

## INFORME LGUM 1/2024, EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INFORMACIÓN DE OBSTÁCULOS O BARRERAS A LA UNIDAD DE MERCADO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (28/24001 Red Fibra Óptica Almendralejo)

Ref. LGUM/28/01/24

### 1. ANTECEDENTES

Con fecha 2 de enero de 2024 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) escrito presentado por la representación de un operador económico, aportando información sobre obstáculos o barreras a la libertad de establecimiento en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en lo sucesivo, LGUM), en el ámbito de la instalación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y prestación de servicios de telecomunicaciones en la localidad de Almendralejo (Badajoz).

El 3 de enero de 2024, la SECUM dio traslado a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o Agencia) del escrito de información presentado y de toda la documentación que obra en el citado expediente, en su condición de punto de contacto (PUC) en la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que formulara las observaciones previstas en el artículo 28 de la LGUM.

En particular, del análisis por este PUC de la documentación suministrada por la interesada se pueden extraer antecedentes de hecho de interés para el análisis del asunto:

- Con fecha 30 de agosto de 2023, la interesada presentó una solicitud de licencia de canalización de fibra óptica en camino público municipal denominado “Camino de la Zarza de Alange” del municipio de Almendralejo.
- Tras diversos trámites, entre ellos, el requerimiento de subsanación formulado por la autoridad competente a la interesada (el cual fue atendido con fecha 14 de septiembre de 2023 adjuntando los planos del trazado de la canalización de fibra óptica, junto con justificante de pago de tasas), con fecha 19 de octubre de 2023, el Ayuntamiento de Almendralejo emitió Decreto 2023/8463 denegando la licencia solicitada, en base al informe técnico emitido al respecto, en el cual se establecía que:

*“El trazado de la canalización de fibra óptica proyectada discurre por el camino público municipal denominado “Camino de la Zarza de Alange”, inscrito con número de matrícula 03-07031810 en el Catálogo de Caminos Públicos, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Badajoz, el 12 de diciembre 2006.*

*La Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, en su artículo 198. Instalaciones subterráneas y aéreas, prescribe en su literalidad: “1. Las redes de agua, saneamiento, gas, teléfono, electricidad y demás instalaciones o servicios no podrán discurrir bajo la superficie del camino o anclarse a sus estructuras, salvo en supuestos de excepcional dificultad de paso o cruce imprescindible y cuando existan circunstancias que no hagan procedente otra solución alternativa. En ningún caso podrán colocarse arquetas de registro dentro de la calzada y arcones del camino”.*



FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 1/13
VERIFICACIÓN	PK2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



La interesada considera que la resolución emitida supone un obstáculo o barrera incompatible con el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos a la luz de los principios establecidos en la LGUM y en los artículos 45 y 49.4 de la LGTEL.

## 2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la concreta materia sobre la que recae el presente procedimiento de información, se citan a continuación, algunos de los principales referentes normativos de aplicación.

De acuerdo con lo expresado en el artículo 149.1 de la Constitución española, entre las competencias exclusivas del Estado se encuentra:

*“21º. [...] régimen general de comunicaciones;...correos y telecomunicaciones...”*

Asimismo, en cuanto las competencias transversales establecidas en el citado artículo 149.1:

*“1º. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (...)*

*13º. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.”*

Partiendo de esta base y de las Directivas comunitarias relacionadas con las telecomunicaciones, se aprobó la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTEL), que establece en el punto IV del Preámbulo:

*“[...]relativo a las obligaciones de servicio público y derechos y obligaciones de carácter público en la instalación y explotación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas obliga a las Administraciones públicas a que el planeamiento urbanístico prevea la necesaria dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y garantiza, de acuerdo con la citada Directiva BBCost, el derecho de acceso de los operadores a infraestructuras de Administraciones públicas y a infraestructuras lineales como electricidad, gas, agua, saneamiento o transporte, estableciendo, con carácter general, un régimen de declaración responsable en relación con los despliegues, reduciendo los tiempos de respuesta y las cargas administrativas relacionadas con los mismos.*

*[...]En la presente ley se incluyen mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y las Administraciones Públicas, dirigidos a facilitar y fomentar la instalación y explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Así, el conjunto de Administraciones públicas debe facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial [...]”*

En igual sentido, en su artículo 2.1 establece que *“las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia”*. Para ello, el artículo 3 relaciona en su apartado a) como objetivo y principio:

*“Fomentar la competencia efectiva y sostenible en los mercados de telecomunicaciones para potenciar al máximo los intereses y beneficios para las empresas y los consumidores, principalmente en términos de bajada de los precios, calidad de los servicios, variedad de elección e innovación, teniendo debidamente en cuenta la variedad de condiciones en cuanto a la competencia y los consumidores que existen en las distintas áreas geográficas, y velando por que no exista falseamiento ni restricción de la competencia en la explotación de redes o en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, incluida la transmisión de contenidos”*.

