

RESUMEN (26)
TELECOMUNICACIONES – Fibra Óptica Aldeamayor de San Martín

Se ha presentado en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación contra la eventual denegación de una solicitud de autorización para el despliegue de una red de fibra óptica de interconexión entre los municipios de Boecillo y Aldeamayor de San Martín, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Esta Secretaría considera que la aprobación de los planes de despliegue de redes de comunicaciones electrónicas debe adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) e instrumentalizado en los términos dispuestos en su artículo 17.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTEL), califica a este tipo de obras de interés general y ha previsto determinadas consideraciones para compatibilizar el derecho de los operadores a desplegar unas redes que se consideran equipamientos de carácter básico, con la necesaria protección de las posibles razones imperiosas de interés general que pudieran verse afectadas.

En esta línea la LGTEL establece, 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.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)



26/20015

I. INTRODUCCIÓN

El 23 de abril de 2020, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación de [...], en representación de [...], en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

En concreto, se reclama contra la Resolución del Ayuntamiento de Aldeamayor de San Martín (en adelante Ayuntamiento o autoridad competente) de fecha 21 de febrero de 2020, por la que se resuelve incoar expediente para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las actuaciones realizadas por el interesado, consistentes en la ejecución de una red subterránea de fibra óptica¹ sin licencia, e iniciar el procedimiento de incoación de expediente sancionador². La restauración de la legalidad consistirá en el levantamiento de la instalación y el restablecimiento de los terrenos a su estado original.

De la documentación que el interesado ha aportado al expediente los hechos serían los siguientes:

- El 10 de junio de 2019 el operador solicitó al Ayuntamiento la aprobación del despliegue de fibra óptica, enlace Boecillo - Urbanización de Aldeamayor Golf, y el 1 de julio de 2019 presentó documentación complementaria para un nuevo enlace que conectaría la Urbanización mencionada con el casco urbano del municipio de Aldeamayor de San Martín.
- El 2 de octubre de 2019, transcurrido el plazo máximo de 3 meses para que el Ayuntamiento dictara resolución, la mercantil interesada dio comienzo a la ejecución de las obras que han finalizado el 16 de enero de 2020³

¹ Enlace backhaul con el propósito de interconectar las redes de fibra óptica hasta el hogar (FTTH) del caso urbano de Aldeamayor de San Martín y de la urbanización Golf Aldeamayor con el extremo del circuito mayorista de tránsito IP situado en el municipio de Boecillo, de forma subterránea a través de sendos caminos municipales (camino del Barrojo y camino Santa María), el monte de utilidad pública Prado del Quiñón, las canalizaciones de la urbanización Aldeamayor Golf y el casco urbano de Aldeamayor de San Martín.

² La Autoridad Competente considera que se han infringido los artículos 291.4 y 348.3. del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL) y el artículo 118 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, a los que nos referiremos en el siguiente epígrafe.

³ No obstante esta referencia a la falta de resolución expresa del plan de despliegue presentado, en la documentación anexa a la reclamación del operador se incluye un escrito de emplazamiento para dar audiencia al interesado por parte del Ayuntamiento en el que se le da

- El 25 de abril de 2020, tras el trámite de audiencia concedido a los interesados en el expediente y el envío de alegaciones por la entidad reclamante, se recibió la Resolución del Ayuntamiento contra la que se reclama.

El interesado alega que la Resolución citada vulnera sus derechos e intereses legítimos⁴ al exigir una Licencia Urbanística para desplegar la red de Fibra Óptica de interconexión entre los municipios de Boecillo y Aldeamayor, aun cuando presentó el Plan de Despliegue de dichas redes y el Ayuntamiento afectado no emitió resolución alguna en los plazos establecidos en artículo 21.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Según el interesado, el artículo 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTEL), considera aprobados los planes de despliegue o instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas, si transcurridos dos meses desde su presentación, la administración pública competente no ha dictado resolución expresa (silencio positivo). No obstante, cabe señalar que dicho plazo de 2 meses ha sido anulado por considerarse inconstitucional.⁵

