

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR AXENT INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES, S.A. RELATIVO AL ACCESO A DETERMINADAS INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO

(CFT/DTSA/242/21)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 30 de junio de 2022

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
Primero. Escrito de Axent interponiendo un conflicto de acceso	3
Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento	3
Tercero. Alegaciones de la DGT y contestación de los interesados al requerimiento de información.....	3
Cuarto. Declaraciones de confidencialidad	4
Quinto. Resolución desestimatoria de las medidas provisionales solicitadas por Axent.....	4
Sexto. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados	4
Séptimo. Informe de la Sala de Competencia.....	4
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	4
Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	4
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	6
Primero. Hechos que dan lugar a la interposición del conflicto	6
Segundo. Normativa sectorial de telecomunicaciones aplicable a la resolución del presente procedimiento.....	6
Tercero. Valoración de las cuestiones planteadas	8
A. Sobre la consideración de las infraestructuras de la DGT como críticas.....	9
B. Sobre el estado de la infraestructura respecto de la cual Axent solicita acceso	11
Cuarto. Conclusiones y procedimiento a seguir	15

I. ANTECEDENTES

Primero. Escrito de Axent interponiendo un conflicto de acceso

El 22 de diciembre de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de Axent Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A. (Axent) en virtud del cual interponía un conflicto frente a la Dirección General de Tráfico (DGT) en materia de acceso a determinadas infraestructuras físicas de la DGT.

En su escrito, Axent señalaba que la DGT habría dilatado indebidamente la tramitación de la solicitud planteada por este operador en fecha 18 de diciembre de 2020, relativa al acceso a determinadas infraestructuras físicas de la DGT. Dicha dilación en la tramitación del acceso resultaría contraria a las previsiones contenidas en la normativa sectorial de telecomunicaciones en este ámbito.

Junto a la solicitud de intervención de este organismo, en su escrito Axent solicitaba, asimismo, la adopción por la CNMC de una medida provisional, consistente en que, con carácter previo a la resolución del conflicto, se confiriese cautelarmente a Axent un derecho de acceso a la infraestructura física objeto del procedimiento.

Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento

Mediante escritos de 27 de enero de 2022, se comunicó a Axent y la DGT el inicio del procedimiento administrativo para resolver el presente conflicto de acceso, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Asimismo, en los citados escritos, se requirió de Axent y la DGT determinada información adicional, necesaria para el conocimiento y comprobación de los hechos.

Tercero. Alegaciones de la DGT y contestación de los interesados al requerimiento de información

El 18 de febrero de 2022, la DGT dio contestación al requerimiento de información de la CNMC, efectuando, asimismo, una serie de observaciones en relación con el escrito de interposición de conflicto de Axent.

Axent dio contestación al requerimiento de información de la CNMC mencionado en el antecedente de hecho segundo, en fecha 23 de febrero de 2022.

Cuarto. Declaraciones de confidencialidad

En fechas 21 y 24 de febrero de 2022, respectivamente, se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en los escritos de la DGT y Axent mencionados en el antecedente de hecho anterior, por contener información cuya difusión podría afectar a los intereses legítimos de estos agentes.

Quinto. Resolución desestimatoria de las medidas provisionales solicitadas por Axent

Mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de fecha 17 de marzo de 2022, se desestimó la solicitud de medidas provisionales formulada por Axent.

Sexto. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

El 4 de mayo de 2022, y de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se notificó a Axent y la DGT el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA), emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el debido plazo para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

La DGT y Axent presentaron sus alegaciones al informe de la DTSA en fechas 23 y 30 de mayo de 2022, respectivamente.

Séptimo. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Primero. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la LCNMC, este organismo *“supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados*

de comunicaciones electrónicas”, correspondiéndole a estos efectos “realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones], y su normativa de desarrollo”.

El artículo 52 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), regula el acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, incluyéndose las de las empresas que proporcionen infraestructuras físicas destinadas a prestar servicios de transporte, incluidos los ferrocarriles, las carreteras, los puertos y los aeropuertos, incluyendo a las entidades o sociedades encargadas de la gestión de infraestructuras de transporte de competencia estatal.

Según recoge el apartado 12 del citado artículo 52, “cualquiera de las partes podrá plantear un conflicto ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cuando se deniegue el acceso o cuando transcurrido el plazo de dos meses mencionado en el apartado anterior, no se llegue a un acuerdo sobre las condiciones en las que debe producirse el mismo, incluidos los precios”.

En similares términos, el artículo 100.2.j) de la referida Ley señala que corresponde a la CNMC *“resolver los conflictos en los mercados de comunicaciones electrónicas a los que se refieren los artículos 28 y 29 y la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”,* incluyendo en particular, *“resolver conflictos sobre el acceso a infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, la coordinación de obras civiles y el acceso o uso de las redes de comunicaciones electrónicas titularidad de los órganos o entes gestores de infraestructuras de transporte de competencia estatal, en los términos establecidos por los artículos 52 a 54”.*

Por su parte, el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (Real Decreto 330/2016) desarrolla el contenido de las obligaciones que deben asumir los sujetos obligados para facilitar el acceso a infraestructuras físicas de su titularidad susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, así como, a la información mínima que permitirá instrumentalizar el acceso a dichas infraestructuras.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para la resolución del presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se regirá por lo establecido en la LPAC.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Hechos que dan lugar a la interposición del conflicto

En su escrito de interposición del conflicto, Axent señalaba que, en fecha 18 de diciembre de 2020, presentó una solicitud formal de acceso a la infraestructura física de la DGT en los siguientes tramos: **CONFIDENCIAL** [].

El objeto de la solicitud era el despliegue por Axent de un cable de fibra óptica en los tramos señalados, al objeto de realizar una extensión de sus redes de alta capacidad para, por un lado, construir redundancias para los circuitos de sus clientes corporativos y, por otro lado, extender su red hacia el oeste de España.

Según Axent, la DGT habría dilatado indebidamente la tramitación de la solicitud de acceso, refiriéndose en particular a la necesidad de recabar un informe preceptivo de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior¹.

Dado lo que antecede, Axent solicita de la CNMC que dicte resolución, en virtud de la cual se garantice el acceso inmediato por parte de Axent a los tramos de infraestructura física de la DGT objeto de su solicitud.

Segundo. Normativa sectorial de telecomunicaciones aplicable a la resolución del presente procedimiento

Para la resolución del presente conflicto deberá estarse a lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones, así como en la demás normativa específica que pueda resultar de aplicación.

Según los apartados 1 y 2 del artículo 52 de la LGTel:

“1. Los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas podrán acceder a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas para la instalación o explotación de redes de alta y muy alta capacidad, en los términos indicados en el presente artículo.

2. Cuando un operador que instale o explote redes públicas de comunicaciones electrónicas realice una solicitud razonable de acceso a una infraestructura física a alguno de los sujetos obligados, éste estará obligado a atender y negociar dicha solicitud de acceso, en condiciones

¹ En virtud de lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones aplicable al presente conflicto, dada la consideración de sus infraestructuras como críticas.

*equitativas y razonables, en particular, en cuanto al precio, con vistas al despliegue de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad.
[...]*”.

En el mismo sentido, de conformidad con el artículo 4.2 del Real Decreto 330/2016:

“los sujetos obligados deberán atender y negociar las solicitudes de acceso a su infraestructura física al objeto de facilitar el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad”.

Con carácter general, la DGT es un sujeto obligado, al entenderse como tales entre otras a las administraciones públicas, así como a las empresas que proporcionen infraestructuras físicas destinadas a prestar servicios de transporte, incluidos los ferrocarriles, las carreteras, los puertos y los aeropuertos, incluyendo a las entidades o sociedades encargadas de la gestión de infraestructuras de transporte de competencia estatal (ver artículo 52.3.c) de la LGTel).

Por otro lado, en relación con los sujetos beneficiarios del acceso, el concepto de red de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad está, asimismo, definido en la LGTel (Anexo II, apartados 62 y 63²).

La red de fibra óptica que Axent pretende desplegar es una red de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad, en los términos establecidos en la LGTel³.

² *“62. Red de comunicaciones electrónicas de alta capacidad: red de comunicaciones electrónicas capaz de prestar servicios de acceso de banda ancha a velocidades de al menos 30 Mbps.*

63. Red de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad: bien una red de comunicaciones electrónicas que se compone totalmente de elementos de fibra óptica, al menos hasta el punto de distribución de la localización donde se presta el servicio o una red de comunicaciones electrónicas capaz de ofrecer un rendimiento de red similar en condiciones usuales de máxima demanda, en términos de ancho de banda disponible para los enlaces ascendente y descendente, resiliencia, parámetros relacionados con los errores, latencia y su variación. El rendimiento de la red puede considerarse similar independientemente de si la experiencia del usuario final varía debido a las características intrínsecamente diferentes del medio a través del cual, en última instancia, la red se conecta al punto de terminación de la red”.

³ Axent figura inscrito en el Registro de Operadores, desde el 6 de julio de 2018, como operador autorizado para la explotación de una red pública fija de comunicaciones electrónicas (red de fibra óptica) (expediente RO/DTSA/0695/18). Axent figura asimismo inscrito como operador autorizado para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de suministro de

El artículo 4 del Real Decreto 330/2016 especifica el contenido de la solicitud de acceso que los operadores interesados en desplegar redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad deben remitir a los sujetos obligados. Según el apartado 4 del citado artículo, la solicitud de acceso deberá especificar, como mínimo, (i) el motivo de acceso a la infraestructura; (ii) la descripción de elementos a desplegar en la infraestructura; (iii) el plazo en el que se producirá el despliegue en la infraestructura; (iv) la zona en la que se tiene intención de desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. La solicitud de acceso deberá venir acompañada de una declaración de confidencialidad en relación con cualquier información que se reciba como resultado del acceso a la infraestructura.

Por último, los artículos 52.7 de la LGTel y 4.7 del Real Decreto 330/2016 establecen un plazo de dos meses para la negociación de las condiciones de acceso, y señala que cualquier denegación de acceso deberá justificarse de manera clara al solicitante, exponiendo los motivos en los que se fundamenta.

Con anterioridad a la aprobación de la LGTel actual, el régimen aplicable era idéntico por aplicación de lo dispuesto en la derogada Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones y en el Real Decreto 330/2016.

Tercero. Valoración de las cuestiones planteadas

Como consta en el expediente, en diciembre de 2020 Axent remitió una solicitud a la DGT, relativa al acceso a la infraestructura física de la DGT disponible en determinados tramos de la red de carreteras del Estado. En la fecha de interposición del conflicto ante la CNMC (diciembre de 2021) la DGT no había dado una contestación formal a la solicitud de acceso planteada por Axent.

En su escrito de alegaciones presentadas al inicio del procedimiento, la DGT efectúa una serie de observaciones, que, en su opinión, justifican su negativa a tramitar la solicitud de acceso formulada por Axent.

En primer lugar, la DGT se refiere a la consideración de la infraestructura a la cual Axent solicita acceso como crítica, según lo dispuesto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, lo que obliga a ser especialmente prudente con el fin de garantizar la integridad y seguridad de tales infraestructuras y evitar que se pueda generar un riesgo para la seguridad vial.

conmutación de datos por paquetes o circuitos y reventa de capacidad de transmisión/circuitos, así como para la explotación de una red pública fija de comunicaciones electrónicas (red para servicios de alojamiento).

En segundo lugar, la DGT señala que ha llevado a cabo un estudio propio del estado de los ductos por los que discurren las redes de comunicaciones que dan servicio a sus equipos de gestión, regulación y vigilancia del tráfico, con el objetivo de valorar la posibilidad de dar acceso a las redes de los operadores de comunicaciones electrónicas. En su opinión, para la infraestructura objeto del conflicto, la antigüedad de los ductos y los materiales empleados para su construcción, así como el estado de conservación de algunos tramos, imposibilitarían el despliegue de nuevos cables de comunicación.

Los dos motivos esgrimidos por la DGT para denegar el acceso a su infraestructura son objeto de consideración a continuación.

A. Sobre la consideración de las infraestructuras de la DGT como críticas

Conforme al artículo 52.2 de la LGTel⁴:

“No se estará obligado a negociar el acceso en relación con aquellas infraestructuras vinculadas con la seguridad nacional, la defensa nacional o la seguridad pública, o cuando tengan la consideración de críticas en virtud de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. En este último caso, para la negociación del acceso a dichas infraestructuras será preceptivo el informe de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior”.

Por su parte, según el artículo 52.7 de la LGTel⁵:

“Cualquier denegación de acceso deberá justificarse de manera clara al solicitante, en el plazo máximo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de acceso completa, exponiendo los motivos en los que se fundamenta. La denegación deberá basarse en criterios objetivos, transparentes y proporcionados, tales como:

[...]

d) los riesgos para la integridad y la seguridad de una red, en particular de las infraestructuras nacionales críticas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo;

[...].”

Como puede deducirse de la lectura de los citados preceptos, en el caso de las infraestructuras que tengan la consideración de críticas en virtud de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, para la negociación del acceso será preceptivo recabar un informe de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de

⁴ Véase también, en términos similares, el artículo 4.5 del Real Decreto 330/2016.

⁵ Véase también el artículo 4.7 del Real Decreto 330/2016.

Interior; y, en todo caso, dicho acceso podrá denegarse si hay riesgos para la integridad y seguridad de una red.

A este respecto, en fecha 25 de febrero de 2021, la DGT solicitó de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior la elaboración del correspondiente informe, en relación con los tramos que eran objeto de la solicitud formal de acceso planteada por Axent el 18 de diciembre de 2020. El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) de la Secretaría de Estado de Seguridad emitió el informe solicitado en fecha 18 de marzo de 2021⁶.

En su informe, el CNPIC confirma que las infraestructuras físicas de la DGT objeto de conflicto están sometidas a las limitaciones establecidas en la normativa sectorial, en relación con el acceso a infraestructuras catalogadas como críticas. En todo caso, en lo que se refiere a la solicitud de acceso planteada por Axent, el informe concluye que **CONFIDENCIAL []**.

El informe emitido por el CNPIC está, de hecho, en línea con los términos en que la DGT formulaba la solicitud de emisión del referido dictamen. En su solicitud, la DGT ponía de manifiesto la contribución del sector de las telecomunicaciones al crecimiento, productividad y empleo, y por tanto, al desarrollo económico y bienestar social, lo que en opinión de la DGT podría llevar a *“valorar la posibilidad de negociar el acceso a su infraestructura”*, siendo preciso a este respecto analizar *“si en las condiciones actuales es posible permitir el acceso a su infraestructura física para desplegar redes destinadas a una explotación comercial sin que la integridad y seguridad de las mismas se vea menoscabada”*.

En definitiva, el informe evacuado por la Secretaría de Estado de Seguridad (a través del CNPIC) no se opone a la negociación del acceso a las infraestructuras de la DGT objeto del conflicto, siempre y cuando dicha negociación se lleve a cabo en los términos planteados por el CNPIC en su dictamen. Esto es, será preciso que la empresa solicitante (en este caso, Axent) aporte un estudio o informe exhaustivo sobre las condiciones de utilización de la infraestructura, que

⁶ El Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) es un órgano dependiente de la Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior. Conforme al Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Interior, a través del CNPIC se lleva a cabo el impulso, coordinación y supervisión de todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con la protección de las infraestructuras críticas en el territorio nacional, en colaboración con otros Departamentos ministeriales.

pueda servir de base a la DGT para valorar la posible afectación del acceso al servicio esencial que presta.

A continuación, a fin de llevar a cabo su valoración, la DGT deberá facilitar al CNPIC la información que pueda resultar asimismo relevante para que este último organismo efectúe -sobre la base de los elementos concretos presentados por Axent- su propio análisis de los posibles riesgos asociados al acceso a la infraestructura física de la DGT por parte de un operador de comunicaciones electrónicas.

La manera en que este procedimiento puede instrumentalizarse se detalla en el Fundamento Material Cuarto de la presente resolución (Conclusiones y procedimiento a seguir).

B. Sobre el estado de la infraestructura respecto de la cual Axent solicita acceso

El artículo 52.7 de la LGTel enumera los diferentes motivos por los que el titular de una infraestructura física puede denegar el acceso a la misma. En concreto, teniendo en cuenta los motivos invocados por la DGT, según dispone el citado precepto:

“Cualquier denegación de acceso deberá justificarse de manera clara al solicitante, en el plazo máximo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de acceso completa, exponiendo los motivos en los que se fundamenta. La denegación deberá basarse en criterios objetivos, transparentes y proporcionados, tales como:

[...]

b) la falta de disponibilidad de espacio para acoger los elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad, incluidas las futuras necesidades de espacio del sujeto obligado, siempre y cuando esto quede suficientemente demostrado;

c) los riesgos para la seguridad nacional, la defensa nacional, la seguridad pública, la salud pública, la seguridad vial o la protección civil;

d) los riesgos para la integridad y la seguridad de una red, en particular de las infraestructuras nacionales críticas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo;

e) los riesgos de interferencias graves de los servicios de comunicaciones electrónicas previstos con la prestación de otros servicios a través de la misma infraestructura física;

[...]

g) garantizar que no se comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios públicos o de carácter público que en dichas infraestructuras realiza su Administración Pública titular”.

En su contestación al requerimiento de información de este organismo, la DGT señala que ha efectuado un estudio propio del estado de los ductos por los que

discurren las redes de comunicaciones que dan servicios a los equipos de gestión, regulación y vigilancia del tráfico, al objeto de valorar la viabilidad de solicitudes de acceso como la planteada por Axent.

La DGT aporta el referido estudio, y señala que del mismo se desprende que debido a la antigüedad de las canalizaciones, el aplastamiento de algunos de los conductos dado el agotamiento del material utilizado para su construcción, el deterioro de las arquetas y su elevado grado de ocupación, así como el mal estado de conservación de algunos tramos, el despliegue de nuevos cables de comunicación no resulta factible, resultando imprescindible, en parte del trazado, la construcción de nueva canalización para la introducción de otras redes de comunicaciones. En el estudio, la DGT hace asimismo hincapié en el hecho de que la infraestructura existente no se proyectó para ser compartida con otros operadores de redes públicas.

La DGT reitera por otra parte el carácter crítico de su red viaria, y señala que cualquier interrupción de los servicios que este organismo presta a partir de su infraestructura física implicaría un alto riesgo para el normal funcionamiento del sistema de transporte por carretera, así como para el tráfico y la seguridad vial.

En relación con estas cuestiones, la Comunicación de la CNMC 1/2021, de 20 de diciembre, por la que se publican las directrices sobre la resolución de conflictos en materia de acceso a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, analiza las diferentes causas de denegación del acceso contempladas en la normativa sectorial. Tal y como recoge la Comunicación, en tanto derogaciones al derecho general de acceso, las excepciones invocadas por los titulares de las infraestructuras deberán estar suficientemente acreditadas, y serán evaluadas en detalle por la CNMC en la tramitación de los conflictos que se le planteen.

A este respecto, aun cuando las causas invocadas por la DGT son sin duda dignas de protección jurídica, no existe en la documentación aportada por este organismo una motivación suficiente que permita justificar una derogación absoluta del derecho general de acceso establecido legalmente.

Así, en lo que se refiere al estudio relativo al estado de la canalización de las carreteras objeto del conflicto, la propia DGT señala en sus alegaciones que se trata de una “*valoración preliminar*”, y que el estado de conservación de “*algunos tramos*”, puede hacer inviable el despliegue de nuevos cables de comunicación. Sobre la base del referido estudio, la DGT no plantea sin embargo denegar el acceso a una parte concreta del trazado, específicamente individualizada, sino a la totalidad de los tramos respecto de los cuales Axent ha formulado su solicitud.

Resulta particularmente importante señalar que las conclusiones de este estudio, así como las razones por las que la DGT considera que debe denegarse el acceso, no han sido trasladadas a Axent.

Axent es un operador con contrastada experiencia en el mercado y en la realización de tendidos de red (con una red de más de 5.000 km de fibra óptica desplegada⁷), que debe tener la oportunidad de plantear alternativas de despliegue y presentar un proyecto propio, si considera que algunas de las deficiencias detectadas por la DGT en su infraestructura pueden solventarse. De hecho, tal y como se desprende de su solicitud formal de acceso, Axent ya es consciente de que el despliegue que pretende realizar estará sujeto a las posibles limitaciones de espacio existente en el subconductor, así como a la normativa aplicable por la DGT para el tendido de cables de comunicaciones en sus infraestructuras.

Asumir sin más los motivos aducidos por la DGT sobre el deterioro progresivo de sus canalizaciones llevaría en última instancia a excluir **CONFIDENCIAL []** del ámbito de aplicación de la LGTel y del Real Decreto 330/2016, y muy probablemente, también el resto de la infraestructura física de la DGT en las demás carreteras del Estado (puesto que motivos tales como la antigüedad de la canalización, o que la canalización no se proyectó para ser compartida con operadores terceros, podrían generalmente ser asimismo invocados para el resto de infraestructura de la DGT).

Las mismas conclusiones resultan de aplicación a las consideraciones que, de manera genérica, la DGT efectúa sobre la posible existencia de riesgos para el transporte por carretera, el tráfico y la seguridad vial. Sin poner en duda la importancia de estas cuestiones, aceptar sin mayor valoración este tipo de argumentos implicaría en la práctica dejar sin efectos la aplicación de la LGTel y del Real Decreto 330/2016 a un titular de infraestructuras como la DGT, puesto que (de nuevo) estos motivos podrían ser invocados para la totalidad de la infraestructura que gestiona este organismo.

La LGTel y el Real Decreto 330/2016 no dejan sin embargo lugar a dudas de que la DGT es un sujeto obligado por las citadas normas, debiendo este agente garantizar el acceso a su infraestructura física, salvo que resulten de aplicación algunas de las causas de excepción contempladas en la normativa. Resulta de hecho ilustrativo que, en su solicitud de informe a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, la propia DGT planteaba *“si sería posible adoptar medidas de seguridad adicionales que posibiliten [el acceso por parte de*

⁷ Ver <https://www.axent.es/>

los operadores de comunicaciones electrónicas], garantizando la necesaria integridad y seguridad de las redes de comunicaciones de los centros de gestión de tráfico". Como ya se ha indicado, el informe del CNPIC tampoco se opone a que, a través de la adopción de las medidas de seguridad que resulten oportunas, pueda asegurarse el derecho de acceso reconocido por la normativa sectorial a los operadores de comunicaciones electrónicas.

No puede por último dejar de señalarse que -tal y como reconoce la propia DGT- existe en la actualidad un operador, Correos Telecom, S.A., que está haciendo uso de uno de los tramos de carreteras objeto de la solicitud de Axent, en concreto **CONFIDENCIAL []**. De hecho, en su contestación al requerimiento de información de la CNMC, Axent ha aportado información que pone de manifiesto que Correos Telecom hace uso de la citada infraestructura, o la ha estado utilizando al menos hasta fechas muy recientes⁸.

1. Observaciones de los interesados en el trámite de audiencia

En sus alegaciones al informe emitido en trámite de audiencia, la DGT reitera que las infraestructuras objeto del conflicto no se encuentran en un estado que permita el acceso a las mismas por parte de operadores terceros. Según la DGT, el acceso por parte de Axent a sus infraestructuras podría dar lugar a riesgos para la seguridad vial, así como para la integridad y seguridad de sus redes, estando estas excepciones al derecho de acceso contempladas en el artículo 52.7 de la LGTel (apartados c) y d)).

A este respecto, resulta importante reiterar que los problemas técnicos y de espacio que, en opinión de la DGT, justificarían su negativa de acceso no han sido puestos de manifiesto a Axent. En tanto operador con una dilatada experiencia en el mercado, Axent debe tener la posibilidad de conocer las razones que podrían conducir a una denegación de su solicitud, y plantear alternativas al despliegue que puedan solventar o al menos mitigar los problemas que la DGT haya puesto de manifiesto. Las consideraciones efectuadas por la DGT respecto al estado de sus infraestructuras no toman por otra parte en consideración el hecho de que un operador de comunicaciones electrónicas ya está haciendo un uso efectivo de varios tramos de las mismas. Dada esta situación, esta Comisión reitera la importancia de que la DGT se atenga al procedimiento planteado en la presente resolución a continuación, para proceder a la evaluación de la solicitud de acceso formulada por Axent.

⁸ En relación con esta cuestión, en su contestación al requerimiento de información de la CNMC, la DGT señala que **CONFIDENCIAL []**.

Por su parte, Axent reitera la situación de posible discriminación que resulta del acceso por parte de un operador (Correos Telecom) a la infraestructura física objeto del conflicto, mientras la DGT se remite de manera genérica a la criticidad de sus instalaciones y a las malas condiciones en que supuestamente se encuentran las mismas para denegar el acceso por parte de Axent. En opinión de Axent, las medidas planteadas por la DTSA en su informe no contribuyen a eliminar de manera definitiva las distorsiones que provoca el acceso exclusivo por parte de Correos a la infraestructura de la DGT.

En relación con el uso de la infraestructura física de la DGT por parte de Correos Telecom, cabe señalar que la instrumentalización de dicho acceso sobre la base de un Convenio de Colaboración suscrito en el año 1989 entre el Ministerio de Interior (por parte de la actual DGT) y el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicación (por parte de la actual Correos) es una cuestión ajena al ámbito del presente conflicto, que se circunscribe a valorar la viabilidad de la solicitud de acceso planteada por Axent respecto de dos tramos de la red viaria de la DGT. Cabe en todo caso recalcar que, según indica la DGT, **CONFIDENCIAL []**.

Como ya ponía de manifiesto el informe de la DTSA, la existencia de un despliegue de red por parte de Correos Telecom en uno de los tramos objeto del conflicto es en todo caso una de las razones por las que se concluye que la DGT no puede, sin mayor motivación, descartar la viabilidad de la solicitud de acceso de Axent sobre la base de los procedimientos y condiciones especificados en la LGTel y el Real Decreto 330/2016, en virtud de los cuales la DGT está obligada a atender y negociar las solicitudes de acceso a sus infraestructuras en condiciones equitativas y razonables (artículo 52.2 LGTel) y esta Comisión debe fijar condiciones no discriminatorias en su resolución (artículo 52.8 LGTel).

Cuarto. Conclusiones y procedimiento a seguir

El operador de comunicaciones electrónicas Axent interpuso un conflicto frente a la DGT, dada la negativa de este organismo a cursar la solicitud de acceso formulada por Axent en fecha 18 de diciembre de 2020 en relación con dos canalizaciones de la DGT. Durante la negociación del acceso, la DGT puso de manifiesto a Axent la necesidad de recabar un informe de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, sin que sin embargo existiese a partir del mes de febrero de 2021 (cuando la DGT comunicó este hecho) ningún tipo de contacto o explicación adicional sobre los motivos que podrían justificar una denegación del acceso.

De hecho, a día de hoy, la DGT no ha justificado de manera clara al solicitante los motivos en que fundamenta la denegación de acceso a su infraestructura física, en los términos solicitados por Axent.

Como recoge la presente resolución, no cabe duda de que los motivos invocados por la DGT ante este organismo para fundar su negativa de acceso son merecedores de una especial protección (carácter crítico de las instalaciones; deterioro de las canalizaciones de la DGT; necesidad de preservar la integridad y seguridad de la red de comunicaciones de la DGT). Sin embargo, estos motivos “expansivos” de rechazo (por su invocación general para todas las infraestructuras) son difícilmente compatibles, si no existe una mayor fundamentación, con las obligaciones que la LGTel y el Real Decreto 330/2016 imponen a los titulares de infraestructura, como es el caso de la DGT. Cabe recordar que, en su solicitud de informe a la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, la propia DGT indica que, en el momento actual, *“resulta oportuno un cambio de estrategia y valorar la posibilidad de negociar el acceso a su infraestructura”*.

Como se ha visto, el informe del CNPIC no excluye que pueda llegar a permitirse el acceso por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas a la infraestructura física de la DGT, siempre y cuando se adopten para ello todas las medidas de seguridad necesarias para garantizar la prestación y continuidad de los servicios esenciales prestados por la DGT en el ejercicio de sus funciones. En relación con esta cuestión, no puede por otra parte obviarse que, al menos hasta fechas muy recientes, un operador de comunicaciones electrónicas ha estado haciendo uso de parte de la infraestructura física de la DGT que es objeto del conflicto.

Dado lo que antecede, resulta necesario plantear un procedimiento, que permita a las partes valorar de manera objetiva la viabilidad de la solicitud de acceso de Axent, atendiendo en todo caso a la especial naturaleza de las infraestructuras de la DGT y a sus características específicas en cada tramo.

Así, en primer lugar, y en línea con lo indicado por el CNPIC, Axent deberá remitir a la DGT un estudio o informe sobre las condiciones en que planea utilizar la infraestructura, que pueda servir de base a dicho organismo para valorar la posible afectación al servicio esencial que presta. Dicho estudio deberá incluir, asimismo, una explicación detallada de los elementos que se pretenden desplegar en la infraestructura de la DGT, así como una referencia a las soluciones implantadas por Axent en el despliegue de sus redes, para los casos en que existen limitaciones de espacio en la infraestructura física o resulta necesario proceder a la valoración de alternativas dado el mal estado de la infraestructura.

Se considera que dicho estudio podría ser aportado por Axent en el marco de una nueva solicitud de acceso a la información mínima relativa a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas (artículo 52.9 de la LGTel). En el momento actual, Axent no dispone de información que puede resultar fundamental para el despliegue de su red, como por ejemplo la localización y trazado de la infraestructura de la DGT, o el tipo y grado de ocupación de la misma. El informe elaborado por el CNPIC parece confirmar que esta es asimismo la vía preferida por dicho Centro, como paso previo a valorar la viabilidad de una solicitud formal de acceso a infraestructuras planteada por un operador de comunicaciones electrónicas sobre la base de los apartados 2 y 3 del artículo 52 de la LGTel.

En segundo lugar, una vez recibidas la solicitud y el estudio de Axent, la DGT deberá valorar la viabilidad del acceso a la información mínima relativa a las infraestructuras físicas objeto de conflicto. Dado el carácter crítico de las infraestructuras de la DGT, resulta preciso recordar que este organismo deberá recabar el preceptivo informe de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, aportando a tal efecto cuanta información resulte relevante para su valoración (tal y como pone de manifiesto el CNPIC en su informe).

En este contexto, el artículo 52.10 de la LGTel, establece que “[e]l acceso a la información mínima podrá estar limitado si es necesario por motivos de seguridad e integridad de las redes, de seguridad y defensa nacional, de salud o seguridad pública, en el caso de infraestructuras críticas o por motivos de confidencialidad o de secreto comercial u operativo”.

En el caso de que el acceso a la información mínima de la DGT resulte posible, la DGT deberá poner de manifiesto este hecho a Axent a la mayor brevedad posible, y en todo caso en el plazo de dos meses previsto en el artículo 52.10 de la LGTel, a fin de que este operador pueda valorar la viabilidad del acceso en los tramos donde el uso de las canalizaciones de la DGT resulte factible. A este respecto, y según establecen el artículo 52.9 y en mayor detalle el Anexo 1 del Real Decreto 330/2016, la DGT deberá en su caso aportar información sobre la localización y trazado de sus infraestructuras; el tipo y utilización de la infraestructura; su grado de ocupación, así como un punto de contacto.

En tercer lugar, y sobre la base de la información mínima aportada por la DGT, Axent podrá cursar una nueva solicitud de acceso conforme a los apartados 2 y 3 del artículo 52 de la LGTel, identificando los tramos concretos respecto de los cuales solicita el acceso.

Una vez planteada en su caso la solicitud formal de acceso, las partes deberán negociar de buena fe el acceso a la infraestructura física de la DGT en los tramos

objeto de la solicitud de Axent, en el plazo de dos meses contemplado en el artículo 52.7 de la LGTel. En el seno de dichas negociaciones, la DGT deberá poner de manifiesto los tramos en que el acceso a su infraestructura física resulta posible (incluyendo los procedimientos y precios que regirán dicho acceso), así como la posible existencia de alternativas para aquella parte del trazado donde por causas objetivas (tales como la saturación o el mal estado de las infraestructuras) no resulta posible acordar el acceso. En el marco de las negociaciones que las partes deberán mantener, Axent podrá asimismo plantear las soluciones concretas que podrían coadyuvar a solventar los potenciales cuellos de botella puestos de manifiesto por la DGT en determinados tramos de su infraestructura.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

RESUELVE

PRIMERO.- Axent Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A. deberá formular una solicitud de acceso a la información mínima relativa a las infraestructuras físicas de la Dirección General de Tráfico objeto del presente conflicto.

En el marco de dicha solicitud, Axent deberá elaborar un estudio o informe sobre las condiciones en que tiene previsto utilizar la infraestructura física, que pueda servir de base a la Dirección General de Tráfico para valorar la posible afectación al servicio esencial que presta.

SEGUNDO.- Una vez recabada la solicitud de acceso a la información mínima de Axent, la Dirección General de Tráfico deberá, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud, garantizar el acceso a dicha información en condiciones proporcionadas, no discriminatorias y transparentes, tomando en todo caso en consideración el informe que la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior pueda emitir a tal efecto. Cualquier denegación de acceso a la información mínima deberá justificarse de manera clara al solicitante.

TERCERO.- Sobre la base de la información mínima aportada por la Dirección General de Tráfico, Axent podrá cursar una nueva solicitud de acceso a la infraestructura física de este organismo, en los términos de los apartados 2 y 3 del artículo 52 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de

Telecomunicaciones. Axent y la Dirección General de Tráfico deberán negociar de buena fe el acceso a la infraestructura física, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de acceso completa.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a la Dirección General de Tráfico y a Axent Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A., haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.