Por su parte, y según el artículo 5.1 de esta misma Ley, será en régimen de libre competencia la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas con las limitaciones establecidas en esta ley y en su normativa de desarrollo, si bien, para ello los operadores económicos, ya

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 2/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



sean personas físicas o jurídicas, deberán estar inscritas en el Registro de operadores, creado según lo especificado en el artículo 7 de la norma, una vez establecidos como operadores.

El artículo 44 de la LGTEL reconoce el derecho a ocupar la propiedad privada por los operadores:

*“1. Los operadores tendrán derecho, en los términos de este capítulo, a la ocupación de la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesaria para la instalación, despliegue y explotación 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 explotación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa de paso para la instalación, despliegue o explotación de infraestructura de redes públicas de comunicaciones electrónicas. En ambos casos tendrán la condición de beneficiarios en los expedientes que se tramiten, conforme a lo dispuesto en la legislación sobre expropiación forzosa [...]”.*

El artículo 45 de la LGTEL contempla el derecho de los operadores a ocupar el dominio público para el ejercicio de su actividad:

*“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”.*

Con respecto al establecimiento de condicionantes que limiten la libertad de instalación o uso de las infraestructuras de telecomunicaciones el artículo 49 de la LGTEL dispone lo siguiente:

*“1. La Administración General del Estado y las demás 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 y recursos asociados coadyuvan a la consecución de un fin de interés general, constituyen equipamiento de carácter básico y su previsión en los instrumentos de planificación urbanística tiene el carácter de determinaciones estructurales. Su instalación y despliegue constituyen obras de interés general.*

*3. La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán, en todo caso, contemplar la necesidad de instalar y explotar redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y reconocer el derecho de ocupación del dominio público o la propiedad privada para la instalación, despliegue o explotación de dichas redes y recursos asociados de conformidad con lo dispuesto en este título.*

*4. La normativa elaborada por las Administraciones públicas que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para permitir, impulsar o facilitar la instalación o explotación de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación o explotación de redes y recursos asociados 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.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 3/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación territorial o urbanística 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 por razones de medio ambiente, seguridad pública u ordenación urbana y territorial e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.*

*Las Administraciones públicas contribuirán a garantizar y hacer real una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores dedican 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 ordenadas desde el punto de vista territorial”.*

Por otro lado, conviene tener en cuenta lo expresado en el artículo 49, apartado 5 y 6.b) de la LGTEL:

*“5. La normativa elaborada por las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias que afecte a la instalación o explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán cumplir con lo dispuesto en la normativa sectorial de telecomunicaciones. En el ejercicio de su iniciativa normativa, cuando esta afecte a la instalación o explotación 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. La normativa elaborada por las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias que afecte a la instalación y explotación de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán cumplir, al menos, los siguientes requisitos:*

*[...] b) prever un procedimiento rápida, sencillo, eficiente y no discriminatorio de resolución de las solicitudes de ocupación, que no podrá exceder de cuatro meses contados a partir de la presentación de la solicitud, salvo en caso de expropiación. No obstante lo anterior, la obtención de permisos, autorizaciones o licencias relativas a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad, las Administraciones públicas concederán o denegarán los mismos dentro de los tres meses siguientes a la fecha de recepción de la solicitud completa. Excepcionalmente, y mediante resolución motivada comunicada al solicitante tras expirar el plazo inicial, este plazo podrá extenderse un mes más, no pudiendo superar el total de cuatro meses desde la fecha de recepción de la solicitud completa. La Administración Pública competente podrá fijar unos plazos de resolución inferiores”.*

Con respecto a la exigencia de licencias o autorizaciones previas a las obras, instalaciones o funcionamiento de la actividad, el artículo 49.9 dispone:

