

INFORME LGUM 18/2025, 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 (28/25023 Contratación pública. Servicio radiodifusión DAB+. Baleares)

Ref. LGUM/28/18/25

1. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de octubre de 2025 se recibió en la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) un escrito presentado por la representación de AXION INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIONES, S.A.U. (“Axión”), a través del cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 28 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), derivados de los pliegos de un procedimiento de contratación pública relativo a la prestación de servicios de difusión DAB+ en Baleares.

Con fecha 3 de noviembre de 2025, la SECUM dio traslado de la información y documentación presentada a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su calidad de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones oportunas conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

En su escrito, la entidad informante considera que determinadas obligaciones previstas en los apartados 3.5 y 3.10 del Pliego de Prescripciones Técnicas para la prestación de servicios de difusión en DAB+ y auxiliares de programas del ensemble MF-BAL en Illes Balears, en el marco del concurso convocado el 25 de junio de 2025 por la Agencia Balear de Digitalización, Ciberseguridad y Telecomunicaciones (IB Digital), constituyen obstáculos injustificados para el acceso y ejercicio de la actividad económica, contraviniendo los principios de la LGUM y la Ley 13/2022, General de Comunicación Audiovisual.

En concreto, la entidad alega que las obligaciones contenidas en dichos apartados —relativas a la prestación de servicios de transporte de programas a nuevos entrantes hasta el máximo de la capacidad del ensemble, sin coste adicional (apartado 3.5), y a la autorización de uso de servicios de multiplexación, contribución, distribución, difusión y control a terceros también sin coste adicional (apartado 3.10), salvo el servicio de codificación, que habría de ofertarse a precio proporcional— constituyen una restricción injustificada y discriminatoria al acceso y ejercicio de la actividad económica, al carecer de la debida justificación por motivos imperiosos de interés general.

2. CONTEXTO NORMATIVO SECTORIAL

Atendiendo a la materia particular sobre la que versa el presente procedimiento de información, se cita a continuación, sin ánimo de exclusividad, la siguiente normativa aplicable.



FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025
		PÁG. 1/13



2.1. Normativa estatal

Debe tenerse en cuenta el artículo 139.2 de la Constitución Española, que establece que *“ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español”*. Asimismo, el artículo 149.1.27.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las *“normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”*.

En ejercicio de esta competencia estatal se aprobó la [Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual](#) (en adelante, LGA), cuyo objeto es regular la comunicación audiovisual de ámbito estatal (art. 1.1). Y el apartado 2 del mismo artículo precisa que dicha ley fija las normas básicas para la prestación del servicio de comunicación audiovisual autonómico y local, respetando las competencias autonómicas y locales en sus respectivos ámbitos.

El artículo 2 incluye diversas definiciones de interés para la presente materia, entre otras:

- “Servicio de comunicación audiovisual radiofónico”: servicio que consiste en la audición simultánea de programas y contenidos sonoros, mediante cualquier soporte tecnológico (art. 2.7).
- “Múltiple o múltiplex”: señal compuesta para transmitir en una frecuencia radioeléctrica determinada y, mediante tecnología digital, incorporar señales de varios servicios audiovisuales (art. 2.21).

El artículo 26 regula la concesión de licencias mediante concurso público, estableciendo que:

“1. Las licencias disponibles de la misma naturaleza e idéntico ámbito deberán ser otorgadas mediante concurso de forma simultánea, en el marco de la planificación de espectro radioeléctrico realizada por el Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.

2. El procedimiento del concurso para el otorgamiento de licencias deberá:

- a) Regirse por los principios de publicidad, transparencia y competencia.*
- b) Prever la instrucción del procedimiento por un órgano distinto del que resuelve.*
- c) Resolverse mediante resolución motivada, en el plazo máximo de doce meses desde su convocatoria.*

3. Las bases de la convocatoria del concurso serán aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta del departamento ministerial competente en el caso de las licencias de ámbito estatal, y por la autoridad audiovisual competente en el caso de las licencias de ámbito autonómico y local. En las bases de la convocatoria se incluirán, en todo caso, la solvencia y los medios con que cuenten los concurrentes para la explotación de la licencia como criterios que habrán de ser tenidos en cuenta en la adjudicación [...]”

