

## **RESTRICCIONES EN EL DESPLIEGUE DE REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**

### **PROYECTO MUNICIPIOS Y COMPETENCIA**

#### **1. OBJETO**

El presente documento tiene por objeto analizar las principales restricciones detectadas por la CNMC en el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas en el ámbito municipal provenientes de la intervención de los poderes públicos<sup>1</sup>.

Para su elaboración se han tenido en cuenta todas las actuaciones realizadas por la CNMC sobre la materia. Por una parte, las adoptadas desde la óptica de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado<sup>2</sup>. Por otra, las derivadas de las competencias en materia de resolución de conflictos entre operadores y Administraciones Públicas, derivadas de la normativa sectorial de telecomunicaciones<sup>3</sup>.

Los expedientes indicados en este documento anteriores a 30 de junio de 2022 (fecha de entrada en vigor de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante LGTel 2022) se entienden referidos a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

---

<sup>1</sup> Con el objetivo de agilizar el despliegue de redes se está tramitando el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición, organización y funciones de la Comisión Interministerial para la agilización de los mecanismos de colaboración entre Administraciones públicas para la instalación y explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas ([consulta pública](#)). Este proyecto ha sido informado por la CNMC (IPN/CNMC/028/23).

<sup>2</sup> Incluyendo tanto informes en los procedimientos de reclamación del artículo 26 LGUM y de información del artículo 28, como los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la propia CNMC (artículo 27 LGUM). Hasta agosto de 2023, en materia de comunicaciones electrónicas y competencias locales, la CNMC ha llevado a cabo un total de 39 actuaciones en el marco de la LGUM, de las cuales 15 han sido en aplicación del artículo 26 LGUM, 15 en el marco del artículo 28 LGUM y 9 en el ámbito del recurso especial del artículo 27 LGUM.

<sup>3</sup> La LGTel 2022 (Ley 11/2022, de 28 de junio) y el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste de despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta capacidad, atribuyen a la CNMC la función de resolver los conflictos que se puedan plantear entre los operadores y otros agentes (incluidas las Administraciones públicas) en materia de acceso a las infraestructuras físicas, para el despliegue de redes públicas de alta y muy alta capacidad. Hasta septiembre de 2023, la CNMC ha resuelto 39 procedimientos al amparo de la LGTel y el Real Decreto 330/2016, de los que 15 se sostuvieron frente a ayuntamientos.

## 2. RESTRICCIONES DETECTADAS

Tomando como referencia los casos analizados por la CNMC se han identificado las siguientes tipologías de restricciones:

- (i) Intervención administrativa inadecuada para la instalación o modernización de infraestructuras de comunicaciones electrónicas.
- (ii) Exigencia injustificada de aval en la concesión de licencia urbanística para la instalación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas.
- (iii) Prohibiciones absolutas relativas al lugar de la instalación de las infraestructuras, en particular prohibición en fachadas.
- (iv) Imposibilidad absoluta de instalar redes y equipos de comunicaciones electrónicas o exigencia de condiciones desproporcionadas.
- (v) Falta de respuesta de los Ayuntamientos a los planes de despliegue presentados por los operadores y/o exigencia de licencia.
- (vi) Fijación de límites de emisión o exposición a radiaciones electromagnéticas distintos a los previstos en la normativa estatal sectorial.
- (vii) Silencio o negativa injustificada a las solicitudes de acceso a infraestructura o a información por parte de los ayuntamientos.

La normativa sectorial de telecomunicaciones no ampara, en líneas generales, este tipo de comportamientos, si bien se constata que existen casos en los que la interpretación de aquella normativa por parte de los entes locales ha llevado a resultados ineficientes.

En este documento se lleva a cabo una interpretación pro competitiva de estas situaciones, amparándonos adicionalmente en los principios de buena regulación y administración (necesidad y proporcionalidad, particularmente) recogidos en nuestro ordenamiento jurídico<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Principios recogidos en la normativa española en los artículos 5 y 7 de la [Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado](#), artículo 129 de la [Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#) y artículo 5 de la [Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#).

