

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR EL AYUNTAMIENTO DE BOADILLA DEL MONTE SOBRE LA IMPLANTACIÓN DE CABINAS CABINPAQ EN DOMINIO PÚBLICO

(CNS/DTSA/180/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 27 de junio de 2025

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 respecto de la consulta planteada:

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA	3
II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL.....	4
III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA DE CONVENIO PRESENTADA POR INTELIGENCIA URBANA	4
IV. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA	6

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA CONSULTA

Con fecha 20 de febrero de 2025, ha tenido entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito del Ayuntamiento de Boadilla del Monte mediante el que plantea una consulta en relación con una propuesta de convenio, formulada por la entidad Inteligencia Urbana, S.L.U. (Inteligencia Urbana), para la implantación, en el dominio público local, de un sistema de cabinas de comunicaciones electrónicas multifuncionales y de servicios asociados, denominado CABINPAQ, propuesta que ha sido informada favorablemente por los servicios municipales (Policía Local, Nuevas Tecnologías, Urbanismo y Obra Civil).

En concreto, el Ayuntamiento plantea las siguientes cuestiones:

1ª.- Si un operador privado tiene derecho a celebrar un convenio con un Ayuntamiento para la ocupación privativa del dominio público con el fin de implementar la red de cabinas denominadas Cabinpaq, de forma exclusiva, conforme al proyecto/memoria presentada, sin que ello atente contra el principio de igualdad y competencia con el resto de los operadores.

2ª.- Si para ello es necesario tramitar la correspondiente licitación, o cabe adjudicar de forma directa la eventual concesión demanial a través de la aprobación del convenio propuesto.

3ª.- Si los puntos de acceso inalámbrico wifi que se pretenden implantar en las cabinas multifuncionales constituyen una red pública de comunicaciones electrónicas. En caso afirmativo, si el plan de implantación propuesto constituye un plan de despliegue de red de comunicaciones electrónicas conforme a la normativa sectorial de telecomunicaciones.

4ª.- Si la citada implantación conlleva obligaciones al adjudicatario de pago de tasa en favor de este Ayuntamiento por la ocupación del dominio público, o debe ser gratuita conforme solicita el interesado, habida cuenta que el artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece en su apartado c), que el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5 por ciento de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal.”

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 LCNMC¹. De conformidad con el artículo 5.2 de la LCNMC, esta Comisión actuará como órgano consultivo sobre las 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 noviembre², y su normativa de desarrollo”*.

En el mismo sentido, el artículo 100.2.x) de la LGTel³ 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.

Por último, y en virtud de lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y 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. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA DE CONVENIO PRESENTADA POR INTELIGENCIA URBANA

Inteligencia Urbana es un operador de redes y servicios de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores para, entre otras actividades, la explotación de redes fijas e inalámbricas de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de proveedor de acceso a

¹ 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>

² Remisión que ha de entenderse efectuada en la actualidad a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones.

³ Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-10757>

Internet, reventa del servicio telefónico disponible al público y reventa del servicio vocal nómada⁴.

Dicha entidad solicitó en el Ayuntamiento de Boadilla del Monte, el 17 de julio de 2024, la formalización de un convenio de colaboración para la implantación y explotación de veinte (20) cabinas multifuncionales, denominadas CABINPAQ, en dominio público local (esquinas y glorietas, áreas comerciales y zonas deportivas del término municipal) por un periodo de 25 años, prorrogable por un periodo adicional de diez años.

Según describe el operador, este sistema de cabinas tiene como objetivo promover la implantación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el término municipal de Boadilla del Monte. En concreto y según la documentación que se adjunta por parte del Ayuntamiento, mediante el sistema de cabinas CABINPAQ el operador de comunicaciones electrónicas pretende ofrecer los siguientes servicios, de forma simultánea y gratuita para los ciudadanos y el Ayuntamiento:

- a. Servicios de WiFi.
- b. Estación meteorológica con servicio de alertas a protección civil.
- c. Estación de calidad del aire.
- d. Carga de teléfonos móviles.
- e. Punto de información turística y cultural.
- f. Cámara de seguridad para el control del tráfico.
- g. Pantalla digital publicitaria.
- h. Servicio de entrega y recogida de paquetería a fin de contribuir a la sostenibilidad de la logística urbana de la ciudad de Boadilla del Monte.
- i. Teléfono preprogramado de emergencias - asistencia al ciudadano.
- j. Estación control de ruido y rayos UV.
- k. Uso de las pantallas publicitarias con fines institucionales de hasta el 5% total del tiempo diario disponible.

En la propuesta se indica, asimismo, que el sistema permitirá acelerar el desarrollo de las redes 5G mediante el alquiler de espacio en las cabinas instaladas, pudiendo

⁴ Expediente RO/DTSA/0369/22.

Inteligencia Urbana exigir a terceros, sean estos personas físicas o jurídicas, una determinada contraprestación económica por la prestación de este servicio.

