

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

UM/035/25 FIBRA ÓPTICA VEJER DE LA FRONTERA

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 Barcelona, a 9 de septiembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 19 de agosto de 2025, se 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 21 de agosto 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 9 de septiembre 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 de dos requerimientos efectuados por el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera con relación a dos expedientes de solicitud de licencia de obras para canalización de fibra óptica en dicho municipio.
5. Por un lado, el 4 de abril de 2025, cuatro meses después de la incoación de los expedientes, la informante recibió de la Administración local antes citada requerimiento de mejora de solicitud en el que se le pedía:

Justificación de si la instalación física que se propone ejecutar y su uso es compatible (no sólo urbanísticamente, también en cuanto al uso propio de los bienes afectados) con el uso principal de los bienes de dominio público local que se pretendan ocupar. En este apartado de justificación, indicar también:

- *Si tras la ejecución de las obras se preservan las características físicas y funcionales propias de los bienes de dominio público afectados.*
 - *Debe exponerse en qué medida afecta la instalación física que se propone ejecutar y su uso al dominio público municipal, cuyo uso propio no debe verse afectado ni restringido.*
6. Y, por otro lado, se señala que el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera ha exigido recientemente la presentación de una solicitud de licencia de obra mayor, no admitiendo en este supuesto la aplicación de la figura de la “declaración responsable”. Sin embargo, cabe precisar que este acto no consta en la documentación remitida a esta Comisión.
 7. La informante considera que ambas exigencias resultan contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad y de simplificación de cargas, de los artículos 5 y 7 de LGUM, además de contravenir la normativa sectorial de telecomunicaciones y urbanística aplicables.

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. Así lo ha declarado esta Comisión en sus anteriores informes UM/022/25² y UM/023/25³ de 30 de mayo de 2025 y UM/027/25⁴ de 23 de junio de 2025. 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 electrónicas⁵.

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

9. El art. 5 de la LGUM prevé que cuando las autoridades “establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009”, manifestándose también que “cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá guardar relación con la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser proporcionado de modo tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.
10. Y el artículo 17.1.c) LGUM permite exigir autorización administrativa previa en caso de “utilización de dominio público”, como es el caso del presente informe.

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 <https://www.cnmc.es/expedientes/um02225>.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02325>.

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02725>.

⁵ 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).

11. Debe recordarse, según se indicó en anteriores Informes de esta Comisión⁶, que tanto los Tribunales⁷ como la SECUM⁸ 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 (LGTEL). 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. En este **caso específico**, el artículo 7.7.9 de las normas del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) del Ayuntamiento de Vejer de la Frontera⁹ declara que *“cualquier actuación que se deba realizar sobre el dominio público para la instalación de redes para telecomunicaciones se ajustará a lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones”*¹⁰.
12. Por un lado, el artículo 45 LGTEL reconoce el derecho de los operadores a *“ocupar el dominio público para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate”*. Y los titulares del dominio público, en este caso, el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera, *“garantizarán el acceso de todos los operadores a dicho dominio en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente o exclusivo alguno de acceso u ocupación de dicho dominio público en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas”*. Además, en el **supuesto concreto** de Vejer de la Frontera, este derecho de ocupación del dominio público para el despliegue de redes está reconocido expresamente a los operadores en el apartado 5 del artículo 6.8.17 de las normas del PGOU, debiendo mantener los

⁶ 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>).

⁷ 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).

⁸ Informes de la SECUM 26/23031 de 21 de agosto de 2023 (véase página 9) y 28/23012 de 4 de agosto de 2023 (véase página 18 en <https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-y-empresa/unidad-mercado/gum/buscador/Paginas/28-0279TELECOMFibraopticaAlcaladelJucar.aspx>).

⁹ <https://www.vejer.es/es/ayuntamiento/urbanismo/category/243-03-normas-urbanisticas>.

¹⁰ El PGOU de Vejer de la Frontera se refiere a la derogada Ley 9/2014, de 9 mayo, General de Telecomunicaciones, sustituida por la actual Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones según el apartado a) de la disposición derogatoria única.

operadores “*sus instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación*”¹¹.

13. En materia de garantías de la normativa para respetar los derechos al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, resulta particularmente de aplicación el artículo 49 LGTEL. Y, en cuanto a la instalación de redes de alta velocidad, 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), prevé: “*Sin perjuicio de lo anterior, así como de lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones, toda denegación de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.*”

Asimismo, el artículo 49.6 LGTel establece que “*la obtención de permisos, autorizaciones o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad, las Administraciones públicas concederán o denegarán los mismos dentro de los tres meses siguientes a la fecha de recepción de la solicitud completa*”. En el caso analizado, el operador informante despliega elementos de red para conformar una red de muy alta capacidad, según la definición del apartado 63 del Anexo II de la LGTel, al tratarse de tramos de fibra óptica.