A continuación, se analiza cada tipología de restricciones detectadas, con ejemplos extraídos de informes de la CNMC y, en su caso, de las sentencias dictadas hasta el momento por los tribunales en esta materia.

## **2.1. Intervención administrativa inadecuada para la instalación o modernización de infraestructuras de telecomunicaciones**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la LGTel 2022, la instalación de estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados para prestar servicios de comunicaciones electrónicas, o la adaptación de las ya existentes, no estará sujeta a licencia municipal en los siguientes casos<sup>5</sup>:

### (i) Instalaciones nuevas:

No incluidas en un plan de despliegue previo: no se podrá exigir licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni otras de clase similar o análogas si las instalaciones ocupan una superficie igual o inferior a 300 metros cuadrados y no tienen impacto en el patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural, en espacios naturales protegidos, ni afectan al dominio público.

Incluidas en un plan de despliegue previo: no se podrá exigir licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización las instalaciones radioeléctricas distintas de las anteriores que también se vayan a desplegar en el ámbito privado, si el plan está aprobado por la autoridad competente y las instalaciones ya estaban incluidas en dicho plan. Estas mismas condiciones resultarán de aplicación a la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas fijas.

### (ii) Adaptación de instalaciones preexistentes: no se podrá exigir ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente, o declaración responsable o comunicación previa, si se trata de actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que no cambien la ubicación de los elementos de soporte ni varíen los elementos de obra civil y mástil de la

---

<sup>5</sup> El artículo 49 LGTel 2022 (sustituye al artículo 34 de la LGTel 2014) introduce novedades para eliminar obstáculos al acceso y ejercicio de la actividad de instalación y explotación de las redes públicas.

infraestructura, siempre y cuando no suponga un riesgo estructural para la infraestructura sobre la que se asienta la red.

- (iii) Instalación o explotación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional o, en su caso, por motivos de seguridad pública o seguridad nacional. Dichas instalaciones no están sujetas a la exigencia de tributos por ninguna Administración Pública.

A pesar de lo anterior, ha habido Ayuntamientos que no han tenido en cuenta esta normativa sectorial y han exigido licencias para la instalación de cualesquiera infraestructuras de telecomunicaciones o bien fuera de las excepciones reconocidas<sup>6</sup>.

En el ámbito judicial, la Audiencia Nacional se ha pronunciado en dos ocasiones en relación con la indebida exigencia de licencia, señalando que resulta contraria a la LGUM<sup>7</sup>. No obstante, cuando la instalación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas requiera la ocupación de dominio público, la exigencia de licencia o autorización estaría justificada con arreglo tanto a la normativa sectorial (artículos 45 y 49 LGTel 2022 y artículo 84 Ley 33/2003 de Patrimonio de las AAPP<sup>8</sup>) como a la LGUM (artículos 5 y 17).

---

<sup>6</sup> Salvaguarda de patrimonio histórico-artístico, espacios naturales o dominio público. Concretamente, se apreció esta restricción en los municipios de [Santa Cruz de Tenerife](#), [Hernani](#), [Cangas](#), [Albacete](#) y [Colmenar](#). Por el contrario, en el caso de [Beniganim](#), la exigencia de licencia estaba justificada por la necesidad de preservar un espacio natural protegido. En el caso de [Canet D'Adri](#) se legitiman antenas y construcciones anejas a tres entidades, dejando fuera de ordenación todas las demás, las cuales deberán formalizar un acuerdo con esas tres entidades.

<sup>7</sup> En concreto, se trata de las sentencias de fecha 26 de junio de 2018 ([rec. 204/2015](#)) y 2 de noviembre de 2018 ([rec. 206/2015](#)) que estimaron los recursos especiales en materia de unidad de mercado interpuestos por la CNMC contra las Ordenanzas de los Ayuntamientos de Hernani y Santa Cruz de Tenerife, respectivamente.