IV. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA

La mayoría de las cuestiones planteadas por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte han sido ya analizadas por esta Comisión en sus acuerdos de fechas 22 de febrero de 2024⁵ y 7 de noviembre de 2024⁶, mediante los que se da respuesta a consultas similares presentadas por el Ayuntamiento de Dos Hermanas, por lo que el presente acuerdo se remite a dichos acuerdos en los aspectos coincidentes⁷.

No obstante, como el escrito presentado introduce determinadas novedades en el planteamiento, se ve procedente emitir las siguientes consideraciones:

- (i) Sobre el derecho de un privado a celebrar un convenio para la ocupación privativa del dominio público con el fin de instalar la red de cabinas CABINPAQ de forma exclusiva, al igual que ocurría en el supuesto de la consulta anterior mencionada, la propuesta de convenio aportada por la Administración consultante no contempla que el operador Inteligencia Urbana plantee la ocupación del dominio público de forma exclusiva. No obstante, la CNMC ya señaló, en el acuerdo de 22 de febrero de 2024, lo siguiente:

“Los artículos 44 y 45 de la LGTel reconocen el derecho de los operadores de redes, como Inteligencia Urbana, a la ocupación del dominio público y de la propiedad privada -esto último cuando sea estrictamente necesario - para el establecimiento de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Este reconocimiento específico por la legislación sectorial de telecomunicaciones viene acompañado de una obligación para los titulares de dominio público (artículos 45, segundo párrafo, y 49.1 de la LGTel). De tal manera que el Ayuntamiento de Dos Hermanas debe garantizar el acceso de todos los operadores al dominio público local en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y de no discriminación; sin que en ningún

⁵ Acuerdo de 22 de febrero de 2024, por el que se da contestación a la consulta planteada por el Ayuntamiento de Dos Hermanas sobre un convenio de Inteligencia Urbana, S.L. para la implantación de cabinas en dominio público ([CNS/DTSA/1179/23](#)).

⁶ Acuerdo de 7 de noviembre de 2024, 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](#)).

⁷ Por ejemplo, por lo que respecta a la consideración de los puntos de acceso inalámbrico wifi como una red pública de comunicaciones electrónicas o del plan de despliegue del interesado o la posibilidad de convocar una licitación, nos remitimos al primer acuerdo emitido, en el que se analizan estas cuestiones en detalle.

caso pueda (i) establecerse derecho preferente o exclusivo alguno de acceso u ocupación del dominio público en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas y (...).

(...) Por su parte, Inteligencia Urbana justifica su propuesta de convenio de colaboración con el Ayuntamiento de Dos Hermanas en una de las novedades introducidas en el artículo 45 de la LGTel, tercer y cuarto párrafo, según el cual:

“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. (...)

Por primera vez, la legislación sectorial de telecomunicaciones contempla que las Administraciones Públicas (AAPP) puedan celebrar acuerdos o convenios con los operadores privados para la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, pero en cualquier caso debe respetarse siempre la normativa general relativa a tales contratos o convenios. Esta novedad se refiere necesariamente a facilitar el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas junto con la prestación conjunta de otros servicios de distinta naturaleza en los municipios, fundamentalmente, del entorno rural.⁸.

La suscripción de estos convenios, sin embargo, no puede conllevar el otorgamiento de ayudas singulares o, en general, consistir en un trato privilegiado a favor de determinados operadores, debiendo respetarse, en cualquier caso, tal y como se señala en el Acuerdo de la CNMC de 7 de noviembre de 2024, la normativa general relativa a tales contratos o convenios.

Cabe señalar, en ese sentido, que la propuesta de convenio aportada por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte contempla expresamente, en su cláusula tercera, la posibilidad de “exigir a terceros, sean estas personas físicas o jurídicas, una determinada contraprestación económica por la prestación de servicios”. Este último aspecto debería analizarse con cautela, puesto que el artículo 45 de la LGTel expresamente exige que los servicios desplegados de forma conjunta con las redes de comunicaciones electrónicas sean gratuitos para las Administraciones y los ciudadanos; de manera que, si se firma un

⁸ https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-74-3.PDF

convenio y se prestan servicios de los contemplados en el citado artículo 45, deberá tenerse en cuenta dicha previsión de gratuidad.

Por último, se recuerda que el régimen jurídico de la LGTel se refiere al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y a los derechos de los operadores en este sentido, no afectando a las competencias del Ayuntamiento y a la regulación existentes para la instalación de cabinas o de otro tipo de mobiliario urbano -que vayan a sustentar a las redes-, que se podrán regir por la normativa urbanística aplicable y otras consideraciones.

