

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO INTERPUESTO POR ADAMO TELECOM IBERIA, S.A. FRENTE A LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRETERAS EN MATERIA DE ACCESO A INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS

(CFT/DTSA/109/25)

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 25 de septiembre de 2025

La Sala de Supervisión Regulatoria del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución:

TABLA DE CONTENIDO

I. ANTECEDENTES.....	3
Primero. Escritos de Adamo de interposición de conflicto.....	3
Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento y requerimientos de información	3
Tercero. Declaración de confidencialidad	4
Cuarto. Contestación a los requerimientos de información.....	4
Quinto. Declaración de confidencialidad.....	4
Sexto. Segundo requerimiento de información a la DGC	4
Séptimo. Contestación de la DGC al segundo requerimiento de información	4
Octavo. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados	5
Noveno. Informe de la Sala de Competencia.....	5
II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES.....	5
Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable	5
III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES	7
Primero. Hechos que dan lugar a la interposición del conflicto	7
Segundo. Normativa sectorial aplicable al presente procedimiento	8
Tercero. Valoración de las cuestiones planteadas	10
A. Sobre las solicitudes formuladas por Adamo frente a la DGC	10
B. Carácter accesible de los elementos objeto de conflicto	13
C. Observaciones de los interesados en el trámite de audiencia	16

I. ANTECEDENTES

Primero. Escritos de Adamo de interposición de conflicto

El 9 de abril de 2025, tuvieron entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) dos escritos de Adamo Telecom Iberia, S.A. (Adamo) en virtud de los cuales interponía sendos conflictos frente a la Dirección General de Carreteras – Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental (DGC), en materia de acceso a infraestructuras físicas.

En su primer escrito, Adamo denunciaba que la DGC había procedido a denegar, de manera injustificada, la ocupación de la infraestructura física susceptible de alojar redes de comunicaciones electrónicas conformada por la obra de fábrica¹ del paso inferior de la autovía A-62, **CONFIDENCIAL []**.

En su segundo escrito, Adamo denunciaba que la DGC había procedido asimismo a denegar, de manera injustificada, la ocupación de la infraestructura física susceptible de alojar redes de comunicaciones electrónicas conformada por la obra de desagüe de la autovía A-66, **CONFIDENCIAL []**.

Según Adamo, los motivos esgrimidos por la DGC para denegar la instalación de fibra óptica no estarían basados en criterios objetivos, transparentes y proporcionados, tal y como dispone el artículo 52 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel), y el resto de normativa sectorial aplicable.

Dado lo que antecede, Adamo solicita la intervención de la CNMC, a fin de que este organismo inste a la DGC para que permita el uso de sus infraestructuras para el despliegue de una red de fibra óptica en los municipios afectados.

Segundo. Comunicación de inicio de procedimiento y requerimientos de información

Mediante escritos de 30 de abril de 2025 se comunicó a Adamo y la DGC el inicio del procedimiento administrativo para resolver el conflicto de referencia, con arreglo a la normativa sectorial y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 21.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

¹ Esto es, una obra hecha con piedra, hormigón, ladrillos u otros materiales pétreos trabados normalmente con mortero.

En el citado escrito, se comunicó a los interesados que, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la LPAC, se procedería a la acumulación en un único procedimiento de los dos escritos de conflicto interpuestos por Adamo, dada su identidad sustancial e íntima conexión.

Asimismo, se requirió de ambos interesados determinada información que resultaba necesaria para la resolución de la controversia suscitada entre las partes.

Tercero. Declaración de confidencialidad

El 30 de abril de 2025, se procedió a declarar la no confidencialidad respecto de la DGC de determinada información contenida en los escritos de Adamo de interposición de conflicto, al considerarse que los mismos no contenían ningún elemento que pudiera calificarse como secreto comercial o industrial, en los términos recogidos en la normativa sectorial aplicable.

Cuarto. Contestación a los requerimientos de información

Adamo dio contestación al requerimiento de información de la CNMC mencionado en el antecedente de hecho segundo en fecha 13 de mayo de 2025. Por su parte, la DGC dio contestación al requerimiento de información de la CNMC en fecha 20 de mayo de 2025.

Quinto. Declaración de confidencialidad

El 14 de mayo de 2025, se procedió a declarar la no confidencialidad respecto de la DGC de determinada información contenida en la contestación de Adamo al requerimiento de información de la CNMC, al considerarse que la misma no contenía ningún elemento que pudiera calificarse como secreto comercial o industrial, en los términos recogidos en la normativa sectorial aplicable.

Sexto. Segundo requerimiento de información a la DGC

El 22 de mayo de 2025, se requirió de la DGC determinada información adicional, necesaria para el conocimiento y comprobación de los hechos comunicados a esta Comisión.