<sup>8</sup> El artículo 45 LGTel 2022 reconoce el derecho de los operadores a ocupar el dominio público en los términos de la LGTel, en la medida en que sea necesario para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas; y el artículo 49.9 permite a las Administraciones públicas exigir licencias de obras para la instalación y despliegue de redes en dominio público -aunque establece la posibilidad de establecer declaraciones responsables o comunicaciones previas, en lugar de licencias-. Por su parte, el artículo 84 de la Ley 33/2003 establece que la concreta ocupación del dominio público deberá ser autorizada expresamente por la entidad del dominio afectado.

Ahora bien, la exigencia de licencia o de autorización, en tanto que es una restricción impuesta por la Administración, ha de aplicarse de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión de la actividad económica. Desde esta perspectiva, dicha autorización o licencia deberá ser otorgada o denegada considerando también los principios reseñados<sup>9</sup>.

De acuerdo con dichos principios y con lo dispuesto en el artículo 49.4 LGTel 2022, en caso de denegación justificada de la autorización o licencia de ocupación del dominio público para el despliegue de redes, la Administración deberá ofrecer al operador otras alternativas viables para poder llevar a cabo dicha instalación<sup>10</sup>.

## **2.2.Exigencia de aval en la concesión de licencia urbanística para la instalación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas**

Como se ha señalado anteriormente, cuando la instalación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas requiera la ocupación de dominio público, la exigencia de licencia o autorización estaría justificada, salvo excepciones<sup>11</sup>.

Supeditar la concesión de una licencia de este tipo a la prestación de una fianza está previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El artículo 92.6 recoge la posibilidad de exigir garantías, pero no establece una fianza máxima, sino que lo deja a la discrecionalidad de la Administración titular del bien.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, según el artículo 9 de la LGUM, las autoridades deberán respetar los principios de dicha norma (necesidad, proporcionalidad...) en todas sus actuaciones -principio de razonabilidad y

---

<sup>9</sup> Véase también el artículo 49.9 LGTel 2022 que establece que, en el proceso de otorgamiento de licencias la Administración competente sólo podrá exigir al operador documentación asociada a su ámbito competencial, que sea razonable y proporcional al fin perseguido.

<sup>10</sup> Informe CNMC [UM/49/21](#) en relación con el municipio de Denia.

<sup>11</sup> Hay dos excepciones en las que no estaría justificada la exigencia de licencia o autorización de ocupación de dominio público: 1) innovación tecnológica o adaptación técnica de la instalación cumpliendo los requisitos del artículo 49.11 de la LGTel y 2) instalación o explotación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados, en los términos definidos por la normativa europea, cumpliendo los requisitos del artículo 49.10 de la LGTel. Por otra parte, y con carácter general, el artículo 49.9 de la LGTel dispone que, para la instalación y despliegue de redes en dominio público, las Administraciones públicas podrán establecer que la tramitación se realice mediante declaración responsable o comunicación previa.

proporcionalidad también recogido en el art. 49.9 LGTel 2022 comentado-, la Administración titular del dominio público debe justificar de forma razonada tanto el motivo por el que se exige el aval como el importe establecido<sup>12</sup>.

### 2.3. Prohibiciones relativas al lugar de la instalación de las infraestructuras

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49.8 LGTel 2022, en los casos en los que no existan canalizaciones subterráneas para el despliegue de redes o no sea posible su uso por razones técnicas, los operadores podrán efectuar despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes, así como llevar a cabo despliegues por fachadas<sup>13</sup>. Únicamente podrá prohibirse el despliegue aéreo o por fachadas en los supuestos justificados de edificaciones declaradas patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las administraciones competentes o por razones de seguridad pública<sup>14</sup>.

