

**MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA COMUNICACIÓN COM/DTSA/001/21, DE 20 DE DICIEMBRE DE 2021, POR LA QUE SE PUBLICAN LAS DIRECTRICES SOBRE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN MATERIA DE ACCESO A INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS SUSCEPTIBLES DE ALOJAR REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE ALTA VELOCIDAD (REAL DECRETO 330/2016)**

**I OBJETO DE LA COMUNICACIÓN. NECESIDAD DE LA PROPUESTA**

La Directiva 2014/61/UE, de 15 de mayo de 2014, relativa a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad<sup>1</sup> tiene como objeto facilitar e incentivar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, fomentando la utilización conjunta de las infraestructuras físicas existentes y el despliegue más eficiente de otras nuevas, de manera que resulte posible tender dichas redes a un menor coste<sup>2</sup>. A estos efectos, la Directiva establece los requisitos mínimos aplicables a las obras civiles e infraestructuras físicas, con vistas a la aproximación de determinados aspectos de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en estos ámbitos.

A fin de alcanzar sus objetivos, la Directiva 2014/61/UE contiene una serie de disposiciones en materia de:

- Acceso a la infraestructura física existente y transparencia de la información disponible en relación con dichas infraestructuras (artículos 3 y 4 de la Directiva);
- Coordinación de las obras civiles y transparencia de la información disponible en relación con las obras civiles previstas (artículos 5 y 6);
- Procedimientos de concesión de permisos (artículo 7);
- Acceso a la infraestructura física en el interior de los edificios (artículos 8 y 9).

Mediante el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste de despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta capacidad (Real Decreto 330/2016), se procede a la transposición de la Directiva 2014/61/UE, con la excepción de los artículos de la Directiva relativos al acceso a la infraestructura física en el interior de los edificios (artículos 8 y 9 de la Directiva), que están expresamente desarrollados por el artículo 45 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTel) y la

---

<sup>1</sup> DOUE L155/1 de 23 de mayo de 2014.

<sup>2</sup> Ver artículo 1 de la Directiva.

normativa española sobre infraestructuras comunes de telecomunicación para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de las edificaciones<sup>3</sup>.

El Real Decreto 330/2016 atribuye a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) la resolución de las controversias que se puedan plantear entre los diferentes agentes económicos a los que resulta de aplicación dicho instrumento normativo.

Transcurridos más de cinco años desde la entrada en vigor del Real Decreto 330/2016, y a la luz de la experiencia adquirida, se considera que resulta conveniente aprobar una Comunicación donde se explicita de manera transparente la forma en que la CNMC ha tramitado los conflictos que se le han planteado en materia de acceso a las infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. El objeto de la citada Comunicación es dotar a este organismo y a los agentes económicos de un instrumento que establezca, con la suficiente previsibilidad, las pautas que han sido tomadas en consideración por este organismo a la hora de resolver las citadas controversias, así como fijar los principios generales que podrán regir su actuación en el futuro, a la luz de la experiencia adquirida hasta la fecha.

A este respecto, y a los efectos de promover la mayor transparencia y eficacia posibles en el conjunto de actuaciones relacionadas con este ámbito, el Plan de Actuaciones 2021-22 de la CNMC incluye como objetivo publicar una Comunicación sobre criterios utilizados para la resolución de controversias de acceso a infraestructuras de obra civil, como instrumento ligado a la conectividad y al despliegue de redes de alta velocidad y al incremento de la transparencia en las políticas regulatorias de la CNMC.

De esta manera, se da respuesta a una de las propuestas de acción contenidas en el Informe de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2014/61/UE<sup>4</sup>, conforme al cual en aras de maximizar la eficacia de la aplicación de la Directiva y facilitar la consecución de sus objetivos, las Autoridades Nacionales de Reglamentación.

---

<sup>3</sup> Ver en particular Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación y su normativa de desarrollo (incluyendo en particular el Real Decreto 346/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de las edificaciones y la Orden ITC/1644/2011, de 10 de junio, por la que se desarrolla el citado Reglamento).

<sup>4</sup> COM (2018) 492 final de 27 de junio de 2018.

*“podrían elaborar directrices, indicando qué metodología conviene utilizar en la resolución de controversias, cómo han de distribuirse los costes derivados de compartir la infraestructura o del codespliegue y qué ahorros o beneficios puede entrañar la colaboración para las empresas reguladas de servicios”.*

Asimismo, la Recomendación (UE) 2020/1307, de la Comisión Europea de 18 de septiembre de 2020, relativa a un conjunto de instrumentos comunes de la Unión para reducir el coste del despliegue de redes de muy alta capacidad y garantizar un acceso al espectro radioeléctrico 5G oportuno y favorable a la inversión<sup>5</sup>, establece orientaciones para el desarrollo de mejores prácticas, denominadas «conjunto de instrumentos», para fomentar la conectividad en apoyo de la recuperación económica tras la crisis de la COVID-19.

Entre las medidas destinadas a una mayor coordinación a nivel de la Unión para reducir el coste y aumentar la velocidad de despliegue de redes de muy alta capacidad, se encuentra, en relación con el mecanismo de resolución de controversias, la siguiente:

*“15. Los Estados miembros deben desarrollar las mejores prácticas para optimizar la eficacia y la efectividad del mecanismo de resolución de controversias en lo que respecta a las controversias relacionadas con el acceso a la infraestructura física y el funcionamiento de los órganos de resolución de controversias, con miras a resolver los problemas conexos en el plazo más breve posible y proporcionar orientación a las partes sobre las condiciones y los cargos apropiados, incluso mediante la publicación oportuna de sus decisiones.”*

A este respecto, la adopción de la presente Comunicación figura como una de las actuaciones previstas por España en su hoja de ruta para la implementación del conjunto de instrumentos para fomentar la conectividad<sup>6</sup>.

## **II ESTRUCTURA DE LA COMUNICACIÓN**

La Comunicación analiza las siguientes cuestiones:

### **1. Definiciones contenidas en el Real Decreto 330/2016:**

- Infraestructura física.
- Red de comunicaciones de alta velocidad.

---

<sup>5</sup> DOUE L305/33, de 21 de septiembre de 2020.

<sup>6</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/dae/redirection/document/76245>

➤ Sujetos obligados.

2. Información mínima relativa a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas y estudios sobre el terreno.

3. Acceso a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

4. Precios de acceso.

Se incluye, asimismo, en Anexo, un listado con las resoluciones adoptadas hasta el momento por la CNMC en su aplicación del Real Decreto 330/2016.

### III DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Con fecha 3 de marzo de 2021, el Consejo de la CNMC acordó iniciar un proceso de consulta pública en relación con el *“Proyecto de Comunicación por la que se publican las directrices sobre la resolución de conflictos en materia de acceso a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (Real Decreto 330/2016)”*, dando la posibilidad de remitir alegaciones hasta el 5 de abril de 2021.

Una vez concluido el plazo, se han recibido observaciones de los siguientes operadores y agentes económicos: Adif, Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif); Aragonesa de Servicios Telemáticos (AST); Asociación Nacional de Operadores de Telecomunicaciones y Servicios de Internet (Aotec); Axent Infraestructuras de Telecomunicaciones, S.A. (Axent); Colt Technology Services, S.A.U. (Colt); Digi Spain Telecom, S.L. (Digi); EDistribución Redes Digitales S.L.U. (Endesa); Fundació Privada per a la Xarxa oberta, lliure i neutral (Guifi.net); gabo Systemtechnik GmbH (Gabocom); GTD Cableado de Redes Inteligentes, S.L.U. (GTD); I-De Redes Eléctricas Inteligentes S.A.U. (Iberdrola); Junta de Andalucía; Orange Espagne, S.A.U. (Orange); Retevisión I, S.A.U. (Retevisión) y Telefónica de España, S.A.U. (Telefónica).

Esta Comisión agradece las contribuciones de los diferentes agentes que han participado en la consulta pública, y que han aportado su visión atendiendo a su experiencia en tanto titulares de infraestructuras o solicitantes de acceso. En las siguientes secciones, se resumen las principales alegaciones recabadas en relación con las cuestiones que fueron puestas de manifiesto en la consulta.

Debe a este respecto señalarse que algunas de las consideraciones formuladas no son objeto de incorporación específica en la Comunicación, al tratarse de cuestiones individuales o aún no expresamente consideradas por la CNMC en su función de resolución de conflictos, y que por tanto pueden merecer aun la

necesaria audiencia y contradicción entre las partes afectadas. En caso de estimarse necesario, la Comunicación podrá ser objeto de revisión en el futuro por parte de este organismo.

#### **IV CONSIDERACIONES GENERALES**

Varios de los participantes en la consulta consideran que la publicación de la Comunicación es oportuna, y ponen de manifiesto diferentes instancias donde el acceso a infraestructura física en virtud del Real Decreto 330/2016 ha sido denegado o se ha visto dilatado por motivos no expresamente contemplados en la citada norma. Para algún agente, uno de los principales problemas detectados es la falta de conocimiento de la norma por parte de los sujetos obligados, incluyendo las administraciones públicas.

Por otra parte, un agente pone de manifiesto que, en ocasiones, las obligaciones contenidas en el Real Decreto 330/2016 deben conjugarse con las medidas que pueden emanar de las normas existentes en otros sectores regulados. La necesidad de respetar los diferentes conjuntos de normas que resultan de aplicación a una infraestructura concreta puede justificar la toma en consideración de requisitos o condicionantes adicionales a los contenidos en el Real Decreto 330/2016 a la hora de instrumentalizarse el acceso.

Esta Comisión es consciente de la importancia de contribuir, mediante instrumentos como la presente comunicación, a la diseminación y conocimiento de las normas que regulan la actividad de los operadores de comunicaciones electrónicas, en particular en casos en que dichas normas pueden trascender del propio ámbito de las telecomunicaciones y afectar a otros sectores, como es el caso del Real Decreto 330/2016.

El carácter transversal del Real Decreto 330/2016 puede por otra parte presuponer la aplicación de la normativa que afecta a otros sectores regulados, debiendo los sujetos obligados en la medida de lo posible reconciliar los diferentes conjuntos de normas que resultan de aplicación, con el objetivo de garantizar el acceso a las infraestructuras físicas -teniendo en cuenta los objetivos de la normativa sectorial de telecomunicaciones- sin poner en peligro la integridad o el normal funcionamiento del resto de redes o servicios que puedan verse afectados por dicho acceso.

#### **V DEFINICIONES (ARTÍCULO 3 DEL REAL DECRETO 330/2016)**

Un agente económico se refiere al carácter diferencial de la infraestructura eléctrica, proponiendo a este respecto añadir una nueva definición en el Real Decreto 330/2016 (*“perímetro de seguridad”*) para delimitar las infraestructuras sobre las que exclusivamente el gestor de la red eléctrica podrá realizar cualquier actuación.

A este respecto, el objeto de la Comunicación es explicitar la forma en que la CNMC ha resuelto las controversias planteadas hasta la fecha, y publicitar los criterios que han guiado su intervención. Las posibles propuestas de mejora normativa deberán ser planteadas en el momento en que se acometa en derecho interno el proceso de revisión de la legislación actualmente vigente, a la luz de la revisión de la Directiva 2014/16/UE que actualmente se está llevando a cabo<sup>7</sup>.

