

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

UM/0023/25 DESPLIEGE FIBRA ÓPTICA TERUEL

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 30 de mayo de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 08 de mayo 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 09 de mayo 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 1059/2025 dictado por la Alcaldía/Presidencia del Ayuntamiento de Teruel el día 21 de marzo de 2025, en el marco del expediente 612/2024/OBRA, por el que se deniega al operador la aprobación de su Plan de Despliegue de fibra óptica en el centro histórico de Teruel.
5. En la página 4 del mencionado Decreto 1059/2025 se motiva la denegación con base al siguiente razonamiento:

Con relación a este tipo de instalaciones, dispone el artículo 49.8 de la Ley General de Telecomunicaciones que en el caso de que no existan canalizaciones subterráneas o en el interior de las edificaciones, o no sea posible o razonable su uso por razones técnicas los operadores podrán efectuar despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes e igualmente, en los mismos casos, los operadores podrán efectuar por fachadas despliegue de cables y equipos que constituyan redes públicas de comunicaciones electrónicas. No obstante, todo lo anterior no resulta de aplicación en los casos justificados de edificaciones del patrimonio histórico artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las administraciones competentes.

Y es este último supuesto el que se da en el expediente que nos ocupa, pues se pretende desarrollar un plan de despliegue en el ámbito del Conjunto Histórico de Teruel, que fue declarado Bien de Interés Cultural mediante Decreto 187/2010, de 19 de octubre del Gobierno de Aragón.

Además, por el hecho de tratarse de un bien declarado de interés cultural, nos encontraríamos en el ámbito de aplicación del primer párrafo del artículo 49.9 de la Ley General de Telecomunicaciones ya aludido, y no en su segundo párrafo. Así, en el caso que nos ocupa sí pueden exigirse por esta Administración las licencias y autorizaciones pertinentes para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado, precisamente por el hecho de encontrarnos dentro de un Bien declarado de Interés Cultural. Este hecho determina también que la presentación de un plan de despliegue no excluye de licencias y autorizaciones necesarias para la ejecución de las estaciones o infraestructuras en él contempladas.

6. La informante considera que la denegación acordada por el Ayuntamiento de Teruel resulta contraria a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación de los artículos 5 y 18 LGUM, al considerar, por un lado, que la Administración local podía haber adoptado medidas menos restrictivas (por ejemplo, medidas de minimización del impacto visual) y, por otro lado, que existe despliegue aéreo y por fachada en el centro histórico de Teruel efectuado por otros operadores de comunicaciones electrónicas.
7. Señala, asimismo, que en su solicitud de autorización para el despliegue, se han excluido las edificaciones que están catalogadas como bien de interés cultural (monumentos), que son las únicas, según señalada, que el legislador ha

determinado que se pueda denegar el despliegue aéreo y en fachada. En este sentido indica que la normativa sobre telecomunicaciones acota la posible denegación de despliegue aéreo y por fachada a edificaciones que tengan la categoría de bien de interés cultural.

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

8. 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 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

9. 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 “[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”.

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.

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).

10. 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.

11. 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

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.

12. 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

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/economiaempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0279TELECOMFibraopticaAlcaladelJucar.aspx>).

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.

13. 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.
14. En este **supuesto concreto** debe considerarse la regulación especial contenida en el Decreto 187/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Teruel⁶. De acuerdo con el artículo 18.4⁷ de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés (LPCA), el Decreto 187/2010 contiene una serie de medidas de tutela que se justifican expresamente “*para conservar este legado y garantizar que se mantengan los valores que han motivado la declaración de la ciudad de Teruel como Conjunto Histórico*”.
15. Y, específicamente, en el apartado 5.3 de las medidas de tutela previstas en el Decreto 187/2010 se señala explícitamente que:

Se prohíben las instalaciones urbanas, eléctricas, telefónicas y cualesquiera otras, tanto aéreas como adosadas a fachada, que se canalizarán soterradas; las intervenciones que se realicen en el conjunto deberán contemplar la ocultación de las instalaciones que no lo estén. Las antenas de televisión, las pantallas de recepción de ondas, los equipos de climatización y los dispositivos similares se situarán en lugares que no perjudiquen a la imagen urbana o parte del conjunto.
16. Asimismo, en aplicación del Decreto 187/2010, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Aragón, en Sentencia número 356/2024 de 21 de octubre de 2024 (recurso 95/2023) confirmó el Decreto el 2577/2021 de fecha 7 de septiembre de 2021 de la Alcaldía/Presidencia del Ayuntamiento de Teruel por el que se denegó

⁶ Disposición publicada en el [Boletín Oficial de Aragón número 209 del día 26 de octubre de 2010](#).

⁷ *En el expediente de declaración de los conjuntos de interés cultural figurarán los informes, la documentación y la planimetría convenientes para delimitar el conjunto y determinar sus necesidades. **Se incluirá en todo caso una relación de las edificaciones existentes, con las referencias precisas sobre su estado de conservación y medidas de tutela.** Se solicitarán preceptivamente informes de las respectivas Comisiones provinciales del Patrimonio Cultural y de Ordenación del Territorio, así como de los Ayuntamientos correspondientes.*

la licencia urbanística para una infraestructura de telecomunicaciones a situar dentro del conjunto histórico del municipio. En el Fundamento Segundo de la mencionada Sentencia, el TSJ de Aragón declara que:

*La pregunta por tanto es si la declaración de Bien de Interés Cultural, en la categoría de Conjunto de Interés Cultural, del Conjunto Histórico de Teruel, acordada por el Decreto 187/2010, de 19 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se declara Bien de Interés Cultural el Conjunto Histórico de Teruel. (BOA 26-10-2010), entra dentro de la excepción de la norma o no. Dicho de otro modo, **si es patrimonio histórico artístico el conjunto histórico de Teruel. Y la respuesta para nosotros es afirmativa.** (..) De ahí que, tanto en la normativa estatal, como en la aragonesa, la declaración de Bien interés cultural de este conjunto de interés cultural, todo él, se puede catalogar como figura de protección del patrimonio histórico artístico y con evidencia entre él, sus edificaciones.*

17. Finalmente, debe recordarse que, según el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 en relación con el artículo 5 LGUM, tanto la protección del “*entorno urbano*” como “*la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional*” constituyen razones imperiosas de interés general.
18. Por todo ello, se concluye que la denegación del Plan de Despliegue de fibra óptica en el centro histórico de Teruel podría estar justificada.