El artículo 72 prevé la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito autonómico, estableciendo las bases para la asignación de servicios, los modelos de gestión posibles y los límites a la participación pública en operadores privados. Reproducimos su contenido:

“1. Las Comunidades Autónomas podrán asignar servicios de comunicación audiovisual en su ámbito para la prestación del servicio público de comunicación audiovisual dentro de la capacidad de espectro radioeléctrico que les ha sido asignada, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Técnico Nacional correspondiente.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 2/13	



2. Las Comunidades Autónomas determinarán el modelo de gestión de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual entre los siguientes:

a) Prestación directa del servicio, a través de sus propios órganos, medios o entidades.

b) Prestación indirecta del servicio, conforme a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, no discriminación e igualdad de trato, a través de persona física o jurídica que estará sujeta a lo dispuesto en el presente título.

3. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas podrán acordar la transformación de la gestión directa del servicio en gestión indirecta mediante la enajenación de la titularidad de la entidad prestadora del servicio, que se realizará conforme con los principios del apartado anterior.

4. Cuando se acuerde la prestación del servicio público de comunicación audiovisual mediante gestión indirecta, las Comunidades Autónomas podrán participar en el capital social del prestador de su servicio público.

5. Las Comunidades Autónomas no podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de los titulares de licencias del servicio de comunicación audiovisual.

6. El acuerdo de prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito autonómico constituye el título fehaciente para la prestación de dicho servicio, tanto por medio de ondas hertzianas terrestres como por medio de cualquier otra tecnología, así como para su inscripción en el Registro de prestadores del servicio de comunicación audiovisual autonómico correspondiente”.

El artículo 76 contempla el régimen jurídico del servicio de comunicación audiovisual radiofónico y del servicio de comunicación audiovisual sonoro a petición.

Así, establece en su apartado 4:

“La prestación del servicio de comunicación audiovisual radiofónico mediante ondas hertzianas terrestres requerirá licencia previa otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente [...]”.

El apartado 5 exige que los prestadores se inscriban en un Registro estatal o autonómico, de carácter público.

El artículo 77.2 atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de determinar la autoridad audiovisual competente para otorgar licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual radiofónicos mediante ondas hertzianas terrestres de ámbito autonómico y local.

El artículo 78 de la Ley 13/2022, General de Comunicación Audiovisual, regula el pluralismo en el mercado de comunicación audiovisual radiofónico mediante ondas hertzianas terrestres, estableciendo una serie de límites de concentración destinados a garantizar una estructura competitiva del mercado. En concreto

“1. Ninguna persona física o jurídica podrá adquirir participaciones o derechos de voto que le permitan el control directo o indirecto de más del cincuenta por ciento de las licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual radiofónicos mediante ondas hertzianas terrestres que coincidan sustancialmente en su ámbito.

2. Ninguna persona física o jurídica podrá controlar más de cinco licencias en un mismo ámbito de cobertura.

3. Ninguna persona física o jurídica podrá adquirir participaciones o derechos de voto que le permitan el control directo o indirecto de:

a) Más de un tercio de las licencias del servicio de comunicación audiovisual radiofónico mediante ondas hertzianas terrestres de ámbito local o parcial en el conjunto del territorio nacional.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 3/13	



b) En una misma Comunidad Autónoma, más del cuarenta por ciento de las licencias del servicio de comunicación audiovisual radiofónico existentes en ámbitos en los que solo tenga cobertura una única licencia”.

Por otra parte, considerando el marco de atribución competencial recogido constitucionalmente y las Directivas comunitarias relacionadas con las telecomunicaciones, se aprobó la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel).

Dicha norma establece como premisa que las telecomunicaciones se configuran como un servicio de interés general, lo cual implica que su prestación es esencial para la sociedad y la economía, pero, dentro de un marco de libre competencia. Esto garantiza la existencia de un mercado abierto en el que pueden concurrir diversos operadores, con limitaciones únicamente establecidas por la normativa sectorial para salvaguardar dicho interés general. El artículo 2.1 de la LGTel lo proclama expresamente, asegurando también la protección de usuarios y la eficacia en el acceso a estos servicios.