*“Para la instalación o explotación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas y recursos asociados en dominio privado no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, instalaciones, de funcionamiento o de actividad, de carácter medioambiental ni obras de clase similar o análogas, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural declarada por las autoridades competentes o cuando ocupen una superficie incluida dentro del vallado de la estación o instalación o, tratándose de instalaciones de nueva construcción, tengan impacto en espacios naturales protegidos.*

*Para la instalación o explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas fijas o de estaciones o infraestructuras radioeléctricas y sus recursos asociados en dominio privado distintas de las señaladas en el*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 4/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las Administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de obras, 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 voluntariamente o 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.*

*Para la instalación y despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados que deban realizarse en dominio público, las Administraciones públicas podrán establecer, cada una en el ámbito exclusivo de sus competencias y para todos o algunos de los casos, que la tramitación se realice mediante declaración responsable o comunicación previa [...].*

*El plan de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderá aprobado si, transcurrido el plazo máximo de tres meses desde su presentación, la Administración Pública competente no ha dictado resolución expresa. La Administración Pública competente podrá fijar un plazo de resolución inferior [...]”.*

Por último, el acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas se encuentra regulado en el artículo 52 de la LGTEL, en los siguientes términos:

*“1. Los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas podrán acceder a las infraestructuras susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas para la instalación o explotación de redes de alta y muy alta capacidad, en los términos indicados en el presente artículo.*

*2. 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.*

*No se estará obligado a negociar el acceso en relación con aquellas infraestructuras vinculadas con la seguridad nacional, la defensa nacional o la seguridad pública, o cuando tengan la consideración de críticas en virtud de la Ley 8/2011, de 28 de abril [...].*

*3. Son sujetos obligados los siguientes propietarios, gestores o titulares de derechos de utilización de infraestructuras físicas susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad:*

*a) operadores de redes que proporcionan una infraestructura física destinada a prestar un servicio de producción, transporte o distribución de:*

*[...] 2º. Electricidad, incluida la iluminación pública;*

*b) operadores que instalen o exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas disponibles para el público;*

*[...] Los sujetos obligados deberán atender y negociar las solicitudes de acceso a su infraestructura física al objeto de facilitar el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de alta o muy alta capacidad [...].*

*4. 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,*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 5/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*cámaras de acceso, bocas de inspección, distribuidores [...]. 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.*

*5. En particular, se garantiza que los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tengan derecho a acceder, en los términos establecidos en la normativa europea, a cualquier infraestructura física controlada por las Administraciones públicas que sea técnicamente apta [...]. Las autoridades públicas satisfarán todas las solicitudes razonables de acceso en el marco de unas condiciones justas, razonables, transparentes y no discriminatorias [...].*

*6. El acceso a dichas infraestructuras para la instalación o explotación de una red no podrá ser otorgado o reconocido mediante procedimientos de licitación.*

*Las Administraciones públicas titulares de las infraestructuras a las que se hace referencia en este artículo tendrán derecho a establecer las compensaciones económicas que correspondan por el uso que de ellas se haga por parte de los operadores.*

*7. Cualquier denegación de acceso deberá justificarse de manera clara al solicitante, en el plazo máximo de dos meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud de acceso completa, exponiendo los motivos en los que se fundamenta. La denegación deberá basarse 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 y muy alta capacidad. Los motivos de denegación basados en la falta de adecuación técnica de la infraestructura serán determinados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital mediante orden, previo informe del departamento ministerial con competencia sectorial sobre dicha infraestructura;*

*[...] 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 [...].”*

Tales medidas son reconocidas en 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 capacidad. En él se prevé que la denegación de licencias habrá de estar debidamente justificada sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.

