

# **INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON DOS RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS DEL MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA DE FECHAS 16 DE AGOSTO Y 10 DE OCTUBRE DE 2023 POR LAS QUE SE DENIEGA A UN OPERADOR DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS LA AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA CARRETERA N-351 PARA LA CANALIZACIÓN DE FIBRA ÓPTICA**

UM/020/24

## **CONSEJO. PLENO**

### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 29 de abril de 2024

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

El 21 de marzo de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública un escrito de un operador de comunicaciones electrónicas a través del cual se informa sobre los obstáculos a la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), que derivan de la denegación por parte de la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

(MITMA) de la autorización de ocupación del dominio público viario para la canalización de fibra óptica.

Concretamente, la informante se refiere a sendas resoluciones de la citada Dirección General de Carreteras de fechas 16 de agosto y 10 de octubre de 2023.

Por una parte, en la primera Resolución denegatoria de 16 de agosto de 2023 se dice textualmente lo siguiente:

*Según lo informado por la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz al respecto de este Asunto, la canalización que se solicita, de unos 600,00 metros de longitud, parte de un vial municipal situado a unos 100,00 metros del p.k. 6+760 y tiene por destino la calle Gibraltar a unos 20,00 metros del p.k. 7+300. La actuación se localiza, prácticamente en su totalidad, dentro del dominio público de la carretera, pasando alternativamente del acerado a los viales y prevé la instalación de varias arquetas en el propio aglomerado de la carretera. Además, desde la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz se advierte de la existencia de diversos elementos eléctricos a lo largo del trazado propuesto, en concreto de tipo semafórico.*

*(La empresa solicitante) es un operador neutro de redes públicas de infraestructuras de telecomunicaciones, debidamente habilitado para la instalación, extensión, despliegue y explotación de redes públicas fijas de comunicaciones electrónicas y así consta en el Registro Público de Operadores de telecomunicaciones (CNMC) para la prestación de servicios de telecomunicaciones de interés general en régimen de libre competencia, de conformidad con lo establecido en el Artículo 2.1 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGT) y, por tanto, es autorizable su uso del dominio público.*

*Sin embargo, el trazado propuesto de la canalización no está debidamente justificado. Existe un trazado alternativo, técnicamente viable y que no afecta al dominio público de la carretera, que conecta los puntos de inicio y fin, situados en el interior del municipio, atravesando el viario municipal; no interfiriendo así con las instalaciones eléctricas presentes en la zona y que dan servicio a la carretera.*

*Vistos la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (BOE de 30-9-2015), el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre (BOE de 23-9-1994), y demás disposiciones aplicables.*

*Una vez analizado el expediente y visto el informe emitido al respecto de este asunto por la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz, el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, por delegación de las competencias de la Dirección General de Carreteras (Orden TMA/1007/2021, de 9 de septiembre, modificada por Orden TMA/355/2023, de 10 de abril), resuelve:*

*NO AUTORIZAR, en lo que respecta a las carreteras del Estado, la ejecución de las obras solicitadas.*

Y, por otra parte, en la segunda Resolución denegatoria de 10 de octubre de 2023 se señala que:

Según el informe emitido al respecto de este Asunto por la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz, el trazado ahora propuesto es idéntico al propuesto en la solicitud efectuada con fecha 12-5-2023 y que no fue autorizado, la única diferencia es que en esta ocasión no se contemplan arquetas en la calzada de los cruces de las calles, sino en la propia acera peatonal. La actuación se localiza totalmente dentro del dominio público viario, pasando alternativamente del acerado a los viales, con la consiguiente afección al tráfico. Además, se informa de que existen diversos elementos eléctricos, en concreto de tipo semafórico, a lo largo del trazado propuesto.

El trazado propuesto de la canalización no está debidamente justificado. Se considera que existe un trazado alternativo, técnicamente viable y que no afecta al dominio público de la carretera que conecta los puntos de inicio y fin, situados en el interior del municipio, atravesando el viario municipal, no interfiriendo así con las instalaciones eléctricas presentes en la zona y que dan servicio a la carretera.

Vistos la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (BOE de 30-9-2015), el Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre (BOE de 23-9-1994), y demás disposiciones aplicables.

