

---

**INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CON REFERENCIA A LA EXIGENCIA POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE BOECILLO DE UNA LICENCIA URBANÍSTICA PREVIA PARA LA INSTALACIÓN DE UN ENLACE DE BACKHAUL NECESARIO PARA DESPLEGAR UNA RED DE FIBRA ÓPTICA HASTA EL HOGAR (FTTH) ENTRE LAS POBLACIONES DE BOECILLO Y TUDELA DE DUERO (VALLADOLID), TRAS HABER SIDO APROBADO EL PLAN DE DESPLIEGUE DE RED PRESENTADO POR EL OPERADOR.**

**Expediente: UM/017/21**

## **PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

### **Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torres

### **Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

### **Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 17 de marzo de 2021

## **I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante un escrito presentado el día 26 de febrero de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, un operador de comunicaciones electrónicas ha planteado una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) contra la exigencia impuesta por el Ayuntamiento de Boecillo de una licencia urbanística previa para la instalación de un enlace backhaul entre los municipios de Boecillo y Tudela de Duero para instalar un

enlace Backhaul. Dicha instalación resulta necesaria para poder desplegar una red de fibra óptica hasta el hogar.

Asimismo, el reclamante añade que, con fecha 10 de Febrero de 2021, recibió comunicación de Decreto de Alcaldía nº 69/2021 de 9 de Febrero de 2021 por el que se notifica la incoación de procedimiento sancionador por infracción de la Ley 33/2003 de patrimonio de las administraciones públicas con medida cautelar de obligación de retirar los cables enterrados y reponer el camino al estado anterior.

A juicio del reclamante, la citada exigencia resulta contraria al artículo 18 de la LGUM por requerir un requisito adicional (licencia urbanística) no incluido ni en el artículo 34.6 de la Ley General de Telecomunicaciones (una vez aprobado el plan de despliegue) ni en la normativa urbanística autonómica aplicable (artículo 105 bis letras e) y g) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, que prevén únicamente notificación o declaración de obra cuando se trata de instalaciones de telecomunicaciones pero no licencia previa).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **II.1) Normativa urbanística aplicable.**

En el caso que nos ocupa, según el Decreto de Alcaldía nº 69/2021 de 9 de Febrero de 2021, las obras realizadas estarían sujetas a:

- Autorización para uso común especial de ocupación de dominio público
- Autorización de uso excepcional de suelo rústico
- Licencia urbanística de obra
- Comunicación Ambiental

Todas las anteriores autorizaciones o licencias no habrían sido solicitadas ni obtenidas por el reclamante, por lo que estaría plenamente justificada la incoación del procedimiento sancionador. Además, el Ayuntamiento añade que las obras efectuadas han dañado el camino público y sus lindes por haberse empleado maquinaria pesada.

#### **II.1.1 Norma urbanística municipal**

Mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2001, de la Comisión Territorial de Urbanismo de Valladolid, se aprobó definitivamente el Plan General de

---

Ordenación Urbana (PGOU) de Boecillo, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León (BOCL) nº 38/2002 de fecha 22 de febrero de 2002<sup>1</sup>.

El artículo 37 del PGOU se remite, en cuanto al marco general, al artículo 97 y ss de la Ley de Urbanismo de Castilla y León<sup>2</sup>. En el artículo 40 y siguientes del PGOU se prevé un régimen de hasta seis tipos distintos de licencias<sup>3</sup>, sin contener una previsión especial sobre despliegue de instalaciones de telecomunicaciones.

Tampoco existe una ordenanza municipal que regule específicamente el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas en Boecillo<sup>4</sup>.

### **II.1.2 Norma urbanística autonómica.**

Por otro lado, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, sujeta a declaración responsable en su artículo 105bis.1, las siguientes operaciones:

*e) **Instalación de tendidos eléctricos, telefónicos y similares.***

(...)

*g) **Ejecución de obras e instalaciones en el subsuelo, cuando no tengan entidad equiparable a las obras de nueva planta o ampliación ni afecten a elementos estructurales.***

El hecho de que las anteriores actuaciones ya no estén sujetas a licencia en la normativa autonómica se explica en el apartado VIII de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo:

*Especial mención merece la reforma de la licencia urbanística, el instrumento ordinario de intervención en el uso del suelo. En sintonía con la evolución general de las técnicas de control administrativo en el contexto europeo, la licencia como tal se reserva para los actos de uso del suelo más relevantes, regulándose para los demás el régimen de declaración responsable, lógicamente más sencillo, sin perjuicio de permitir la reacción del Ayuntamiento ante eventuales incumplimientos de la normativa.*

---

1

<https://bocyl.jcyl.es/boletin.do?fechaBoletin=22/02/2002#IV>. **OTRAS DISPOSICIONES Y A CUERDOS.**

<sup>2</sup> El texto completo del PGOU, puede consultarse en esta base de datos de normativa urbanística de Castilla y León: [https://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default\\_plau.do](https://servicios.jcyl.es/PlanPublica/default_plau.do).

<sup>3</sup> Licencia segregación, división y parcelación; de obras de urbanización; de obras de edificación; de obras de derribo; de uso; y de ocupación.

<sup>4</sup> <https://www.boecillo.es/ordenanzas>.

Asimismo, el artículo 23.2.c) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León permite la instalación en suelo rústico de infraestructuras, aunque la somete a autorización autonómica previa, que deberá considerar el interés público del proyecto, su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y su compatibilidad con los valores (naturales) protegidos por la legislación sectorial.

## **II.2) Análisis de las limitaciones previstas a la luz de la normativa sectorial aplicable (Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones).**

Debe señalarse que la entidad reclamante funda su escrito de reclamación en la alegación del artículo 34.6 de la LGTEI, precepto que señala que:

*Para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las señaladas en el párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de 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 dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplan dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración.*

El artículo 34.6 se refiere a instalaciones en dominio privado, no a las establecidas en dominio público, como parece ser este el supuesto de la reclamación (instalación en camino público y suelo rústico). En cualquier caso, debe recordarse que la simplificación administrativa recogida en el artículo 34.6 de la LGTel se refiere a las licencias o autorizaciones previas de instalaciones, las de funcionamiento o de actividad, o aquéllas de carácter medioambiental. Por lo que el operador ha de solicitar, aún con el plan de despliegue aprobado, las licencias urbanísticas o de obras oportunas, si éstas fueran necesarias según el ordenamiento urbanístico.

Así, el artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (RD 1372/1986) considera, dentro del dominio público, como bienes de uso público local:

*Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local*

Por su parte, el artículo 30 de la LGTel recoge el derecho de los operadores a ocupar el dominio público para desplegar redes de comunicaciones electrónicas en los siguientes términos:

*Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación del dominio público en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate.*

*Los titulares del dominio público garantizarán el acceso de todos los operadores a dicho dominio en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente o exclusivo alguno de acceso u ocupación de dicho dominio público en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas. En particular, la ocupación o el derecho de uso de dominio público para la instalación o explotación de una red no podrá ser otorgado o asignado mediante procedimientos de licitación.*

En cualquier caso, la concreta ocupación del dominio público reconocida en el artículo 30 LGTel debe ser autorizada expresamente por la entidad titular del dominio público afectado, según prevé el artículo 84 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En el caso de las entidades locales, el artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986) exige la solicitud de licencia salvo cuando el uso sea privativo (en cuyo caso se aplica el régimen de concesión).

### **II.3) Análisis de las limitaciones previstas a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.**

#### **II.3.1) Artículos 5, 7, 17 LGUM, 4 LRJSCP y 84bis de la LBRL.**

El artículo 5 de la LGUM señala que:

*“Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Por su parte, el artículo 7 LGUM prevé que:

*La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.*

Por otro lado, el artículo 17.1 de la LGUM dispone que se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización o licencia previa, entre otros supuestos, “*respecto de las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación*”, así como también en caso de “*utilización del dominio público*”, lo cual sí concurre en este supuesto, al discurrir por un camino rústico el despliegue de red.

Así, por ejemplo, en el anterior informe UM/022/20, de 10 de junio de 2020<sup>5</sup>, el reclamante no discutía la necesidad de otorgamiento de licencia o autorización para poder ocupar un camino rústico sino la exigencia de una autorización ambiental autonómica con carácter adicional.

Por otro lado y de conformidad con el apartado 2 del artículo 17 LGUM “*se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean justificados*”.

Y el artículo 84bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) señala que:

*Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:*

- a) *La potencia eléctrica o energética de la instalación.*

---

<sup>5</sup> Véase página 6 (<https://www.cnmc.es/node/382071>).

- b) *La capacidad o aforo de la instalación.*
- c) *La contaminación acústica.*
- d) *La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.*
- e) *La existencia de materiales inflamables o contaminantes.*
- f) *Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.*

En todos estos preceptos se exige la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión a la actividad económica afectada por la restricción impuesta por la Administración.

Por otro lado, la observancia de la normativa sectorial en materia de telecomunicaciones, en la que el Estado tiene competencia exclusiva en virtud del artículo 149.1.21 de la Constitución<sup>6</sup>, ha sido considerada por el Tribunal Supremo como una garantía de la unidad de mercado. Concretamente, en sus sentencias de 22 de marzo y 14 de julio de 2011<sup>7</sup>, el Tribunal Supremo ha declarado que:

*“En el ámbito de las telecomunicaciones, la unidad de mercado es un objetivo jurídico requerido por el tan citado artículo 149.1.21 de la Constitución, porque dicha unidad es también, y antes que eso, un imperativo de política económica, que el jurista no puede desdeñar desde el momento que a través de esa unidad se trata de impedir la fragmentación del espacio económico nacional y garantizar una economía de escala, esencial en un ámbito como éste en el que la dimensión del mercado se erige como un parámetro fundamental de su desarrollo económico, perspectiva socioeconómica que no puede eludirse en el proceso de interpretación y aplicación de las normas examinadas, que, en cuanto instrumentos al servicio de una política de telecomunicaciones única conformadora de un modelo económico común, deben ser interpretadas no sólo desde una perspectiva jurídico-formal sino también desde un punto de vista finalista, teleológico, que tenga en cuenta el contexto en que se enmarcan y el fin que persiguen.*

*En consecuencia, en el ámbito de la ordenación técnica de las telecomunicaciones no nos situamos ante una tarea a realizar conjuntamente por el Estado y las Comunidades Autónomas, sino ante el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21 de la Constitución, que se enmarca en la exigencia de la unidad del orden económico en todo el ámbito del Estado, y que exige un mínimo normativo como presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales*

---

<sup>6</sup> Véase STC 8/2012, de 18 de enero de 2012 (BOE nº 36, de 11.02.2012).

<sup>7</sup> Recursos de Casación núms.1845/2006 y 31/2007.

---

*o disgregadores (véanse Sentencias del Tribunal Constitucional 96/1984 de 19 de octubre, fundamento jurídico tercero, y 133/1997 de 16 de julio, fundamento jurídico séptimo).”*

### **II.3.2) Anteriores informes de la CNMC y la SECUM sobre esta cuestión.**

El Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018<sup>8</sup>, recuerda la importancia de las reformas estructurales introducidas en la LGTel para facilitar el despliegue de las redes de alta velocidad y la prestación de servicios a los usuarios finales con una mayor calidad y cobertura, señalándose expresamente que:

*“Para cumplir dicho objetivo se prevé que la normativa elaborada por las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, que afecte al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas (...) respete lo dispuesto en la legislación sectorial de telecomunicaciones, resultando aplicable al presente caso lo establecido en el artículo 34.3 de la LGTel, de conformidad con el cual, dicha normativa no podrá establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores, ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas.”*

El informe destaca, asimismo, que incluso en los supuestos en los que las restricciones estuvieran debidamente justificadas, éstas deben acompañarse de alternativas que garanticen el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones, recomendándose, a tal efecto, la previsión de soluciones alternativas para la ocupación del dominio público de forma eficiente y viable para los operadores.

Y en el Informe de la SECUM 26/17014 de 16 de febrero de 2017<sup>9</sup> se prevé que:

*Sobre la base de lo expuesto puede concluirse que la denegación del Ayuntamiento de Beniganim debería estar fundamentada en los criterios que le han llevado adoptar tal decisión de acuerdo con los principios a establecidos en la LGUM y aportando alternativas que garanticen el derecho de ocupación del operador. Se señala, igualmente, que el hecho de no aprobar un Plan general de despliegue obliga al operador a solicitar autorización para cada una de las infraestructuras e instalaciones contenidas en el mismo, desvirtuando así la*

---

8 Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley Autonómica para la Ordenación de Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha (IPN/CNMC/008/18) <https://www.cnmc.es/node/370936>.

9

[https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos\\_gum/26.108TELECOMUNICACIONESDespliegueRedWIFIBeniganim.pdf](https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/casos_gum/26.108TELECOMUNICACIONESDespliegueRedWIFIBeniganim.pdf).

---

*preferencia por la declaración responsable como medio de intervención establecida en la norma sectorial.*

Unas conclusiones similares se alcanzaron en el Informe 26/1636 de 25 de mayo de 2016<sup>10</sup>:

*Atendiendo al artículo 34.6 de la LGTel y refiriéndonos al caso concreto que nos ocupa, solo podría exigirse una licencia en caso de que nos encontremos ante instalaciones con impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, en el caso de que se trate de instalaciones de superficie superior a 300 metros cuadrados, o en el caso de instalaciones de nueva construcción que tengan impacto en espacios naturales protegidos. Incluso aunque nos encontráramos ante alguno de estos tres supuestos, si la instalación de la red pública se efectuó en dominio privado, debe tenerse en cuenta que el operador ha presentado un plan de despliegue o instalación de red ante la Administración. La autoridad competente debería manifestarse de forma expresa ante la solicitud del reclamante, motivando, en su caso, su denegación conforme a los principios establecidos en la LGUM y en la normativa sectorial de aplicación.*

Más explícito resulta el Informe UM/024/17 de 19 de febrero de 2017<sup>11</sup>:

*Sin perjuicio del deber del Ayuntamiento de resolver de forma expresa la solicitud del reclamante de aprobación de su plan de despliegue y de considerarla aprobada por silencio positivo una vez transcurrido el plazo general previsto en la normativa de aplicación, la actuación administrativa impugnada vulnera los principios de necesidad y proporcionalidad y su instrumentalización en los términos dispuestos en el artículo 17 de la LGUM en relación con el artículo 34.6 de la Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones.*

No obstante, en lo que se refiere a la exigibilidad de licencias, tanto los últimos informes indicados como el artículo 34.6 LGTel se refieren a la instalación de redes en dominio privado con planes de despliegue aprobados, para lo cual no se puede exigir la solicitud de autorización o licencia previa.

### III. CONCLUSIONES

1.- La aprobación de los planes de despliegue de redes prevista en el artículo 34.6 LGTEL no exonera a los operadores de la obligación de respetar la normativa urbanística aplicable, según se indicaba en el anterior informe UM/022/20, de 10 de junio de 2020<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>

<https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/gum/ficheros/26.49TELECOMUNICACIONESAntenasChiclana.pdf>.

<sup>11</sup> [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1550181\\_9.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1550181_9.pdf).

<sup>12</sup> Véase página 6 (<https://www.cnmc.es/node/382071>).

**2.-** Las disposiciones del artículo 34.6 LGTel se refieren a la ocupación del dominio privado.

**3.-** En el supuesto de ocupación de dominio público para el despliegue de redes, si bien los operadores tienen derecho a dicha ocupación según prevé el artículo 30 LGTel, deben solicitar la correspondiente autorización o licencia a la Administración titular del dominio público, según prevé el artículo 84 de la Ley 33/2003, de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y el artículo 77 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986). Dicha autorización o licencia será otorgada o denegada considerando también los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM.

**4.-** Y en caso de denegación justificada, de acuerdo con los principios del artículo 5 LGUM, a un operador de la autorización o licencia de ocupación de un bien o elemento del dominio público para el despliegue de redes, la Administración deberá ofrecerle otras alternativas viables para poder llevar a cabo dicha instalación, de acuerdo con el principio de menor distorsión posible de la actividad económica del artículo 5 LGUM y el derecho a la ocupación reconocido en el artículo 30 LGTel y según se recoge en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley Autonómica para la Ordenación de Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha (IPN/CNMC/008/18) <https://www.cnmc.es/node/370936>).