También se ha de tener en cuenta la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que en su artículo 4 establece los diferentes tipos de estas vías:

*“1. Las vías pecuarias se denominan, con carácter general: cañadas, cordeles y veredas.*

*a) Las cañadas son aquellas vías cuya anchura no exceda de los 75 metros.*

*b) Son cordeles, cuando su anchura no sobrepase los 37,5 metros.*

*c) Veredas son las vías que tienen una anchura no superior a los 20 metros.*

*2. Dichas denominaciones son compatibles con otras de índole consuetudinaria, tales como azagadores, cabañeras, caminos ganaderos, carreradas, galianas, ramales, traviesas y otras que reciban en las demás lenguas oficiales españolas”.*

Con respecto a las diferentes ocupaciones de las vías pecuarias, señalar que el artículo 14 hace referencia a las ocupaciones temporales. En concreto, en dicho precepto se dispone que “*Por razones de interés público y, excepcionalmente y de forma motivada, por razones de interés particular, se podrán autorizar ocupaciones*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 6/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de carácter temporal, siempre que tales ocupaciones no alteren el tránsito ganadero, ni impidan los demás usos compatibles o complementarios de aquél”. Continúa el citado artículo indicando que “En cualquier caso, dichas ocupaciones no podrán tener una duración superior a los diez años, sin perjuicio de su ulterior renovación. Serán sometidas a información pública por espacio de un mes y habrán de contar con el informe del Ayuntamiento en cuyo término radiquen”.

A su vez, el artículo 17 regula los usos complementarios de las vías pecuarias:

*“1. Se consideran usos complementarios de las vías pecuarias el paseo, la práctica del senderismo, la cabalgada y otras formas de desplazamiento deportivo sobre vehículos no motorizados siempre que respeten la prioridad del tránsito ganadero.*

*[...] 3. Cuando algunos usos en terrenos de vías pecuarias puedan suponer incompatibilidad con la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio, especies protegidas y prácticas deportivas tradicionales, las Administraciones competentes podrán establecer determinadas restricciones temporales a los usos compartidos”.*

Según la Disposición final tercera, “Corresponde al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo de esta Ley”. En base a ello, se ha de mencionar la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura. En su artículo 5.2.d) define a la vías pecuarias del siguiente modo: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, son las rutas o itinerarios por donde discurre o ha venido discurrendo tradicionalmente el tránsito ganadero”.

El artículo 192 de la Ley 6/2015 regula el uso general de los caminos:

*“1. Por su condición de bienes de dominio público, los caminos rurales son de libre tránsito y como tales deben ser utilizados conforme a criterios de buen uso y, en especial, los de obligatoriedad de no abandonar su trazado para invadir propiedades colindantes; cerrar las cancelas que pudieran existir para el control del ganado; respetar la fauna, la flora, y las propiedades colindantes; evitar la contaminación acústica; no arrojar escombros o basuras; no encender fuego ni arrojar colillas encendidas, así como, en general, evitar cualquier conducta contraria al ordenamiento jurídico vigente.*

*[...] 3. En ningún caso podrán abrirse ramales privados desde caminos públicos sin la preceptiva autorización de la Administración titular del camino, la cual deberá contemplar necesariamente las medidas que eviten los aportes incontrolados de agua y arrastres al camino procedentes del ramal que se construya o que sean consecuencia del mismo.*

*4. Los cerramientos de parcelas o fincas colindantes con los caminos rurales no podrán invadir sus límites, respetándose en todo caso la zona de protección establecida”.*

Asimismo, interesa traer a colación lo preceptuado en el artículo 193:

*“1. Las Administraciones Públicas titulares estarán obligadas y facultadas para aprobar las normas y dictar los actos que, en aplicación y desarrollo de la presente ley, sean necesarios para ordenar y regular el uso adecuado de los caminos dentro del ámbito de sus competencias.*

*2. En el caso de los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales las normas y demás actos precisos serán aprobados o dictados por el órgano competente, y con el quórum que en su caso establezca la legislación de régimen local.*

*En el caso de la Administración autonómica el desarrollo reglamentario podrá realizarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno”.*

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 7/13
VERIFICACIÓN	PK2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



El artículo 196 regula otros usos y aprovechamientos, en los siguientes términos:

*“1. Sobre los bienes del dominio público viario no existen más derechos que los de circulación o tránsito, en las condiciones establecidas en esta ley.*

*2. La realización de otros usos o aprovechamientos en el dominio público viario sólo será posible siempre que resulten por su naturaleza de necesaria ubicación en el mismo, sean compatibles con la circulación o tránsito y no limiten su seguridad y comodidad.*

*En la plataforma de los caminos no serán admisibles más usos y aprovechamientos que los imprescindibles para accesos y cruces a distinto nivel de conducciones y vías de paso peatonal o rodado. Sólo excepcionalmente se permitirán ocupaciones temporales o indefinidas cuando resulten imprescindibles para trabajos, obras o servicios que no permitan otra solución alternativa.*

