

ACUERDO DE ARCHIVO DE INFORMACIÓN PREVIA RELATIVO A LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO

(IFP/DTSA/037/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 15 de junio de 2023

Vistas las actuaciones practicadas en el periodo de información previa con número IFP/DTSA/037/22, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** acuerda lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Primero. Resolución de la CNMC de 30 de junio de 2022

El 30 de junio de 2022, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) aprobó la Resolución del conflicto interpuesto por Axent Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A. (Axent) relativo al acceso a determinadas infraestructuras físicas de la Dirección General de Tráfico (expediente CFT/DTSA/242/21).

Durante la instrucción del citado procedimiento, se puso de manifiesto que el operador Correos Telecom, S.A., S.M.E. (Correos Telecom) había estado haciendo uso de la infraestructura física de la Dirección General de Tráfico (DGT) para el despliegue de una red de comunicaciones electrónicas, incluyendo algunos de los tramos objeto del conflicto interpuesto por Axent.

En relación con esta cuestión, la DGT indicó que el acceso por parte de Correos Telecom se estaba llevando a cabo 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 Correos¹). El acceso por parte de Correos se estaría, sin embargo, produciendo en un contexto en el que la DGT no estaba procediendo a formalizar las solicitudes de acceso a su infraestructura física planteadas por otros operadores de comunicaciones electrónicas, como Axent.

Segundo. Apertura de un periodo de información previa

Mediante escritos de 28 de octubre de 2022, se comunicó a la DGT, Correos Telecom y Axent que, según lo previsto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), se había procedido a abrir un período de información previa con el fin de analizar los hechos puestos de manifiesto durante la tramitación del procedimiento que dio lugar a la Resolución de 30 de junio de 2022.

En particular, constituía el objeto de la información previa recabar información sobre el estado en que se encontraba el convenio suscrito entre Correos Telecom y la DGT, así como sus posibles efectos, y la manera en que Correos Telecom estaba procediendo al despliegue de una red de comunicaciones electrónicas haciendo uso de la infraestructura física de la DGT.

¹ Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. Correos Telecom es una filial 100% de Correos y accede en virtud de dicho convenio.

En el mismo acto, se requirió de la DGT y Correos Telecom cierta información necesaria para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales esta Comisión debía pronunciarse.

Tercero. Contestación a la solicitud de información

En el marco de las actuaciones previas mencionadas, Correos Telecom dio contestación a la solicitud de información de la CNMC en fecha 28 de noviembre de 2022. En la misma fecha, Axent remitió un escrito de alegaciones a la apertura del citado periodo de información previa.

Tras serle reiterada la solicitud de información inicialmente practicada, la DGT dio contestación al requerimiento de la CNMC en fecha 5 de diciembre de 2022.

Cuarto. Declaraciones de confidencialidad

El 5 de diciembre de 2022, se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en los escritos de la DGT, Correos Telecom y Axent mencionados en el antecedente de hecho anterior, cuya difusión podría afectar a los intereses legítimos de estos agentes.

Quinto. Requerimiento de información a la DGT

El 24 de enero de 2023, se requirió de la DGT determinada información adicional, que resultaba necesaria para la determinación y conocimiento de los hechos puestos de manifiesto en la tramitación del expediente de referencia.

La DGT dio contestación al referido requerimiento de información en fecha 27 de febrero de 2023.

Sexto. Información complementaria aportada por Axent

El 14 de febrero de 2023, Axent aportó a la CNMC información complementaria en relación con el posible uso por parte de Correos Telecom de la infraestructura física de la DGT, así como respecto al estado de sus solicitudes de acceso pendientes de autorización por la DGT.

Séptimo. Declaraciones de confidencialidad

El 23 de febrero de 2023, se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en el escrito de Axent, precitado, cuya difusión podría afectar a los intereses legítimos de este operador.

Por el mismo motivo, en fecha 1 de marzo de 2023 se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en el escrito por el cual la DGT daba contestación al segundo requerimiento de información de la CNMC, mencionado en el antecedente de hecho quinto.

Octavo. Requerimientos de información a la DGT y Correos Telecom

El 21 de marzo de 2023, se requirió de la DGT y Correos Telecom determinada información adicional, que resultaba necesaria para la determinación y conocimiento de los hechos puestos de manifiesto en la tramitación del expediente de referencia.

Correos Telecom y la DGT dieron contestación a los referidos requerimientos de información en fecha 30 de marzo y 5 de abril de 2023, respectivamente.

Noveno. Declaraciones de confidencialidad

En fecha 31 de marzo y 11 de abril de 2023, se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en los escritos de Correos Telecom y la DGT mencionados en el antecedente de hecho anterior, cuya difusión podría afectar a los intereses legítimos de estos agentes.

Décimo. Información complementaria aportada por Axent

El 26 de mayo de 2023, Axent aportó a la CNMC información complementaria en relación con el posible uso por parte de Correos Telecom de la infraestructura física de la DGT, así como respecto al estado de sus solicitudes de acceso pendientes de autorización por la DGT.

Undécimo. Declaración de confidencialidad

El 26 de mayo de 2023, se procedió a declarar como confidencial determinada información contenida en el escrito de Axent, precitado, cuya difusión podría afectar a los intereses legítimos de este operador.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único. Habilitación competencial de la CNMC y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (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 por parte de los sujetos obligados

conforme a la citada norma. 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) y d) de la LGTel)².

Según lo dispuesto en el apartado 2 del citado artículo 52 de la LGTel, *“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 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 la misma línea, según el apartado 8 del 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. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo plenamente en cuenta el principio de proporcionalidad, adoptará, en el plazo máximo de cuatro meses desde la recepción de toda la información, una decisión para resolverlo, incluida la fijación de condiciones y precios equitativos y no discriminatorios cuando proceda”*³.

Por su parte, la LPAC dispone en su artículo 55 lo siguiente:

“1. Con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento.

2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas se orientarán a determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros.

² 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, desarrolla por su parte el contenido de las obligaciones impuestas a los sujetos obligados de facilitar el acceso a infraestructuras físicas de su titularidad susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad.

³ El Real Decreto 330/2016 recoge las mismas previsiones en los apartados 3, 8 y 11 de su artículo 4.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento”.

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 adopción del presente acuerdo es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Convenio de colaboración entre la DGT y Correos

Como recogen los antecedentes, la apertura del presente expediente de información previa tiene su origen en la Resolución de 30 de junio de 2022 del conflicto interpuesto por Axent relativo al acceso a determinadas infraestructuras físicas de la Dirección General de Tráfico⁴. En dicha resolución, la CNMC fijó el procedimiento conforme al cual Axent debía solicitar -y la DGT debía negociar- el acceso a la información mínima y a la infraestructura física de la DGT, en aras de instrumentalizar el acceso por parte de Axent a la misma para el despliegue de una red de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad.

Durante la tramitación del conflicto precitado, Axent puso de manifiesto la existencia de un acuerdo en virtud del cual el operador Correos Telecom estaría haciendo uso de la infraestructura física de la DGT, lo que según Axent constituiría un caso de discriminación, al no haber accedido la DGT a dar acceso a su infraestructura física a ningún otro operador distinto de Correos Telecom.

A este respecto, de la información recabada por la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual durante la tramitación del presente expediente de información previa, se desprende que en el año 1989, el Ministerio de Interior (por parte de la actual DGT) y el Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicación (por parte de la actual Correos) suscribieron un convenio de colaboración para la utilización conjunta de la infraestructura disponible por parte de los citados organismos públicos.

En concreto, en lo que se refiere a Correos, **CONFIDENCIAL** [5].

⁴ Expediente CFT/DTSA/242/21.

⁵ **CONFIDENCIAL** [].

Como se verá en el epígrafe siguiente, la DGT entiende que, en la actualidad, el convenio de colaboración suscrito en el año 1989 con Correos ha dejado de surtir efectos.

En todo caso, y según han confirmado la DGT y Correos Telecom, el convenio de colaboración no contemplaba que el acceso a las infraestructuras físicas objeto del acuerdo se llevase a cabo en régimen de exclusividad. El convenio de colaboración tampoco transfería a Correos (ni a Correos Telecom) la gestión de la infraestructura física de la DGT a la que pudiera haber accedido este agente para desplegar sus redes de comunicaciones electrónicas, correspondiendo a la propia DGT garantizar -conforme a la normativa sectorial- el acceso a su infraestructura por parte de terceros operadores distintos de Correos Telecom.

En lo que se refiere al acceso de la propia Correos Telecom a la infraestructura física de la DGT sobre la base del convenio de colaboración, el mismo se articulaba a través de una solicitud previa remitida por Correos Telecom a la DGT para cada tramo respecto del cual se pretendía el acceso.

Con posterioridad a la autorización de la DGT para dicho tramo, Correos Telecom debía recabar asimismo la autorización expresa del resto de organismos o administraciones públicas afectados por el despliegue de su red, lo que incluía en particular el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) a través de las respectivas demarcaciones territoriales de carreteras. A este respecto, en fecha 9 de octubre de 2019, la Subdirección General de Explotación de la Dirección General de Carreteras del MITMA articuló, a instancias de Correos Telecom, un procedimiento para agilizar nuevas autorizaciones de instalación o mantenimiento de fibra óptica de Correos Telecom en canalizaciones de la DGT existentes en la red de carreteras del Estado.

Por último, atendiendo a la información proporcionada por la DGT, **CONFIDENCIAL** [6].

Segundo. Información adicional recabada durante las actuaciones previas

Durante la tramitación del expediente de información previa, la DGT y Correos Telecom han aportado a la CNMC información actualizada sobre la vigencia y posibles efectos del acuerdo de colaboración suscrito entre las partes, así como sobre el despliegue de una red de comunicaciones electrónicas por parte de Correos Telecom haciendo uso de la infraestructura física de la DGT.

⁶ **CONFIDENCIAL** [].

A. Sobre la vigencia del convenio de colaboración

En lo que se refiere a la duración del acuerdo, **CONFIDENCIAL []**.

B. Sobre los despliegues efectuados por Correos Telecom, haciendo uso de la infraestructura de la DGT

Como se ha visto, Correos Telecom ha venido haciendo uso de la infraestructura física de la DGT, para proceder al tendido de una red de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad en el territorio español. En su contestación al primer requerimiento de información de la CNMC, Correos Telecom señala que el uso de las infraestructuras físicas de la DGT se limita a la instalación de un cable de fibra óptica por las canalizaciones afectadas, aportando este operador los medios técnicos necesarios para el uso de la infraestructura, lo que incluye labores de reparación, reconstrucción y mantenimiento.

Según indica Correos Telecom, la red de comunicaciones electrónicas desplegada haciendo uso de las infraestructuras físicas de la DGT está formada por varios tramos inconexos entre sí, que apoyan y complementan la red existente de Correos Telecom (desplegada haciendo uso por ejemplo de canalización propia) a fin de proporcionar continuidad a la misma. La longitud total de la red desplegada haciendo uso de las infraestructuras físicas de la DGT asciende, según estimaciones de Correos Telecom, a **CONFIDENCIAL []**.

C. Sobre los despliegues de Correos Telecom en curso y previstos a partir de octubre de 2020

Como consta en la documentación obrante en el expediente y se ha visto en el epígrafe anterior, Correos Telecom solicitó a la DGT, sobre la base del convenio de colaboración suscrito en 1989, las autorizaciones que resultaron necesarias para efectuar, a lo largo de los años, el tendido de su red de comunicaciones electrónicas en una serie de tramos, haciendo uso de la infraestructura física de la DGT.

Junto con estas autorizaciones, que se vinieron emitiendo por la DGT a lo largo de varios años, Correos Telecom solicitó de la DGT una serie de permisos adicionales a finales del año 2020, para continuar con el despliegue de su red de alta y muy alta capacidad. Correos Telecom formuló asimismo una serie de solicitudes adicionales para el acceso a la infraestructura de la DGT, en agosto de 2022.

1. Solicitudes de acceso planteadas por Correos Telecom a finales de 2020

A finales del año 2020, Correos Telecom solicitó autorización de la DGT para acceder a la infraestructura física de este organismo en varios tramos de la red de carreteras del Estado.

CONFIDENCIAL [].

En definitiva, una vez resuelto el procedimiento incoado por la DGT a resultados de las autorizaciones solicitadas por Correos Telecom a finales del año 2020, puede concluirse que, tras declararse en el año 2022 la nulidad de las autorizaciones previamente otorgadas, este operador no dispuso finalmente del acceso a la infraestructura física de la DGT, en los términos solicitados inicialmente.

2. Solicitudes de acceso planteadas por Correos Telecom en agosto de 2022

Por otra parte, en fecha 18 de agosto de 2022, Correos Telecom solicitó autorización para proceder al despliegue de su red haciendo uso de la infraestructura de la DGT en varios tramos.

CONFIDENCIAL [].

En su escrito de contestación al segundo requerimiento de información de la CNMC, la DGT ha puesto de manifiesto que la solicitud de acceso formulada por Correos Telecom en agosto de 2022 incluye tramos cuya titularidad no pertenece a la DGT, y respecto de los cuales no puede por consiguiente pronunciarse sobre el acceso.

Para el resto de tramos titularidad de la DGT, este organismo llevó a cabo una valoración del estado de conservación de la infraestructura afectada, solicitando asimismo la remisión del correspondiente informe preceptivo por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, dado el carácter crítico de las infraestructuras de la DGT⁷.

En fecha 6 de marzo de 2023, la DGT dictó una resolución en virtud de la cual desestima la petición de Correos Telecom. En su resolución, la DGT se hace eco del informe desfavorable evacuado por el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior, haciendo hincapié ambos organismos en el carácter crítico de las instalaciones afectadas, así como en el riesgo de cortes del cableado de la DGT alojado en las canalizaciones objeto de la solicitud y los consiguientes riesgos para la protección de los servicios críticos y la seguridad vial.

Puede concluirse en definitiva que, en la actualidad, la DGT no está procediendo a autorizar el acceso por parte de Correos Telecom a su infraestructura física, sea sobre la base del convenio de colaboración suscrito en 1989 (y que la DGT

⁷ De conformidad con lo previsto en los artículos 52.2 de la LGTel y 4.5 del Real Decreto 330/2016.

entiende ha dejado de surtir efectos) o sobre la base del derecho genérico de acceso a infraestructura física conferido a los operadores de comunicaciones electrónicas conforme al artículo 52 de la LGTel y el Real Decreto 330/2016.

CONFIDENCIAL [].

Tercero. Valoración

A. Sobre las cuestiones puestas de manifiesto por Axent

En su escrito de alegaciones a la apertura de un periodo de información previa, Axent se refiere al supuesto uso generalizado de la infraestructura física de la DGT por parte de Correos Telecom. Para Axent, el acceso por Correos Telecom a la infraestructura física de la DGT no solo se habría llevado a cabo en el pasado durante años, sino que seguiría produciéndose en el momento de apertura del expediente de información previa.

Para Axent, el acceso a los ductos de la DGT en una parte significativa de la red de carreteras del Estado dota a Correos Telecom de una ventaja competitiva y flexibilidad de la que no gozan el resto de agentes económicos, lo que habría facilitado la comercialización por Correos Telecom de ofertas de alquiler de su red de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad. Axent considera que el acceso en condiciones privilegiadas a la infraestructura de la DGT tiene efectos inmediatos sobre la competencia, afectando a la viabilidad comercial de operadores mayoristas como Axent, que compiten con Correos Telecom por la captación de clientes nacionales e internacionales interesados en alquilar sus redes. A juicio de Axent, Correos Telecom gozaría del acceso a un insumo esencial y difícilmente replicable, que sin embargo se encuentra vedado al resto de operadores de comunicaciones electrónicas.

Este trato de desfavor sería particularmente pernicioso, al coincidir en muchas ocasiones las áreas geográficas que tanto Axent como Correos Telecom consideran prioritarias para el despliegue de sus respectivas redes, y donde por consiguiente resulta necesario acceder a elementos de infraestructura física.

En lo que se refiere al acceso por parte de Axent a las canalizaciones de la DGT, procede recordar que en fecha 30 de junio de 2022, la CNMC resolvió el conflicto interpuesto por Axent relativo al acceso a determinadas infraestructuras físicas de la DGT⁸, donde se especificaba el procedimiento conforme al cual Axent debería solicitar el acceso a la información mínima y, en su caso, a la infraestructura física de la DGT, en tanto sujeto obligado a los efectos de la LGTel y el Real Decreto 330/2016.

⁸ Expediente CFT/DTSA/242/21.

Tras la aprobación de la citada resolución, Axent señala que entre los meses de julio y octubre de 2022 planteó las siguientes solicitudes de acceso a la DGT:

CONFIDENCIAL [].

Tal y como recoge la documentación aportada por Axent en sus escritos, en los meses de noviembre y diciembre de 2022, la DGT denegó el acceso solicitado por Axent a las citadas infraestructuras físicas. A la hora de fundamentar la negativa de acceso, la DGT incide en el carácter crítico de sus infraestructuras, y señala que *“dado el alto riesgo de cortes del cableado alojado en las canalizaciones objeto de solicitud, se desaconseja cualquier intervención en las mismas –salvo las estrictamente necesarias-, ya que dichas actuaciones serían incompatibles con la protección de los servicios críticos prestados por ese equipamiento y ocasionaría un grave riesgo para la seguridad vial”*.

La DGT hace asimismo referencia a los informes recabados del CNPIC conforme a la LGTel, en los que el citado organismo hace hincapié en el carácter crítico de las infraestructuras respecto de las cuales se solicita el acceso, así como a la existencia de motivos técnicos que desaconsejan toda intervención sobre la conducción que no resulte imprescindible, dado el estado de conservación de las canalizaciones y el riesgo sobre las mismas.

Por último, en lo que se refiere al acceso por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas a la infraestructura física de la DGT, **CONFIDENCIAL [].**

B. Sobre el procedimiento de acceso a la infraestructura física de la DGT

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 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 titulares de infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, 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) y d) de la LGTel).

En el mismo sentido, con carácter general puede asumirse que la infraestructura física gestionada por la DGT en la red de carreteras del Estado es infraestructura susceptible de ser utilizada para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad, al entenderse como tal *“cualquier elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella, como tuberías, mástiles, conductos, cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores, edificios o entradas a edificios, instalaciones de antenas, torres y postes”* (ver artículo 52.4 de la LGTel).

En tanto titular de infraestructura física susceptible de ser utilizada para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad, la DGT debe por consiguiente someterse al procedimiento contemplado en la LGTel y el Real Decreto 330/2016 para la tramitación de las peticiones de acceso que le puedan formular los operadores de comunicaciones electrónicas.

De hecho, este es el procedimiento que la DGT ha venido siguiendo respecto de las solicitudes planteadas por los operadores de comunicaciones electrónicas distintos de Correos Telecom, como es el caso de Axent, a quienes resultan de aplicación los requisitos formales contemplados en la normativa sectorial para la gestión de las solicitudes de acceso (artículo 4.4 del Real Decreto 330/2016), así como el procedimiento específico previsto para la gestión del acceso a infraestructuras críticas (artículos 52.2 de la LGTel y 4.5 del Real Decreto 330/2016⁹).

⁹ Como se ha visto, según el artículo 52.2 de la LGTel, *“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”.*

En relación con Correos Telecom, como se ha visto, el acceso por parte de este operador a la infraestructura física de la DGT se articuló hasta fechas recientes sobre la base del convenio de colaboración anteriormente analizado¹⁰.

CONFIDENCIAL [].

Conforme al artículo 52.2 de la LGTel, los sujetos obligados deben atender y negociar las solicitudes de acceso que realicen los operadores de comunicaciones electrónicas, en condiciones equitativas y razonables. El otorgamiento por la DGT de un tratamiento preferente a un operador determinado en materia de acceso a infraestructura física puede tener una raíz histórica perfectamente legítima -como fue el caso de la suscripción de un convenio de colaboración entre lo que entonces eran dos unidades adscritas a dos departamentos ministeriales diferentes- pero resulta difícil de justificar a la luz de la normativa sectorial actualmente aplicable a las relaciones entre las administraciones públicas y los operadores de comunicaciones electrónicas.

A modo de ejemplo, y además de los términos del artículo 52 de la LGTel señalados, el artículo 45 de la LGTel en materia de ocupación del dominio público¹¹, así como el artículo 54.2 en materia de acceso o uso de las redes de comunicaciones electrónicas titularidad de los órganos o entes gestores de infraestructuras de transporte de competencia estatal¹², descartan la posibilidad de que las administraciones públicas puedan establecer derechos preferentes o exclusivos de acceso u ocupación, en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas.

¹⁰ La propia Correos Telecom no sería constituida hasta diez años después, en el año 1999, para la gestión de la red de telecomunicaciones de Correos y la prestación de servicios de telecomunicaciones a Correos así como a terceros, ver <https://www.correostelescom.com/la-empresa/la-empresa>

¹¹ Artículo 45 de la LGTel: “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”.

¹² Artículo 54.2 de la LGTel: “Las condiciones para el acceso o uso de estas redes han de ser equitativas, no discriminatorias, objetivas, transparentes, neutrales y a precios de mercado, siempre que se garantice al menos la recuperación de coste de las inversiones y su operación y mantenimiento, para todos los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, incluidos los pertenecientes o vinculados a dichos órganos o entes, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente o exclusivo alguno de acceso o uso a dichas redes en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas. En todo caso, deberá preservarse la seguridad de las infraestructuras de transporte en las que están instaladas las redes de comunicaciones electrónicas a que se refiere este artículo y de los servicios que en dichas infraestructuras se prestan”.

A la luz de la normativa sectorial, debe por consiguiente concluirse que, a la hora de tramitar las solicitudes de acceso a su infraestructura física, la DGT debe otorgar al operador Correos Telecom el mismo trato que al resto de operadores de comunicaciones electrónicas que hacen uso de su infraestructura. La igualdad de trato en el acceso afecta en particular al procedimiento y plazos en que deberán tramitarse las solicitudes de Correos Telecom (según lo previsto en la LGTel y el Real Decreto 330/2016) así como al análisis sustantivo de la solicitud de acceso, y de las posibles causas de denegación de dicho acceso.

En particular, **CONFIDENCIAL []**.

CONFIDENCIAL [].

Las nuevas solicitudes de acceso que Correos Telecom pueda formular deberán por consiguiente tramitarse siguiendo el procedimiento previsto en la LGTel y el Real Decreto 330/2016, lo que incluye la solicitud del correspondiente informe de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. Como se ha visto, este ha sido de hecho el procedimiento seguido por la DGT en relación con las solicitudes de acceso formuladas por Correos Telecom en fecha 18 de agosto de 2022.

Cuarto. Conclusiones

El 30 de junio de 2022, la CNMC aprobó la Resolución del conflicto interpuesto por Axent relativo al acceso a determinadas infraestructuras físicas de la Dirección General de Tráfico. La instrucción del citado procedimiento puso de manifiesto la existencia de un convenio de colaboración suscrito entre la DGT y la actual Correos, en virtud del cual se instrumentalizaba el acceso por parte de Correos Telecom (en tanto gestor de la red de comunicaciones electrónicas de Correos) a las canalizaciones de la DGT en las carreteras del Estado.

Durante la instrucción del presente procedimiento de información previa, se ha verificado la manera en que se ha llevado a cabo el acceso por Correos Telecom a la infraestructura física de la DGT. La articulación del acceso sobre la base del convenio de colaboración ha dado lugar a la aplicación de plazos y condiciones sustantivas a Correos Telecom no equivalentes a las que se exigían al resto de solicitantes de acceso. De hecho, y dado el carácter crítico de las infraestructuras físicas de la DGT, esta Comisión no tiene constancia de que ningún operador de comunicaciones electrónicas distinto de Correos Telecom haya podido hacer uso de la infraestructura física de la DGT disponible en el territorio español¹³, prevaliéndose de los mecanismos fijados a tal efecto en la normativa sectorial de telecomunicaciones.

¹³ **CONFIDENCIAL []**.

La existencia de un tratamiento diferenciado, en favor de Correos Telecom, en materia de acceso a la infraestructura de la DGT, es susceptible de generar efectos contrarios al objetivo de desarrollo de la competencia efectiva y sostenible en los mercados de telecomunicaciones, por el que esta Comisión debe velar (artículo 3.a) de la LGTel).

Más allá de las razones de carácter histórico que motivaron la suscripción del convenio de colaboración en el año 1989, el carácter prevalente otorgado al acceso por parte de Correos Telecom a la infraestructura física de la DGT resulta difícilmente compatible con los objetivos de equidad e igualdad de trato en la actuación de las administraciones públicas que la LGTel promueve a lo largo de su articulado. Procede recordar que Correos Telecom es una sociedad mercantil dedicada a la gestión y comercialización de una red de comunicaciones electrónicas y a la prestación de los servicios vinculados a ella, en régimen de competencia con otros operadores privados.

Hechas estas consideraciones, resulta importante incidir en las actuaciones que la propia DGT ha comenzado a llevar a cabo, a fin de asegurar que la tramitación de las solicitudes de acceso por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas se lleva a cabo en igualdad de condiciones. Como se ha visto, **CONFIDENCIAL []**.

Las nuevas solicitudes de acceso de Correos Telecom deberán por consiguiente ser tratadas de manera equiparable a las solicitudes de acceso del resto de operadores, lo que incluye el cumplimiento por parte de este agente de los trámites procedimentales y sustantivos contemplados en la LGTel y el Real Decreto 330/2016 para la tramitación de las solicitudes de acceso a la infraestructura física, así como la elaboración de los informes que puedan resultar necesarios por parte de otras administraciones públicas (tales como, en este caso, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior), conforme a las estipulaciones contenidas en dicha normativa.

A la luz de las actuaciones que está llevando a cabo la DGT, esta Comisión concluye que puede procederse al archivo de estas actuaciones previas tramitadas con número de referencia IFP/D TSA/037/22. Cabe en todo caso señalar que, atendiendo a la normativa actualmente vigente, la potencial concesión a Correos Telecom de un derecho de acceso a tramos específicos de la infraestructura física de la DGT, en un contexto en el que en paralelo se procediese a la denegación del acceso a otros operadores de comunicaciones electrónicas, resultaría difícilmente justificable, y debería ser objeto de un análisis detallado por parte de la CNMC.

En otro orden de cosas, la instrucción del presente expediente ha puesto de manifiesto que, en el momento actual y dada la consideración de sus infraestructuras como críticas, la DGT está procediendo a rechazar de manera

sistemática el acceso por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas (incluyendo Correos Telecom) a las infraestructuras físicas de las que es titular.

A este respecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52 de la LGTel, la consideración de una infraestructura como crítica puede amparar, en casos debidamente justificados, la denegación del acceso a la infraestructura afectada, en particular en supuestos en que dicho acceso pueda comprometer la integridad y seguridad de las redes ya desplegadas en dicha infraestructura (apartado 7.d) del artículo 52).

Sin embargo, la denegación absoluta del acceso a un insumo que puede resultar de enorme importancia para facilitar el despliegue de las nuevas redes de alta y muy alta capacidad por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas, sin que se lleve a cabo un análisis pormenorizado de las causas concretas que justifican no acordar el acceso solicitado en cada momento, así como de las posibles soluciones, puede afectar de manera significativa al cumplimiento de los objetivos de promoción de la inversión eficiente en infraestructuras y fomento de la competencia efectiva (artículo 3 de la LGTel).

Dado lo que antecede, se considera conveniente remitir las conclusiones alcanzadas durante la instrucción del presente periodo de información previa a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a fin de que este organismo valore las medidas que podrían coadyuvar a un uso más eficiente por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas de la infraestructura física que obra a disposición de la DGT.

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,

ACUERDA

PRIMERO.- Archivar las actuaciones previas tramitadas con número de referencia IFP/D TSA/037/22.

SEGUNDO.- Dar traslado del presente acuerdo a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones e Infraestructuras Digitales, del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

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