14. En este **caso concreto**, el Ayuntamiento de Vejer de la Frontera exige una documentación adicional a la informante consistente en la justificación de que la instalación de nueva canalización de fibra óptica resulta compatible con el ordenamiento urbanístico y con los usos del dominio público.
15. Sobre la exigencia de justificación de compatibilidad con el ordenamiento urbanístico y los usos del dominio público, debe recordarse que, incluso en el supuesto de que el operador tuviera aprobado un plan de despliegue de redes en el municipio, debería respetar la normativa urbanística aplicable, según se indicaba en los anteriores informes UM/022/20, de 10 de junio de 2020¹², UM/017/21 de 17 de marzo de 2021¹³ y UM/041/21 de 14 de julio de 2021¹⁴. No obstante, **en este supuesto**, la información adicional solicitada por la

¹¹ Apartado 6 del artículo 6.8.17 del PGOU.

¹² Véase página 6 (<https://www.cnmc.es/node/382071>).

¹³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um01721>.

¹⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04121>.

Administración podría estar en la memoria técnica presentada por el operador¹⁵ o bien encontrarse en poder del propio Ayuntamiento¹⁶. En este sentido, hay que recordar la obligación de la Administración competente de cumplir en todas sus actuaciones con lo previsto en el art. 49.6.d) LGTel, esto es, *“garantizar el respeto de los límites impuestos a la intervención administrativa en esta ley en protección de los derechos de los operadores. En particular, la exigencia de documentación que los operadores deban aportar deberá ser motivada, tener una justificación objetiva, ser proporcionada al fin perseguido y limitarse a lo estrictamente necesario y al principio de reducción de cargas administrativas”*.

16. Por otra parte, sobre la exigencia de “*licencia*” en vez de “*declaración responsable*” a la que alude el Reclamante, no puede este Pleno alcanzar una conclusión al respecto toda vez que no ha sido aportado el acto administrativo en concreto. En todo caso, debe señalarse que el artículo 137.2.h) de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (Ley 7/2021) exime de licencia los supuestos “*exceptuados por la legislación sectorial aplicable*”. Y, para el caso de que la instalación y el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados deban realizarse en dominio público, tal y como se recordó en nuestro anterior informe UM/044/23 de 25 de julio de 2023¹⁷, el art. 49.9 LGTEL prevé la posibilidad de que las Administraciones públicas establezcan, *“cada una en el ámbito exclusivo de sus competencias y para todos o algunos de los casos, que la tramitación se realice mediante declaración responsable o comunicación previa”*. No se trata, sin embargo, de un deber de la Administración sino de una “*facultad*” puesto que, como se ha señalado antes, el artículo 17.1.c) permite la exigencia de autorización o licencia previa para la ocupación del dominio público.
17. Finalmente, en cualquier caso, toda denegación de la autorización de realización de obras y de ocupación del dominio público local debería estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, según se desprende del artículo 8 RD 330/2016 en relación con el artículo 45 LGTel. E incluso, tal y como se señaló en los anteriores Informes UM/017/21 de 17 de marzo de 2021¹⁸, UM/041/21 de 14 de julio de 2021¹⁹ y UM/049/21 de 28 de julio de 2021²⁰ en caso de denegación justificada,

¹⁵ Véase apartado 6.3 de las páginas 11 a 12 de la Memoria relativo al “estado final de la obra”.

¹⁶ El Ayuntamiento puede cotejar el proyecto técnico con la normativa urbanística para determinar la compatibilidad de los usos del suelo.

¹⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04423>.

¹⁸ <https://www.cnmc.es/node/387403>.

¹⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04121>.

²⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04921>.

de acuerdo con los principios del artículo 5 LGUM, a un operador de la autorización o licencia de ocupación de un bien o elemento del dominio público para el despliegue de redes, la Administración debería ofrecerle otras alternativas viables para poder llevar a cabo dicha instalación, de acuerdo con el principio de menor distorsión posible de la actividad económica del artículo 5 LGUM y el derecho a la ocupación reconocido en el artículo 45 LGTel según se recoge en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018²¹. Ello también se desprende del artículo 49.4 LGTel:

“En este sentido, cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada, el establecimiento de dicha condición deberá estar plenamente justificado por razones de medio ambiente, seguridad pública u ordenación urbana y territorial e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.”

Y, según lo indicado en nuestros anteriores Informes UM/053/24 de 27 de septiembre de 2024²² y UM/027/25 de 23 de junio de 2025²³, el silencio negativo es una ficción legal que no permite atribuir una determinada voluntad a la autoridad competente más allá de posibilitar el acceso a la vía impugnatoria administrativa o jurisdiccional, estando a disposición del operador tal vía impugnatoria. Sin perjuicio de ello, la falta de resolución expresa impide el ejercicio de la actividad, lo que podría erigirse en una limitación injustificada.

²¹ Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley Autonómica para la Ordenación de Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha (IPN/CNMC/008/18) <https://www.cnmc.es/node/370936>.

²² <https://www.cnmc.es/expedientes/um05324>.

²³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02725>.