## V.1 Infraestructura física

Para un operador, debería clarificarse si los elementos comunes a varias redes (como por ejemplo las galerías de servicio<sup>8</sup> y similares) pueden considerarse infraestructura física a los efectos del Real Decreto 330/2016.

Un participante en la consulta pone de manifiesto que, en ocasiones, resulta muy difícil efectuar el deslinde entre lo que constituye una ocupación del dominio público y el ejercicio de los derechos de acceso a infraestructura física. Para otro operador, un terreno sobre el cual se fijan instalaciones de telecomunicaciones constituye un recurso asociado a la instalación, que debería por tanto resultar accesible conforme al Real Decreto 330/2016. Por último, otro agente considera necesario analizar aquellos supuestos de índole mixta, esto es que afectan tanto a la ocupación del dominio público como al derecho de acceso a infraestructura física<sup>9</sup>.

Un participante considera que los edificios y entradas de edificios solo deben calificarse como infraestructura física en tanto constituyan elementos de una red pensados para albergar otros elementos de una red. El acceso a los edificios de las administraciones públicas no debería por consiguiente normalmente estar incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto 330/2016. En sentido contrario, un operador califica a los edificios como un recurso asociado a las instalaciones de telecomunicaciones que puedan efectuarse, señalando que, en consecuencia, los sujetos obligados pueden tener el deber de garantizar el acceso a las azoteas de los edificios de su propiedad para el despliegue de redes

---

<sup>7</sup> Ver [PART-2020-279852V1.pdf.en \(1\).pdf](#)

<sup>8</sup> Las galerías de servicio son las construcciones subterráneas que se construyen para permitir llevar los distintos servicios de interés general a las diferentes zonas de la ciudad, teniendo espacio para que el personal pueda llevar a cabo las tareas necesarias de mantenimiento y explotación.

<sup>9</sup> Según señala dicho agente, este podría por ejemplo ser el caso cuando un operador solicita acceso a una infraestructura u obra civil sobre la que ya se ha concedido acceso a un primer operador, y que ha procedido a instalar algún elemento de fijación.



móviles, o las administraciones públicas la obligación de garantizar el acceso al mobiliario urbano que pueda resultar necesario para efectuar tales despliegues.

Por último, para un participante en la consulta, solo los elementos de una carretera, y de otras infraestructuras de transporte, que por su naturaleza encuentren encaje en la definición de infraestructura física susceptible de alojar redes de comunicaciones electrónicas, en particular, conductos, canalizaciones, o los báculos de alumbrado, deberían quedar sujetos al régimen de acceso contenido en el Real Decreto 330/2016.

En relación con estas cuestiones, el artículo 3.1 del Real Decreto 330/2016 contiene una definición (*“cualquier elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella”*) y una lista no exhaustiva (*“tuberías, mástiles, conductos, cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores, edificios o entradas a edificios, instalaciones de antenas, torres y postes”*) del tipo de elementos que pueden constituir una infraestructura física a los efectos de la citada norma. El Considerando (15) de la Directiva 2014/61/UE explicita el contenido de la definición de infraestructura física, indicando que *“teniendo en cuenta su bajo nivel de diferenciación, es frecuente que las instalaciones físicas de una red puedan albergar al mismo tiempo una amplia gama de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas, incluidos aquellos que son capaces de prestar servicios de acceso de banda ancha a una velocidad de al menos 30 Mbps en consonancia con el principio de neutralidad tecnológica, sin que ello afecte al servicio principal que proveen y con unos costes de adaptación mínimos”*.

A la hora de valorar, en cada caso concreto, si los elementos mencionados por los diferentes participantes constituyen una infraestructura física a los efectos del Real Decreto 330/2016, deberá por consiguiente estarse al contenido de la definición incluida en la norma, y en la propia Directiva 2014/61/UE. Por otra parte, y como ya indicó esta Comisión en su Acuerdo de 11 de diciembre de 2019, sobre el conflicto relativo a la renovación de una autorización de ocupación interpuesta por Orange frente al Ayuntamiento de Gandía, una parcela sin ningún tipo de infraestructura no puede a juicio de esta Comisión en principio considerarse una infraestructura física susceptible de acceso en los términos del Real Decreto 330/2016<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Este acuerdo no es firme, al haber sido recurrido ante la Audiencia Nacional y estar pendiente de sentencia.

## V.2 Red de comunicaciones de alta velocidad

Un operador pone de manifiesto que la definición de red de comunicaciones electrónicas de alta velocidad contenida en el Real Decreto 330/2016 es distinta de la contenida en la Directiva 2014/61/UE, al haberse incorporado en el acto de transposición una referencia a que la velocidad de 30 Mbps que determina el umbral para que una red sea de alta velocidad debe poderse alcanzar “por abonado”. Según este operador, esta matización no puede ser óbice para optar por una concepción funcional, no finalista, del concepto de red de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, en virtud de la cual un despliegue de red troncal debería verse amparado por el Real Decreto 330/2016, con independencia de que en el momento en que se efectúe el despliegue pueda vincularse la red con abonados específicos. En el mismo sentido, los agentes que ofrecen servicios mayoristas a terceros operadores -que, por tanto, serán los que cuenten con abonados- deberían ser beneficiarios de los derechos de acceso conferidos por el Real Decreto. En la misma línea, otros dos operadores consideran importante clarificar que, a efectos de la aplicación del Real Decreto 330/2016, los usos posibles de la red desplegada son necesariamente amplios, y no tienen por qué estar predeterminados. A estos efectos, el acceso no puede por ejemplo condicionarse en función de si el tipo de servicio a ofrecer es de índole mayorista (a terceros operadores) o minorista (directamente a clientes finales).