Séptimo. Contestación de la DGC al segundo requerimiento de información

La DGC dio contestación al requerimiento de información mencionado en el antecedente de hecho anterior en fecha 3 de junio de 2025.

Octavo. Trámite de audiencia y alegaciones de los interesados

El 24 de julio de 2025, y de conformidad con lo estipulado en el artículo 82 de la LPAC, se notificó a Adamo y la DGC el informe de la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual (DTSA), emitido en el trámite de audiencia, otorgándoles el debido plazo para que efectuaran sus alegaciones y aportaran los documentos que estimaran pertinentes.

Adamo presentó sus observaciones al informe emitido en trámite de audiencia mediante dos escritos de fechas 20 de agosto y 5 de septiembre de 2025. Transcurrido el plazo fijado a tal efecto, la DGC no ha presentado observaciones al informe de la DTSA.

Noveno. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

A los anteriores Antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes fundamentos jurídicos procedimentales y materiales.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PROCEDIMENTALES

Único. Habilitación competencial de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ley aplicable

Las competencias de la CNMC para intervenir resultan de lo dispuesto en la normativa sectorial. Tal y como señala el artículo 6.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), este organismo “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento de los mercados de comunicaciones electrónicas*”, correspondiéndole a estos efectos “*realizar las funciones atribuidas por la [Ley General de Telecomunicaciones], y su normativa de desarrollo*”.

El artículo 52 de la LGTel regula el acceso a las infraestructuras de las administraciones públicas, así como de las empresas y agentes de diferentes sectores (tales como las empresas que proporcionen infraestructuras físicas destinadas a prestar servicios de transporte, incluidos los ferrocarriles, las carreteras, los puertos y los aeropuertos, incluyendo a las entidades o sociedades encargadas de la gestión de infraestructuras de transporte de

competencia estatal) que sean susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Conforme al apartado 2 del artículo 52, *“cuando un operador que instale o explote redes públicas de comunicaciones electrónicas realice una solicitud razonable de acceso a una infraestructura física a alguno de los sujetos obligados, éste estará obligado a atender y negociar dicha solicitud de acceso, en condiciones equitativas y razonables, en particular, en cuanto al precio, con vistas al despliegue de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad”*. Según el apartado 8 del citado precepto, *“cualquiera de las partes podrá plantear un conflicto ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia cuando se deniegue el acceso o cuando transcurrido el plazo de dos meses mencionado en el apartado anterior, no se llegue a un acuerdo sobre las condiciones en las que debe producirse el mismo, incluidos los precios. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo plenamente en cuenta el principio de proporcionalidad, adoptará, en el plazo máximo de cuatro meses desde la recepción de toda la información, una decisión para resolverlo, incluida la fijación de condiciones y precios equitativos y no discriminatorios cuando proceda”*.

En similares términos, el artículo 100.2.j) de la LGTel señala que corresponde a la CNMC *“resolver conflictos sobre el acceso a infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, la coordinación de obras civiles y el acceso o uso de las redes de comunicaciones electrónicas titularidad de los órganos o entes gestores de infraestructuras de transporte de competencia estatal, en los términos establecidos por los artículos 52 a 54”*.

Por su parte, el 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 (Real Decreto 330/2016), desarrolla el contenido de las obligaciones que deben asumir los sujetos obligados a facilitar el acceso a infraestructuras físicas de su titularidad susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y en el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, el órgano decisorio competente para la resolución del presente procedimiento es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Por último, este procedimiento, en lo no previsto por la LCNMC y la LGTel, se regirá por lo establecido en la LPAC.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS MATERIALES

Primero. Hechos que dan lugar a la interposición del conflicto

En sus escritos de interposición de conflicto, Adamo señala que, en octubre de 2023, presentó ante la DGC una solicitud de autorización de obra/instalaciones consistente en el despliegue de un enlace *backhaul* de fibra óptica en cruzamiento mediante paso existente con la autovía A-62.

En noviembre de 2023, Adamo presentó ante la DGC una segunda solicitud de autorización de obra/instalaciones consistente en el despliegue de un enlace *backhaul* de fibra óptica en cruzamiento mediante paso existente con la autovía A-66. En febrero y mayo de 2024, Adamo presentó ante la DGC dos proyectos modificados para efectuar el cruce en la referida autovía.

En el caso de la autovía A-62, la solicitud de autorización de obra/instalaciones incluía el uso de la infraestructura física conformada por la obra de fábrica del paso inferior de la citada autovía **CONFIDENCIAL []**. En el caso de la autovía A-66, la solicitud de autorización de obra/instalaciones incluía el uso de la infraestructura física conformada por la obra de desagüe inferior de la citada autovía **CONFIDENCIAL []**.

Como consta en la documentación aportada por Adamo, la DGC procedió a denegar en fechas 7 de diciembre de 2023 (para la autovía A-62) y 15 de abril de 2024 (para la autovía A-66) la realización de las obras solicitadas por este operador.

