

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

UM/027/25 DESPLIEGUE FIBRA ÓPTICA MOTILLA DEL PALANCAR

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de junio de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 02 de junio de 2025, el operador de comunicaciones electrónicas INFORMÁTICA FUENTEALBILLA S.L. (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 04 de junio 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 23 de junio 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 silencio administrativo negativo de la Unidad de Carreteras del Estado en Cuenca frente a tres solicitudes presentadas en fechas 27 de febrero, 24 de abril y 12 de junio de 2024.
5. En primer lugar, con fecha 27 de febrero de 2024, INFORMATICA FUENTEALBILLA presentó a través del Registro Electrónico de la Unidad de Carreteras del Estado en Cuenca una comunicación de modernización de su red con afección a la carretera A- 3 en el municipio de Motilla del Palancar (Cuenca), donde se precisaba efectuar una micro zanja de 204 metros en el polígono 507 parcela 9008.
6. En segundo lugar, con fecha 24 de abril de 2024, el operador antes citado presentó en el mismo registro una modificación del trazado con afección a la Carretera A-3, aportando Proyecto de obra civil del Despliegue de una Red de Comunicaciones Electrónicas basada en Fibra Óptica hasta el Hogar (FTTH) en el municipio de Motilla del Palancar (Cuenca) y los planos correspondientes.
7. Y, en tercer lugar, con fecha 12 de junio de 2024 la informante presentó, también ante la misma Administración, el proyecto técnico definitivo, subsanando las observaciones previamente comunicadas verbalmente por la Jefa de Operaciones del Sector CU-04 en Cuenca, conforme a las instrucciones recibidas telefónicamente de aquella.
8. No obstante, hasta la fecha, la Dirección General de Carreteras del Estado no ha emitido resolución ni requerimiento adicional alguno dirigido a la informante.

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 electrónicas¹ 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

¹ 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.

aplicación de la LGUM a la instalación de infraestructuras para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas².

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 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 “*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*”.
11. Y el artículo 17.1.c) LGUM permite exigir autorización administrativa previa en caso de “*utilización de dominio público*”, como es el caso del presente informe.
12. Debe recordarse, según se indicó en anteriores Informes de esta Comisión³, que tanto los Tribunales⁴ como la SECUM⁵ 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.

² 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).

³ 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>).

⁴ 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).

⁵ 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>).

13. Por un lado, el artículo 45 LGTEL reconoce el derecho de los operadores a ocupar el dominio público *para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate*. Y los titulares del dominio público, en este caso, la Dirección General de Carreteras (DGC), *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.*”
14. Asimismo, el artículo 49.9 LGTEL prevé, para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas en dominio público, la posibilidad de presentar a la Administración competente (en este supuesto la DGC), de un Plan de Despliegue o Instalación. El citado plan se entenderá aprobado si, transcurrido el plazo máximo de tres meses desde su presentación, la Administración Pública competente no ha dictado resolución expresa.
15. Y en cuanto a la instalación de redes de alta velocidad, resulta de aplicación tanto el artículo 49 LGTel ya 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): *“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.”*
16. Por otro lado, y tal y como se recordó en nuestros anteriores Informes UM/066/23 de fecha 31 de octubre de 2023⁶, UM/022/24 de fecha 29 de abril de 2024⁷ y UM/053/24 de 27 de septiembre de 2024⁸ la anterior Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones reconoció expresamente el derecho de los operadores a ocupar carreteras para desplegar infraestructuras de comunicaciones electrónicas en un Acuerdo del Consejo de 29 de marzo de 2007 (expediente RO 2006/1271⁹).

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

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02224>.

⁸ <https://www.cnmc.es/expedientes/um05324>.

⁹ 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>).

17. 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.***

18. Las conclusiones del Acuerdo de 29 de marzo de 2007 están en consonancia con el apartado 2 del artículo 76 del Reglamento General de Carreteras¹⁰ que prevé que, 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”.
19. En este **caso concreto**, y según se desprende del apartado 1.1 de la Memoria del Proyecto presentado por la empresa informante¹¹, la finalidad de la obra es “el establecimiento de un tramo de Enlaces Backhaul de Fibra Óptica por parte de INFORMATICA FUENTELIBRILLA, S.L. con el fin de extender la cobertura de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) a diferentes zonas y urbanizaciones del municipio de Motilla del Palancar, así como establecer la interconexión con los puntos de concentración de los municipios limítrofes”.
20. En la página 9 del Proyecto se indica que “los trazados seleccionados constituyen la solución óptima ya que son los que presentan menor número de afecciones”. Y en el supuesto concreto de la carretera A-3, en la página 10 del mismo Proyecto se señala que “con esta autovía tenemos afección de paralelismo”, efectuándose las obras mediante “micro zanja cuyas medidas durante toda la afección será de 20 x 60 cm, ubicándose en el lateral más alejado de la autovía del camino en el que se ubica el trazado”. La longitud de la afección en dicha vía pública (“trazado de afección”) será de 204 metros.
21. No corresponde a este Consejo analizar el sentido del silencio administrativo en el supuesto concreto. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier negativa de la administración para conceder la autorización debería estar justificada en alguna o algunas de las circunstancias impeditivas previstas en el apartado 2 del artículo 76 del Reglamento General de Carreteras.

¹⁰ Aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.

¹¹ Véase página 5 del “Proyecto de obra civil de instalación de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) en el municipio de Motilla del Palancar (Cuenca)”.

22. Según lo indicado en nuestro anterior Informe UM/053/24 de 27 de septiembre de 2024¹², el silencio negativo es una ficción legal que no permite atribuir una determinada voluntad a la autoridad competente más allá de posibilitar el acceso a la vía impugnatoria administrativa o jurisdiccional, estando en este caso a disposición del operador tal vía impugnatoria. Sin perjuicio de ello, la falta de resolución expresa impide el ejercicio de la actividad, lo que podría erigirse en una limitación injustificada. Por tal motivo, resulta preciso que se dicte la oportuna resolución a fin de que el solicitante conozca el sentido estimatorio o desestimatorio y, en este segundo caso, cuáles son los motivos en que se eventualmente se apoyaría una denegación del Proyecto de Obras presentado.

¹² <https://www.cnmc.es/expedientes/um05324>.