Una vez analizado el expediente y visto el informe emitido al respecto de este asunto por la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz, el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, por delegación de las competencias de la Dirección General de Carreteras (Orden TMA/1007/2021, de 9 de septiembre, modificada por Orden TMA/355/2023, de 10 de abril), resuelve:

*NO AUTORIZAR, en lo que respecta a las carreteras del Estado, la ejecución de las obras solicitadas.*

Asimismo, en su escrito, el operador informante alega que la denegación de autorización de ocupación de dominio público por parte de la Dirección General de Carreteras efectuada en las dos resoluciones transcritas anteriormente vulneraría los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM puesto que:

“no se ha estimado el interés público de las redes públicas de muy alta capacidad, como obras de interés general para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, igualmente de interés general conforme la normativa sectorial de telecomunicaciones y también recoge de manera expresa la legislación de Carreteras citada, lo que conllevaría una restricción absoluta o desproporcionada para la ocupación de redes

*públicas de comunicaciones electrónicas en dominio público, suponiendo un obstáculo o barrera relacionada con la LGUM (..).”*

Añadiendo el operador que:

*Desde un punto de vista técnico, el trazado es estrictamente necesario para la red troncal pública de muy alta capacidad de fibra óptica, como ruta diversificada específica para la prestación de servicios a sus clientes, no siendo posible la utilización de otros recorridos alternativos, como el citado por Carreteras del Estado, al ya disponer de tendido de cable y canalizaciones existentes por el interior del núcleo urbano de La Línea de la Concepción (...).*

*Se pone de manifiesto que las razones de la denegación podrían haberse cumplido con la inclusión en la autorización de un pliego de condiciones generales y/o particulares, en el cual se establezcan medidas para evitar cualquier riesgo sobre las instalaciones eléctricas que dan servicio a la propia Carretera, no acreditando razones objetivas sobre la base de un riesgo real para la seguridad de la circulación vial y estructura de la carretera, impidiendo de facto cualquier despliegue de redes en la zona de dominio público viario o de servidumbre legal de Carreteras y por ello, se puede entender que la resolución vulnera los principios de necesidad y proporcionalidad a los que se refiere el artículo 5 LGUM, tal y como éstos están recogidos en la normativa sectorial de telecomunicaciones de aplicación.*

Y concluyendo, al final de su petición, que

*la denegación de la solicitud de autorización al imponer una restricción absoluta al derecho de ocupación del dominio público, cuya justificación no se encontraría amparada en razones de interés general, y al no ir acompañada de alternativas viables y necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones, se opone al objetivo de fomento del despliegue de redes perseguido por la LGTEL, infringiendo el derecho de los operadores de comunicaciones electrónicas a la ocupación del dominio público (artículos 45 de la LGTel) (...).*

La entidad reclamante aporta junto a su escrito de información del artículo 28 LGUM los siguientes documentos:

- a) Certificado emitido, el 15 de diciembre de 2021, por el Secretario del Consejo de la CNMC, en el que se hace constar que el operador figura inscrito en el Registro de Operadores como persona autorizada para explotar redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas.

- b) Registro de solicitudes de autorización de ocupación de dominio público y Memoria técnica relativa a la realización de obras de canalización de fibra óptica en la carretera N-351.
- c) Resoluciones denegatorias de 16 de agosto y 10 de octubre de 2023 dictadas por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

La Secretaría para la Unidad de Mercado ha dado traslado a esta Comisión de la reclamación y la documentación presentada con la finalidad de que, por este organismo, se emita un informe, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

## II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

*“1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.*

*2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario.”*

El concepto de “*actividad económica*” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM como “*cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios*”.

Se añade, a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*no se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas.*”

En el caso que nos ocupa, la actividad sobre la que versa la información presentada consiste en la instalación de la infraestructura necesaria para suministrar servicios de comunicaciones electrónicas, lo cual constituye una actividad sometida a la

LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado<sup>1</sup>.

### III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

#### III.1 Restricción objeto de reclamación

Por un lado, y según se desprende de las dos Resoluciones de 16 de agosto y 10 de octubre de 2023 dictadas por la Dirección General de Carreteras, la solicitud de ocupación de dominio público presentada por el operador informante ha sido desestimada por el MITMA al considerar que:

*El trazado propuesto de la canalización no está debidamente justificado. Se considera que existe un trazado alternativo, técnicamente viable y que no afecta al dominio público de la carretera que conecta los puntos de inicio y fin, situados en el interior del municipio, atravesando el viario municipal, no interfiriendo así con las instalaciones eléctricas presentes en la zona y que dan servicio a la carretera.*

Por otro lado, debe recordarse que tanto los tribunales como la SUM han venido señalando que los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM deben interpretarse y aplicarse tomando en consideración la legislación sectorial de referencia, en este supuesto, la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel 2022). Y ello porque, en materia de telecomunicaciones, el Estado tiene competencia exclusiva para determinar los criterios técnicos de necesidad y proporcionalidad para garantizar la unidad de mercado.

Así se desprende de las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de marzo y 14 de julio de 2011<sup>2</sup> en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18

---

<sup>1</sup> La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas viene definida en el apartado 70 del Anexo II (Definiciones) de la vigente Ley 11/2022 General de Telecomunicaciones y diversas sentencias dictadas por la Audiencia Nacional han confirmado la aplicación de la LGUM a la instalación de infraestructuras para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Entre otras, cabe mencionar las Sentencias de 26 de junio de 2018 (recurso 204/2015, Ayuntamiento de Hernani en expediente UM/004/15) y de 2 de noviembre de 2018 (recurso 206/2015, Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en expediente UM/002/15).

<sup>2</sup> Recursos de Casación núms.1845/2006 y 31/2007. En ambas se dice que:

*La conclusión, que acabamos de apuntar, se refuerza si relacionamos el principio de unidad de mercado, al que nos estamos refiriendo, con la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado consagrada en el artículo 38 de la Constitución y erigida como un parámetro estructural, vertebrador, del Derecho de la Unión Europea. La libertad de empresa requiere por principio un mercado abierto y competitivo, en el que se desplieguen libertades como las de creación de empresas y acceso al mercado, organización de la empresa y dirección de su actividad, que se ve tanto más obstaculizado cuanto más se fragmenta el mercado en que la*

de enero de 2012, todas ellas expresamente citadas en el Informe de la CNMC UM/076/14 de 02 de enero de 2015<sup>3</sup> y confirmadas por las posteriores Sentencias 908/2019 de 25 de junio de 2019 (RC 2571/2016) y 1368/2019 de 15 de octubre de 2019 (RC 109/2017).

Por su parte, la SUM también lo ha declarado explícitamente en sus informes 26/23031 de 21 de agosto de 2023<sup>4</sup> y 28/23012 de 4 de agosto de 2023<sup>5</sup>:

*“En relación con la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM en el sector de las telecomunicaciones, esta Secretaría considera, en línea con otros informes emitidos anteriormente sobre el despliegue de redes, que debe tenerse en cuenta el análisis de necesidad y proporcionalidad ya realizado al respecto en la normativa sectorial de aplicación, Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTEL).”*

Por ello, previamente a estudiar la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a este supuesto, debe analizarse la normativa sectorial aplicable de telecomunicaciones.

### **III.2 Normativa sectorial aplicable a la ocupación de dominio público para la instalación de infraestructuras de comunicaciones electrónicas**

El artículo 2.1 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) declara que:

*Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia*

Y en el artículo 45 LGTel se recoge el derecho de ocupación de dominio público a favor de los operadores de comunicaciones electrónicas, en los siguientes términos:

---

*actividad empresarial se desenvuelve, en la medida que esa fragmentación revierte en limitaciones diferentes para los operadores en las distintas partes del territorio nacional.*

<sup>3</sup> <https://www.cnmc.es/node/345834>

<sup>4</sup> Véase página 9.

<sup>5</sup> Véase página 18 (<https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiyempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0279TELECOMFibraopticaAlcaladelJucar.aspx>).

**Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación del dominio público 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.**

*Se podrán celebrar acuerdos o convenios entre los operadores y los titulares o gestores del dominio público para facilitar el despliegue simultáneo de otros servicios, que deberán ser gratuitos para las Administraciones y los ciudadanos, vinculados a la mejora del medio ambiente, de la salud pública, de la seguridad pública y de la protección civil ante catástrofes naturales o para mejorar o facilitar la vertebración y cohesión territorial y urbana o contribuir a la sostenibilidad de la logística urbana.*

*La propuesta de acuerdo o convenio para la ocupación del dominio público deberá incluir un plan de despliegue e instalación con el contenido previsto en el artículo 49.9 de esta ley. Transcurrido el plazo máximo de tres meses desde su presentación, el acuerdo o convenio se entenderá aprobado si no hubiera pronunciamiento expreso en contra justificado adecuadamente.*

Asimismo, en los primeros cuatro apartados del artículo 49 LGTel se añade que:

*1. La Administración General del Estado y las demás Administraciones públicas deberán colaborar a través de los mecanismos previstos en la presente ley y en el resto del ordenamiento jurídico, a fin de hacer efectivo el derecho de los operadores de comunicaciones electrónicas de ocupar la propiedad pública y privada para realizar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.*

*2. Las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados coadyuvan a la consecución de un fin de interés general, constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes. Su instalación y despliegue constituyen obras de interés general.*

*3. La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán, en todo caso, contemplar la necesidad de instalar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y reconocer*



*el derecho de ocupación del dominio público o la propiedad privada para la instalación, despliegue o explotación de dichas redes y recursos asociados de conformidad con lo dispuesto en este título.*

*4. La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para permitir, impulsar o facilitar la instalación o explotación de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación o explotación de redes y recursos asociados y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y la disponibilidad de una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras.*

*De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas. En este sentido, **cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada, el establecimiento de dicha condición deberá estar plenamente justificado por razones de medio ambiente, seguridad pública u ordenación urbana y territorial e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.***

*Las Administraciones públicas contribuirán a garantizar y hacer real una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras identificando dichos lugares y espacios físicos en los que poder cumplir el doble objetivo de que los operadores puedan ubicar sus infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas, así como la obtención de un despliegue de las redes ordenado desde el punto de vista territorial.*

Tal y como se recordó en nuestro anterior Informe UM/066/23 de fecha 31 de octubre de 2023<sup>6</sup>, la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones reconoció expresamente el derecho de los operadores a ocupar carreteras para

---

<sup>6</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um06623>.

desplegar infraestructuras de comunicaciones electrónicas en un Acuerdo del Consejo de 29 de marzo de 2007 (expediente RO 2006/1271<sup>7</sup>).

Y, concretamente, en la página 8 del citado Acuerdo de 29 de marzo de 2007, esa Comisión señaló que:

*Ante la concreta ocupación de una vía, la Comunidad Autónoma deberá contraponer los intereses en conflicto y resolver en consecuencia. De un lado, la protección de la carretera exige que su función no se vea especialmente afectada. De otro, el derecho de ocupación establecido a favor de los operadores conlleva la obligación de facilitar el despliegue de redes y los objetivos señalados de la LGTel. La conjunción de ambos derechos implica que **habrá de permitirse la implantación de las redes de comunicaciones electrónicas salvo que las obras de instalación o la explotación posterior fuesen a producir un grave perjuicio en el funcionamiento y seguridad viaria.***

Finalmente, y en cuanto a la instalación de redes de alta velocidad, resulta de aplicación específica tanto el artículo 49 LGTel antes citado como el artículo 8.3 del 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 (RD 330/2016):

*3. Sin perjuicio de lo anterior, así como de lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones, **toda denegación de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.***

### III.3 Normativa aplicable a las carreteras de titularidad estatal

La normativa de carreteras de titularidad del Estado viene constituida, básicamente, por la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras (Ley de

---

<sup>7</sup> Contestación a la consulta planteada por la Generalitat Valenciana en relación con las instalaciones de redes de comunicaciones electrónicas en carreteras autonómicas (<https://www.cnmc.es/expedientes/ro-20061271>).

Carreteras)<sup>8</sup> así como por el Reglamento General de Carreteras (RGC) aprobado mediante Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre<sup>9</sup>.

Por un lado, el apartado 4 del artículo 29 de la Ley de Carreteras declara que:

*Sólo podrán realizarse obras, instalaciones u otros usos en la zona de dominio público cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija, por encontrarse así establecido por una disposición legal o, en general, cuando se justifique debidamente que no existe otra alternativa técnica o económicamente viable, o con motivo de la construcción o reposición de accesos o conexiones autorizados.*

*En todos los casos será precisa la previa autorización del MITMA, sin perjuicio de otras competencias concurrentes.*

Y, por otro lado, el artículo 76 del Reglamento General de Carreteras señala que:

*1. Sólo podrán realizarse obras o instalaciones en la zona de dominio público de la carretera, previa autorización del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, cuando la prestación de un servicio público de interés general así lo exija. Todo ello sin perjuicio de otras competencias concurrentes y de lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Carreteras y concordantes de este Reglamento (artículo 21.3).*

*2. En ningún caso se autorizarán obras o instalaciones que puedan afectar a la seguridad de la circulación vial, perjudiquen la estructura de la carretera y sus elementos funcionales, o impidan su adecuada explotación.*

*3. En la zona de dominio público se permitirán las obras relacionadas con los accesos de una estación de servicio debidamente autorizada.*

*4. Se podrá autorizar excepcionalmente la utilización del subsuelo en la zona de dominio público, para la implantación o construcción de infraestructuras imprescindibles para la prestación de servicios públicos de interés general, con los requisitos y procedimiento establecidos en la sección 6. del presente Título del Reglamento.*

*5. En el caso previsto en el apartado anterior, las obras o instalaciones se situarán fuera de la explanación de la carretera, salvo en los casos de cruces, túneles, puentes y viaductos.*

---

<sup>8</sup> En el artículo 1.1 de la citada Ley 37/2015 se dice que constituye objeto de la norma “la ordenación y gestión de la Red de Carreteras del Estado y sus correspondientes zonas de dominio público y protección”.

<sup>9</sup> En su artículo 1 prevé que “este reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley de Carreteras en todo lo que se refiere a la planificación, proyección, construcción, conservación, financiación, uso y explotación de las carreteras estatales”

Asimismo, y respecto a las condiciones para el otorgamiento de autorizaciones de ocupación del dominio público viario, el apartado d) del artículo 94 del Reglamento General de Carreteras declara que:

d) *Conducciones subterráneas. No se autorizarán por la zona de dominio público salvo que, excepcionalmente y con la debida justificación, la prestación de un servicio público de interés general así lo exigiere.*

*En la zona de servidumbre, y donde no haya posibilidad de llevarlas fuera de la misma, se podrán autorizar las correspondientes a la prestación de un servicio público de interés general y las vinculadas a servicios de interés general, situándolas en todo caso lo más lejos posible de la carretera.*

*Las de interés privado sólo se autorizarán por la zona de afección. Excepcionalmente y donde no haya otra solución, se podrán autorizar en la zona de servidumbre, lo más lejos posible de la carretera.*

### **III.3 Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM**

Por un lado, el artículo 5 LGUM prevé que:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, 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.*

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

Por otro lado, el artículo 17.1.c) LGUM señala que:

**“1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:**

**c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en**

*función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.”*

En este supuesto, tal y como se desprende de la solicitud de la entidad informante, se producirá una ocupación de dominio público para efectuar las obras de canalización de fibra óptica, por lo que resulta exigible una autorización de acuerdo con el artículo 17.1.c) LGUM.

No obstante, toda denegación de la autorización de realización de obras y de ocupación del dominio público viario debería estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, según se desprende del artículo 8.3 RD 330/2016 en relación con el artículo 45 LGTel.

En este supuesto concreto, la Dirección General de Carreteras razona sus resoluciones denegatorias con los argumentos siguientes:

*Sin embargo, el trazado propuesto de la canalización no está debidamente justificado. Existe un trazado alternativo, técnicamente viable y que no afecta al dominio público de la carretera, que conecta los puntos de inicio y fin, situados en el interior del municipio, atravesando el viario municipal; no interfiriendo así con las instalaciones eléctricas presentes en la zona y que dan servicio a la carretera.*

Y:

*Según el informe emitido al respecto de este Asunto por la Unidad de Carreteras del Estado en Cádiz, el trazado ahora propuesto es idéntico al propuesto en la solicitud efectuada con fecha 12-5-2023 y que no fue autorizado, la única diferencia es que en esta ocasión no se contemplan arquetas en la calzada de los cruces de las calles, sino en la propia acera peatonal. La actuación se localiza totalmente dentro del dominio público viario, pasando alternativamente del acerado a los viales, con la consiguiente afección al tráfico. Además, se informa de que existen diversos elementos eléctricos, en concreto de tipo semafórico, a lo largo del trazado propuesto.*

*El trazado propuesto de la canalización no está debidamente justificado. Se considera que existe un trazado alternativo, técnicamente viable y que no afecta al dominio público de la carretera que conecta los puntos de inicio y fin, situados en el interior del municipio, atravesando el viario municipal, no interfiriendo así con las instalaciones eléctricas presentes en la zona y que dan servicio a la carretera.*

El artículo 29.4 de la Ley de Carreteras permite la realización de obras en zona de dominio público para la prestación de servicios de interés general, como con las telecomunicaciones según el artículo 2.1 LGTel, cuando se justifique debidamente que no existe otra alternativa técnica o económicamente viable. Por otra parte, tal y como se señaló en los anteriores Informes UM/017/21 de 17 de

marzo de 2021<sup>10</sup>, UM/041/21 de 14 de julio de 2021<sup>11</sup>, UM/049/21 de 28 de julio de 2021<sup>12</sup> y UM/066/23 de 31 de octubre de 2023<sup>13</sup>, 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 debería 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 45 LGTel según se recoge en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018<sup>14</sup>.

En este caso la Dirección General de Carreteras ofrece en sus resoluciones una alternativa aparentemente viable (trazado alternativo) al que la informante únicamente opone que no es posible *“al ya disponer de un tendido de cable y canalizaciones existentes por el interior del núcleo urbano de La Línea de la Concepción”*, lo que, a falta de justificación al efecto, no se advierte que implique inviabilidad técnica o económica.

A lo anterior se suma que el apartado 2 del artículo 76 del Reglamento General de Carreteras prohíbe autorizar las obras e instalaciones que *“puedan afectar a la seguridad de la circulación vial, perjudiquen la estructura de la carretera y sus elementos funcionales, o impidan su adecuada explotación”*. En este caso concreto, la Dirección General de Carreteras apunta que el paso alternativo del acerado a los viales afecta al tráfico y que, además, existen diversos elementos eléctricos, en concreto de tipo semafórico. Tales extremos no son negados por la informante, que afirma que *“el trazado se ha previsto en su totalidad por acera del núcleo urbano con el necesario cruce de calles en su recorrido”*.

## IV. CONCLUSIÓN

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, concluye lo siguiente:

- 1ª.** Toda denegación de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y

---

<sup>10</sup> <https://www.cnmc.es/node/387403>.

<sup>11</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um04121>.

<sup>12</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um04921>.

<sup>13</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um06623>.

<sup>14</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>.

proporcionados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.3 del 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, en relación con el artículo 45 LGTel.

- 2<sup>a</sup>.** Tal y como se señaló en los anteriores Informes UM/017/21 de 17 de marzo de 2021<sup>15</sup>, UM/041/21 de 14 de julio de 2021<sup>16</sup>, UM/049/21 de 28 de julio de 2021<sup>17</sup> y UM/066/23 de 31 de octubre de 2023<sup>18</sup>, 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 debe 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 del dominio público reconocido en el artículo 45 LGTel según se recoge en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018<sup>19</sup>.
- 3<sup>a</sup>.** En el caso planteado la autoridad competente ofrece una alternativa cuya viabilidad no se desvirtúa por la informante, que además debería justificar la inexistencia de alternativa técnica o económicamente viable.
- 4<sup>a</sup>.** A lo anterior se suma que la autoridad competente apunta la concurrencia de factores determinantes de afectación al tráfico no refutados por la informante.

---

<sup>15</sup> <https://www.cnmc.es/node/387403>.

<sup>16</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um04121>.

<sup>17</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um04921>.

<sup>18</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um06623>.

<sup>19</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>).