- (ii) Sobre si la implantación del proyecto conllevaría obligaciones al adjudicatario de pago de la tasa a favor del Ayuntamiento por la ocupación del dominio público o debe ser gratuita como solicita el interesado, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 24.1 c) del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, Ley de Haciendas Locales), de conformidad con el cual:

“el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local se fijará de acuerdo con las siguientes reglas: c) cuando se trate de tasas por utilización privativa o aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales, a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario, el importe de aquéllas consistirá, en todo caso y sin excepción alguna, en el 1,5% de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal la referidas empresas”.

Estas tasas resultan acordes con la normativa sectorial de telecomunicaciones cuando se trate de operadores que desplieguen redes fijas o servicios de acceso a internet, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 26 de abril de 2021 (recurso de casación 1636/2017) y 14 de enero de 2022 (recurso de casación 1064/2019), en las que expresamente se señala lo siguiente:

“Las limitaciones que para la potestad tributaria de los Estados miembros se derivan de los artículos 12 y 13 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de telecomunicaciones (Directiva autorización), tal como han sido interpretados por la STJUE (Sala Cuarta) de 27 de enero de 2021, Orange, C-764/18, no rigen para las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local exigidas a las compañías que actúan en el sector de la telefonía fija y de los servicios de internet, tanto si éstas son las titulares de las redes o infraestructuras utilizadas como si son titulares de un derecho de uso, acceso o interconexión a las mismas.”

El artículo 49.10 de la LGTel⁹ introduce un régimen específico a la instalación de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas con el fin de fomentar el despliegue de redes de muy alta capacidad, en especial la nueva generación de telefonía móvil 5G, que afecta y beneficia a los titulares de dichos puntos de acceso inalámbrico. En concreto se prevé lo siguiente:

“Para la instalación o explotación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados, en los términos definidos por la normativa europea, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las Administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio o urbanismo, salvo en los supuestos de edificios o lugares de valor arquitectónico, histórico o natural que estén protegidos de acuerdo con la legislación nacional o, en su caso, por motivos de seguridad pública o seguridad nacional.

La instalación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas y sus recursos asociados no está sujeta a la exigencia de tributos por ninguna Administración Pública, excepto la tasa general de operadores y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 52.”

En el mismo sentido, el artículo 101.5 de la LGTel señala que *“la instalación de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas no está sujeta a la exigencia de tributos por ninguna Administración Pública, excepto la tasa general de operadores.”*

Los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas se encuentran definidos en el apartado 52 del Anexo II de la LGTel como: *“un equipo de acceso a una red inalámbrica de baja potencia con un tamaño reducido y corto alcance, utilizando un espectro bajo licencia o una combinación de espectro bajo licencia y exento de licencia que puede formar parte de una red pública de comunicaciones electrónicas, que puede estar dotado de una o más antenas de bajo impacto visual, y que permite el acceso inalámbrico de los usuarios a redes de comunicaciones electrónicas con independencia de la topología de la red subyacente, sea móvil o fija.”*

En el presente caso, de conformidad con la propuesta de acuerdo presentado por Inteligencia Urbana, así como del plan de implantación que adjunta a tal efecto, esa entidad procedería a la instalación de veinte redes de área local radioeléctrica (RLAN), que se definen en el apartado 60 de la LGTel como

⁹ En consonancia con lo previsto en el artículo 57.5 de la Directiva (UE) 2018/1972, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas.

sistemas de acceso inalámbrico que utilizan de forma no exclusiva un espectro radioeléctrico armonizado.

De este modo, en las redes WiFi el ancho de banda es compartido entre todos los usuarios de un punto de acceso, que acceden a la misma consecutivamente. Este hecho condiciona la velocidad de transmisión de la que dispone cada usuario, no teniendo la consideración de redes de muy alta capacidad y no estando incluidas en la definición de puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas del apartado 52 del Anexo II de la LGTel.

Por tanto, las redes contempladas en el proyecto sometido a consideración del Ayuntamiento no estarían amparadas por la exoneración de las tasas prevista en los artículos 49.10 y 101.5 de la LGTel, y según la jurisprudencia anteriormente mencionada, no existe impedimento para que Inteligencia Urbana quede sometida a la tasa del 1,5% recogida en la Ley de Haciendas Locales, en tanto en cuanto, para la realización de su propuesta, utilice el dominio público local.

Como se señaló en el acuerdo de 22 de febrero de 2024, la citada exoneración de tributos sí beneficiará, en su caso, a los operadores de comunicaciones electrónicas que desplieguen puntos de acceso inalámbricos para pequeñas áreas sobre las cabinas que se instalen u otro mobiliario urbano, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1070 de la Comisión de 20 de julio de 2020, por el que se especifican las características de los puntos de acceso inalámbrico para pequeñas áreas con arreglo al artículo 57.2 de la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas¹⁰.

¹⁰ Modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2024/2000 de la Comisión de 24 de julio de 2024 por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1070 para racionalizar la presentación de información sobre su aplicación y permitir la utilización de sistemas de antenas activas.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese al Ayuntamiento de Boadilla del Monte.