*3. Los usos y aprovechamientos previstos en el apartado anterior sólo podrán efectuarse previa autorización expresa de la Administración titular de la vía.*

*Las autorizaciones o concesiones que se otorguen para dichos usos o aprovechamientos, sus elementos funcionales y demás bienes del dominio público viario, se sujetarán a las condiciones que la Administración titular discrecionalmente señale para la defensa y correcto funcionamiento de dichos bienes, cuyos aspectos generales se regulan en la siguiente Subsección”.*

Por último, el artículo 198 de la Ley 6/2015 hace referencia, concretamente, a las instalaciones subterráneas y aéreas:

*“1. Las redes de conducción de agua, saneamiento, gas, teléfono, electricidad y demás instalaciones o servicios no podrán discurrir bajo la superficie del camino o anclarse a sus estructuras salvo en supuestos de excepcional dificultad de paso o cruce imprescindible y cuando existan circunstancias que no hagan procedente otra solución alternativa.*

*En ningún caso podrán colocarse arquetas de registro dentro de la calzada y arcenes del camino [...]”.*

### 3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La LGUM<sup>1</sup> tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

El artículo 2 de la LGUM<sup>2</sup> determina el ámbito de aplicación de esta Ley, que incluye el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

<sup>1</sup> Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

<sup>2</sup> “Artículo 2. Ámbito de aplicación.

1. Esta ley será de aplicación al acceso a actividades económicas que se prestan en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

2. Quedan excluidas del ámbito de aplicación de esta ley las materias del ámbito tributario”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 8/13
VERIFICACIÓN	PK2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término «actividad económica» como:

*“[...] 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. No se incluyen dentro de este concepto las actividades relativas a la reserva o al ejercicio de potestades públicas, jurisdiccionales o administrativas ni la regulación de las relaciones laborales por cuenta ajena o asalariadas”.*

La instalación de las infraestructuras necesarias para la canalización y para la instalación de redes de fibra óptica por parte de un operador económico se considera una actividad económica que entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM.

En el caso que nos ocupa, habrá de analizarse, en el marco del presente procedimiento de información promovido al amparo del artículo 28 de la LGUM, si el Decreto del Ayuntamiento de Almendralejo, por el que se deniega la autorización de las infraestructuras de canalización de fibra óptica constituye o no un obstáculo a la ejecución del proyecto de despliegue de redes de telecomunicaciones incompatible con principios establecidos en la LGUM.

Se ha de señalar, con carácter previo, que este punto de contacto, al igual que la SECUM, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en otros casos similares en expedientes anteriores en relación con el medio de intervención administrativa y el establecimiento de requisitos sobre el despliegue de redes de comunicaciones electrónicas. De igual modo, la CNMC también ha emitido informes al respecto<sup>3</sup>.

Conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas (entre ellas, las entidades locales) están obligadas a observar en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, simplificación de cargas y transparencia. Así mismo, tales principios, entre otros, vienen recogidos en el artículo 49.5 de la LGTEL. De este modo, el actuar las Administraciones Públicas debe velar por la observancia de dichos principios, especialmente cuando sus actos o actuaciones llevan aparejado un efecto directo o indirecto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

En particular, según el apartado 9.2 de la LGUM, las Administraciones Públicas garantizarán el cumplimiento de tales principios, entre otras, en las siguientes disposiciones y actos:

*“a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

*b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

<sup>3</sup> Entre los expedientes tramitados por la SECUM, los últimos relacionados con las telecomunicaciones han sido:

[26-0317 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica. Oviedo.](#)

[26-0313 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica. Biescas.](#)

[26-0310 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica. Antequera.](#)

[28-0295 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica. Loiu.](#)

[28-0294 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica Turre.](#)

[28-0293 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica Las Cabezas de San Juan.](#)

Se pueden consultar otros expedientes en la web de la SUM, en el [sector CNAE: J – Información y comunicaciones](#).

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 9/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



[...] d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

[...] f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos”.

En este caso, la actuación administrativa objeto del presente expediente es el Decreto emitido por la autoridad competente denegando la licencia para llevar a cabo la canalización proyectada, al considerar que, según la documentación presentada y el informe técnico desfavorable, el trazado proyectado discurre por un camino público municipal, inscrito como tal en el Catálogo de Caminos Públicos, con la denominación de “Camino de la Zarza de Alange” y número de matrícula 03E07031810 (publicado en BOP de Badajoz el 12 de diciembre de 2006).

La LGUM establece la obligación de examinar bajo el principio de necesidad y proporcionalidad todas las actuaciones que supongan una limitación al acceso o al ejercicio de una actividad económica.

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM<sup>4</sup>, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad habrán de estar motivados en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>5</sup> de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (en adelante, Ley 17/2009), debiendo existir un nexo causal y coherencia entre las medidas adoptadas con las razones que justifican su exigencia, y además, habrán de ser proporcionadas de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

A tales efectos, no basta invocar la existencia de una «razón imperiosa de interés general», sino que ha de acreditarse que la actuación o medida concreta resulta adecuada a la finalidad perseguida, y que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado de un modo menos gravoso para el desarrollo de la actividad económica. Así pues, se ha de tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 17.1 de la LGUM, según el cual:

---

<sup>4</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, 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, 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 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.

3. La necesidad y proporcionalidad de los límites o requisitos relacionados con el acceso y el ejercicio de las profesiones reguladas se evaluará de conformidad con el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones”.

<sup>5</sup> “Artículo 3.11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada por 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.”

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 10/13
VERIFICACIÓN	PK2jm4222BWFVUN3EHEA8XTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*“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 con rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:*

*[...] b) Respecto a las 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 y 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.*

*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 o tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.*

En los procedimientos de concesión de licencias en materia de telecomunicaciones cabe tener presente que, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la LGTEL, los operadores económicos tienen derecho a la ocupación de la propiedad privada (cuando resulte estrictamente necesario para la instalación, despliegue y explotación de la red en la medida prevista en el proyecto técnico presentado y siempre que no existan otras alternativas técnica o económicamente viables), así como 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. Es más, al considerar la expansión de las redes de comunicaciones de fibra óptica como un fin de interés general, la LGTEL contempla medidas para salvaguardar a los operadores económicos inscritos en el registro gestionado a tal efecto por la CNMC y previsto en el artículo 7 de la norma. Así, en base a la legislación básica estatal, el titular del dominio público garantizará el acceso de todos los operadores a dicho dominio en condiciones neutrales, objetivos, transparentes, equitativas y no discriminatorias, sin que en ningún caso pueda establecerse derecho preferente alguno de acceso y ocupación de dicho dominio público en beneficio de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas.

La exigencia de autorización para la ocupación del dominio público estaría plenamente justificada en base a lo dispuesto en el artículo 17.1.c) de la LGUM.

Con respecto a la motivación de la resolución denegatoria, cabe mencionar lo expresado en la propia LGTEL a este respecto. Así, la norma prevé en su artículo 49.4 determinados supuestos en los que se podría impedir la ocupación del dominio público, entre los que se encuentran razones relacionadas con el medio ambiente, la seguridad pública o la ordenación urbana y territorial. Ahora bien, en caso de denegar el acceso al dominio público a los operadores la Administración pública debe, según el precepto indicado, indicar posibles alternativas, las cuales deben garantizar “*el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones*”.

Además, cabe recordar que existe otro mecanismo de protección de los operadores económicos previsto en el artículo 50.5.de la LGTEL que determina la obligatoriedad de solicitar un informe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con carácter previo a la emisión de una resolución que deniegue o imposibilite la instalación de la infraestructura de red o recursos asociados que cumpla los parámetros y requerimientos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las distintas redes y servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en el apartado 5 del artículo 49, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural”.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFAE	23/01/2024	PÁGINA 11/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



En el supuesto que nos ocupa no se habría solicitado el preceptivo informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital antes de dictarse la resolución denegatoria, tal y como establece el artículo 50.5 LGTEL.

Por otra parte, con arreglo a lo exigido a la LGUM, la referida denegación, para ser ajustada a derecho, habría de estar fundamentada en una razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 que, en aplicación de la normativa básica estatal en materia de telecomunicaciones, pudiera justificar la limitación al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

A este respecto, en la fundamentación ofrecida por la autoridad competente para denegar la autorización se hace mención expresa a lo dispuesto en la normativa sectorial de la comunidad autónoma de Extremadura en materia de agricultura. En dicha legislación subyacen legítimas razones de interés público (seguridad de la circulación vial, protección del medioambiente, daños y perjuicios a la infraestructura de las vías pecuarias, etc), algunas de ellas encuadrables en RIIG del precitado artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

Además, según el artículo 196.2 de la Ley 6/2015, cabría la posibilidad, eso sí, con carácter excepcional, de que se permitan *“ocupaciones temporales o indefinidas cuando resulten imprescindibles para trabajo, obras o servicios que no permitan otra solución alternativa”*; tal permiso se debe conceder por autorización expresa de la Administración titular de la vía pecuaria, según el artículo 196.3.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, las canalizaciones de fibra óptica son consideradas equipamientos de carácter básico y prestarían un servicio de interés general. Y, según lo argumentado por la interesada, la línea de canalización trazada discurriría paralela al camino público, ocupando su arcén, y partiría de una arqueta ya existente, situada en parcela privada, hasta alcanzar gaseoducto de empresa energética, sin ocupar en ningún caso el subsuelo del camino.

Asimismo, en términos de proporcionalidad, la Administración ha de ofrecer alternativas viables que permitan que el operador pueda llevar a cabo dicha instalación, garantizando el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones. Ello induce a considerar que la actuación de la autoridad competente, en el presente caso, se trata de un supuesto de aplicación restrictiva de las normas sectoriales, susceptible de entrañar una afectación al acceso y/o ejercicio de la actividad económica por el operador económico. En su lugar, se podía haber optado por una interpretación más flexible y menos restrictiva o distorsionadora que permitiera al operador económico informante ampliar su red de telecomunicaciones en el precitado término municipal; siendo ésta una actuación favorecedora del ejercicio de las actividades económicas, y con la que, además, se otorgaría un tratamiento análogo al concedido a aquellos operadores que ya poseen infraestructuras similares en la zona inicial y final del trazado de red proyectado.

Para finalizar, en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 LGUM, puede resultar de interés abordar, en el seno de los mecanismos de cooperación interadministrativa (conferencias sectoriales), el análisis de las distorsiones que de forma repetida se están produciendo en el mercado de instalación de las infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y de prestación de servicios de telecomunicaciones.

De igual modo, se podría sopesar también la conveniencia de informar a la Comisión Local para la Mejora Regulatoria de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios, a fin de que se puedan adoptar medidas tendentes a la eliminación de los obstáculos detectados en el ámbito de este subsector.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 12/13
VERIFICACIÓN	Pk2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## 5. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, este punto de contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica en el sentido del artículo 5 de la LGUM debe ser necesaria y proporcionada, y debe estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, debiendo razonarse su proporcionalidad, acreditando la inexistencia de otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad afectada, en el caso en que insista en su mantenimiento.
- Así pues, en los procedimientos de otorgamiento de licencia en materia de telecomunicaciones habrán de considerarse los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM, así como lo dispuesto en la normativa sectorial de aplicación. Asimismo, en el presente caso habrá de atenderse también a lo dispuesto por la legislación en materia de vías pecuarias, en el sentido señalado *ut supra*.
- Por último, puede ser oportuno trasladar a la conferencia sectorial correspondiente el análisis de las distorsiones detectadas en el mercado de instalación de las infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y de prestación de servicios de telecomunicaciones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 LGUM. Adicionalmente, cabría plantear la posibilidad de que también se pueda informar a la Comisión Local para la Mejora Regulatoria de la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios.

Es todo cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a consideración de esa Secretaría para la Unidad de Mercado.

En Sevilla, a la fecha de la firma digital  
PUNTO DE CONTACTO PARA LA UNIDAD DE MERCADO EN ANDALUCÍA  
AGENCIA DE LA COMPETENCIA Y DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA DE ANDALUCÍA  
La Dirección de la Agencia

P.S. El Secretario General (Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno)<sup>6</sup>

Luis Panea Bonafé

---

<sup>6</sup> Acuerdo de 25 de abril de 2023, del Consejo de Gobierno, mediante el que se complementa el Acuerdo de 18 de octubre de 2022, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suplencia de la persona titular de la Dirección de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía.

FIRMADO POR	LUIS PANEA BONAFE	23/01/2024	PÁGINA 13/13
VERIFICACIÓN	PK2jm4222BWFVUN3EHEA8XXTPV7KPA	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	