A pesar de lo anterior, diversos consistorios han establecido prohibiciones injustificadas al despliegue en fachada de infraestructuras de comunicaciones electrónicas, contrarias a la normativa sectorial y a los principios de necesidad y proporcionalidad<sup>15</sup>. Procede señalar que dichas restricciones producen en ocasiones también incidencias o retrasos en el despliegue de operadores alternativos en las infraestructuras MARCo de Telefónica de España, S.A.<sup>16</sup>

En el ámbito judicial, la ya citada sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de noviembre de 2018 (rec. 206/2015), al estimar el recurso interpuesto por esta Comisión contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, indicó que la prohibición impuesta en dicha Ordenanza de instalar infraestructuras de telecomunicaciones y conductos en fachadas resultaba contraria a lo dispuesto en la LGUM. Adicionalmente, la Audiencia Nacional, en

---

<sup>12</sup> Informe CNMC [UM/52/21](#) que analiza esta exigencia por parte del municipio de Ordaz.

<sup>13</sup> Si bien para ello deberán utilizar, en la medida de lo posible, los despliegues, canalizaciones, instalaciones y equipos previamente instalados, debiendo adoptar las medidas oportunas para minimizar el impacto visual.

<sup>14</sup> En este sentido se ha manifestado la CNMC en su informe [UM/008/20](#) en relación con el municipio de Freginals.

<sup>15</sup> Cabe mencionar las restricciones impuestas por los Ayuntamientos de [Santa Cruz de Tenerife](#) y [Cangas](#) (en ambos casos, además, concurría la indebida exigencia de licencia previa a la instalación, ya analizada en el apartado anterior). También los casos de [Teulada](#) y [Cofrentes](#).

<sup>16</sup> Como se pudo ver en el conflicto de acceso resuelto por la CNMC e interpuesto por Telefónica frente a Closenness por la ocupación irregular de sus infraestructuras MARCo ([CFT/D TSA/214/20](#)), relacionado con el caso de Teulada de la nota al pie anterior.

la misma sentencia, también consideró contrarias a la LGUM dos previsiones contenidas en la citada Ordenanza: la obligación de eliminar los conductos que, por su situación, perjudicasen la percepción de la fachada y la limitación del número de antenas en azoteas cubiertas.

#### 2.4. Imposibilidad absoluta de instalar redes y equipos de comunicaciones electrónicas o exigencia de condiciones desproporcionadas

En la disposición transitoria novena de la anterior LGTel<sup>17</sup> se establecía que la normativa y los instrumentos de planificación territorial o urbanística elaborados por las Administraciones Públicas competentes que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas debían adaptarse a lo establecido en los artículos 34 y 35 de la citada Ley en el plazo máximo de un año desde su entrada en vigor; esto es, a partir del 11 de mayo de 2015. Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los preceptos urbanísticos adoptados con carácter previo a la LGTel que no hubieran adecuado su contenido conforme a lo previsto en la disposición transitoria referida deben entenderse derogados en aquellos aspectos que resulten contrarios a las previsiones de dicha Ley<sup>18</sup>.

Por su parte, los artículos 49 y 50 LGTel 2022 prevén, entre otros principios, que la normativa elaborada por las Administraciones Públicas que afecte al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores ni imponer soluciones tecnológicas

---

<sup>17</sup> La vigente LGTel 2022 deroga casi en su totalidad la antigua LGTel (Ley 9/2014) excepto algunas disposiciones, entre ellas la disposición transitoria novena. Por otra parte, el artículo 50.2 LGTel 2022 regula la obligación de solicitud de informe preceptivo: “Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran. **El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante [...]**”

<sup>18</sup> [STS 2505/2018, de 3 de julio](#): “Por todo ello, ante la ausencia de cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria novena de la Ley 9/2014, es consecuencia obligada declarar que dichos preceptos deben entenderse derogados tácitamente por la Ley estatal o, si se quiere, desplazados por esta (...)”.

concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas.