Según un agente participante en la consulta, la CNMC debería garantizar el acceso a las infraestructuras por parte de cualquier operador de telecomunicaciones para el despliegue de redes de comunicaciones de alta velocidad de cualquier índole: ya sea en modalidad de autoprestación o servicios a terceros; para redes mayoristas o para redes minoristas; para redes de ámbito local dentro de un municipio o redes de larga distancia, *etc.*

En sentido contrario, otro operador considera que el ámbito de aplicación del Real Decreto 330/2016 está específicamente limitado al despliegue de redes de banda ancha de nueva generación. El despliegue de redes de transporte o circuitos dedicados a clientes no debería por consiguiente formar parte del perímetro del Real Decreto 330/2016, existiendo para dicho tipo de usos otras alternativas viables de acceso, como podría ser la oferta mayorista de circuitos (ORLA) disponible por parte de terceros operadores.

En contestación a estas observaciones, cabe recordar que la Comunicación ya señala que, siempre y cuando el objetivo perseguido con la instalación de la red sea la provisión de servicios de banda ancha de alta velocidad, el acceso deberá garantizarse con independencia del tipo de red de acceso de banda ancha, la arquitectura de red, el tramo de red o la tipología de clientes a los que se prestará servicio. En línea con la Directiva 2014/61/UE, y atendiendo asimismo a los términos del Real Decreto 330/2016, el concepto de red de comunicaciones



electrónicas de alta velocidad es por consiguiente necesariamente amplio, y ampara el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de distinta índole.

Esta posición es coincidente con la mantenida por la mayoría de Autoridades Nacionales de Reglamentación del entorno europeo. De la información recabada por parte de la CNMC a través de un cuestionario, se desprende que en la mayor parte de jurisdicciones europeas<sup>11</sup>, el acceso a la infraestructura física sobre la base de la Directiva 2014/61/UE debe garantizarse para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, con independencia de si:

- (i) la solicitud de acceso a la infraestructura física tiene como objeto el despliegue de una red de acceso, una red *backhaul*, o una red troncal;
- (ii) la solicitud de acceso ha sido formulada por un operador dirigido al segmento de masas, o enfocado en la provisión de servicios de comunicaciones electrónicas a clientes empresariales;
- (iii) el tendido de la red de comunicaciones electrónicas de alta velocidad es punto a multipunto (por ejemplo, FTTx) o punto a punto (por ejemplo, capacidad dedicada).

Por último, debe reiterarse que, en principio, las actividades de autoprestación no forman parte del conjunto de actividades cubiertas por los artículos 4 y 5 del Real Decreto 330/2016, puesto que ambos preceptos buscan asegurar y promover el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, esto es, actividades dirigidas a la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público (apartado 32 Anexo II LGTel).

### V.3 Sujetos obligados

Para un operador, los sujetos obligados lo son en tanto en cuanto titulares de la infraestructura física objeto de la solicitud de acceso. Los sujetos obligados no deberían por consiguiente tener que garantizar el acceso a aquella infraestructura de la que puedan hacer uso, pero cuya titularidad o gestión no le corresponda, como podría ser el caso cuando se hace uso de la infraestructura titularidad de una administración pública.

Para otro participante, existen dudas acerca de si las empresas públicas deben realmente considerarse como administraciones públicas a los efectos de la

---

<sup>11</sup> Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Polonia, Reino Unido, Serbia. Las ANR noruega y suiza indicaron que esta cuestión no había sido objeto de análisis.

definición del “sujeto obligado” contenida en el artículo 3 del Real Decreto 330/2016, al diferenciarse ambos conceptos (administración pública; empresa pública) en otros artículos de la citada norma, en especial en la definición de “obras financiadas con recursos públicos”.

En relación con estas cuestiones, a los efectos del Real Decreto 330/2016 son sujetos obligados los “*propietarios, gestores o titulares de derechos de utilización de infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta velocidad*” enumerados en su artículo 3.5. Aun cuando esta es una cuestión que podrá tener que ser dilucidada caso a caso, en principio, la solicitud de acceso deberá efectuarse al titular o gestor de la infraestructura afectada, y no a los operadores que puedan estar haciendo uso de la misma en ejercicio de los derechos de acceso que les puedan haber sido reconocidos.

Por otra parte, el Real Decreto 330/2016 no contiene distinción alguna en su artículo 3.5.d) a la hora de hacer referencia a las administraciones públicas como sujetos obligados, debiendo por consiguiente estarse a estos efectos a la definición contenida en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y demás preceptos aplicables, que incluye en el ámbito de las administraciones públicas a los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las mismas.

## **VI INFORMACIÓN MÍNIMA RELATIVA A INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS SUSCEPTIBLES DE ALOJAR REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS Y ESTUDIOS SOBRE EL TERRENO (ARTÍCULO 5 DEL REAL DECRETO 330/2016)**

### **VI.1 Contenido de la solicitud de acceso a la información mínima y puesta a disposición de la información solicitada**

Según un participante, el plazo de dos meses establecido en el Real Decreto 330/2016 para el suministro de la información mínima debería computarse a partir del momento en que se presenta una solicitud formal de acceso, con independencia de que la misma tenga carácter completo o no. En el caso de que la notificación resulte incompleta, cabría proceder a su subsanación, sin que el plazo de dos meses tuviera que volver a iniciarse. Otro operador considera necesario recordar que el plazo de dos meses establecido en el Real Decreto 330/2016 es un plazo máximo, que no tiene necesariamente por qué agotarse.

Para otro operador, en muchos casos los problemas de acceso derivan de una falta de transparencia en el suministro de la información. Según este agente, existe además una tendencia a plantear a los operadores de comunicaciones electrónicas trazados o medios técnicos alternativos a los inicialmente

propuestos por los solicitantes de acceso, sin que esté debidamente justificado el recurso a dichas alternativas.

En relación con el requisito establecido en el artículo 5 del Real Decreto 330/2016, conforme al cual el solicitante de acceso deberá especificar *“la zona en la que tiene intención de desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad”*, para un operador debería a estos efectos resultar suficiente indicar el origen y destino del enlace proyectado (que podría transcurrir por diversas rutas próximas) sin que resulte necesario identificar rutas concretas.

Por último, varios participantes destacan la importancia del punto de información único, tal y como el mismo viene configurado a nivel reglamentario, para que la obligación de acceso a la información mínima devenga realmente eficaz. Según estos agentes, deberían desarrollarse las herramientas que garanticen que los sujetos obligados puedan remitir la información relativa a sus infraestructuras físicas al punto de información único, y que la misma esté efectivamente disponible. Para un operador, la información contenida en el punto de información único resultaría especialmente útil respecto de la infraestructura física titularidad de las administraciones públicas que pueda resultar apta para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

En relación con estas cuestiones, tal y como señalan algunos agentes, el plazo de dos meses para la remisión de la información mínima es un plazo máximo, que no necesariamente ha de agotarse. De hecho, una vez el sujeto obligado dispone de la información relativa a sus infraestructuras físicas en los términos contemplados en el Real Decreto 330/2016 -por ejemplo, porque se han producido instancias previas de acceso- la remisión de la información podría efectuarse de manera relativamente expeditiva. Por otra parte, en su contestación a la solicitud de acceso a la información mínima, los sujetos obligados deberían, en la medida de lo posible y siempre y cuando dispongan de infraestructura física en la zona, intentar ajustarse a los trazados y medios planteados por los operadores de comunicaciones electrónicas que tienen previsto desplegar una red de alta velocidad.

Por último, y aun cuando esta es una cuestión que podrá tener que ser analizada caso a caso, el cómputo del plazo de dos meses no tiene necesariamente por qué reiniciarse en aquellas instancias en que el solicitante de acceso simplemente complementa la información inicialmente aportada, por ejemplo en aquellos casos en que la primera solicitud ya especificaba con un nivel de concreción suficiente la zona en la que está previsto efectuar el despliegue, y en segunda instancia se aporta un mayor nivel de detalle.

## **VI.2 Estudios sobre el terreno**

Dos agentes económicos resaltan la importancia de que los estudios sobre el terreno se lleven a cabo de manera conjunta entre el titular de la infraestructura y el solicitante de acceso, para el caso particular de las infraestructuras propiedad de las administraciones públicas y las empresas eléctricas.

A este respecto, y como ya ha puesto de manifiesto en su práctica decisional previa, esta Comisión considera que la realización de replanteos conjuntos puede resultar muy beneficiosa tanto para el sujeto obligado como para el solicitante de acceso, contribuyendo a agilizar los procesos que deben conducir al acceso a la infraestructura física.

## **VII ACCESO A INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS SUSCEPTIBLES DE ALOJAR REDES DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS DE ALTA VELOCIDAD (ARTÍCULO 4 DEL REAL DECRETO 330/2016)**

### **VII.1 Carácter complementario del Real Decreto 330/2016 y la regulación *ex ante***

Según un operador, en virtud del principio de especialidad normativa, las medidas que la CNMC puede establecer en virtud de la regulación *ex ante* de mercados deberían prevalecer sobre las disposiciones horizontales que contempla el Real Decreto 330/2016. En la medida en que el acceso a la infraestructura física de un operador con poder significativo de mercado pueda estar sometido a regulación específica, el Real Decreto 330/2016 no debería por consiguiente resultar de aplicación a dicho agente.

El resto de agentes que se han pronunciado sobre esta cuestión consideran que el Real Decreto 330/2016 es un instrumento complementario, no sustitutivo, de la regulación *ex ante*. Algunos de estos operadores hacen en todo caso hincapié en las ventajas que ofrece el acceso a la infraestructura del operador con poder significativo de mercado a través de la oferta MARCo, frente al acceso conferido en virtud del Real Decreto 330/2016, en aspectos como la existencia de precios y procedimientos claramente tasados, o la disponibilidad de sistemas de información eficaces. De hecho, para un participante, los procedimientos, tareas y precios que el operador con poder significativo de mercado ha de aplicar en el marco del Real Decreto 330/2016 deberían tener en cuenta los procedimientos, tareas y precios ya existentes en la oferta MARCo.

En otro orden de cosas, un operador, considera que sería necesario articular un cauce que permita solventar de manera expeditiva los conflictos que en materia de acceso a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones en el interior de los edificios (ICT) pueden plantearse entre los operadores de comunicaciones electrónicas y las comunidades de propietarios.

En relación con estas cuestiones, el Real Decreto 330/2016 considera sujetos obligados a aquellos “operadores que instalen o exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas disponibles para el público”, sin operar distinción alguna en función de si el operador ha sido designado con poder significativo en un mercado de referencia o no. Conforme al principio de especialidad normativa, las medidas específicas que en materia de acceso a infraestructura física puedan imponerse al operador con poder significativo de mercado deberán prevalecer sobre las medidas contempladas en el Real Decreto 330/2016 en el caso de que ambos conjuntos de obligaciones puedan invocarse, sin que ello obste para que el Real Decreto 330/2016 resulte de aplicación a dicho operador en aquellos casos en que quepa aplicar exclusivamente dicha normativa. Excluir en tales casos al operador con poder significativo de mercado del ámbito del Real Decreto 330/2016 supondría dar un tratamiento más favorable precisamente al agente con una mayor capacidad para comportarse de manera independiente de sus competidores, sus clientes y consumidores, lo que incidiría significativamente sobre las condiciones de competencia en que se desarrollan los mercados de comunicaciones electrónicas.

Por otra parte, los conflictos que puedan plantearse con las comunidades de propietarios en materia de acceso a las ICT es una cuestión que trasciende del ámbito de la presente Comunicación, que está dedicada a las controversias que se pueden plantear en materia de acceso a la infraestructura física de los sujetos obligados por el Real Decreto 330/2016 (artículos 4 y 5 de esta norma).

## **VII.2 Contenido de la solicitud de acceso a la infraestructura física**

Para un operador, resulta importante recordar que el plazo de dos meses establecido en el Real Decreto 330/2016 para tramitar una solicitud de acceso a infraestructura es un plazo máximo, que no tiene necesariamente por qué agotarse, en particular cuando se trata de peticiones sencillas o respecto de las cuales ya se han producido accesos. También según este operador, el titular de la infraestructura debería tramitar las peticiones de acceso atendiendo al orden de entrada de las distintas solicitudes, a fin de evitar posibles instancias de discriminación.

Según otro participante, resultaría conveniente que la CNMC requiriese de los sujetos obligados la publicación de las ofertas de acceso a sus infraestructuras físicas, supervisando este organismo el carácter no discriminatorio y razonable de las condiciones técnicas y económicas allí fijadas. La exigencia de publicación de dichas ofertas podría extenderse a la oferta específica que el operador con poder significativo de mercado pueda haber desarrollado en el ámbito del Real Decreto 330/2016.

Para un operador, el contenido mínimo de las solicitudes de acceso, tal y como viene especificado en el artículo 4 del Real Decreto 330/2016, es suficientemente

claro y preciso como para que no sea necesario exigir de forma adicional del titular de la infraestructura buena fe en la valoración de la solicitud, tal y como recoge la Comunicación. Según este operador, los titulares de infraestructura deben simplemente limitarse a aceptar o rechazar la solicitud por los motivos contemplados en el Real Decreto 330/2016, sin que en ningún caso pueda exigirse de los sujetos obligados que subsanen u obvien las deficiencias que pueda contener la petición de acceso.

Por último, varios titulares de infraestructura inciden en los problemas que plantean las ocupaciones irregulares de infraestructura física por parte de algunos operadores de comunicaciones electrónicas, tanto para el propio titular de la infraestructura como para los operadores terceros que sí se han atendido a los requisitos fijados por el Real Decreto 330/2016. Para estos participantes, más allá de la posible regularización *a posteriori* de las ocupaciones irregulares, deberían desarrollarse herramientas de carácter disuasorio que contribuyan a mitigar la problemática asociada a los accesos ilegales.

En relación con estas cuestiones, y al igual que ocurre con el plazo fijado para la remisión de la información mínima, cabe señalar que el plazo de dos meses para la negociación del acceso a la infraestructura física es un plazo máximo, que no necesariamente tiene por qué agotarse, en particular cuando se trata de peticiones sencillas o ya se han producido accesos.

Por otra parte, la obligación de negociar de buena fe con los solicitantes de acceso es un principio general del derecho aplicable en todo tipo de relaciones negociales (artículo 7.1 del Código Civil: “*los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe*”). Asimismo, dicha obligación forma parte intrínseca de la regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas<sup>12</sup>, y debería conducir en la medida de lo posible al sujeto obligado - tal y como señala la Comunicación- a poner de manifiesto las deficiencias que pueda haber detectado en la solicitud de acceso, a los efectos de agilizar las negociaciones. Esta Comisión no considera que dicha recomendación implique una carga excesivamente onerosa o desproporcionada para el titular de la infraestructura.

En otro orden de cosas, aun cuando el Real Decreto 330/2016 no se refiere de manera expresa a la posible publicación de las ofertas de acceso de los sujetos obligados, la difusión pública de las condiciones técnicas y económicas en que

---

<sup>12</sup> Ver por ejemplo, en el ámbito de la regulación *ex ante* de mercados, el artículo 10 del Reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre.



podrá producirse el acceso es altamente recomendable, teniendo en particular en cuenta las obligaciones de transparencia y no discriminación contenidas en el Real Decreto 330/2016.

Por último, esta Comisión es consciente de la problemática derivada de las situaciones de ocupación irregular que se vienen detectando en materia de acceso a la infraestructura física susceptible de albergar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, y que afecta no solamente a los sujetos obligados sino asimismo a los operadores que se ciñen a los procedimientos de acceso establecidos a tal efecto, abonando las contraprestaciones económicas pertinentes. Esta problemática no es exclusiva del contexto regulado por el Real Decreto 330/2016 y ha dado lugar a la Resolución de la CNMC de 30 de noviembre de 2021<sup>13</sup>, aplicable a las ocupaciones de las infraestructuras de Telefónica de España, S.A. y cuyos efectos se despliegan al margen de la presente comunicación.

Cabe a este respecto reiterar que el derecho de acceso reconocido a los operadores de comunicaciones electrónicas en el Real Decreto 330/2016 para fomentar los despliegues de redes de alta velocidad, no es absoluto ni exigible “*erga omnes*”, por lo que no puede utilizarse de forma abusiva o desordenada. En este contexto, el incumplimiento por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas de sus obligaciones, tal y como las mismas aparecen en particular configuradas en las resoluciones que la CNMC pueda dictar a tal efecto, podrá dar lugar a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores.

### **VII.3 Negociación del acceso y efectos del silencio**

Para un operador, la Comunicación debería clarificar que la posibilidad de los operadores de interponer un conflicto de acceso ante la CNMC en virtud del Real Decreto 330/2016 se entiende sin perjuicio de la posibilidad de acudir directamente a la vía contencioso-administrativa, en particular cuando la negativa se produce como consecuencia del silencio de una administración pública ante una petición formal de acceso.

Para otro operador, en aquellas circunstancias en que no concurra ninguna razón objetiva para denegar el acceso, debería indicarse que una vez expirado el plazo de dos meses contemplado en el Real Decreto 330/2016, el solicitante de acceso

---

<sup>13</sup> Resolución por la que se aprueban los procedimientos para la regularización de las ocupaciones irregulares de las infraestructuras pasivas de Telefónica y se introducen modificaciones en la oferta de referencia marco y su contrato tipo (IRM/DTSA/002/20).

podrá efectuar el despliegue de su red de comunicaciones electrónicas de alta velocidad por el trazado solicitado.

En relación con estas cuestiones, los artículos 4 y 5 del Real Decreto 330/2016 ya indican que la posibilidad de interponer un conflicto ante la CNMC en materia de acceso a la información mínima o a la infraestructura física se entiende sin perjuicio del posible sometimiento de la cuestión ante los tribunales competentes. Por otra parte, y como ya señala la Comunicación, en casos de silencio persiste la obligación de motivar y justificar adecuadamente los motivos por los que se deniega el acceso, estando en todo caso la CNMC facultada para resolver los conflictos que se puedan plantear a tal efecto. En cualquier caso, la no contestación a las solicitudes de acceso no habilita a los operadores a desplegar la red en las infraestructuras objeto de su interés, una vez transcurrido el plazo.

#### **VII.4 Excepciones al acceso a la infraestructura física**

Para un operador, la Comunicación debería hacer una mención expresa a que la formalización y/o mantenimiento de acuerdos exclusivos sobre infraestructuras de titularidad pública resultan contrarios a la regulación sectorial.

Para otro agente, la previsión contenida en el artículo 4.7.a) del Real Decreto 330/2016, en virtud del cual los motivos de denegación basados en la falta de adecuación técnica de la infraestructura han de ser determinados mediante orden, debería ser objeto de desarrollo normativo. De esta manera, existirían unos criterios homogéneos a la hora de tramitar las solicitudes de acceso recibidas por los sujetos obligados.

Otro participante en la consulta considera que la denegación del acceso sobre la base de una posible falta de disponibilidad de espacio (artículo 4.7.b) del Real Decreto 330/2016) es una cuestión que debería poder valorarse sobre la base de los diferentes elementos que el sujeto obligado pueda aportar a tales efectos, como por ejemplo el plan de negocio, los planes de inversión u otros documentos de planificación, o las previsiones de demanda de consumo y generación que pueden motivar (o haber motivado) el sobredimensionamiento de las instalaciones para necesidades propias del sujeto obligado.

Algunos participantes indican que la disponibilidad de medios alternativos viables de acceso a la infraestructura de red física al por mayor (artículo 4.7.f) del Real Decreto 330/2016) solamente debería constituir un motivo legítimo de denegación del acceso cuando dichos medios alternativos se ofrezcan en condiciones técnicas y económicas equiparables a las condiciones en que ha de garantizarse el acceso a la infraestructura física. En similares términos, otro operador considera que los medios alternativos de acceso a la infraestructura física no podrán ser aceptados si no responden a las características y

capacidades requeridas para el despliegue de la red de alta velocidad pretendida por el operador que solicita el acceso a la infraestructura. La posible existencia de limitaciones arbitrarias, o la introducción de operativas ineficientes, son factores que deberían ser tomados en consideración a la hora de valorar la viabilidad de los medios alternativos de acceso.

En relación con estas cuestiones, en tanto excepción al derecho de acceso recogido en el artículo 4 del Real Decreto 330/2016, corresponderá al sujeto obligado acreditar que los medios alternativos de acceso a la infraestructura de red física al por mayor son adecuados, y permiten garantizar el acceso en condiciones equivalentes a las que aplicarían en caso de acceso a la infraestructura física. Los factores invocados por los participantes en la consulta podrán ser tomados en consideración a la hora de valorar la razonabilidad de los medios alternativos planteados. Por otra parte, la falta de disponibilidad o la necesidad de espacio podrá verificarse sobre la base de cualquier documentación puesta de manifiesto por el sujeto obligado y que permita comprobar de manera objetiva y suficiente dicho extremo, con independencia de que se trate del plan de negocio u otra información que sea puesta a disposición de este organismo<sup>14</sup>.

Por otra parte, y como ya indicó el regulador sectorial en su Resolución de 12 de febrero de 2009, por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que despliegan en el interior de los edificios<sup>15</sup>, los acuerdos de exclusividad que con respecto al uso de las infraestructuras físicas puedan haberse establecido no deberían ser óbice para el cumplimiento de las obligaciones recogidas en el Real Decreto 330/2016.

## **VIII PRECIOS DE ACCESO (ARTÍCULO 4 DEL REAL DECRETO 330/2016)**

### **VIII.1 Precios de acceso a la infraestructura física**

En relación con la aplicación de los precios contenidos en la oferta MARCo de Telefónica como referencia para fijar los precios de acceso a la infraestructura

---

<sup>14</sup> A este respecto, el Considerando (17) de la Directiva 2014/61/UE señala que “[...] podría ocurrir que una infraestructura física no fuera técnicamente adecuada debido a circunstancias específicas relacionadas con las infraestructuras a las que se ha solicitado acceso, como la falta de espacio disponible en ese momento, o debido a futuras necesidades de espacio que queden demostradas de manera suficiente, por ejemplo mediante planes de inversión disponibles públicamente [...]” (el subrayado es añadido).

<sup>15</sup> Expediente MTZ 2008/965.

física, según un operador dichos precios deberían constituir un límite máximo, pudiendo aplicarse un precio inferior si se verifica que los costes reales en que incurre el sujeto obligado son inferiores a los costes asumidos por Telefónica. Para otro agente, los precios de acceso a la infraestructura física del operador con poder significativo de mercado en los mercados de banda ancha deberían establecerse directamente sobre la base de los precios contenidos en la oferta MARCo, con independencia de que los tramos de infraestructura estén comprendidos en dicha oferta o entren en el ámbito del Real Decreto 330/2016, al ser ambas circunstancias asimilables. Este operador considera que, para el resto de operadores de comunicaciones electrónicas, debería estarse a los costes efectivamente incurridos por el proveedor de acceso (constituyendo la oferta MARCo un umbral mínimo para fijar el precio), aplicándose por último un criterio de estricta orientación de los precios a los costes subyacentes para el resto de sujetos obligados que no sean operadores de comunicaciones electrónicas.

En similares términos, otro operador considera que los precios contenidos en la oferta MARCo deberían servir como referencia para determinar el precio de acceso a la infraestructura física de todos los sujetos obligados sometidos al Real Decreto 330/2016, con independencia de su condición como operadores con poder significativo de mercado o no.

Según otro participante en la consulta, los sujetos obligados deberían hacer público al menos un rango de precios, estableciéndose el precio definitivo una vez se formalicen las peticiones concretas de acceso. Los precios de acceso deberían por otra parte ser -salvo excepciones justificadas- idénticos para todos los solicitantes de acceso.

Un operador considera que, una vez verificada la viabilidad del acceso, los sujetos obligados no deberían condicionar el mismo a la existencia de un acuerdo sobre los precios. A este respecto, el acceso podría producirse desde el momento en que los solicitantes se comprometan a aplicar los precios que finalmente se fijen (bien por acuerdo de las partes o con la mediación de la CNMC), con independencia de que el acuerdo sobre precios se formalice en un momento posterior al acceso efectivo.

Para un operador, a la hora de proceder a la fijación de los precios de acceso, podría ser conveniente tomar en consideración los precios existentes en mercados competitivos comparables. Por otra parte, en relación con la posible consideración de las circunstancias características del área geográfica de que se trate para fijar los precios de acceso (artículo 4.9.d) del Real Decreto 330/2016), deberían especificarse los supuestos que pueden justificar la aplicación de precios distintos sobre la base de dicho parámetro. Según otro operador, los mecanismos de fijación de precios deberían garantizar que el

abono de los precios de acceso no produce distorsiones en función de si el acceso tiene lugar en núcleos urbanos o en lugares distantes y despoblados.

Según otro agente, los efectos de las resoluciones de la CNMC en materia de precios pueden ser diferentes, dependiendo de si el sujeto obligado es un operador privado (en cuyo caso la resolución será vinculante) o una administración pública (en cuyo caso, la resolución servirá más bien como orientación que deberá ser tomada en consideración por la administración pública a la hora de decidir sobre los precios, según los cauces previstos por la normativa reguladora de las haciendas locales).

Para otro participante, sería conveniente efectuar una delimitación clara entre la tasa por ocupación del dominio público, prevista en el artículo 20.1.a) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y la compensación económica por el acceso a infraestructura física contemplada en el artículo 37.7 de la LGTel y el artículo 4 del Real Decreto 330/2016.

Un agente económico presente en el sector eléctrico considera que, en la fijación del precio de acceso a la infraestructura física de las empresas distribuidoras, deberían tomarse en consideración las particularidades de la metodología retributiva de las actividades reguladas. Dos participantes plantean por otra parte que podría resultar conveniente fijar un precio regulado para el acceso a infraestructura física en el ámbito de la distribución de energía eléctrica, o al menos validar los precios de acceso planteados por los agentes activos en este sector.

Por último, en relación con el precio de acceso a la información mínima, para un operador dicho precio debería calcularse mediante criterios que reflejen la necesidad de fomentar la eficiencia. A estos efectos, sería recomendable establecer un precio/hora único para todos los sujetos obligados por el Real Decreto 330/2016. Igualmente, debería fijarse el tiempo que se estima necesario, bajo la premisa de una actuación eficiente, para la obtención de la información que se pueda haber solicitado.

En relación con el uso de la oferta MARCo como referencia para la determinación de los precios de acceso a la infraestructura física, en particular de los operadores de comunicaciones electrónicas, en la Resolución de 16 de noviembre de 2017 sobre el conflicto de compartición de infraestructuras entre A2Z y Telefónica, la CNMC confirmó que la oferta MARCo podía constituir un punto de partida razonable a fin de valorar la adecuación de los precios de acceso planteados por los sujetos obligados. Más allá de esta consideración general, la experiencia hasta la fecha limitada en la determinación de los precios de acceso a la infraestructura física o a la información mínima hacen que en este momento resulte desaconsejable explicitar en mayor detalle la forma en que la CNMC procederá a la fijación de los precios, en un entorno donde en principio

corresponde al sujeto obligado formular la propuesta de precios, en condiciones transparentes, razonables y no discriminatorias.

Por otra parte, la CNMC comparte las consideraciones de algunos participantes, conforme a las cuales resultaría recomendable que los sujetos obligados tuviesen públicamente accesibles los diferentes componentes que determinarán las condiciones económicas del acceso, a fin de agilizar las negociaciones que puedan llevarse a cabo entre los operadores de comunicaciones electrónicas y los titulares de la infraestructura.

Igualmente, y siempre que resulte posible, el acceso efectivo a la infraestructura física no debería verse condicionado a la existencia de un acuerdo definitivo sobre las condiciones económicas, en la medida en que los solicitantes de acceso se comprometan a aplicar el precio finalmente acordado (o determinado por la CNMC) desde el momento en que se produzca el acceso. Esta fue, de hecho, la posición planteada por este organismo en su Resolución de 12 de febrero de 2009, precitada, en materia de acceso a las redes de fibra desplegadas en el interior de los edificios<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> En relación con la obligación de ofrecer el acceso a precios razonables, la resolución establece que *“la falta de acuerdo en cuanto a las condiciones económicas no deberá ser óbice para la efectividad del acceso, pudiendo las partes interponer conflicto ante la [CNMC] al respecto y aplicándose en su caso los precios acordados o decididos a posteriori por esta Comisión de modo retroactivo”*.