Por su parte, la autoridad competente alega que se ha incumplido la normativa urbanística en cuanto a la situación de las instalaciones (ocupando dominio privado y patrimonio municipal del suelo) y que los trabajos han finalizado dejando las tierras sin compactar.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

La normativa estatal aplicable al sector de las telecomunicaciones, en particular la **Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (LGTEL)**, ha introducido reformas estructurales en su régimen jurídico dirigidas a facilitar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios por parte de los operadores, recuperando la unidad de mercado, reduciendo cargas y regulando el derecho de ocupación del dominio público o

traslado del informe del Arquitecto Municipal, de fecha 2 de abril de 2020, informando desfavorablemente sobre la concesión de la licencia urbanística solicitada por “*carecer de la preceptiva autorización excepcional de uso en suelo rústico y por no estar incluidas en el plan de despliegue aprobado en el Decreto de Alcaldía 729 de 27 de mayo de 2019*”. El operador no aporta el citado Decreto en su reclamación, ni información al respecto.

⁴ En su escrito de reclamación el interesado alude al incumplimiento del artículo 18.1 de la LGUM.

⁵ El Tribunal Constitucional dictó en sentencia de 20/2016, de 4 de febrero, que quedaba anulado el plazo de dos meses para considerar el resultado del silencio positivo ante la falta de resolución expresa a las peticiones de aprobación de un plan de despliegue de comunicaciones electrónicas.

privado por parte de los operadores, así como las condiciones en las que las administraciones públicas pueden limitar ese derecho con la finalidad de compatibilizar los objetivos de política territorial con el necesario impulso al despliegue de redes.

Así, **el artículo 29** declara el derecho de ocupación de la propiedad privada por parte de los operadores cuando resulte estrictamente necesario en la medida prevista en el proyecto técnico y siempre que no existan otras alternativas técnica y económicamente viables. Para hacer efectivo este derecho, incluso introduce la figura de la expropiación o declaración de servidumbre forzosa de paso, tras la instrucción y resolución del oportuno procedimiento por parte del entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo, así como la declaración de utilidad pública de la instalación de la red.

En el mismo sentido, **el artículo 30** proclama el derecho de ocupación del dominio público cuando sea necesario, así como la obligación de los titulares del mismo de garantizar su acceso en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas, y no discriminatorias, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente o exclusivo.

Para hacer efectivo ambos derechos, **el artículo 31** establece la obligación de que las Administraciones públicas los reconozcan en el desarrollo de su normativa.

El artículo 34 desarrolla el marco general y los límites que la normativa de las Administraciones públicas puede imponer al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En particular:

- Señala que las redes públicas de comunicaciones son equipamiento de carácter básico; que su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes y que su instalación y despliegue constituyen obras de interés general. Por tanto, las normas e instrumentos de planificación territorial deben recoger las disposiciones necesarias para impulsar su despliegue, evitar restricciones al derecho de ocupación y garantizar una oferta suficiente de espacios físicos donde ubicar las instalaciones. En concreto, no podrán establecer restricciones absolutas, desproporcionadas o no justificadas al derecho de ocupación, ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas. En el caso de que se establecieran condiciones que supusieran la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público, debe estar justificado e ir acompañado de alternativas que garanticen el derecho de ocupación.
- Dispone que la normativa elaborada en este ámbito por las administraciones públicas debe cumplir la normativa sectorial de telecomunicaciones, facilitar e impulsar la actividad y los principios de

necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

- En cuanto al régimen de intervención, se establece el principio general de no exigencia de licencias o autorizaciones previas de instalación, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, u otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización las estaciones o infraestructuras radioeléctricas utilizadas para prestar servicios de comunicaciones electrónicas. Estas licencias o autorizaciones han sido sustituidas por declaraciones responsables, al considerarse que éste es el medio de intervención más adecuado. Se exceptúan de lo anterior las estaciones o infraestructuras que (i) tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, (ii) en caso de que el operador no haya presentado un plan de despliegue o instalación a la administración competente o dicho plan no haya sido aprobado, para las redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado que: a) tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o, b) tengan una superficie superior a 300 metros cuadrados o, c) se trate de instalaciones de nueva construcción que tengan impacto en espacios naturales protegidos⁶.

El artículo 35 prevé los mecanismos necesarios de cooperación entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las diferentes Administraciones públicas. En particular, establece que los órganos encargados de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de redes deberán recabar previamente informe preceptivo de dicho Ministerio⁷. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos a la normativa sectorial de telecomunicaciones, será previo a la aprobación del instrumento y vinculante en lo que se refiere a la adecuación a la normativa sectorial y al régimen jurídico de las telecomunicaciones.

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, que regula, entre otras cuestiones, el plazo de respuesta de las administraciones públicas a las solicitudes de licencias o permisos relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de

⁶ Disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

⁷ Actualmente esta competencia corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, y establece que cualquier denegación habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados (artículo 8).

A pie de página se transcribe el literal de los artículos más relevantes para el análisis del caso, tanto de la LGTEL como de otras normas estatales que regulan el régimen de intervención aplicable al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas⁸.

⁸ **Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.**

Artículo 29. Derecho de ocupación de la propiedad privada.

“1. Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación de la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre que no existan otras alternativas técnica o económicamente viables, ya sea a través de su expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas. [...]”

Artículo 30. Derecho de ocupación del dominio público.

“Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación del dominio público en la medida en que ello sea 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”.

Artículo 34. Colaboración entre administraciones públicas en el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas.

“1. La Administración del Estado y las administraciones públicas deberán colaborar a través de los mecanismos previstos en la presente Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, a fin de hacer efectivo el derecho de los operadores de comunicaciones electrónicas de ocupar la propiedad pública y privada para realizar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

2. Las redes públicas de comunicaciones electrónicas constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurantes. Su instalación y despliegue constituyen obras de interés general.

3. La normativa elaborada por las administraciones públicas que afecte al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para impulsar o facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y la disponibilidad de una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras.

De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas. 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 e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

Las administraciones públicas contribuirán a garantizar y hacer real una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras identificando dichos lugares y espacios físicos en los que poder cumplir el doble objetivo de que los operadores puedan ubicar sus infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas así como la obtención de un despliegue de las redes ordenado desde el punto de vista territorial.

4. La normativa elaborada por las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias que afecte al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. En particular, deberán respetar los parámetros y requerimientos técnicos esenciales necesarios para garantizar el funcionamiento de las distintas redes y servicios de comunicaciones electrónicas, establecidos en la disposición adicional undécima y en las normas reglamentarias aprobadas en materia de telecomunicaciones, y los límites en los niveles de emisión radioeléctrica tolerable fijados por el Estado.

En el ejercicio de su iniciativa normativa, cuando esta afecte al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

[...].

6. Para la instalación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público a las que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, no podrá exigirse la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas, en los términos indicados en la citada ley.

Para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las señaladas en el párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración.

[...]

El plan de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderá aprobado si, (inciso declarado inconstitucional), la administración pública competente no ha dictado resolución expresa.

Las licencias o autorizaciones previas que, de acuerdo con los párrafos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, [...].

Artículo 35. Mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y las administraciones públicas para el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas.

“1. [...].

2. Los órganos encargados de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes

públicas de comunicaciones electrónicas deberán recabar el oportuno informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Dicho informe versará sobre la adecuación de dichos instrumentos de planificación con la presente Ley y con la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial a que se refieran.

El referido informe preceptivo será previo a la aprobación del instrumento de planificación de que se trate y tendrá carácter vinculante en lo que se refiere a su adecuación a la normativa sectorial de telecomunicaciones, en particular, al régimen jurídico de las telecomunicaciones establecido por la presente Ley y su normativa de desarrollo, y a las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo señalar expresamente los puntos y aspectos respecto de los cuales se emite con ese carácter vinculante.

[..].

A falta de solicitud del preceptivo informe, no podrá aprobarse el correspondiente instrumento de planificación territorial o urbanística en lo que se refiere al ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

[...]"

Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

"1. Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.

2. Quedan al margen de la regulación contenida en el Título I de esta Ley las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público."

Disposición adicional tercera. Instalaciones de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

"Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público, a excepción de aquellas en las que concurran las circunstancias referidas en el artículo 2.2 de esta Ley, ocupen una superficie superior a 300 metros cuadrados, computándose a tal efecto toda la superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos."

