución española que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y en materia de seguridad pública.

Como antes se ha apuntado, con el objetivo de implantar sistemas de alerta a la población en caso de grandes catástrofes o emergencias inminentes o en curso, la Directiva europea ha establecido una fecha límite para que los Estados miembros implanten un sistema de alerta mediante comunicaciones móviles basadas en numeración.



Pues bien, sobre la base competencial del artículo 149.1.21ª el Estado puede implantar dicho sistema y obligar a los proveedores de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración a transmitir dichas alertas a los usuarios finales afectados.

Sobre la misma base competencial, el Estado puede establecer otros sistemas de alerta adicionales basados también en otros canales de comunicaciones electrónicas, así como mediante una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a través de internet.

Por otra parte, la finalidad última y principal que se persigue con esta norma es proteger a la población, por lo que esta norma también se dicta en base al título competencial del art. 149.1.29ª CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

En este sentido, debe indicarse que la protección civil, integrada en la seguridad pública, alcanza hoy una importancia de primer orden entre las diferentes políticas públicas y se ha configurado como uno de los espacios públicos legitimadores del Estado, no sólo para responder frente a las emergencias en que concurra un interés nacional, movilizandolos recursos a su alcance, sino también para procurar y salvaguardar una coordinación de los distintos servicios y recursos de protección civil integrándolos en un modelo nacional mínimo.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales han desplegado sus competencias propias en la materia, regulando su actuación, configurando sus propios servicios de protección civil, desarrollando unos órganos competentes de coordinación de emergencias que han supuesto un avance sustantivo en la gestión de todo tipo de emergencias y eficaces servicios municipales de protección civil.

Pues bien, con este Real Decreto se establece un modelo nacional de alertas a la población mediante servicios de comunicaciones electrónicas móviles que implicará la coordinación de los distintos servicios de coordinación de emergencias y contribuirá sin duda alguna a mitigar los impactos adversos de catástrofes o emergencias y muy especialmente ayudará a salvar vidas.

#### **IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

##### **a) Impacto económico (competencia)**

La norma proyectada tendrá un impacto económico sobre los proveedores de servicios móviles de comunicaciones interpersonales basados en numeración, ya que tendrán que adaptar sus estructuras técnicas para poder transmitir las alertas a través de este canal.



En el caso de desarrollo de una aplicación móvil basada en un servicio de acceso a internet de ámbito nacional o regional, no se aprecia impacto sobre la competencia. En este caso, la asunción del coste correspondería a las autoridades públicas correspondientes.

#### **b) Impacto por razón de género.**

Este impacto se analiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Este proyecto carece de impacto por razón de género al no existir una situación previa de desigualdad.

#### **c) Impacto en la infancia y la adolescencia.**

Como se señaló anteriormente, existen casos de éxito en la utilización del sistema de alertas a la población mediante comunicaciones electrónicas para la localización de niños o jóvenes desaparecidos, por lo que puede tener un impacto positivo en la infancia y adolescencia en estos casos específicos.

#### **d) Impacto por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad**

De conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo, el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad del proyecto es beneficioso para dicho colectivo, en cuanto que las alertas deben transmitirse a todos los usuarios finales afectados y deben recibirse fácilmente.

#### **e) Impacto en la familia.**

El contenido del proyecto normativo no tiene impacto en la familia.



#### **f) Cargas administrativas**

Al entenderse por cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la norma, este Real Decreto no generará cargas administrativas para las personas físicas o jurídicas.

Madrid julio de 2021