Respecto a la autovía A-62, la DGC fundamentó su negativa en el hecho de que la instalación de un tubo adosado al muro lateral del paso inferior (como planteaba Adamo en el momento en que solicitó la autorización) podría comprometer el adecuado mantenimiento y limpieza de la obra de fábrica.

En lo que se refiere a la autovía A-66, la DGC fundamentó su negativa en el hecho de que el desagüe existente bajo la carretera tenía por objeto el paso de las aguas y no el paso de canalizaciones de telecomunicaciones. Por ello, según la DGC, la instalación de una cuña de hormigón interiormente a la obra existente (como planteaba Adamo en el momento en que solicitó la autorización) podría comprometer su adecuado mantenimiento y limpieza, así como dañar sus condiciones funcionales.

Con anterioridad a la adopción de las preceptivas resoluciones por parte de la DGC, Adamo procedió a ejecutar las obras pendientes de autorización, en octubre de 2023 (para la autovía A-62) y principios de 2024 (para la autovía A-66).

Dados estos hechos, en febrero de 2025, la Delegación del Gobierno de España en Castilla y León adoptó sendas resoluciones, por las que instaba a la demolición y retirada de las obras no autorizadas y no legalizables efectuadas por Adamo en las autovías A-62 y A-66².

En sus escritos de interposición de conflicto, Adamo considera que la DGC está obligada a permitir el uso de los elementos indicados (obra de fábrica del paso inferior de la autovía A-62, obra de desagüe inferior de la autovía A-66) a fin de que este operador pueda efectuar el despliegue de su red de fibra óptica. En particular, a juicio de Adamo, la decisión de la DGC de no autorizar dichos despliegues resultaría contraria a las previsiones contenidas en el artículo 52 de la LGTel, en materia de acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas, al carecer de la debida justificación.

Segundo. Normativa sectorial aplicable al presente procedimiento

Para la resolución del presente conflicto debe estarse a lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones, así como en la demás normativa específica que pueda resultar de aplicación.

El artículo 45 de la LGTel reconoce el derecho de **ocupación del dominio público** por parte de los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas. Según el citado precepto:

“Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación del dominio público necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate.

Los titulares del dominio público 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. En particular, la ocupación o el derecho de uso de dominio público para la instalación o explotación de una red no podrá ser otorgado o asignado mediante procedimientos de licitación.

[...].”

² En abril de 2025, dichas resoluciones fueron recurridas por Adamo en alzada ante el Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible.

Según el artículo 3 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras (*“Elementos funcionales”*):

“Es elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, tales como centros operativos para la conservación y explotación de la carretera, áreas de servicio, vías de servicio, zonas destinadas al descanso, zonas de estacionamiento, lechos de frenado, elementos de drenaje y sus accesos, estaciones de pesaje, paradas de autobuses, zonas, aparcamientos e instalaciones de mantenimiento de la vialidad invernal y para otros fines auxiliares o complementarios. [...] Los elementos funcionales no tienen la consideración de carretera; no obstante, estos elementos, como aquella, forman parte del dominio público y su gestión y explotación corresponden al Ministerio de Fomento”³.

En lo que se refiere al **acceso a las infraestructuras físicas**, el artículo 52 de la LGTel reconoce el derecho de los operadores a acceder a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas para la instalación o explotación de redes de alta y muy alta capacidad⁴. A estos efectos, cuando un operador que instale o explote redes públicas de comunicaciones electrónicas realice una solicitud razonable de acceso a una infraestructura física a alguno de los sujetos obligados, éste estará obligado a atender y negociar dicha solicitud de acceso, en condiciones equitativas y razonables, en particular, en cuanto al precio, con vistas al despliegue de elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad.

Conforme al artículo 52.4 de la LGTel, *“por infraestructuras susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad se entiende cualquier elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella, como tuberías, mástiles, conductos, cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores, edificios o entradas a edificios, instalaciones de antenas, torres y postes. (...)”*⁵.

Con carácter general, la DGC es un sujeto obligado en el marco de las obligaciones establecidas en el artículo 52 de la LGTel, al entenderse como tales, entre otros, a *“las empresas que proporcionen infraestructuras físicas destinadas*

³ El subrayado es añadido.

⁴ El concepto de red de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad está asimismo definido en la LGTel (Anexo II, apartados 62 y 63). La red de fibra óptica que Adamo ha desplegado es una red de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad.

⁵ Ver, en los mismos términos, el artículo 3.1 del Real Decreto 330/2016.

a prestar servicios de transporte, incluidos los ferrocarriles, las carreteras, los puertos y los aeropuertos, incluyendo a las entidades o sociedades encargadas de la gestión de infraestructuras de transporte de competencia estatal” (letra c) y a “las Administraciones públicas titulares de infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas” (letra d).

Tercero. Valoración de las cuestiones planteadas

A fin de valorar la solicitud de intervención planteada por Adamo, resulta necesario hacer en primer lugar una serie de consideraciones relativas a la naturaleza de las pretensiones de este agente, y en particular, a la posibilidad de calificar las solicitudes planteadas frente a la DGC como solicitudes de acceso a infraestructuras físicas (a valorar desde el prisma del artículo 52 de la LGTel). En segundo lugar, relacionado con lo anterior, cabe analizar en qué medida los elementos de la DGC objeto de los escritos de Adamo (paso inferior de la autovía A-62; sistema de drenaje de la autovía A-66) resultarían accesibles en los términos planteados por este operador, dadas las observaciones formuladas por la DGC a este respecto.

A. Sobre las solicitudes formuladas por Adamo frente a la DGC

Como se ha indicado, el artículo 45 de la LGTel reconoce el derecho de los operadores a la ocupación del dominio público necesario para el establecimiento de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 49.4 de la LGTel (“*Colaboración entre Administraciones públicas en la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas*”), las Administraciones públicas deberán – entre otras actuaciones- contribuir a garantizar y hacer real una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores puedan ubicar sus infraestructuras, identificando dichos lugares y espacios físicos.

El citado artículo 49.4 dispone, igualmente, que, 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 e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

Hechas estas consideraciones generales sobre el papel de las Administraciones Públicas en la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, cabe clarificar que las solicitudes formuladas por Adamo no son

propiamente (tal y como postula este operador) de acceso a infraestructuras, como se explica a continuación.

En particular, las cuestiones puestas de manifiesto por Adamo se centran en la existencia de posibles restricciones al derecho de ocupación del dominio público, y no en la denegación del derecho de acceso a infraestructuras físicas, tal y como el mismo viene reconocido en el artículo 52 de la LGTel.

En un supuesto similar, concretamente, en su Acuerdo de 11 de diciembre de 2019, por el que se inadmite la solicitud de conflicto de acceso en relación con la renovación de una autorización de ocupación⁶, la CNMC no atendió la solicitud de intervención planteada por Orange frente al Ayuntamiento de Gandía. En su escrito de interposición del conflicto, Orange había instado la mediación de este organismo, a fin de recabar la autorización por parte del Ayuntamiento de Gandía para la instalación de elementos de su red de telefonía móvil en una parcela de titularidad municipal.

En su acuerdo, la CNMC concluyó que el potencial obstáculo al libre acceso a la actividad económica de Orange se encontraba en los medios de intervención administrativa (la posible restricción al derecho a la ocupación del dominio público) y no en la denegación *de facto* del derecho de acceso a instalaciones físicas del ayuntamiento. La solicitud formulada por Orange no constituía por tanto una solicitud de acceso a infraestructura física titularidad del Ayuntamiento de Gandía cuya denegación pudiera tramitarse como conflicto de acceso, según los cauces previstos en la normativa sectorial para este tipo de supuestos⁷.

En similares términos, en su informe de 27 de marzo de 2018 en el procedimiento Internet Lanzarote⁸, la CNMC indicó que debe “*distinguirse la construcción de*

⁶ Expediente CFT/DTSA/060/19.

⁷ El recurso contencioso-administrativo interpuesto por Orange contra el citado acuerdo fue desestimado por la Audiencia Nacional, en su sentencia de 1 de marzo de 2023 (núm. rec. 126/2020). Según señala la Audiencia Nacional en su sentencia, la LGTel distingue dos situaciones diferentes para garantizar el acceso de los operadores a los terrenos y de ese modo instalar sus redes electrónicas: (i) la ocupación del dominio público; (ii) el acceso a la infraestructura física titularidad de las administraciones públicas. La Audiencia Nacional concluye que “*Orange en su demanda entremezcla estas dos situaciones bien diferenciadas y sujetas a un régimen de control totalmente diferenciado, debiendo ya anticiparse que la petición de intervención de la CNMC para resolver un conflicto de acceso solo cabe en el segundo supuesto, es decir cuando se haya denegado indebidamente el acceso a una infraestructura preexistente*”.

⁸ Informe sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con la denegación presunta del acceso a infraestructuras públicas de comunicaciones electrónicas en la Isla de Lanzarote (expediente UM/014/18). En el mismo sentido, ver el Informe de la CNMC de 24 de junio de 2016 sobre la reclamación presentada al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre,

infraestructuras o instalaciones físicas del acceso a las mismas. Mientras que en el primer caso la intervención administrativa y la exigencia de autorización, declaración responsable o comunicación, puede estar justificada por razones de necesidad y proporcionalidad, el acceso a las ya existentes es una cuestión resuelta expresamente en la LGTel a través del reconocimiento del derecho y de la posibilidad de interponer un conflicto de acceso ante esta Comisión en el caso de denegarse”.

En definitiva, el ejercicio del derecho de ocupación del dominio público, y el ejercicio del derecho de acceso a las infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas, están sometidos a procedimientos diferenciados, siendo asimismo diferente el papel que a la CNMC le corresponde desempeñar en cada uno de dichos supuestos.

Es a la luz de estos principios que debe valorarse la solicitud de intervención de Adamo.

Como se ha visto, tanto para la autovía A-62 como para la autovía A-66, Adamo solicitó de la DGC la emisión de las correspondientes autorizaciones para proceder a la ejecución de obras en determinadas zonas de dominio público de las autovías (en concreto, excavando una microzanja en cuyo interior iría alojada la fibra óptica de este operador).

En los proyectos técnicos que acompañaban a las solicitudes, Adamo describe las actuaciones a acometer como la realización de la “obra civil necesaria para la realización de la zanja y el resto de obras necesarias para realizar la instalación del cable de fibra óptica, desde las arquetas dispuestas [...]”.

Por su parte, la DGC tramitó en todo momento las solicitudes de Adamo como una solicitud de autorización de obras. A estos efectos, el apartado f) del artículo 94 (“Condiciones para el otorgamiento de autorizaciones”) del Reglamento general de carreteras⁹ establece que para la ejecución de obras en cruces subterráneos “*también se podrán utilizar [...] las obras de paso o desagüe de la carretera, siempre que se asegure el adecuado mantenimiento de sus condiciones funcionales y estructurales*”.

En los mismos términos, a fin de fundamentar la supuesta falta de proporcionalidad de las resoluciones de la DGC denegando la ejecución de las obras, Adamo se remite a otras resoluciones análogas -dictadas en otras áreas

de garantía de la unidad de mercado, en relación con la denegación presunta del acceso a instalaciones de comunicaciones electrónicas en el municipio de Pinoso (UM/070/16).

⁹ Aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre.

geográficas- donde la DGC sí acordó autorizar las obras solicitadas por este operador para la instalación de elementos de su red.

La solicitud de Adamo está en definitiva relacionada con la construcción de infraestructuras o instalaciones físicas en dominio público, pero no con el acceso a infraestructuras ya existentes. En sus comunicaciones con la DGC, la propia Adamo hace de hecho hincapié en el reconocimiento de los derechos recogidos en la LGTel relativos a la ocupación del dominio público, así como a la obligación que tienen las Administraciones públicas de ofrecer alternativas viables para llevar a cabo la instalación en casos en que se denieguen permisos o licencias¹⁰.

Cabe por último señalar que Adamo no cursó en ningún momento una petición formal de acceso a la infraestructura física de la DGC, en los términos contemplados en el artículo 52 de la LGTel y el artículo 4 del Real Decreto 330/2016, sino que solicitó sendas autorizaciones de ocupación del dominio público de carreteras.

Por otro lado, este operador procedió a la realización de las obras e instalaciones, cuya retirada ahora solicita la DGC, con anterioridad a que dicho organismo emitiera las autorizaciones que resultaban pertinentes.

No obstante las anteriores consideraciones, procede analizar en mayor medida la naturaleza de los elementos sobre los que Adamo solicita su instalación, dado el carácter abierto del concepto de infraestructuras que se perfila en el artículo 52.4 de la LGTel y en su normativa de desarrollo -y, más aún, en el Reglamento de la Infraestructura de Gigabit¹¹, que será aplicable con carácter general a partir del 12 de noviembre de 2025-.

B. Carácter accesible de los elementos objeto de conflicto

Como se señalaba anteriormente, conforme al artículo 52.4 de la LGTel, *“por infraestructuras susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad se entiende cualquier elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella, como tuberías, mástiles, conductos, cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores, edificios o*

¹⁰ De acuerdo con -entre otros preceptos- los artículos 45 y 49.4 de la LGTel.

¹¹ Reglamento (UE) 2024/1309, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se establecen medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de gigabit, se modifica el Reglamento (UE) 2015/2120 y se deroga la Directiva 2014/61/UE.

entradas a edificios, instalaciones de antenas, torres y postes. Los cables, incluida la fibra oscura, así como los elementos de redes utilizados para el transporte de agua destinada al consumo humano, no son infraestructura física en el sentido de este artículo”.

El **paso inferior de la autovía A-62**, que es objeto de la solicitud de autorización de Adamo para la ejecución de obras, no parece ajustarse a la definición de infraestructura física que actualmente contempla la normativa sectorial, tratándose meramente de un paso encaminado a facilitar el tránsito por debajo de la carretera.

Se adjuntan a estos efectos dos planos aportados por Adamo en el seno del presente procedimiento, donde queda patente que la solicitud de este operador está vinculada a la ejecución de una obra por el paso inferior de la autovía A-62 (de hecho, por el camino que discurre por debajo del propio paso).

CONFIDENCIAL []

En su escrito de contestación al requerimiento de información de la CNMC, la DGC señala por otra parte que las obras efectuadas por Adamo no son susceptibles de ser legalizadas, dado que la canalización de fibra óptica que Adamo ha colocado en el vértice inferior de la cuneta de la estructura de paso inferior compromete su mantenimiento y limpieza y limita sus condiciones funcionales.

En lo que se refiere al **desagüe de la autovía A-66**, en su Resolución de 23 de noviembre de 2023 del conflicto entre Conecta-3 y la Dirección General de Carreteras de la Región de Murcia, en materia de acceso a infraestructura física¹², la CNMC indicó que los sistemas de drenaje eran elementos susceptibles de resultar accesibles para el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta y muy alta capacidad, por lo que no resultaba procedente excluirlos de manera automática de la consideración de infraestructura física.

En consecuencia, se estimó necesario llevar a cabo un análisis del caso sometido a consideración, a fin de determinar si el acceso por parte de los operadores de comunicaciones electrónicas a los sistemas de drenaje resultaba viable, o si, por el contrario, el tendido de las redes podía afectar al uso principal al que se destinan tales elementos.

¹² Expediente CFT/DTSA/236/23.

Entre otros aspectos, la CNMC estimó oportuno valorar:

- el uso dado al sistema de drenaje hasta el momento en que se planteó la solicitud de acceso, en aras de determinar si el mismo había sido empleado exclusivamente para la función que está en principio llamado a desempeñar (recogida y evacuación de aguas);
- en qué medida el sistema de drenaje había podido ser dimensionado, a través de la construcción de las conducciones correspondientes, para dar cabida a distintas redes, incluyendo las redes de comunicaciones electrónicas;
- en qué medida en el sistema de drenaje coexistían o estaba prevista la presencia de operadores (sea del ámbito de las comunicaciones electrónicas o de otros sectores) que prestasen servicios independientes de la recogida y evacuación de aguas;
- el posible impacto que el tendido de las nuevas redes podría tener sobre la continuidad y la seguridad de los servicios que se proveían a partir de la infraestructura potencialmente accesible, en los términos del artículo 52.7.g) de la LGTel.

Se adjunta a continuación un plano aportado por Adamo en el seno del presente procedimiento, relativo a la realización de obras por la parte inferior del desagüe ubicado en la autovía A-66 (tal y como este operador planteaba en su solicitud inicial de autorización de obra/instalaciones).

CONFIDENCIAL []

En su respuesta al requerimiento de información de la CNMC, la DGC señala que las obras efectuadas por Adamo no son susceptibles de ser legalizadas, dado que la canalización de fibra óptica se ha colocado sobre la parte inferior de los tubos de hormigón prefabricados que conforman la obra de drenaje transversal de la autovía, comprometiendo el adecuado mantenimiento y limpieza de este elemento y limitando sus condiciones funcionales. Según la DGC, la obra realizada minora la capacidad hidráulica, al reducirse su sección y haberse colocado en la zona por la que siempre circularán las aguas, pudiendo producirse por consiguiente una acumulación de sedimentos de arena y otros materiales, que necesariamente deben limpiarse de forma periódica.

En su escrito, la DGC pone por otra parte de manifiesto que el elemento de desagüe objeto de la solicitud de Adamo no se destina a ningún uso distinto de la canalización y evacuación de las aguas superficiales. La DGC confirma asimismo que, en el momento actual, ningún operador está presente en dicho

elemento, salvo la propia Adamo que, como se ha visto, ha procedido a efectuar unilateralmente el tendido de su red de fibra óptica.

La DGC indica por último que, si en el futuro, otros operadores solicitasen el uso del desagüe para albergar sus instalaciones, deberían valorarse posibles alternativas que podrían, si fueran ejecutadas correctamente, dar lugar al despliegue de una red de comunicaciones de muy alta capacidad en el área geográfica afectada.

Por ejemplo, según la DGC, podría ejecutarse una perforación subterránea “topo” que permitiría cruzar bajo la autovía A66 de forma independiente, sin afectar a los elementos del drenaje cuya función es el paso de aguas.

Dado lo que antecede, se concluye que debe desestimarse la solicitud de Adamo en relación con la ocupación de determinados elementos de la DGC (paso inferior de la autovía A-62, obra de desagüe de la autovía A-66), en los términos ya efectuados por este operador al llevar a cabo de manera unilateral sus despliegues. El despliegue que Adamo haya efectuado o pueda efectuar en el futuro haciendo uso de los citados elementos de las carreteras deberá supeditarse al procedimiento establecido a tales efectos por la DGC y a la previa autorización por parte de la DGC de la solicitud planteada.

Según prevé la normativa sectorial de telecomunicaciones, en el caso de que el acceso no sea posible en los términos planteados por Adamo, la DGC deberá plantear las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

C. Observaciones de los interesados en el trámite de audiencia

En sus alegaciones al informe emitido en trámite de audiencia, Adamo formula una serie de observaciones que, en su opinión, deberían conducir a la CNMC a estimar sus pretensiones. En concreto, según Adamo:

- En contraposición con los precedentes invocados por la CNMC (en particular, la sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2023 en el recurso 126/2020, precitada), en el caso presente Adamo no estaría pidiendo realmente la ocupación del dominio público, siendo la solicitud de autorización de obras e instalaciones efectuada ante la DGC meramente un cauce formal para llevar a cabo las instalaciones proyectadas en su infraestructura.
- La ausencia de una solicitud formal de acceso en los términos del Real Decreto 330/2016 constituiría un incumplimiento puramente formal de la normativa sectorial, tratándose de una obligación instrumental que puede

subsanarse por el solicitante de acceso en cualquier momento, y que no justifica que se deniegue el acceso. En todo caso, una vez emitido el informe de audiencia, Adamo habría remitido a la DGC una solicitud formal de acceso a las infraestructuras localizadas en las autovías A-62 y A-66 objeto de conflicto.

- En relación con el **paso inferior de la autovía A-62**, Adamo considera que dicho paso inferior sí constituiría en sí mismo una infraestructura susceptible de albergar elementos de una red de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad. Adamo procedió a desplegar su cable de fibra en una cuneta situada en el extremo del paso, pudiendo considerarse a su juicio dicha cuneta una infraestructura preexistente¹³. Adamo se remite a reiterada doctrina de este organismo, en virtud de la cual el listado de elementos que pueden resultar accesibles para el despliegue de redes no es exhaustivo, y debe ser interpretado de manera amplia.
- En lo que respecta al **sistema de desagüe de la autovía A-66**, la instalación de una microzanja en el desagüe y su posterior relleno con hormigón, tal y como había proyectado Adamo, no sería susceptible de afectar a la capacidad hidráulica de dicho elemento. De hecho, el Reglamento de la infraestructura de gigabit promueve la utilización de técnicas mínimamente invasivas, como es la realización de microzanjas.
- Los proyectos ejecutados por Adamo cumplirían íntegramente con los parámetros y requerimientos técnicos establecidos en la normativa de telecomunicaciones, y se habrían efectuado respetando los criterios de sostenibilidad medioambiental.
- En otras ubicaciones geográficas, la DGC habría concedido a operadores de comunicaciones electrónicas autorizaciones similares a las planteadas por Adamo, lo que pondría en cuestión la aducida inviabilidad técnica del acceso, y supondría un trato discriminatorio por parte de la DGC.
- La retirada de los elementos de red ya instalados en las autovías A-62 y A-66 afectaría a la población de los municipios colindantes, que se ha visto en gran medida beneficiada por los programas de concesión de ayudas públicas para la extensión de redes de comunicaciones electrónicas de muy alta capacidad (resultando Adamo beneficiario de dichas adjudicaciones).

¹³ Según Adamo, de manera análoga a la instalación de subconductos por parte de Del-Internet en las canalizaciones de Adif, tal y como consta en la Resolución de 18 de febrero de 2021 del conflicto entre Del-Internet y Adif relativo al acceso a las infraestructuras físicas de este último operador en Tarragona (expediente CFT/DTSA/054/20).

En contestación a estas manifestaciones, resulta incontrovertido que las solicitudes iniciales formuladas por Adamo ante la DGC constituían solicitudes de autorización de obras e instalaciones en las autovías A-62 y A-66. La documentación aportada por Adamo durante la tramitación del procedimiento permite confirmar que la solicitud de este tipo de autorizaciones ha constituido generalmente el proceder de Adamo a la hora de proyectar la instalación de elementos de su red en diferentes tramos de las carreteras gestionadas por la DGC, incluyendo varios casos en que dichas autorizaciones fueron finalmente otorgadas por dicho organismo. En tanto solicitudes de autorización de obras e instalaciones, en ningún momento se planteó entre las partes negociación alguna respecto a elementos que podrían resultar esenciales en una solicitud de acceso a infraestructuras físicas, como podría ser el precio.

En sus alegaciones, Adamo obvia asimismo que la red desplegada en los tramos de las autovías A-62 y A-66 objeto de conflicto fue tendida con anterioridad a que la DGC emitiera las autorizaciones pertinentes, lo que ha determinado que la DGC haya iniciado los correspondientes procedimientos para la demolición y retirada de las obras que no habían sido previamente autorizadas. Las posibles consecuencias que se deriven de dichas actuaciones administrativas, incluyendo los efectos sobre los municipios colindantes, tienen por consiguiente como causa el propio proceder irregular de Adamo, quien decidió no atenerse al procedimiento estipulado y esperar a la preceptiva autorización de la DGC.

En relación específicamente con el paso inferior de la autovía A-62, resulta difícil asimilar -como pretende Adamo- la existencia de una cuneta en dicho paso con un *“elemento de una red pensado para albergar otros elementos de una red sin llegar a ser un elemento activo de ella”*¹⁴, o concluir que la ejecución de una microzanja para realizar la instalación del cable de fibra óptica en dicha cuneta constituye una actuación equivalente al tendido de un subconducto en una canalización subterránea¹⁵. Tal y como ya indicó la Audiencia Nacional en su sentencia de 1 de marzo de 2023, precitada, *“no parece razonable asumir que un terreno -por el mero hecho de que las redes discurran a lo largo de su superficie- constituye un recurso, ni tampoco un elemento asociado con una red o servicio de comunicaciones electrónicas que permite o apoya la prestación de servicios a partir de dicha red o servicio”*.

¹⁴ En los términos contemplados en los artículos 52.4 de la LGTel y 3.1 del Real Decreto 330/2016 a la hora de definir lo que constituye una infraestructura física.

¹⁵ Como ocurría en el caso de la Resolución de 18 de febrero de 2021 del conflicto entre Del-Internet y Adif relativo al acceso a las infraestructuras físicas de este último operador en Tarragona, mencionada por Adamo en sus alegaciones.

La misma sentencia pone de manifiesto que la ausencia de una solicitud formal de acceso, con el nivel de detalle y requisitos contenidos en el artículo 4.4 del Real Decreto 330/2016, es un elemento de hecho que -sin ser determinante- podrá ser tomado en consideración a la hora de valorar las pretensiones formuladas por el operador en el seno de un conflicto, tal y como se ha efectuado en el presente procedimiento¹⁶.

En lo que se refiere a la aducida existencia de solicitudes equivalentes planteadas por operadores terceros, que habrían sido autorizadas por la DGC en otras áreas geográficas, las diferentes solicitudes planteadas por los operadores deben analizarse a la luz de los hechos concretos existentes en cada caso, atendiendo a la situación de los elementos a los que se pretende acceder, así como a las modalidades de despliegue previstas por los operadores de comunicaciones electrónicas en cada instancia.

En todo caso, como se ha visto, durante la tramitación de este expediente Adamo ha aportado varias solicitudes de autorización de obras e instalaciones formuladas por dicho operador que sí fueron autorizadas por la DGC, por lo que no es posible concluir que se hayan producido instancias de una supuesta discriminación hacia Adamo.

Por último, como se ha visto, la DGC ha acreditado ante este organismo, así como ante la propia Adamo, los motivos por los que considera que las obras no autorizadas efectuadas por Adamo no son susceptibles de ser legalizadas.

Cabe en todo caso reiterar que constituyen el objeto del conflicto las solicitudes de autorización de obras e instalaciones inicialmente planteadas por Adamo, en los términos descritos en la presente resolución. Como se ha indicado, en sus comunicaciones ante la CNMC, la DGC se refiere a la posible existencia de alternativas que podrían permitir la realización de los despliegues proyectados por Adamo, en línea con lo recogido en el artículo 49.4 de la LGTel, según el cual el establecimiento de cualquier condición que pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada deberá estar plenamente justificada e ir acompañada de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

¹⁶ Ver sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de marzo de 2023: “A todo ello debe sumarse la infracción formal, pero sin duda relevante, en la que incurrió Orange pues su petición de conflicto de acceso no contenía las menciones que imperativamente impone el artículo 4.4 del RD 330/2016”.

Asimismo, aunque Adamo no ha seguido el procedimiento del artículo 52 de la LGTel en sus solicitudes iniciales, desde la perspectiva de dicho régimen, se recuerda que la DGC debería -si dicho supuesto se plantease- sustentar las denegaciones de acceso en motivos tasados, como, por ejemplo, la falta de idoneidad del espacio, los riesgos de interferencias graves con otros servicios o la disponibilidad de medios alternativos viables de acceso, ofrecidos en condiciones justas y razonables.

Dado lo que antecede, procede desestimar la solicitud de Adamo relativa a la obra de fábrica y la obra de desagüe de la DGC en las autovías A-62 y A-66.

Vistos los citados antecedentes y fundamentos jurídicos, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en uso de las competencias que tiene atribuidas,

RESUELVE

PRIMERO. Desestimar la solicitud de Adamo Telecom Iberia, S.A. relativa a la obra de fábrica en el paso inferior de la autovía A-62 y la obra de desagüe de la autovía A-66 de la Dirección General de Carreteras en la provincia de Salamanca.

SEGUNDO. La Dirección General de Carreteras deberá ofrecer a Adamo Telecom Iberia, S.A. las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones de conformidad con lo previsto en la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, tal como se analiza en los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero de la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual y notifíquese a los interesados, Adamo Telecom Iberia, S.A. y la Dirección General de Carreteras, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.