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.

Artículo 8. Medidas aplicables a los procedimientos de concesión de permisos de obras civiles.

"1. En aquellos supuestos en los que de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Telecomunicaciones pueda exigirse la obtención de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, las Administraciones Públicas concederán o denegarán los mismos dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de recepción de la solicitud completa.

2. El plazo de cuatro meses al que se refiere el apartado anterior podrá ampliarse, con carácter excepcional, conforme a lo previsto en la normativa del procedimiento administrativo común.

3. Sin perjuicio de lo anterior, así como de lo dispuesto en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, 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

Por otra parte, la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**, señala que el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (artículo 24).

b) Marco normativo autonómico.

- **Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero**

Este Reglamento clasifica los distintos tipos de suelo y los usos ordinarios para cada uno de ellos (artículo 20). Para las diferentes categorías de suelo rústico contempla el régimen de autorización para una serie de usos excepcionales entre los que se encuentran las telecomunicaciones (artículo 57), en las condiciones establecidas en los artículos 58 a 65, atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial.

Según indica el arquitecto municipal en su informe⁹, las canalizaciones subterráneas para la red de telecomunicaciones de fibra óptica objeto de análisis en este expediente no estaban previstas en el plan de despliegue para este municipio autorizado en el Decreto de Alcaldía 729 de 27 de mayo de 2019. Tampoco son infraestructuras previstas en la planificación sectorial o en instrumentos de ordenación del territorio o planeamiento urbanístico.

Al no estar previstas dichas actuaciones en un Plan o Proyecto Regional aprobado conforme a la legislación sobre ordenación del territorio, requieren de una autorización excepcional previa a la emisión de licencia o declaración responsable (artículos 58 y 306) que se tramita y resuelve dentro del procedimiento para el otorgamiento de licencia urbanística (artículo 307).

A continuación, se exponen los artículos que determinan el régimen aplicable a cada clase de suelo en las circunstancias descritas:

a) Suelo rústico de protección de infraestructuras. La infraestructura está sometida a autorización según el art. 63 del RUCYL.

alta velocidad habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionado”.

⁹ El informe desfavorable del arquitecto municipal se refiere al enlace Boecillo-Aldeamayor de San Martín (objeto de análisis en este expediente) y a un segundo enlace entre la Urbanización el Soto y el término municipal de La Parrilla que no forma parte de este expediente.

- b) Suelo rústico con protección natural. La infraestructura está sometida a autorización según el art. 64 del RUCYL.
- c) Suelo rústico con protección cultural. La infraestructura está sometida a autorización según el art. 64 del RUCYL.
- d) Suelo urbanizable. La infraestructura está sometida a autorización según el art. 313 del RUCYL.
- e) Suelo urbano consolidado. La infraestructura es un uso permitido en esta clase de suelo.
- f) Suelo rústico común. La infraestructura está sometida a autorización según el art. 59 del RUCYL.

Según la Autoridad Competente, el despliegue de la red de telecomunicaciones sin la previa obtención de la autorización requerida incumple los artículos 291.4 y 348.3 del Reglamento¹⁰.

Asimismo, este Reglamento señala las excepciones a la estimación por silencio de una licencia de obras, entre las que incluye los actos que afecten al dominio público (artículo 299).

- **Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León**

Artículo 97. Actos sujetos a licencia.

“1. Requieren la obtención de licencia urbanística, sin perjuicio de las demás intervenciones públicas que procedan, los actos de uso del suelo que excedan de la normal utilización de los recursos naturales, y al menos los siguientes:

(...)

k) Ejecución de obras e instalaciones en el subsuelo, cuando tengan entidad equiparable a las obras de nueva planta o afecten a elementos estructurales.

2. No requerirán licencia urbanística municipal los actos definidos en proyectos de contenido más amplio previamente aprobados o autorizados, ni tampoco:

(...).”

Artículo 98. Régimen

“[...].

2. Las licencias urbanísticas se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, salvo que afecten al dominio público o suelos patrimoniales.

3. El otorgamiento o la denegación de las licencias urbanísticas deberán ser adecuadamente motivadas, indicando las normas que los justifiquen. En particular el Ayuntamiento, en ejercicio de su potestad de defensa de los bienes públicos,

¹⁰ **Artículo 291.4:** *“Las licencias urbanísticas deben otorgarse dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros, y para solicitarlas no es necesario acreditar la titularidad de los terrenos afectados, salvo cuando el Ayuntamiento estime que su otorgamiento pueda afectar al dominio público o a suelos patrimoniales”.*

Artículo 348.3: *“Constituyen infracciones urbanísticas graves las siguientes, salvo cuando proceda su calificación como muy graves conforme al apartado anterior:*

c) La realización de construcciones o instalaciones que vulneren la normativa urbanística en cuanto a uso del suelo, aprovechamiento y densidad, así como en cuanto a la altura, volumen y situación de las construcciones e instalaciones, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido o del riesgo creado”.

denegará las licencias urbanísticas cuyo otorgamiento produzca la ocupación ilegal del dominio público”.

Artículo 99. Competencia y procedimiento.

“[...]”

Transcurridos los plazos señalados en el número anterior sin que se haya resuelto la solicitud, podrá entenderse otorgada la licencia conforme a la legislación sobre procedimiento administrativo, excepto cuando el acto solicitado afecte a elementos catalogados o protegidos o al dominio público. No obstante, en ningún caso podrán entenderse otorgadas por silencio administrativo licencias contrarias o disconformes con la legislación o con el planeamiento urbanístico.”

Artículo 118 Restauración de la legalidad

“1. Con independencia de las sanciones, el Ayuntamiento resolverá:

a) Si los actos sancionados fueran incompatibles con el planeamiento urbanístico: su definitiva suspensión, con demolición o reconstrucción de las construcciones e instalaciones que se hubieran ejecutado o demolido, respectivamente, a costa de los responsables.

b) Si los actos sancionados fueran compatibles con el planeamiento urbanístico y no estuvieran amparados por licencia u orden de ejecución: el requerimiento a los responsables para que en un plazo de tres meses soliciten la licencia urbanística correspondiente, manteniéndose la paralización mientras no sea otorgada. Si transcurrido dicho plazo no se solicita la licencia, o si solicitada ésta fuera denegada, el Ayuntamiento procederá conforme al apartado anterior.

[...]”

III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.

a) Inclusión de la actividad de despliegue de redes públicas de telecomunicaciones en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de despliegue de redes públicas de telecomunicaciones que realiza la empresa interesada, constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 23 de abril de 2020. Se plantea frente a una resolución del Ayuntamiento de Aldeamayor de San Martín de fecha 21 de febrero de 2020 (con fecha de notificación de 24 de febrero de 2020).

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

No obstante lo anterior, los plazos de tramitación de este procedimiento fueron suspendidos por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se ha reanudado el cómputo del plazo suspendido con efectos desde el 1 de junio de 2020.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

Con carácter previo, es necesario señalar que esta SECUM ha tenido la oportunidad de analizar numerosos expedientes del sector de las telecomunicaciones en relación con el régimen de intervención y con la imposición de requisitos sobre el despliegue de redes¹¹

El objeto de este expediente es analizar si la Resolución del Ayuntamiento de 21 de abril de 2020, por la que se resuelve incoar expediente para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las actuaciones realizadas por el interesado, consistentes en la ejecución de una red subterránea de fibra óptica sin licencia, e iniciar el procedimiento de incoación de expediente sancionador, vulnera los principios de la LGUM.

La sujeción a un régimen de autorización para el plan de despliegue de la red de telecomunicaciones debe entenderse encuadrada en el artículo 17.1.b) de la LGUM, que establece que se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización respecto de instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

¹¹ [26.0006 Cataluña;](#); [26.0018 Cangas;](#) [26.0013 Hernani;](#) [26.0012 Santa Cruz de Tenerife;](#) [26.0019 Vitoria;](#) [26.0049 Chiclana;](#) [26.0045 Jaén;](#) [26.0057 Antenas WIFI Pinoso;](#) [28.0051. Red WIFI Beniganim;](#) [28.0063 Acceso red fibra Candelaria;](#) [28.0067 Repetidor internet Colmenar;](#) [28.0049 Desmontaje Antena Albacete;](#) [28.0047 Llodio;](#) [28.0107 Internet WIFI. Lanzarote.](#)

Asimismo, debería tenerse en cuenta que la LGTEL, después de efectuar el correspondiente análisis de necesidad y proporcionalidad, ha tasado los casos concretos en los que puede exigirse una autorización y ha fijado determinadas consecuencias ante la previa presentación por el operador de un Plan de Despliegue.

En el caso que nos ocupa, el interesado alega que exigir una licencia urbanística para el despliegue de una red de telecomunicaciones supone un obstáculo o barrera a la libertad de establecimiento del operador, al haber presentado al Ayuntamiento un Plan de Actuación que habría sido aprobado ante la ausencia de respuesta tras haber transcurrido el plazo legalmente establecido.

Como ya se ha indicado, la LGTEL¹² exime de licencia previa de instalaciones y cualquier otra autorización similar a las infraestructuras de telecomunicaciones en dominio privado, cuyo plan de despliegue haya sido aprobado por la autoridad competente y cumplan una serie de condiciones. No obstante, tanto la normativa estatal¹³ como autonómica establecen excepciones al silencio positivo, en particular, cuando se trata de actuaciones que implican el uso de dominio público o puedan dañar el medioambiente. El propio interesado reconoce que el proyecto de despliegue de fibra óptica discurre a través de vías de comunicación de dominio público, así como a través del monte de utilidad pública "Prado del Quiñón".

Con independencia del sentido del silencio administrativo, la cuestión fundamental en el marco de este expediente es analizar si la eventual denegación de autorización para el despliegue de una red pública de comunicaciones electrónicas y la obligación de levantar las obras ya efectuadas es compatible con la LGUM.

La eventual denegación de autorización por parte de la autoridad competente supondría una restricción al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, cuyas motivaciones deben someterse al principio de necesidad y proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones de las autoridades competentes y que está contenido en el artículo 5 de la LGUM¹⁴, según el cual,

¹² LGTEL (Artículo 34.6) y Disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

¹³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹⁴ **Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**

"1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de

los límites impuestos al ejercicio de una actividad deben estar justificados por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general de las definidas en el artículo 3.11¹⁵ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, deben ser proporcionados a la razón invocada y no debe haber otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

Asumiendo que la razón imperiosa de interés general que estaría detrás de la eventual denegación para el despliegue de fibra óptica objeto de este expediente es la protección del medioambiente y del entorno urbano, parece evidente que sí podría haber un vínculo entre la ejecución de dichas obras y la razón imperiosa de interés general mencionada. No obstante, es también necesario evaluar la proporcionalidad de la decisión teniendo en cuenta el carácter de equipamiento básico atribuido a las redes de telecomunicaciones, la entidad del proyecto (red subterránea) y valorando la adopción de medidas menos distorsionadoras de la actividad, como puede ser el requerimiento de medidas que minimicen las supuestas afecciones medioambientales o urbanísticas durante la ejecución de las obras y al término de las mismas.

Se recuerda que la LGTEL califica a este tipo de obras de interés general y exige que los instrumentos de planificación territorial o urbanística recojan las disposiciones necesarias para impulsar o facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial, no pudiendo establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores. La LGTEL añade 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.

Por lo tanto, el análisis de la proporcionalidad de la medida ha de sopesar el posible o eventual perjuicio medioambiental, paisajístico o de cualquier otra naturaleza que la ejecución de la red de telecomunicaciones subterránea

interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”

¹⁵ *“Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”*

podiera causar y el interés general de una obra de estas características, buscando un equilibrio entre ambas opciones.

IV. CONCLUSIONES

La denegación de Planes de despliegue de redes de comunicaciones electrónicas debe adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM e instrumentalizado en los términos dispuestos en su artículo 17.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que la LGTEL ha previsto determinadas consideraciones para compatibilizar el derecho de los operadores a desplegar unas redes que se consideran equipamientos de carácter básico, con la necesaria protección de las posibles razones imperiosas de interés general que pudieran verse afectadas.

Madrid, 16 de junio de 2020

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO