

## RESUMEN (28)

### TELECOMUNICACIONES – Antenas Guadalajara

Se presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado escrito de una empresa informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios de telecomunicaciones. En concreto, se informa acerca de la denegación (por silencio administrativo) del Ayuntamiento de Pioz de una solicitud de licencia de obras para la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en uno de los Depósitos de Agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz para la prestación del servicio de acceso a Internet a este municipio.

Esta Secretaría considera que la denegación por el Ayuntamiento de Pioz de una licencia de obras para la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en uno de los Depósitos de Agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz debe fundarse en la salvaguarda de una RIIG de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM.

Además, se recuerda que de acuerdo con la LGTEL en caso de discrepancias entre las partes respecto al acceso a las infraestructuras para el despliegue de redes, puede presentarse conflicto sobre el acceso y sobre las condiciones del acceso ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que emitirá dictamen vinculante sobre los extremos objeto del conflicto.

[Informe final](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/19026

## **I. INTRODUCCIÓN**

Con fecha 15 de diciembre de 2019, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (...), en nombre y representación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la prestación de servicios de telecomunicaciones.

En concreto, el interesado informa de que vulnera sus derechos e intereses legítimos la denegación (por silencio administrativo) del Ayuntamiento de Pioz de su solicitud de licencia de obras para la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en uno de los Depósitos de Agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz para la prestación del servicio de acceso a Internet a este municipio.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

### **a) Normativa estatal:**

La normativa estatal aplicable al sector de las telecomunicaciones ha sufrido modificaciones dirigidas a facilitar el despliegue de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, reduciendo cargas y regulando el derecho de ocupación del dominio público y privado por parte de los operadores, así como las condiciones en las que las administraciones públicas pueden limitar ese derecho para compatibilizar los objetivos de política territorial, ambiental o de salud, con el necesario impulso al despliegue de redes.

Para el análisis del caso objeto de este informe deben señalarse en particular los siguientes preceptos de la **Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones (LGTel)**:

#### ***“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 37. Acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas.**

*1. Las administraciones públicas titulares de infraestructuras susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas facilitarán el acceso a dichas infraestructuras, siempre que dicho acceso no comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios de carácter público que en dichas infraestructuras realiza su titular, en condiciones objetivas, de transparencia y no discriminación a los operadores que instalen o exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente o exclusivo alguno de acceso a las infraestructuras citadas en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas. En particular, el acceso a dichas infraestructuras para la instalación o explotación de una red no podrá ser otorgado o reconocido mediante procedimientos de licitación.*

*2. (...)*

*3. Por infraestructuras susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas se entenderán tubos, postes, conductos, cajas, cámaras, armarios, y cualquier recurso asociado que pueda ser utilizado para desplegar y albergar cables de comunicaciones electrónicas, equipos, dispositivos, o cualquier otro recurso análogo necesario para el despliegue e instalación de las redes.*

*4. (...)*

*5. (...)*

*6. (...) Las partes negociarán libremente los acuerdos del acceso a que se refiere este artículo y sus condiciones, incluidas las contraprestaciones económicas. Cualquiera de las partes podrá*

*presentar un conflicto sobre el acceso y sus condiciones ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la cual, previa audiencia de las partes, dictará resolución vinculante sobre los extremos objeto del conflicto, en el plazo indicado en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de que puedan adoptarse medidas provisionales hasta el momento en que se dicte la resolución definitiva. (...)*”

La LGTEL se ha desarrollado mediante 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**, que detalla los derechos y obligaciones de los “sujetos obligados” (entre ellos las administraciones públicas) para el acceso a infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (**artículo 4**).

Este precepto establece que los sujetos obligados deben atender y negociar las solicitudes de acceso a infraestructuras físicas en condiciones equitativas y razonables, en particular en cuanto al precio, salvo en el caso de infraestructuras vinculadas a la defensa nacional o la seguridad pública o que tengan la consideración de críticas. Cualquier denegación de acceso, que debe producirse en el plazo máximo dos meses, debe motivarse en criterios objetivos, transparentes y proporcionados, tales como:

*a) La falta de idoneidad técnica de la infraestructura física a la que se ha solicitado acceso para albergar cualquiera de los elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. Los motivos de denegación basados en la falta de adecuación técnica de la infraestructura serán determinadas por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo mediante orden, previo informe del departamento ministerial con competencia sectorial sobre dicha infraestructura.*

*b) La falta de disponibilidad de espacio para acoger los elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, incluidas las futuras necesidades de espacio del sujeto obligado, siempre y cuando esto quede suficientemente demostrado.*

*c) Los riesgos para la defensa nacional, la seguridad pública, la salud pública, la seguridad vial o la protección civil.*

*d) Los riesgos para la integridad y la seguridad de una red, en particular de las infraestructuras nacionales críticas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5.*

e) *Los riesgos de interferencias graves de los servicios de comunicaciones electrónicas previstos con la prestación de otros servicios a través de la misma infraestructura física.*

f) *La disponibilidad de medios alternativos viables de acceso a la infraestructura de red física al por mayor facilitados por el sujeto obligado y que sean adecuados para el suministro de redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, siempre que dicho acceso se ofrezca en condiciones justas y razonables.*

g) *Garantizar que no se comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios que en dicha infraestructura realiza su titular, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37, apartados 1 y 2, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.*

Para el análisis del caso objeto de este informe debe señalarse además que la instalación de la torreta de instalaciones de telecomunicaciones se quiere llevar a cabo dentro de la zona de seguridad radioeléctrica de la estación de radio de Santorcaz, establecida por **Orden Ministerial 629/79, de 13 de agosto de 1979, sobre declaraciones de zonas de seguridad de la estación de radio de Santorcaz, en su artículo 4.**

Las zonas de seguridad radioeléctrica de las instalaciones militares se definen en la **Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional** como aquellas zonas “*situadas alrededor de las mismas, que quedan sometidas a las limitaciones que por esta Ley se establecen, en orden a asegurar la actuación eficaz de los medios de que disponga, así como el aislamiento conveniente para garantizar su seguridad y, en su caso, la de las propiedades próximas, cuando aquéllas entrañen peligrosidad para ellas*” (**artículo 3**).

El **Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional, que desarrolla la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional** establece la necesidad de recabar la autorización del Ministerio de Defensa para la instalación fija o móvil de todo tipo de emisor radioeléctrico, así como cualquier dispositivo que pueda dar origen a radiaciones electromagnéticas perturbadoras del normal funcionamiento de la instalación radio-eléctrica militar en una zona de seguridad radioeléctrica (**artículo 21**).

**b) Normativa autonómica:**

La normativa autonómica aplicable al sector de las telecomunicaciones en el concreto caso objeto de análisis es la **Ley 8/2001, de 28 de junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla –La**

**Mancha**, que tiene por objeto *“la regulación de las infraestructuras de radiocomunicación, y especialmente, de las infraestructuras de telefonía móvil con la finalidad de ordenar y planificar la distribución de las mismas en el territorio de la Comunidad Autónoma y prevenir y proteger la salud de la población y minimizar el impacto medioambiental, visual y urbanístico, que estas infraestructuras producen” (artículo 1).*

En atención a esa finalidad, esta Ley establece unos niveles máximos de exposición, las distancias de seguridad, las normas de protección ambiental y el resto de condiciones y requisitos que deben cumplir las infraestructuras de telecomunicaciones, y los concreta en sus Anexos I, II y III.

En la misma línea el **Reglamento de Suelo Rústico de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla –La Mancha** establece como requisitos sustantivos para autorizar usos de telecomunicaciones de titularidad privada en suelo rústico, la necesidad de cumplir esos niveles máximos de exposición, las distancias de seguridad, las normas de protección ambiental y resto de condiciones y requisitos establecidos en la Ley 8/2001, de 18 de junio (**artículo 29**).

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

#### **a) Inclusión de la actividad de prestación de servicios 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 prestación de servicios de telecomunicaciones 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) Análisis de la información 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 en el sector de las telecomunicaciones, en concreto relativos al régimen de intervención, la

imposición de requisitos y el derecho de ocupación del dominio público o privado para el despliegue de redes.<sup>1</sup>

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la denegación, por el Ayuntamiento de Pioz, de la solicitud de autorización para la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en uno de los Depósitos de Agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz para la prestación del servicio de acceso a Internet a este municipio.

La sujeción de la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en dominio público a un régimen de autorización debe entenderse encuadrada en el artículo 17.1.c de la LGUM<sup>2</sup>, de acuerdo con el cual se considerará que concurre el principio de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos, el número de operadores en el mercado esté limitado.

La denegación de la autorización supone una restricción al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas cuyas motivaciones deben someterse al análisis de compatibilidad con la LGUM, en virtud del principio de necesidad y proporcionalidad que debe regir todas las actuaciones de las autoridades competentes y que está contenido en su artículo 5<sup>3</sup>, según el cual, 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 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, deben ser proporcionados

---

<sup>1</sup> [26.06 Cataluña](#); [28.47 Llodio](#); [26.18 Cangas](#); [26.13 Hernani](#); [26.12 Santa Cruz de Tenerife](#); [26.06 Cataluña](#); [26.19 Vitoria](#); [26.49 Chiclana](#); [26.45 Jaén](#); [26.57 Telecomunicaciones Antenas WIFI Pinoso](#); [28.63 Telecomunicaciones. Acceso a red de fibra óptica](#)

<sup>2</sup> **Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.**

*"1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*(...)*

*c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado."*

<sup>3</sup> **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 interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>3</sup> 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."*

a la razón invocada y no debe haber otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica.

En relación con la aplicación de este principio a este tipo de casos sobre el despliegue de redes de telecomunicaciones, esta Secretaría considera, en línea con otros informes emitidos anteriormente, que debe tenerse en cuenta el análisis realizado al respecto en la normativa sectorial de aplicación, la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones (LGTEL) y el Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre. En concreto, de acuerdo con la normativa referida:

- Los operadores tienen el derecho de ocupar el dominio público si es necesario para el despliegue de sus redes públicas de comunicaciones electrónicas; y los titulares de éste tienen la obligación de garantizar ese acceso en condiciones neutras, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias, sin que pueda establecerse derecho exclusivo o preferente de acceso u ocupación.
- Las Administraciones Públicas titulares de infraestructuras susceptibles de ser utilizadas para el despliegue de redes, deben facilitar el acceso a las mismas a los operadores, siempre que dicho acceso no comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios de carácter público que en dichas infraestructuras realice su titular, en condiciones objetivas, de transparencia y no discriminación, y sin que pueda establecerse derecho preferente o exclusivo al acceso a las infraestructuras en beneficio de un operador determinado o de una red de comunicaciones.
- Para ello, dichas Administraciones Públicas deben atender y negociar las solicitudes de acceso a infraestructuras físicas, salvo en el caso de infraestructuras vinculadas a la defensa nacional o la seguridad pública o que tengan la consideración de críticas. Las denegaciones de acceso deben motivarse sobre la base de criterios objetivos, transparentes y proporcionados, tales como: la falta de idoneidad técnica o de espacio, los riesgos para la defensa nacional, la seguridad pública, la salud pública, la seguridad vial o la protección civil, los riesgos para la integridad y seguridad de la red o de interferencias graves, la disponibilidad de alternativas viables o garantizar que no se comprometa la continuidad y seguridad de la prestación de los servicios de carácter público que en dichas infraestructuras realice su titular.

En resumen, la normativa sectorial ha previsto determinadas consideraciones para compatibilizar el despliegue de unas redes que se consideran equipamientos de carácter básico, con la necesaria protección por las Administraciones de las razones imperiosas de interés general afectadas,



concluyendo que debe facilitarse el acceso en condiciones objetivas, de transparencia y no discriminación, salvo que se dé alguna de las circunstancias o riesgos mencionados anteriormente.

En la Resolución de Alcaldía 616/2018, de 13 de diciembre, el Ayuntamiento de Pioz reconoce que *“Las condiciones de la parcela de los depósitos de agua de Pioz pueden garantizar que en el bien de dominio público no se cree un derecho preferente o exclusivo a este operador que solicita la ocupación”*, tal y como exige el artículo 30 LGTEL.

A continuación, el Ayuntamiento identifica las circunstancias o riesgos que podrían justificar la denegación de la autorización solicitada:

- La garantía de *“los niveles máximos de exposición, las distancias de seguridad, las normas de protección ambiental y el resto de condiciones y requisitos”*, establecidos en la Ley 8/2001, de 28 de junio. Esta ley, de acuerdo con su art. 1, tiene como objeto *“la regulación de las condiciones para el establecimiento y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación, sus elementos y equipos, a fin de que su implantación no tenga efectos negativos sobre la salud de las personas y produzca el mínimo impacto sobre el medio ambiente desde el punto de vista espacial y visual.”*
- La salvaguardia del normal funcionamiento de la instalación radioeléctrica militar en cuya zona de seguridad radioeléctrica pretende el interesado ubicar la torreta de instalaciones de telecomunicaciones, circunstancia que se da por cumplida.

Estos riesgos identificados por el Ayuntamiento de Pioz pueden relacionarse con varias RIIGs a las que hacen referencia los artículos 5 y 17 LGUM, en particular, con las de salud pública, medioambiente y entorno urbano y seguridad pública.

Estas RIIGs se garantizan mediante la exigencia de una serie de requisitos (que el interesado no cuestiona). Por una parte, el proyecto debe cumplir los niveles máximos de exposición, distancias de seguridad y normas de protección ambiental establecidos en la Ley 8/2001. Por otra, se exige informe preceptivo favorable del Ministerio de Defensa.

El 6 de abril de 2019, el Ministerio de Defensa dictó resolución autorizando al interesado para la instalación de torretas en los depósitos de agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz (Guadalajara) para dar acceso a internet, tras constatar que *“el proyecto cuya autorización interesa el solicitante no afecta a la seguridad ni al funcionamiento de la Estación de Radio de Santorcaz”*.

En la medida en que el interesado cumpla determinados requisitos de niveles máximos de exposición, distancias de seguridad y protección ambiental para garantizar la salvaguardia de las RIIGs aducidas y teniendo en cuenta que en la salvaguarda del normal funcionamiento de la instalación radioeléctrica militar parece garantizada la denegación de la autorización por parte del Ayuntamiento de Pioz no se ajustaría a los principios de necesidad ni proporcionalidad en los términos previstos en el artículo 5 LGUM.

#### **IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA**

La denegación por el Ayuntamiento de Pioz de una licencia de obras para la instalación de una torreta de instalaciones de telecomunicaciones en uno de los Depósitos de Agua del Plan Especial de Infraestructuras de Pioz debe fundarse en la salvaguarda de una RIIG de acuerdo con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM.

Además debe recordarse que, de acuerdo con la LGTEL, en caso de discrepancias entre las partes respecto al acceso a las infraestructuras para el despliegue de redes, puede presentarse conflicto sobre el acceso y sobre las condiciones del acceso ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que emitirá dictamen vinculante sobre los extremos objeto del conflicto.

A lo largo de este procedimiento, remitido el caso a la autoridad competente a través del punto de contacto de Castilla–La Mancha, no se ha recibido propuesta de actuación al respecto.

Madrid, 13 de febrero de 2020

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO