INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/0022/25 PLAN DESPLIEGUE FIBRA ÓPTICA LA UNIÓN

CONSEJO. PLENO

Presidenta
Dª. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente
D. Ángel García Castillejo

Consejeros
Dª. Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat
Dª. María Jesús Martín Martínez
D. Rafael Iturriaga Nieva
D. Pere Soler Campins
D. Enrique Monasterio Beñaran
Dª María Vidales Picazo

Secretario
D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 30 de mayo de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 23 de abril de 2025, el operador de comunicaciones electrónicas DIGI SPAIN TELECOM S.L.U (Informante) informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).
2. El 23 de abril de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 30 de mayo de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito la contrariedad con la LGUM del Decreto 2024-0694 de 14 de mayo de 2024 dictado en el expediente 1316/2024 por la concejalía de Urbanismo, Sociedad Digital y Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de La Unión (Murcia), por el que se autoriza a la informante a ejecutar el "Proyecto de Plan de Despliegue de Red FTTN para la distribución de FTTH (fibra óptica hasta el hogar) en dicho municipio. Sin embargo, la autorización está sujeta a las condiciones establecidas en el Informe del Ingeniero Técnico Industrial municipal de 26 de marzo de 2024 (en adelante, Informe Técnico) cuyo contenido se incorpora al Decreto 2024-0694 según lo previsto en el artículo 88.6[1] de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

5. En el apartado 4 del Informe Técnico se prevé que:

4.-INSTALACIÓN AÉREA:

Como norma general, no se permitirá instalación aérea, excepto grapada a fachadas siempre que el propietario de la misma lo permita. No se permitirá instalación aérea sobre postes, en suelo urbano, ni sobre postes existentes ni sobre sustitución de postes o nuevos postes, ya que los postes existentes tenderán a desaparecer una vez que se elimine el cable de cobre y así poderse cumplir la normativa de accesibilidad, seguridad vial, etc., y que en la actualidad están propiciando situaciones de incumplimiento de accesibilidad, reducción de anchos de acera disponible para personas con discapacidad, imposibilidad de paso de personas discapacitadas, peligro para el tráfico rodado al existir postes en calzada con el peligro de accidente, etc., así como una especial incidencia en la preservación de la imagen urbana. No se permitirá, por norma general, cable aéreo sujeto a fachadas de edificios de propiedad municipal.

6. Asimismo, en el apartado 6 del Informe Técnico se señala:

6.- PROPIEDAD PRIVADA:

Cualquier actuación que requiera afección a propiedad privada (tendido por fachadas de las redes…) deberá contar con la correspondiente autorización de la propiedad.

7. Y, finalmente, en el apartado 8 del Informe Técnico se recoge lo siguiente:

8.-DOMINIO PÚBLICO:

Mediante este informe no debe aprobarse la ocupación de dominio público municipal, en tanto no presenten nuevos proyectos con las especificaciones mencionadas en este

---

[1] *La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen a su texto.*

informe, es decir la instalación de fibra óptica debe ser en instalaciones subterráneas o posadas sobre fachadas no municipales, siempre que el propietario de la fachada lo autorice y no estén incluidas en la Modificación puntual nº31 de las NNSS de Planeamiento Municipal de La Unión.

8. La informante considera que las condiciones establecidas en los apartados 4, 6 y 8 del Informe Técnico resultan contrarias tanto a los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM como al derecho sectorial y, más concretamente, vulneraría los artículos 49 y 55 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTEL). Por estos motivos, el 20 de junio de 2024, la informante presentó un recurso reposición contra el Decreto 2024-0694, mediante el que se solicitaba su nulidad parcial con relación a la prohibición de realizar instalaciones aéreas y la necesaria autorización de los propietarios para el despliegue en edificios de titularidad privada. Hasta la fecha, el Ayuntamiento no ha dictado resolución expresa del recurso interpuesto, por lo que debe considerarse desestimado en aplicación del artículo 24.1 LPAC.

3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

9. Por un lado, la actividad económica consistente en la instalación de la infraestructura necesaria para suministrar servicios de comunicaciones electrónicas[2] está incluida en el ámbito de aplicación definido en el artículo 2 de la LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado. Y, por otro lado, 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[3].

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

10. El art. 5 de la LGUM establece que cuando las autoridades "*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*

[2] 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.

[3] Entre otras, cabe mencionar las Sentencias de la Audiencia Nacional 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).

salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009", manifestándose también que "[c]*ualquier 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*".

11. Debe recordarse, según se indicó en anteriores Informes de esta Comisión[4], que tanto los Tribunales[5] como la SECUM[6] 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. 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.

12. El artículo 49.8 de LGTel establece lo siguiente:

> *8. Los operadores deberán hacer uso de las canalizaciones subterráneas o en el interior de las edificaciones que permitan la instalación y explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas.*
>
> *En los casos en los que no existan dichas canalizaciones o no sea posible o razonable su uso por razones técnicas los operadores podrán efectuar despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes.*
>
> *Igualmente, en los mismos casos, los operadores podrán efectuar por fachadas despliegue de cables y equipos que constituyan redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, si bien para ello deberán utilizar, en la medida de lo posible, los despliegues, canalizaciones, instalaciones y equipos previamente instalados, debiendo adoptar las medidas oportunas para minimizar el impacto visual* (subrayado añadido).

---

4 Informes UM/011/24 de 20 de febrero de 2024 (https://www.cnmc.es/expedientes/um01124), UM/032/44 de 21 de junio de 2024 (https://www.cnmc.es/expedientes/um03224) y UM/042/24 de 22 de julio de 2024 (https://www.cnmc.es/expedientes/um04224).

5 Así se desprende de las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de marzo y 14 de julio de 2011 (Recursos de Casación núms.1845/2006 y 31/2007) en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012, de 18 de enero de 2012, todas ellas expresamente citadas en el Informe de la CNMC UM/076/14 de 02 de enero de 2015 (https://www.cnmc.es/node/345834) y confirmadas por las posteriores Sentencias del Tribunal Supremo 908/2019 de 25 de junio de 2019 (RC 2571/2016) y 1368/2019 de 15 de octubre de 2019 (RC 109/2017).

6 Informes de la SECUM 26/23031 de 21 de agosto de 2023 (véase página 9) y 28/23012 de 4 de agosto de 2023 (véase página 18 en https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0279TELECOMFibraopticaAlcaladelJucar.aspx).

Los despliegues aéreos y por fachadas no podrán realizarse en casos justificados de edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las administraciones competentes o que puedan afectar a la seguridad pública.

13. A su vez, el apartado 4 del mismo artículo 49 LGTEL prohíbe el establecimiento de "*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*", dictaminando, además, que cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público, el establecimiento de dicha condición deberá estar justificado e ir acompañado de alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores.

14. Por otro lado, el artículo 55.5 LGTEL prevé un sistema específico para la instalación de los tramos finales de las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad en edificios acogidos al régimen de propiedad horizontal en los que no exista una infraestructura común de comunicaciones electrónicas (ICT). En estos supuestos se habilita al operador a realizar la instalación haciendo uso de los elementos comunes de la edificación y, cuando no sea posible, por razones técnicas o económicas, permite su realización utilizando las fachadas si bien, en ambos casos debe el operador comunicarlo por escrito previamente a la comunidad de propietarios. El procedimiento previsto en la LGTel en estos casos varía en función de la existencia o no de algún operador previamente instalado, tal y como se indica en el Acuerdo de la CNMC de 23 de marzo de 2023[7]. En concreto:

    1. Si se trata del primer operador en desplegar los tramos finales de una red utilizando los elementos comunes: este deberá comunicarlo por escrito a la comunidad de propietarios, junto con una descripción de la actuación, antes de iniciar cualquier instalación. La instalación no podrá realizarse si en el plazo de un (1) mes, desde que la comunicación se produzca, la comunidad de propietarios acredita ante el operador que ninguno de los copropietarios o arrendatarios del edificio está interesado en disponer de las infraestructuras propuestas, o afirma que va a realizar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la contestación, la instalación de una ICT en el interior del edificio o la adaptación de la previamente existente, que permita dicho acceso a redes de alta o muy alta capacidad.

[7] Acuerdo por el que se da contestación a la consulta planteada por Orange Espagne, S.A.U. sobre la denegación de permisos por las comunidades de propietarios para el despliegue de su red FTTH (CNS/DTSA/960/22).

Transcurrido el plazo del mes señalado desde que la comunicación se produzca, sin que el operador hubiera obtenido respuesta, o el plazo de 3 meses siguientes a la contestación sin que se haya realizado la instalación de la ICT, el operador estará habilitado para iniciar la instalación de los tramos finales de red y sus recursos asociados, si bien será necesario que el operador indique a la comunidad de propietarios o al propietario el día de inicio de la instalación.

2. Si en el edificio ya hay un operador que haya iniciado o finalizado el despliegue de sus tramos finales de red: los siguientes operadores están habilitados para desplegar sus tramos finales de redes fijas de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad y sus recursos asociados en el edificio o conjunto inmobiliario, incluso si es para dar continuidad a sus despliegues en edificaciones o fincas sujetas al régimen de propiedad horizontal que sean colindantes o cercanas, si no existe otra alternativa económicamente eficiente y técnicamente viable que quede justificada.

   En estos dos casos, la comunidad de propietarios no podrá denegar al operador el acceso a su edificio para la instalación de sus tramos finales de red. El operador interesado solo estará obligado a comunicárselo a la comunidad de propietarios, junto con una descripción de la actuación a realizar, con una antelación mínima de un (1) mes. Pasado este plazo el operador podrá efectuar la instalación sin más trámite que indicar a la comunidad de propietarios el día concreto de inicio de la instalación.

15. Asimismo, en cuanto a la instalación de redes de alta velocidad, resulta de aplicación preferente 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). El mencionado artículo prevé que 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.

16. En este ***supuesto concreto***, la autoridad competente justifica la prohibición de despliegues aéreos en que los mismos "***están propiciando*** *situaciones de incumplimiento de accesibilidad,* ***reducción de anchos de acera disponible para personas con discapacidad****,* ***imposibilidad de paso de personas discapacitadas****,* ***peligro para el tráfico rodado al existir postes en calzada con el peligro de accidente****, así como una especial incidencia en la preservación de la imagen urbana*". De los motivos esgrimidos por la Administración pública, por un lado, la concurrencia de "peligro de accidente" constituiría una razón imperiosa de interés general amparada tanto por el artículo

49.8 LGTEL (*Los despliegues aéreos y por fachadas no podrán realizarse en casos justificados que* ***puedan afectar a la seguridad pública***) como por el artículo 5 LGUM en relación con el artículo 3.11[8] de la Ley 17/2009. Y, por otro lado, la protección de los derechos de las personas con discapacidad constituiría otra razón imperiosa de interés general basada en la consecución de objetivos de "política social" del mencionado artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Precisamente, dentro de los principios rectores de la política social y económica, se encuentra el artículo 49 de la Constitución, en cuyo apartado 2 se declara que "*los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad,* ***en entornos universalmente accesibles***. El derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad es abordado entre otras, en el Fundamento Cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 18/2017, de 2 de febrero[9].

17. Sin embargo, la Administración debería haber razonado más específicamente la proporcionalidad de la restricción impuesta al operador.

18. En cualquier caso, la necesidad de autorización de los propietarios para el despliegue de Red FTTN para la distribución de FTTH resultaría desproporcionada al exigirse únicamente comunicación previa en el artículo 55.5 LGTEL.

---

[8] «*Razón imperiosa de interés general*»: *razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la* ***seguridad pública****, la protección civil, la salud pública (…)*

[9] *Así consta en la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; en la disposición final octava de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; en la disposición final primera del Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que* ***se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad*** *y* ***no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones****; o en la disposición final octava del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de* ***accesibilidad*** *y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, entre otros ejemplos*.