Por el contrario, cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada, dicha condición debe estar plenamente justificada y acompañarse de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

Asimismo, como ya se ha señalado anteriormente, la LGTel opta por no exigir licencia para la instalación en dominio privado de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, con determinadas excepciones. En su caso, se deberán exigir declaraciones responsables.

Sin embargo, esta Comisión ha detectado algunos casos en los que dicha adaptación no se ha producido.

Concretamente, en una actuación referida a la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Llodio, se concluyó que la imposición de la utilización de determinados emplazamientos para las instalaciones radioeléctricas pertenecientes a redes de comunicaciones electrónicas y del traslado de algunas ya existentes resultaban contrarias a la LGUM<sup>19</sup>. El informe concluye que el citado Ayuntamiento debía modificar la Ordenanza, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria novena de la LGTel, para ajustarse a las previsiones de la normativa sectorial y, de esta manera, respetar los principios de necesidad y proporcionalidad y su instrumentación en los términos previstos en la LGUM.

La CNMC también ha analizado ciertas disposiciones introducidas en el PGOU de Jaén que, en unos casos, conllevaban la imposibilidad absoluta de instalar redes y equipos de comunicaciones electrónicas y, en otros, supeditaban la instalación y utilización de dichas infraestructuras a condiciones jurídicas o normativas (p.ej. licencia previa) y técnicas (p.ej. distancias mínimas)<sup>20</sup>. El informe concluyó que dichas restricciones resultaban contrarias a la LGUM y advertía al Ayuntamiento de que, si no se modificaban las mismas, se procedería a interponer recurso especial en materia de unidad de mercado.

---

<sup>19</sup> Informe CNMC [UM26/15](#).

<sup>20</sup> Informe CNMC [UM/36/16](#).

En este caso, y ante la ausencia de la modificación requerida, la CNMC interpuso recurso ante la Audiencia Nacional que dictó sentencia estimatoria de fecha 28 de junio de 2019 ([rec.278/2016](#)). En el fundamento jurídico octavo, la Audiencia Nacional declaró expresamente la obligación que recae sobre la administración local de adaptar las normas urbanísticas a las exigencias de la LGTel, tal y como señala la disposición transitoria novena de dicha Ley<sup>21</sup>.

## 2.5. Falta de respuesta de los Ayuntamientos al plan de despliegue presentado por el operador

El artículo 49.9 LGTel 2022 (correspondiente al artículo 34.6 de la antigua LGTel) prevé que no será necesaria licencia previa para la instalación en dominio privado de infraestructuras de telecomunicaciones cuando éstas se encuentren incluidas en un plan de despliegue previo presentado por el operador y aprobado por el Ayuntamiento. Asimismo, el plan de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderá aprobado por silencio positivo siempre que en los mismos no se otorguen facultades sobre el dominio público o afecten al medio ambiente<sup>22</sup>.

En todo caso, su aprobación no exonera al operador de la obtención de las licencias de carácter urbanístico que resulten necesarias, ya que la simplificación administrativa recogida en el artículo 49.9 de la LGTel 2022 se refiere a las licencias o autorizaciones previas de obras, instalaciones, las de funcionamiento o de actividad, o aquéllas de carácter medioambiental o análogas. A pesar de

---

<sup>21</sup> La Ley 9/2014 entró en vigor el 11 de mayo de 2014 (disposición final undécima), por lo que, desde esa fecha, existía la obligación de adaptar el PGOU de Jaén a las prescripciones de aquella. La Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, de 3 de febrero de 2016, por la que se dispone la publicación de una revisión del PGOU de Jaén, contraria a la Ley 9/2014, infringe lo dispuesto en la disposición transitoria novena. No se trata, como sostienen Ayuntamiento y Junta de Andalucía de proceder a una adaptación futura del PGOU a la Ley 9/2014, sino que **el Plan, en tanto no estuviera aprobado definitivamente (y no lo estuvo hasta el 3 de febrero de 2016) tenía obligación de cumplir lo dispuesto en la Disposición Transitoria 9ª de aquella Ley**, que remite a lo establecido en los arts. 34 y 35 de aquella y, como afirma el Tribunal Supremo, la falta de las determinaciones mínimas sobre el despliegue de las redes públicas de telecomunicaciones electrónicas, impide la aprobación definitiva del plan.

<sup>22</sup> El artículo 49.9 LGTel 2022 indica lo siguiente: “**El plan de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderá aprobado si, transcurrido el plazo máximo de tres meses desde su presentación, la Administración Pública competente no ha dictado resolución expresa. La Administración Pública competente podrá fijar un plazo de resolución inferior**”.

las previsiones de la LGTel, algunos Ayuntamientos han continuado exigiendo licencias o negando el carácter estimatorio del silencio en estos casos.

Así, se analizó una reclamación contra el Ayuntamiento de Aldeamayor de San Martín (Valladolid) en relación con el despliegue de fibra óptica en dicho municipio. La CNMC concluyó que el citado Ayuntamiento tenía el deber de resolver de forma expresa la solicitud del reclamante de aprobación de su plan de despliegue y de considerarla aprobada por silencio administrativo<sup>23</sup>.

En el mismo sentido se manifestó la CNMC cuando analizó una reclamación presentada en relación con un plan de despliegue de una red WIMAX-WIFI y de fibra óptica en el municipio de Beniganim y una reclamación presentada contra el Ayuntamiento de Onil<sup>24</sup>.

## **2.6. Fijación de límites de exposición o emisión radioeléctrica distintos a los previstos en norma sectorial**

El Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, dispone una serie de límites de emisión y exposición a emisiones radioeléctricas de aplicación en todo el territorio estatal.

No obstante, algunos Ayuntamientos han fijado límites distintos a los previstos en la normativa sectorial. La CNMC tuvo ocasión de analizar la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Vitoria, concluyendo que las limitaciones a las emisiones radioeléctricas impuestas resultaban contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM<sup>25</sup>.

Posteriormente, el Ministerio de Industria recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco la citada Ordenanza. Con fecha 27 de abril de 2016, el Tribunal dictó sentencia estimatoria ([rec.167/2015](#)), anulando las restricciones impuestas en cuanto a las emisiones radioeléctricas.

---

<sup>23</sup> Informe CNMC [UM/022/20](#).

<sup>24</sup> Informe CNMC [UM/24/17](#) e Informe CNMC [UM/41/21](#).

<sup>25</sup> Informe CNMC [UM/018/15](#).

## 2.7. Silencio o negativa injustificada a las solicitudes de acceso a infraestructura o a información

La CNMC ha analizado también el silencio o la negativa injustificada por parte de los municipios a conceder a los operadores acceso a infraestructuras municipales (obra civil) para instalar redes de comunicaciones electrónicas.

En estos casos, la CNMC ha concluido que la negativa al acceso a instalaciones ya existentes susceptibles de alojar elementos de redes públicas de comunicaciones electrónicas debe ser objeto de un conflicto de acceso, pudiendo los operadores instar el mismo ante la CNMC de conformidad con la anterior LGTel (artículos 37.6 y 70.2.d)<sup>26</sup> y con la LGTel 2022 (artículos 52.8, 52.12 y 100.2.j).

En el marco de dichos conflictos de acceso a infraestructuras físicas, la CNMC ha detectado casos de silencio o negativa injustificada de acceso en diversos expedientes<sup>27</sup>. En muchos de ellos, la CNMC resolvió que las razones de la denegación de las solicitudes no estaban suficientemente justificadas y se instó a los Ayuntamientos a evaluar la viabilidad de las solicitudes, bien para suscribir un acuerdo de acceso a la infraestructura, bien para dictar una resolución de denegación de acceso debidamente motivada según lo dispuesto en el artículo 4.7 del Real Decreto 330/2016.

Asimismo, la CNMC ha analizado diversos casos en relación con el acceso a la información en materia de infraestructuras físicas (necesaria para conocer las infraestructuras susceptibles de alojar redes de comunicaciones)<sup>28</sup>. En estos casos, se resolvió que el organismo implicado debía aportar la información solicitada o motivar la respuesta negativa a la solicitud de información, indicándose de manera expresa las infraestructuras excluidas del ámbito de aplicación del Real Decreto 330/2016, así como las causas de exclusión en cada caso concreto.

Además, esta Comisión tiene gran interés en clarificar la normativa al respecto y la forma en que tramita este tipo de conflictos, por lo que en diciembre de 2021 aprobó una Comunicación por la que se publican directrices sobre la resolución de conflictos de acceso a infraestructura física, en la que se abordan cuestiones

---

<sup>26</sup> En estos casos, por tanto, no nos encontramos en el ámbito de la unidad de mercado.

<sup>27</sup> Entre otros, [Orange frente al Ayuntamiento de Valencia](#), [Conred frente al Ayuntamiento de Coín](#), [Virson frente a Ayuntamiento de Fortuna](#).

<sup>28</sup> Estos casos se han producido en el ámbito de la AGE, como son los expedientes [Magtel contra la Dirección General de Tráfico](#) o [AIREON contra la Dirección General de Carreteras](#).

como el ámbito del Real Decreto 330/2016 (redes y sujetos afectados), los cauces que regulan el derecho de acceso a infraestructuras físicas, el procedimiento conforme al cual los operadores de telecomunicaciones pueden solicitar información relativa a dichas infraestructuras, y los precios que pueden exigirse a los operadores<sup>29</sup>. En dicha Comunicación, se explican también los distintos criterios aprobados por la CNMC en la resolución de los conflictos dirimidos hasta la fecha y la situación jurisprudencial existente de las resoluciones, en su caso<sup>30</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

En el marco de las actuaciones llevadas a cabo por la CNMC se han detectado diversas categorías de restricciones al despliegue de infraestructuras de comunicaciones electrónicas en el ámbito municipal.

La normativa sectorial de telecomunicaciones no ampara, en líneas generales, este tipo de comportamientos, si bien se constata que existen casos en los que la interpretación de aquella normativa por parte de los entes locales ha llevado a resultados ineficientes.

En este documento se lleva a cabo una interpretación pro competitiva de estas situaciones, amparándonos adicionalmente en los principios de buena regulación y administración (necesidad y proporcionalidad, particularmente) recogidos en nuestro ordenamiento jurídico

Esta Comisión invita a las administraciones públicas, y en especial a las locales, a tomar las medidas pertinentes para no introducir restricciones injustificadas que limiten el acceso y ejercicio a la actividad económica de los operadores, de acuerdo con el marco regulatorio y jurisprudencial existente.

---

<sup>29</sup> [Comunicación 1/2021, de 20 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.](#)

<sup>30</sup> A este respecto, los dos pronunciamientos judiciales dictados hasta el momento son la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 15 de noviembre de 2021 (rec. 2459/2019), por la que se desestima el recurso interpuesto por GTD Cableado de Redes Inteligentes, S.L. contra la Resolución de la CNMC de 10 de octubre de 2019 relativa al conflicto entre GTD y el Ayuntamiento de Barcelona y Barcelona Cicle de l'Aigua (CFT/DTSA/037/18), y la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 1 de marzo de 2023 (rec. 126/2020) por la que se desestima el recurso interpuesto por Orange Espagne, S.A.U. contra la Resolución de la CNMC de 11 de diciembre de 2019 por la que se inadmite la solicitud de intervención de dicho operador frente al Ayuntamiento de Gandía (CFT/DTSA/060/19).