

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

UM/049/25 CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERVICIO RADIODIFUSIÓN DAB+ ILLES BALEARNS

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

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 10 de diciembre de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 31 de octubre 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 03 de noviembre 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 10 de diciembre de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC ha aprobado el presente informe.

2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. La Informante detalla en su escrito que determinadas obligaciones establecidas en los apartados 3.5 y 3.10 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) para la prestación de servicios de difusión en DAB+ y auxiliares de programas del ensemble MF-BAL en las Illes Balears en el marco del concurso convocado con fecha 25 de junio de 2025 por la Agencia Balear de Digitalización, Ciberseguridad y Telecomunicaciones (expediente 06-2025)¹ resultarían contrarias a la LGUM.
5. Por un lado, y dentro del apartado 3.5 del PPT (“Contribución parcial y distribución de radio”) se prevé que

La Adjudicataria deberá completar las contribuciones de los programas hasta las ubicaciones de los equipos de cabecera. Los servicios de transporte correspondientes deberán ser ampliables con nuevos programas de audio hasta el máximo de la capacidad del ensemble, sin coste adicional.

6. Y, por otro lado, en el apartado 3.10 PPT (“Incorporación de programas de terceros en el MF-BAL”) se indica que:

En caso de que otras entidades, adjudicatarias del uso compartido de las bandas frecuenciales destinadas al MF-BAL, quisieran incorporar posteriormente sus programas a la Red, la Adjudicataria deberá proponer a estas entidades, para los servicios de codificación en las cabeceras, un precio proporcional al ofrecido para servicios de codificación en las cabeceras de los programas objeto de este contrato.

Para el resto de servicios (multiplexación, contribuciones parciales, distribución, difusiones y control), la Adjudicataria deberá permitir su uso sin coste adicional, pero únicamente con el visto bueno de IB Digital. Para ello dispondrá de un plazo de dos semanas desde su solicitud. En caso de incumplimiento, incurrirá en una penalización de 200 euros por cada semana, parcial o completa, tras el plazo anterior.

7. A juicio de la informante, la imposición en el apartado 3.5 PPT de una obligación de transporte gratuito al adjudicatario, sin justificación y respaldo en razones de interés general, resultaría una medida discriminatoria y desproporcionada, contraria a los artículos 3 y 5 LGUM.

¹ La documentación de la licitación puede consultarse en el siguiente enlace: https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:detalle_licitacion&idEvl=TpUrzC%2FAD%2FP10HRJw8TEEnQ%3D%3D.

8. Asimismo, también las obligaciones del apartado 3.10 resultarían, según el informante, contrarias a los principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad de los artículos 3 y 5 LGUM. Y ello por no haber sido objeto de justificación adecuada; imponer una carga económica directa sin compensación; y generar una discriminación entre operadores en la medida en que la aplicación de las obligaciones del apartado 3.10 PPT implican un beneficio directo a los radiodifusores para el uso de los multiplex regionales en condiciones más beneficiosas (gratuidad), beneficiando a unos operadores a costa de otros.

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

9. Por un lado, el objeto del contrato licitado es la prestación de servicios de difusión en DAB+ y auxiliares de programas del ensemble MF-BAL en las Illes Balears, clasificándose en la categoría CPV - 64228000 - Servicios de transmisión de programas de televisión y de radio². Y dentro de los servicios de comunicaciones electrónicas, la letra c) del apartado 70 del Anexo II (Definiciones) de la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) incluye los servicios consistentes “*en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales, como son los **servicios de transmisión** utilizados para la prestación de servicios máquina a máquina y para la radiodifusión*”.
10. Por otro lado, la actividad económica consistente en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas está comprendida dentro del ámbito del artículo 2 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/022/25³ y UM/023/25⁴ de 30 de mayo de 2025, UM/027/25⁵ de 23 de junio de 2025 y UM/030/25 de 09 de septiembre de 2025⁶. Y diversas sentencias dictadas por la Audiencia Nacional han confirmado la aplicación de la LGUM a este tipo de servicios⁷.

² Véase clasificación CPV en el siguiente enlace: <https://www.hacienda.gob.es/gl-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/CPV.aspx>.

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02225>.

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02325>.

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/um02725>.

⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/um03525>.

⁷ 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

3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

11. 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 “*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*”. Asimismo, el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) contiene una regulación muy similar a la anterior sobre la intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad.
12. El Real Decreto 1287/1999, de 23 de julio, aprobó el Plan Técnico Nacional de la Radiodifusión Sonora Digital Terrestre. Su objeto principal consiste en la introducción ordenada de la tecnología digital en el sector de la radiodifusión sonora, esto es, la tecnología denominada Digital Audio Broadcasting (DAB). Recientemente, del 2 de octubre al 4 de noviembre de 2025, el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, ha sometido a audiencia pública⁸ el Proyecto de Real Decreto por el que se adoptan medidas de impulso de la nueva tecnología DAB+ en el servicio de radiodifusión sonora digital terrestre (en adelante, PRD DAB+).
13. La tecnología DAB+ permite un uso más eficiente del espectro, optimiza la codificación de la señal de audio haciéndola más robusta ante interferencias, permite formatos avanzados de audio (sonido multicanal) y posibilita la incorporación de ciertas funcionalidades como la denominada ASA (Automatic Safety Alert).
14. El día 11 de noviembre de 2025 la CNMC aprobó el Informe IPN/CNMC/035/25 sobre el PRD DAB+. En el apartado 29 del Informe, se indica que “*para los prestadores públicos y privados autonómicos y locales, cada comunidad autónoma decidirá los objetivos de cobertura de aplicación a partir del momento en que las emisiones con DAB+ sean obligatorias*”. Y en el número 4 del apartado 99 de las Conclusiones, el Informe IPN/CNMC/035/25 señala que “*es fundamental que, dado el bajo grado de implantación de DAB, el PRD ofrece*

de 2018 (recurso 206/2015, Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en expediente UM/002/15).

⁸ El contenido y documentos de la audiencia pública pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://avance.digital.gob.es/es-es/participacion/paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=475>.

flexibilidad a las CCAA para mantener las licencias, para convocar nuevos concursos, y para migrar a DAB+ en el momento que convenga a cada territorio”.

15. En efecto, el apartado 3 del artículo 4 del PRD DAB+ otorga a las Comunidades y Ciudades Autónomas la facultad de *“decidir en cualquier momento la fecha a partir de la cual las emisiones de las redes de ámbito autonómico de su comunidad o ciudad autónoma se realizarán exclusivamente con tecnología DAB+, así como la fecha en la que se utilizará exclusivamente dicha tecnología en las redes de ámbito local planificados en dicha comunidad o ciudad autónoma”*. Asimismo, este precepto también les atribuye competencias para *“decidir el número de canales que se reserva para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora digital terrestre y para la prestación del servicio mediante licencias, respectivamente, y los objetivos de cobertura”*.
16. No obstante, debe recordarse, por un lado, que las atribuciones competenciales están previstas en un proyecto de Real Decreto y no están aún en vigor y, por otro lado, que su ejercicio está sujeto, en todo caso, a los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 LGUM y 4.1 LRJSP en la medida en que pueda incidir o incida en la actividad de operadores económicos. Así, con relación a pliegos de concursos y subastas en el sector de las comunicaciones electrónicas, el informe UM/033/18 de 27 de junio de 2018⁹ analizó los principios que debían regir el otorgamiento por subasta de concesiones de uso privativo de dominio público radioeléctrico en la banda de 3600-3800 MHz (necesarias para el despliegue de la tecnología 5G).
17. Por otro lado, el artículo 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece la onerosidad como una de las características de los contratos públicos, habiendo señalado el Tribunal Supremo que, en caso de duda, el contenido de estos contratos debe interpretarse a favor de la mayor reciprocidad de los intereses de las partes¹⁰.
18. No obstante, el Tribunal Central Administrativo de Recursos Contractuales (TACRC) ha venido admitiendo el establecimiento, en los pliegos contractuales, de prestaciones *“gratuitas”* o *“sin coste”* para la Administración siempre y cuando tengan un carácter meramente accesorio respecto de la prestación principal objeto de la licitación y siempre que resulte posible a los licitadores efectuar un

⁹ Véase el informe en el siguiente enlace: <https://www.cnmc.es/expedientes/um03318>.

¹⁰ Véase el Fundamento Sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1998 (RC 8731/1992).

cálculo del precio de su oferta en consideración al conjunto de prestaciones que conforman el objeto del contrato¹¹.

19. En este **caso concreto**, podría considerarse que las prestaciones gratuitas o sin coste, consistentes en la ampliación de los servicios de transporte con nuevos programas de audio hasta el máximo de la capacidad del ensemble (apartado 3.5 PPT), así como la prestación a terceras entidades de los servicios de multiplexación, contribuciones parciales, distribución, difusiones y control (apartado 3.10 PPT), no tienen un carácter puramente accesorio, al referirse a la provisión de servicios que constituyen el propio objeto del contrato.
20. Entre otros factores, cabe señalar que estas previsiones podrían dificultar que el adjudicatario negocie acuerdos comerciales con los futuros licenciarios privados del ensemble, que le permitan recuperar el coste en que pudiera incurrir el adjudicatario para desplegar su propia red y/o proveer los servicios demandados¹².

En definitiva, se considera que la provisión de estos servicios a terceras entidades sin contraprestación alguna podría no estar justificada, y, por tanto resultar contraria a los artículos 3 y 5 de la LGUM, al suponer un límite consistente en la asunción, por parte del adjudicatario, de un coste no justificado -que, en cualquier caso, será distinto en función del adjudicatario y que esta Administración no puede calcular en base a la información disponible-, siendo un límite que *a priori* no se ampara en razones de interés general.

¹¹ Véase las Resoluciones número 880/2019 de 25 de julio de 2019 (Recurso número 694/2019) y número 1571/2021 de 11 de noviembre de 2021 (Recurso número 1461/2021).

¹² Así, por ejemplo, ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) ni en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) de la licitación del contrato del servicio de transporte, distribución y difusión de las señales radiofónicas de Radio Nacional de España en formato digital DAB de 2023 ([expediente S-05352-2023](#), Lote 1, emisión en DAB) se regulaba el servicio a prestar a los clientes privados, servicio que queda fuera del alcance la licitación.