El artículo 3.a) de la LGTel desarrolla como objetivo fundamental fomentar una competencia efectiva y sostenible, buscando maximizar el beneficio para empresas y consumidores en términos de precios, calidad, variedad e innovación. Se indica expresamente que deben evitarse restricciones o falseamientos de la competencia tanto en la explotación de redes como en la prestación de servicios (incluida la transmisión de contenidos). Además, se deben tener en cuenta las diferentes condiciones de competencia según el área geográfica y proteger, al mismo tiempo, los derechos de los usuarios a una oferta adecuada y sin discriminaciones.

El artículo 14 de la LGTel regula los principios generales aplicables al acceso e interconexión a redes y recursos asociados, estableciendo que los operadores de redes públicas tienen derecho y, en su caso, obligación de negociar la interconexión mutua para garantizar la interoperabilidad de los servicios y promover un mercado eficiente, competitivo y orientado al interés general. La ley consagra los principios de libre negociación, fomento de la competencia eficaz, neutralidad tecnológica, y garantía de interoperabilidad. No existen restricciones para que los operadores negocien entre sí acuerdos de acceso e interconexión. Las obligaciones y condiciones impuestas por la Administración deben cumplir con los principios de objetividad, transparencia, proporcionalidad y no discriminación. Además, se fomenta la colaboración entre operadores y se prevén mecanismos de resolución de conflictos, todo ello bajo la supervisión de las autoridades competentes:

“Artículo 14. Principios generales aplicables al acceso a las redes y recursos asociados y a su interconexión.

1. Este capítulo y su desarrollo reglamentario serán aplicables a la interconexión y a los accesos a redes públicas de comunicaciones electrónicas y a sus recursos asociados, salvo que el beneficiario del acceso sea un usuario final, de acuerdo con la definición que se da a los conceptos de acceso e interconexión en el anexo II.

2. Los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas tendrán el derecho y, cuando se solicite por otros operadores de redes de comunicaciones electrónicas, la obligación de negociar la interconexión mutua con el fin de prestar servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público, con el objeto de garantizar así la prestación de servicios y su interoperabilidad.

Las empresas, autoridades públicas o usuarios finales que suministren el acceso a una red pública de comunicaciones electrónicas a través de RLAN, cuando dicho suministro no forme parte de una actividad económica o sea accesorio respecto de otra actividad económica o un servicio público que no dependa del transporte de señales por esas redes, no estarán sujetos a la obligación de interconectar su red RLAN.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 4/13	



3. No existirán restricciones que impidan que los operadores negocien entre sí acuerdos de acceso e interconexión.

4. La persona física o jurídica habilitada para suministrar redes o prestar servicios en otro Estado miembro de la Unión Europea que solicite acceso o interconexión en España no necesitará llevar a cabo la notificación a la que se refiere el artículo 6.2 cuando no suministre redes ni preste servicios de comunicaciones electrónicas en el territorio nacional.

5. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fomentarán y, cuando sea pertinente, garantizarán, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y su normativa de desarrollo, la adecuación del acceso, la interconexión y la interoperabilidad de los servicios, y ejercerán sus responsabilidades de tal modo que se promueva la eficiencia, la competencia sostenible, el despliegue de redes de muy alta capacidad, la innovación e inversión eficientes y el máximo beneficio para los usuarios finales.

6. En particular, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital podrá imponer:

a) en casos justificados y en la medida en que sea necesario, obligaciones a los operadores que controlen el acceso a los usuarios finales para que sus servicios sean interoperables;

b) en casos justificados, cuando la conectividad de extremo a extremo entre usuarios finales esté en peligro debido a una falta de interoperabilidad entre los servicios de comunicaciones interpersonales, y en la medida en que sea necesario para garantizar la conectividad de extremo a extremo entre usuarios finales, obligaciones a los proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para que sus servicios sean interoperables. Estas obligaciones únicamente podrán imponerse cuando se den las dos circunstancias siguientes:

1.º en la medida necesaria para garantizar la interoperabilidad de los servicios de comunicaciones interpersonales, y podrán incluir, para los proveedores de dichos servicios, obligaciones proporcionadas de publicar y autorizar la utilización, modificación y redistribución de información pertinente por parte de las autoridades y de otros proveedores, o la obligación de utilizar o aplicar normas de armonización o cualesquiera otras normas europeas o internacionales pertinentes;

2.º cuando la Comisión Europea, previa consulta al ORECE y teniendo especialmente en cuenta su dictamen, haya encontrado una amenaza considerable para la conectividad de extremo a extremo entre los usuarios finales y haya adoptado medidas de ejecución para especificar la naturaleza y el alcance de cualesquiera obligaciones que puedan imponerse.

