

## **ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE DOS HERMANAS SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE CABINAS CABINPAQ EN DOMINIO PÚBLICO**

(CNS/DTSA/666/24)

### **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

#### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

#### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 7 de noviembre de 2024

De acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2 y 3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente acuerdo, a las cuestiones planteadas en la consulta del Ayuntamiento de Dos Hermanas:

## I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

### Primero. Acuerdo de 22 de febrero de 2024

El Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla) planteó a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) una consulta sobre la posible formalización de un convenio con el operador Inteligencia Urbana, S.L. (Inteligencia Urbana) para la implantación de una red de cabinas de comunicaciones electrónicas multifuncionales y de servicios asociados (CABINPAQ<sup>1</sup>) en el dominio público local.

El 22 de febrero de 2024, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC contestó a dicha consulta<sup>2</sup> y concluyó, en su apartado quinto, lo siguiente:

*“El sistema CABINPAQ permitiría la sustitución de las antiguas cabinas telefónicas por modernas cabinas multifuncionales. Las cabinas multifuncionales CABINPAQ son recursos asociados e infraestructuras físicas de una red de comunicaciones electrónicas, que estaría formada por los puntos de acceso inalámbrico que permitirán la prestación del servicio de acceso a Internet WiFi en el municipio de Dos Hermanas. Asimismo, según la consulta presentada, las cabinas multifuncionales CABINPAQ prestarían de forma simultánea otros servicios vinculados a la mejora del medio ambiente, de la salud pública, de la seguridad pública y de la protección civil, y permitirían la prestación de otros servicios de telecomunicaciones de alta velocidad.*

*No se encuentran elementos que lleven a esta Comisión a plantear [objeciones a] la formalización del convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Dos Hermanas e Inteligencia Urbana. Dicho convenio de colaboración, en los términos sometidos a esta consulta, resultaría conforme con lo establecido en el artículo 45 de la LGTel y garantizaría la consecución de los objetivos de interés general establecidos en el artículo 3 del mismo texto legal, sin perjuicio de otras consideraciones que puedan hacer otras administraciones públicas. Es particularmente relevante tener en cuenta que no se podrá restringir el acceso al dominio público para usos similares que quieran llevar a cabo otras empresas.*

*En segundo lugar, los puntos de acceso inalámbrico WiFi que pretende instalar en las cabinas CABINPAQ constituiría una red de comunicaciones electrónicas que permitiría la prestación del servicio de acceso a Internet WiFi a los ciudadanos del municipio, por lo que la red de puntos de acceso inalámbrico sería también pública.*

*Por último, no corresponde a esta Comisión valorar el contenido del plan de despliegue, debiendo estarse a las consideraciones establecidas sobre este instrumento en el artículo 49.9 de la LGTel. Asimismo, se recuerda que, en cualquier caso, la instalación y explotación de puntos de acceso inalámbrico*

---

<sup>1</sup> <https://www.cabinpaq.es/>

<sup>2</sup> Expediente con referencia núm. [CNS/D TSA/1179/23](https://www.cnmc.es/consultas/1179/23)

*para pequeñas áreas y sus recursos asociados está exenta de obtener autorización, concesión o licencia urbanística, si dicha actividad se desarrolla en los términos del artículo 49.10 de la LGTel”.*

## **Segundo. Escrito de consulta del Ayuntamiento de Dos Hermanas**

El 23 de mayo de 2024 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un nuevo escrito del Ayuntamiento de Dos Hermanas solicitando aclaración del acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 22 de febrero de 2024, mencionado en el antecedente anterior, en los siguientes puntos:

- “1. Si a los operadores de telecomunicaciones en general, y a los que desplegaran redes inalámbricas en particular, entre las prerrogativas que les otorga la Ley 11/2022, les asiste el derecho a desplegar redes ocupando de forma permanente el suelo de dominio público, además de, tal y como dispone el art. 49, apartados 8 y 9 de la Ley 11/2022, el subsuelo y el vuelo. De otro modo, si tendría, este Excmo. Ayuntamiento, la obligación de ceder de modo permanente suelo de dominio público a cualquier operador de telecomunicaciones que así lo requiriera. Y, a mayor concreción, si asistiría a cualquier operador, por el hecho de desplegar redes inalámbricas, el derecho a ocupar suelos de dominio público sin requerir siquiera autorización municipal.*
- 2. Si el hecho de que las cabinas telefónicas de pago del municipio (menores en número, al contemplado en el plan de despliegue de cabinas planteado por el operador “Inteligencia Urbana, S.L.”), han sido desmanteladas por “TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.”, y de que, en consecuencia, el citado plan de despliegue no resulta, en correspondencia unívoca, vinculable, a lo dispuesto en la Disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 11/2022, modificaría en algo las conclusiones contenidas en el informe que se cita de esa Comisión Nacional”.*

La consulta referida es más que una aclaración del acuerdo anterior, al contener nueva información una ampliación de las preguntas iniciales, surgidas a la luz del proyecto de cabinas sobre el que se consulta y de la contestación dada por este organismo.

## **II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL**

Las competencias de la CNMC para contestar la presente consulta resultan de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 2 y 3, de la LCNMC<sup>3</sup>. De conformidad con el artículo 5.2 de la LCNMC, esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las

---

<sup>3</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/06/04/3/con>

cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos.

Del mismo modo, el artículo 5.3 de la LCNMC establece que, en los mercados de comunicaciones electrónicas y comunicación audiovisual, la CNMC estará a lo dispuesto en el artículo 6, atribuyendo a este organismo el artículo 6.5 de esta Ley “realizar las funciones atribuidas por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre<sup>[4]</sup>, y su normativa de desarrollo”.

En el mismo sentido, el artículo 100.2.x) de la LGTel<sup>5</sup> atribuye a la CNMC funciones consultivas en materia de comunicaciones electrónicas, particularmente en aquello que pueda afectar al desarrollo libre y competitivo del mercado. Específicamente, este precepto establece que la CNMC podrá ser consultada en materia de comunicaciones electrónicas por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

De acuerdo con los artículos 7 y 100.ab) de la LGTel, la competencia relativa a la gestión del Registro de operadores corresponde a la CNMC. Por ello, la CNMC es competente para resolver consultas sobre la naturaleza y régimen regulatorio de los servicios de comunicaciones electrónicas a prestarse en España.

La CNMC es por consiguiente el organismo competente para responder a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Dos Hermanas, al circunscribirse esta al ámbito interpretativo y de aplicación de la normativa sectorial de telecomunicaciones.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.1 y 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC resulta competente para contestar esta consulta.

### **III. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA**

Procede dar contestación a las dos cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Dos Hermanas relativas a la implantación de las cabinas CABINPAQ en el municipio y en relación con la consulta anteriormente formulada a esta Comisión.

---

<sup>4</sup> Remisión que ha de entenderse efectuada en la actualidad a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

<sup>5</sup> Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757>

## **Primero. Sobre el derecho de ocupación del dominio público local para el despliegue de redes comunicaciones electrónicas**

La actividad que consiste en la explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas no puede llevarse a cabo sin incidir sobre el territorio físico. Para hacer posible esa actividad resulta indispensable permitir la ocupación de los distintos suelos por los que deben discurrir las infraestructuras que hacen posible la existencia de redes públicas de comunicaciones electrónicas; ya sean infraestructuras que podemos calificar como civiles (postes, conductos, arquetas, etc.), ya sean infraestructuras de telecomunicaciones propiamente dichas (cables, nodos y otros dispositivos y aparatos destinados al transporte, conmutación o encaminamiento de las señales), pero que, en todo caso, necesitan ser ubicadas en el dominio público o privado para hacer llegar las señales a los usuarios finales.

Siendo esto así, una de las finalidades principales de la LGTel es establecer un conjunto de medidas para facilitar y fomentar la instalación y explotación de las redes de comunicaciones electrónicas, especialmente las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad<sup>6</sup>. Tal como señaló esta Sala en su acuerdo de 22 de febrero de 2024, los artículos 44 y 45 de la LGTel, así como el artículo 15 del Reglamento de prestación de servicios<sup>7</sup>, reconocen el derecho *ex lege* de todos los operadores a la ocupación del dominio público y la propiedad privada para el establecimiento de sus redes públicas de comunicaciones electrónicas. El citado texto legal se refiere al término “*dominio público*” en sentido amplio, lo que comprende suelo, vuelo y subsuelo; sin perjuicio de la regulación establecida en la LGTel para el trazado y despliegue físico, aéreo o por fachada, de las redes de comunicaciones electrónicas, sobre cuya actividad, efectivamente, los ayuntamientos tienen una potestad de organización.

Inteligencia Urbana, como operador inscrito en el Registro de Operadores para la explotación de redes fijas e inalámbricas<sup>8</sup> públicas de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, tiene reconocido *ex lege* el derecho a la ocupación del dominio público y la propiedad privada.

---

<sup>6</sup> La LGTel incluye medidas específicas para facilitar el despliegue de redes de muy alta capacidad. Estas medidas no resultan de aplicación a las redes de comunicaciones electrónicas que no se califican como redes de alta o muy alta velocidad de acuerdo a las definiciones del Anexo II del mismo texto legal.

<sup>7</sup> Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios aprobado mediante Real Decreto 424/2005, de 15 de abril.

<sup>8</sup> Expediente RO/DTSA/0369/22.

Este derecho lo tienen todos los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas. Sin embargo, no es un derecho absoluto ni exigible “*erga omnes*”, puesto que la Administración competente titular del dominio público puede limitar o matizar la ocupación por las razones establecidas en la LGTel, principalmente en su artículo 49.

En todo caso, toda denegación de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad deberá, en virtud de lo dispuesto 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 (RD 330/2016), estar “*debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados*”.

Por tanto, las relaciones entre las AAPP titulares de dominio público (en este caso, el Ayuntamiento de Dos Hermanas) y los operadores deben ser auspiciadas por los principios de no discriminación entre operadores y el mantenimiento de las condiciones de competencia efectiva en el mercado.

Asimismo, el artículo 49.9 de la LGTel promueve la simplificación en el régimen de intervención administrativa para facilitar la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados en dominio público y privado, y deja abierta la posibilidad a las AAPP para que permitan realizar la ocupación del dominio público mediante declaración responsable o comunicación previa, pero no impone tal régimen para la ocupación del dominio público, pudiendo exigirse licencia urbanística.

Por tanto, el Ayuntamiento de Dos Hermanas, como titular del dominio público local, puede requerir cualquier concesión, autorización o licencia o declaración responsable o comunicación previa para el uso del dominio público local por razón de ordenación del territorio o urbanismo para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, en virtud del régimen contenido en la LGTel.

Así, la citada Administración local puede matizar e incluso denegar esta ocupación del dominio público por razón de ordenación urbana y territorial, medio ambiente, salud y seguridad pública. La Resolución del Consejo de la CMT (antecesora de la CNMC) de 1 de marzo de 2001<sup>9</sup> sobre una consulta del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife reconoció “*los Ayuntamientos (a quienes corresponde el otorgamiento tanto de la licencia urbanística que apruebe el proyecto de obra, como*

---

<sup>9</sup> Expte. RO 2008/1492: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1507996\\_7.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1507996_7.pdf)



*la de la autorización singular de ocupación demanial) pueden imponer condiciones al modo en que este derecho vaya a ser realizado, por razón de la protección de los intereses públicos cuya competencia les corresponde”.*

Por otro lado, la normativa sectorial de telecomunicaciones no contempla el tiempo de duración para la ocupación del dominio público y la propiedad privada para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas, por lo que, hay que estar a lo dispuesto en la normativa específica.

En este sentido, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) -que tiene carácter básico y es de referencia a las AAPP - establece que las autorizaciones y concesiones administrativas para la ocupación del dominio público deben otorgarse por un tiempo determinado<sup>10</sup>; siendo el plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, de las autorizaciones, de cuatro años, y de las concesiones de setenta y cinco años.

En el mismo sentido, el artículo 79 del Reglamento de bienes de las entidades locales<sup>11</sup> señala que en ningún caso pueden otorgarse concesiones o licencias por tiempo indefinido. Aunque el citado artículo 79 del Reglamento de bienes de las entidades locales señala que el plazo de duración máximo de las concesiones será de noventa y nueve años, a no ser que por la normativa especial se señale otro menor, el artículo 92 de la LPAP, en este punto precepto básico, reduce este plazo al de 75 años.

Por lo tanto, en conclusión, los operadores tienen derecho a la ocupación del dominio público y privado para la instalación y explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas. El ejercicio de este derecho debe realizarse conforme a la normativa sectorial de telecomunicaciones, así como de la legislación urbanística y reguladora del patrimonio de las administraciones públicas que, tal y como se ha señalado, prohíbe expresamente la ocupación del dominio público de forma permanente.

El Ayuntamiento de Dos Hermanas podrá requerir las licencias urbanísticas o la declaración responsable o comunicación previa que procedan para el uso del dominio público local por razón de ordenación del territorio o urbanismo, para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, en virtud de cómo tenga regulada esta materia a nivel municipal y de acuerdo con la normativa citada.

---

<sup>10</sup> Véanse artículos 92.3 y 93.3 de la LPAP.

<sup>11</sup> Aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

Por último, procede aclarar que en este y en el anterior acuerdo, la CNMC se refiere al régimen jurídico aplicable al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas -destacándose las particularidades de la LGTel respecto de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas-, pudiendo aplicarse la regulación urbanística existente para la instalación de cabinas, que no ha sido considerada en ambos acuerdos.

## **Segundo. Sobre la afectación del desmantelamiento de las cabinas telefónicas de pago de Telefónica a las conclusiones de la CNMC del acuerdo de 22 de febrero de 2024**

El 1 de enero de 2022, Telefónica de España, S.A. dejó de ser el operador obligado a la *"prestación del servicio de telefonía de pago con monedas o tarjetas a través de los terminales ubicados en la vía pública"*, es decir, los teléfonos públicos de pago. Además, tras la entrada en vigor de la LGTel en junio de 2022, la prestación de servicios comunicaciones vocales a través de teléfonos públicos de pago ya no forma parte de las prestaciones integrantes del servicio universal.

Ante esta situación, los teléfonos públicos de pago podían retirarse o ser reciclados en algo más moderno y útil para la sociedad actual. En este sentido, la Disposición adicional vigésima cuarta de la LGTel contempla y facilita la reconversión de la infraestructura de los teléfonos públicos de pago para la prestación, entre otros, de los siguientes servicios: a) puntos de conexión a internet; b) teléfono de emergencias; y c) punto de envío y recogida de paquetería<sup>12</sup>.

El Ayuntamiento de Dos Hermanas afirma, en su escrito de consulta, que Telefónica ha retirado todas las cabinas telefónicas de pago (en total, veintiséis -26-) que tenía instaladas en el término municipal de Dos Hermanas durante el último trimestre de 2002 y el primero de 2023. Por ello, a fecha de hoy, declara el Ayuntamiento, no existen teléfonos públicos de pago en el municipio de Dos Hermanas.

Este hecho no modifica las conclusiones de la CNMC manifestadas en el acuerdo de 22 de febrero de 2024 sobre la importancia del fomento al despliegue de las redes en la normativa sectorial de telecomunicaciones, así como de las facilidades establecidas para la instalación de puntos de acceso inalámbricos para pequeñas áreas y sus recursos asociados en estructuras de sustentación urbanas. Ahora bien, es cierto que el anterior hecho (desmantelamiento y desaparición de los

---

<sup>12</sup> La Disposición adicional vigésima cuarta de la LGTel titulada bajo la rúbrica "[R]econversión de la infraestructura de los teléfonos públicos de pago" establece: "[L]as infraestructuras de los teléfonos públicos de pago se podrán reconvertir o utilizar como puntos de conectividad para la prestación, entre otros, de los siguientes servicios: a) puntos de conexión a internet; b) teléfono de emergencias; y c) punto de envío y recogida de paquetería".



tradicionales teléfonos públicos de pago) sí implica la imposibilidad de reconvertirlos y/o utilizarlos como puntos de conectividad para la prestación de distintos servicios.

De esta manera, el Ayuntamiento de Dos Hermanas podrá y deberá tratar la solicitud de Inteligencia Urbana de instalación de sus cabinas multifuncionales CABINPAQ (nuevas cabinas) de manera independiente a lo indicado en la disposición adicional vigésima cuarta de la LGTel. Corresponde pues al Ayuntamiento de Dos Hermanas valorar la suficiencia y necesidad de la solicitud de ocupación de dominio público local de Inteligencia Urbana para la instalación de mobiliario urbano (sistemas de cabinas CABINPAQ) desde su ámbito de competencias en materia urbanística y ordenación del territorio.

Dicho análisis podría y debería valorar de forma global el conjunto de prestaciones que el sistema de cabinas CABINPAQ puede ofrecer y beneficiar a los ciudadanos del término municipal en el contexto del convenio propuesto por Inteligencia Urbana, teniendo en cuenta la instalación de puntos de conexión a Internet WiFi de Inteligencia Urbana y 4G/5G de terceros operadores (y, en su caso, de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas), en el contexto del despliegue de redes móviles 5G en el municipio).

En ese contexto se enmarca el nuevo párrafo incluido en el artículo 45 de la LGTel, ya mencionado en la contestación de la consulta anterior:

*“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. (...)”*

En cualquier caso, deberán tenerse en cuenta la normativa y los derechos indicados contemplados en la LGTel para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas<sup>13</sup>.

## IV. CONCLUSIÓN

Inteligencia Urbana, como operador de redes de comunicaciones electrónicas, tiene derecho a la ocupación del dominio público y privado para la instalación y explotación de su red pública de comunicaciones electrónicas. El ejercicio de este

---

<sup>13</sup> En el caso de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas, recuérdese que las particularidades del régimen establecido en la LGTel afectan y benefician a los titulares de dichos puntos de acceso inalámbrico.

derecho debe realizarse conforme la normativa sectorial de telecomunicaciones y la legislación urbanística y reguladora del patrimonio de las administraciones públicas que, tal y como se ha señalado, establece que las autorizaciones de ocupación del dominio público se otorgarán por tiempo determinado.

El Ayuntamiento de Dos Hermanas podrá y deberá tratar la solicitud de Inteligencia Urbana para la instalación de sus cabinas multifuncionales CABINPAQ de manera independiente a lo indicado en la disposición adicional vigésima cuarta de la LGTel. El desmantelamiento y la desaparición de los teléfonos públicos de pago de Telefónica conlleva la imposibilidad de reconvertirlos y/o utilizarlos como puntos de conectividad para la prestación de distintos servicios.

El Ayuntamiento de Dos Hermanas podrá valorar la suficiencia y necesidad de la solicitud de ocupación de dominio público local de Inteligencia Urbana para la instalación de mobiliario urbano (sistemas de cabinas CABINPAQ), desde su ámbito de competencias en materia urbanística y ordenación del territorio. Dicho análisis debería tener en cuenta de forma global el conjunto de prestaciones, incluyendo los puntos de conexión a Internet WiFi de Inteligencia Urbana y 4G/5G de terceros operadores (y, en su caso, de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas), que el sistema de cabinas CABINPAQ ofrece y puede llegar a garantizar y a beneficiar a los ciudadanos del término municipal, en cuyo contexto se enmarca la figura del convenio previsto en el artículo 45 de la LGTel. Asimismo, se deberá tener en consideración la normativa y los derechos indicados contemplados en la LGTel para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, el Ayuntamiento de Dos Hermanas e Inteligencia Urbana, S.L.