7. A su vez, y sin perjuicio de las medidas que puedan adoptarse en relación con las empresas que tengan un peso significativo en el mercado de acuerdo con lo previsto en el artículo 18, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá imponer:

a) en la medida en que sea necesario garantizar la posibilidad de conexión de extremo a extremo, obligaciones a operadores que controlen el acceso a los usuarios finales, incluida, en casos justificados, la obligación de interconectar sus redes cuando no lo hayan hecho;

b) en la medida en que sea necesario para garantizar el acceso de los usuarios finales a los servicios digitales de comunicación audiovisual televisivo o radiofónico y los servicios complementarios conexos, obligaciones a los operadores para que faciliten acceso a los interfaces de programa de aplicaciones (API) y guías electrónicas de programación (EPG), en condiciones justas, razonables y no discriminatorias.

8. Las obligaciones y condiciones que se impongan de conformidad con este capítulo serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 5/13	



9. Los operadores que obtengan información de otros, con anterioridad, durante o con posterioridad al proceso de negociación de acuerdos de acceso o interconexión, destinarán dicha información exclusivamente a los fines para los que les fue facilitada y respetarán en todo momento la confidencialidad de la información transmitida o almacenada, en especial respecto de terceros, incluidos otros departamentos de la propia empresa, filiales o asociados”.

El artículo 45 de la LGTel recoge 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”.

Es importante considerar también el [Real Decreto 1287/1999, de 23 de julio, por el que aprueba el Plan técnico nacional de la radiodifusión sonora digital terrenal](#), modificado por el [Real Decreto 802/2011, de 10 de junio](#), que actualiza su título, pasando a llamarse “Plan Técnico Nacional de la Radiodifusión Sonora Digital Terrestre”. El artículo 1 del Real Decreto 1287/1999 recoge:

“1. El servicio de radiodifusión sonora digital terrenal se explotará en las siguientes bandas de frecuencias:

a) 195 a 216 MHz (bloques 8º a 10D).

[...] Los límites espectrales de cada bloque de frecuencias se expresan en el anexo IV.

2. Los bloques de frecuencias en la banda 195 a 216 MHz se destinan, principalmente, al establecimiento de redes de frecuencia única de ámbito territorial provincial o, en su caso, insular, que se integrarán para constituir redes multifrecuencias de ámbito nacional y autonómico. La capacidad espectral excedentaria se destina a la cobertura local”.

Por último, ha de citarse la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#), cuyo artículo 1 dispone que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad entre los licitadores [...]”. Ello obedece a lo expresado en el punto III de su exposición de motivos: “El sistema legal de contratación pública que se establece persigue [...] el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad”.

2.2. Normativa autonómica

La [Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears](#). Su artículo 30 atribuye a la Comunidad Autónoma diversas competencias exclusivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución. En particular, el apartado 26 del citado artículo incluye dentro de dichas competencias la cultura, y en ella el fomento y la difusión de la creación y producción audiovisual. Del mismo modo, el artículo 70.18 reconoce competencias análogas a los Consejos Insulares.

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 6/13	



La [Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears](#) regula en su artículo 1 el régimen general de organización y funcionamiento de dicho sector.

Conforme a su artículo 2.1.b), forman parte del sector público instrumental las entidades públicas empresariales, categoría en la que se enmarca la Agencia Balear de Digitalización, Ciberseguridad y Telecomunicaciones (IB Digital). Esta entidad fue creada por la Ley 18/2016, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2017, y sus estatutos fueron aprobados por el [Decreto 45/2017, de 8 de septiembre](#).

El artículo 4 del Decreto 45/2017 asigna a IB Digital diversas funciones en materia de telecomunicaciones y emergencias, incluyendo actividades relacionadas con transporte, codificación, multiplexación, distribución, contribución, difusión y acceso a servicios audiovisuales.

El apartado b) del mismo artículo prevé expresamente que estas funciones pueden ser desempeñadas mediante contratación.

Asimismo, el artículo 13.a) atribuye al Consejo de Administración la competencia para aprobar las propuestas de pliegos y de adjudicación de los contratos sujetos a la normativa de contratación aplicable, de acuerdo con sus instrucciones internas.

La [Ley 5/2013, de 1 de octubre, audiovisual de las Islas Baleares](#) constituye la norma marco autonómica en materia audiovisual.

El artículo 1 fija un triple objeto de la norma:

- a) Regular la comunicación audiovisual en el ámbito competencial autonómico.
- b) Establecer las principales líneas de fomento de la actividad audiovisual.
- c) Organizar institucionalmente la materia audiovisual en la Comunidad Autónoma.

El artículo 3 incorpora varias definiciones relevantes, entre las que destacan:

“1. Actividad audiovisual: Toda actividad de creación, producción, promoción, exhibición, distribución y difusión llevada a cabo en el territorio de las Illes Balears por el sector audiovisual de las Illes Balears así como por personas físicas o jurídicas de fuera del territorio.

2. Servicio de comunicación audiovisual: Son aquellos servicios cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador de servicio y cuya principal finalidad es proporcionar, a través de redes de comunicación electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales.

3. Prestador del servicio de comunicación audiovisual: La persona física o jurídica que tiene el control efectivo, es decir, la dirección editorial, sobre la selección de los programas y contenidos y su organización en un canal o catálogo de programas. El arrendatario de una licencia de comunicación audiovisual tendrá la consideración de prestador de servicio”.

El artículo 19 califica los servicios comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos, conexos e interactivos como servicios de interés general. Estos servicios se enmarcan en el ejercicio del derecho a la libre expresión,

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 7/13	



a comunicar y recibir información, a la participación en la vida política y social, así como en la libertad de empresa, fomentando la igualdad y los valores democráticos (art. 19.1).

La prestación de servicios de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres requiere licencia previa otorgada mediante concurso público por la autoridad audiovisual autonómica competente (art. 19.2). Para el resto de los supuestos, es suficiente con una comunicación fehaciente y previa a la autoridad autonómica.

A continuación, se detalla este régimen jurídico y servicios de interés general previsto en la norma balear:

La licencia para la prestación de servicios audiovisuales mediante ondas hertzianas terrestres se otorga mediante concurso público, conforme a la Ley autonómica y la legislación estatal básica, supletoriamente a la normativa de patrimonio autonómica. Será el Consejo de Gobierno quien apruebe las bases del concurso y el procedimiento será determinado reglamentariamente (art. 20.6).

La licencia debe especificar el ámbito territorial de la emisión, el número de canales, el múltiplex asignado y si será en abierto o de acceso condicional mediante pago, acorde con lo dispuesto en el art. 24.1 de la Ley 7/2010. Además, la adjudicación conlleva la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico, conforme a la planificación estatal.

Las licencias audiovisuales se otorgan por un plazo de 15 años y su renovación es automática y por el mismo plazo, siempre que se cumplan los requisitos del art. 28 de la Ley 7/2010 (art. 20.3):

- Cumplimiento de las mismas condiciones para ser titular y las exigidas para el servicio.
- Inexistencia de obstáculos técnicos insalvables respecto al espectro.
- Que el titular esté al corriente en el pago de tasas.

Excepcionalmente, la renovación automática no procederá si el espectro radioeléctrico está agotado, existen terceros interesados que cumplen los requisitos y lo solicitan 24 meses antes del vencimiento, debiendo procederse en tal caso a nueva adjudicación en régimen de libre concurrencia, que debe resolverse en seis meses.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias se inicia de oficio mediante convocatoria pública. No obstante, los interesados podrán instar tal convocatoria en los términos y plazos de la normativa estatal, debiendo responderse en seis meses a la solicitud (art. 20.5).

El artículo 21 dispone que la prestación del resto de servicios audiovisuales (no sujetos a régimen de licencia) requiere comunicación previa a la autoridad correspondiente, adjuntando la documentación establecida reglamentariamente y declaración responsable de no incurrir en limitaciones por razones de orden público audiovisual. La constatación de inexactitud esencial en los datos, manifestaciones o documentos aportados determina la imposibilidad de seguir prestando el servicio, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan.

El artículo 42.1 establece, además, que el Gobierno balear deberá adoptar medidas para reducir las cargas administrativas que afecten al desarrollo de la actividad audiovisual en su territorio.

Finalmente, resulta de interés el Pliego de Prescripciones Técnicas para la prestación de servicios de difusión en DAB+ y auxiliares del *ensemble* MF-BAL en las Illes Balears, aprobado en el marco del concurso convocado el 25 de junio de 2025 por IB Digital. El apartado 2 del Pliego define el objeto del contrato, que comprende la prestación integral de servicios de contribución, cabecera (descodificación, codificación y multiplexación),

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 8/13	



distribución, difusión mediante DAB+, control del servicio, instalación y operación de equipos, mantenimiento, así como las tramitaciones administrativas e impuestos necesarios para su prestación —excepto la tasa por reserva del dominio público radioeléctrico—.

Asimismo, se establece que IB Digital será responsable de garantizar que los proveedores de contenido aporten sus señales en los puntos de entrega, exonerando a la adjudicataria de cualquier penalización derivada de incidencias ajenas a su gestión.

Los apartados siguientes del Pliego —que se analizarán más adelante— han originado la incoación del presente procedimiento de información:

“Apartado 3.5 Contribución parcial y distribución de radio

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

El servicio de distribución transportará las señales producidas por las cabeceras hasta los centros de difusión de la isla correspondiente cuya tipología no sea la de un repetidor gap-filler.

En cuanto al transporte entre las sedes de IB3 TV, IB3 Ràdio-Mallorca, IB3 Ràdio-Menorca e IB3 Ràdio-Eivissa y los principales centros de difusión en cada isla, respectivamente, la Adjudicataria deberá proporcionar cuatro servicios de transporte principal y sendos servicios redundantes mediante rutas o medios físicamente distintos. La Adjudicataria será responsable de gestionar las conmutaciones entre los servicios de transporte de datos principales y redundantes. Las conmutaciones se producirán automáticamente en caso de fallo de más de 5 segundos en el principal. La Adjudicataria será responsable de realizar el mantenimiento preventivo —de comprobación— de la disponibilidad del servicio de transporte de datos redundante, con la periodicidad que considere adecuada —al menos semestralmente—. La Adjudicataria deberá enumerar y describir en la memoria técnica los equipos encargados de la conmutación y del transporte de datos y la planificación de las tareas de comprobación de la disponibilidad del servicio de transporte de datos redundante en el plan de mantenimiento preventivo.

La Adjudicataria también deberá proporcionar dos servicios de transporte entre la sede de IB3 Ràdio-Mallorca y las cabeceras de Menorca e Ibiza-Formentera, de manera que cuando la producción del programa con desconexiones insulares en las sedes de IB3 Ràdio-Menorca o IB3 Ràdio-Eivissa se interrumpa, la producción del estudio de Mallorca se difunda por todos los centros de la isla correspondiente, mediante una conmutación automática. Este servicio se utilizará como alternativa a los circuitos anteriores cuando IB Digital o las entidades en que delegue IB Digital lo soliciten.

Los servicios de contribución y distribución deberán preservar la calidad de audio de las señales entregadas y las codificaciones realizadas en las cabeceras. El retardo máximo entre la entrega de programas de radio en las cabeceras de radio insulares y la difusión por los principales centros de difusión en cada isla respectivamente deberá ser inferior a 100 ms. En el resto de centros de difusión, no podrá ser superior a 400 ms o lo requerido por la tecnología de difusión, lo que sea menor.

[...] 3.10. Incorporación de programas de terceros en el MF-BAL

En caso de que otras entidades, adjudicatarias del uso compartido de las bandas frecuenciales destinadas al MF-BAL, quisieran incorporar posteriormente sus programas a la Red, la Adjudicataria deberá proponer a estas

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 9/13	



entidades, para los servicios de codificación en las cabeceras, un precio proporcional al ofrecido para servicios de codificación en las cabeceras de los programas objeto de este contrato.

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

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

Este informe se circunscribe a las cuestiones planteadas en relación con las obligaciones contenidas en los pliegos de contratación citados, relativas al transporte gratuito de programas para nuevos agentes y al acceso a determinados servicios técnicos —como la multiplexación, distribución o difusión— sin coste adicional, salvo la codificación (a precio proporcional), con penalizaciones por retrasos en la habilitación.

La LGUM¹ 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 LGUM² 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.

Por su parte, el anexo de esta misma Ley, en el apartado b), define el término de «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 prestación del servicio objeto del expediente, consistente en la difusión DAB+ (*Digital Audio Broadcasting Plus*) comprende la contribución, codificación, multiplexación, transporte y emisión de señales radiofónicas por ondas hertzianas terrestres, configurándose como una prestación organizada de servicios en el mercado, independientemente de que la preste una entidad pública o privada. Así, entra en el concepto de "actividad económica" tal y como lo define la LGUM.

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

² «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	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 10/13	



Cabe señalar, con carácter previo, que este Punto de Contacto (PUC), al igual que la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), han tenido ocasión de pronunciarse en otros expedientes análogos sobre servicios e instalaciones radioeléctricos³.

En el marco del presente procedimiento de información, incoado al amparo del artículo 28 de la LGUM, el análisis debe centrarse en determinar si las exigencias contempladas en los apartados 3.5 y 3.10 del Pliego de prescripciones técnicas del contrato objeto de este procedimiento constituyen o no una barrera injustificada al acceso y ejercicio de actividades económicas a la luz de los principios de la LGUM.

La entidad informante alega que las citadas obligaciones:

- Imponen una carga económica injustificada, incierta y difícilmente cuantificable para el adjudicatario, al obligarle a asumir sin compensación los costes de acceso de nuevos usuarios, lo que constituye una barrera a la libre concurrencia y puede afectar a la solvencia técnica y económica requerida.
- Carecen de justificación razonada en motivos imperiosos de interés general, como exige la LGUM y la LGA.
- Son discriminatorias, pues solo afectan al adjudicatario en beneficio gratuito de potenciales nuevos operadores.
- Resultan desproporcionadas, existiendo alternativas menos restrictivas y más equitativas, tales como sistemas de tarifas por uso, revisión contractual en caso de nuevos usuarios o compensaciones adecuadas.

La entidad informante aporta referencias a licitaciones de RTVE y RTVM, en las que el acceso de terceros a servicios o capacidad del múltiple se realiza en condiciones negociadas y remuneradas al operador, reflejando con ello una práctica sectorial fundamentada en la compensación, en el equilibrio entre la apertura a terceros y el derecho del adjudicatario a una compensación y a organizar su oferta económica en concurrencia leal.

Conviene indicar que conforme al artículo 9 de la LGUM, todas las administraciones públicas 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, según su apartado 2.c), las autoridades competentes garantizarán estos principios también en “La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos”.

En el caso que nos ocupa, en primer lugar, el apartado 3.5 (Contribución parcial y distribución de radio) establece que “los servicios de transporte correspondientes deberán ser ampliables con nuevos programas de

³ Sobre esta materia concreta cabría citar los expedientes de la SECUM:

[26-0251 CONTRATACIÓN PÚBLICA – Dominio público radioeléctrico 5G.](#)

[26-0019 TELECOMUNICACIONES – Emisiones Radioeléctricas.](#)

[26-0018 TELECOMUNICACIONES – Infraestructuras radioeléctricas.](#)

[28-0259 TELECOMUNICACIONES – Instalaciones servicios audiovisuales sonoros Canet d'Adri.](#)

Sobre estos mismos asuntos se pueden consultar también los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

Para una mayor información, pueden consultarse otros expedientes relacionados con la problemática de las reservas de en el buscador de casos resueltos de que figura en la página web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en los sectores de la CNAE [SECTOR PÚBLICO](#) o [J-INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES](#).

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 11/13	



audio hasta el máximo de la capacidad del ensemble, sin coste adicional”. Esta previsión implica que el adjudicatario asume los costes de incorporar nuevos operadores que accedan posteriormente a la red, debiendo prestar el servicio de transporte para todos los programas, actuales o futuros, sin compensación adicional.

Nótese que la precitada cláusula 3.5 de los pliegos obliga al adjudicatario a asumir, sin compensación económica, servicios de transporte para los nuevos programas que sean añadidos hasta el máximo de capacidad disponible. En aplicación de la LGUM, para que la referida estipulación de los pliegos que conmina al operador adjudicatario a sufragar costes en beneficio de terceros no suponga una afectación injustificada a las actividades económicas, habrá de ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM.

Según el citado artículo 5 de la LGUM⁴, 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 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)⁵. Además, deberá existir un nexo causal y coherencia entre el referido límite o requisito con las razones que motivan su exigencia, y habrá de ser proporcionado, de tal modo que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

En otras palabras, la imposición de cualquier barrera o requisito restrictivo a las actividades económicas, incluidas las derivadas de los pliegos de contratación pública, como la obligación de transportar gratuitamente señales para nuevos programas debe estar motivada en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, conforme al artículo 5 LGUM. Debe demostrarse que la medida es idónea para alcanzar el fin perseguido (p. ej., pluralidad o cobertura), tras haber valorado y descartado alternativas menos restrictivas.

Nótese que la normativa sectorial (y más específicamente, el art. 14.8 LGTel) exige que las condiciones de acceso a los servicios y recursos asociados sean objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias.

⁴ “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”.

⁵ “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	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 12/13	



En segundo lugar, el apartado 3.10 del Pliego de prescripciones técnicas determina que el adjudicatario debe ofrecer el servicio de codificación en cabeceras a un precio proporcional al del contrato principal. Respecto a otros servicios técnicos (multiplexación, contribuciones parciales, distribución, difusión y control), dispone que su uso deberá autorizarse “sin coste adicional”, con el visto bueno de IB Digital. Además, se prevén plazos y penalizaciones, concretándose que la habilitación de estos servicios dispondrá de dos semanas desde la solicitud, imponiéndose una penalización de 200 euros por cada semana de demora.

A la luz del principio de necesidad y proporcionalidad recogido en el artículo 5 de la LGUM las citadas exigencias impuestas al adjudicatario consistentes en que los servicios técnicos como la multiplexación, distribución o difusión sean accesibles a otros adjudicatarios sin coste, salvo la codificación (a precio proporcional), con penalización por retrasos en la habilitación) igualmente deben someterse a un triple juicio, justificando en el expediente la razón imperiosa de interés general concreta en la que se fundamentan; su relación directa con dicha finalidad pública; y la demostración de que no existe alternativa menos restrictiva.

Se ha de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo contenida en la [Sentencia del Tribunal Supremo 2934/2020, de 28 de septiembre de 2020](#) (rec. 317/2019), y consolidada en sentencias previas, sobre la exigencia de justificar toda limitación al acceso a actividades económicas por interés general, debiendo motivarse individualizadamente y ser la medida menos restrictiva.

Por último, todas las observaciones anteriores se formulan sin prejuzgar la adecuación global del procedimiento de contratación.

4. CONCLUSIONES

A la luz del análisis efectuado, este Punto de Contacto considera que:

- Cualquier actuación de una Administración pública que afecte al acceso o al ejercicio de una actividad económica debe ajustarse a los principios y previsiones de la LGUM.
- En el presente caso, las obligaciones impuestas en los apartados 3.5 y 3.10 del Pliego, consistentes en asumir sin contraprestación los servicios de transporte y el acceso gratuito de terceros a servicios esenciales de red con penalizaciones para los eventuales retrasos en la habilitación, deben someterse a una rigurosa evaluación de necesidad y proporcionalidad, conforme al artículo 5 de la LGUM, en los términos indicados *ut supra*.

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

El director de la Agencia

Joaquín Pérez Muñoz

FIRMADO POR	JOAQUIN PEREZ MUÑOZ	24/11/2025	
		PÁG. 13/13	