

INFORME LGUM 4/2026, 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 (28/26004 Fibra óptica carreteras Andalucía)

Ref. LGUM/28/04/26

1. ANTECEDENTES

El 30 de enero de 2026, la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) recibió un escrito mediante el cual se aportaba información relativa a la posible existencia de obstáculos o barreras a la unidad de mercado, 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), en el ámbito de la instalación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y la prestación de servicios de telecomunicaciones.

El 2 de febrero de 2026, la SECUM trasladó la documentación presentada a la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA o la Agencia), en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que, en su caso, emitiera las observaciones pertinentes conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis realizado por este Punto de Contacto de la documentación obrante en el expediente, se extraen los siguientes antecedentes relevantes:

- El 30 de mayo de 2025 se presentó ante la Delegación Territorial de Huelva de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía una solicitud de autorización para ejecutar un proyecto destinado a dar continuidad subterránea a la red aérea de infraestructuras de comunicaciones de otro operador de telecomunicaciones. El proyecto prevé la instalación de canalizaciones subterráneas dentro de la zona de servidumbre legal de las carreteras A-483 (a 8 metros de la arista exterior) y A-483-R1 (a 3 metros), entre los núcleos urbanos de Almonte y Bollullos Par del Condado, al objeto de ampliar la red de comunicaciones electrónicas.
- El 26 de junio de 2025 se recibió un requerimiento acompañado de informe técnico, cuya subsanación fue presentada el 3 de julio de 2025. El requerimiento señalaba, entre otros aspectos, que la falta de detalle sobre la distancia de las arquetas respecto a las carreteras hacía presumir que se situaban dentro del dominio público viario.
- El 16 de julio de 2025 se notificó un segundo requerimiento, al considerar el órgano competente que la documentación aportada seguía siendo insuficiente en aspectos como el número de arquetas a instalar o su ubicación dentro o fuera del dominio público viario. El operador respondió el 23 de julio de 2025, aportando un Anexo II.
- Tras esta subsanación, el 30 de julio de 2025 el operador económico solicitó una reunión para realizar un seguimiento del expediente. Posteriormente, se mantuvieron diversas reuniones con la Delegación Territorial de Huelva, la Dirección General de Infraestructuras Viarias y la Dirección General de Conservación y Dominio Público de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía. En estos encuentros, la Administración indicó que las autorizaciones solicitadas debían ser aportadas en los expedientes de solicitud de licencia de obras



		16/02/2026	
		PÁG. 1/13	



y en las declaraciones responsables a presentar ante los ayuntamientos competentes. En consecuencia, se acordó presentar un nuevo proyecto que recogiera determinadas condiciones exigidas por la Administración competente, como la inclusión de canalizaciones con subconductos para el tendido de cables de otros operadores, entre otras.

La entidad informante considera que se ha producido una situación de inactividad por parte de la autoridad competente, puesto que la normativa de carreteras establece un plazo máximo de seis meses para resolver este tipo de expedientes, plazo que habría transcurrido desde la primera solicitud. Añade que, tratándose de la instalación de redes de telecomunicaciones calificadas como de interés general, los trámites deberían haberse agilizado. En consecuencia, entiende que se han vulnerado los principios de confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, así como el de simplificación de cargas previstos en la LGUM. Asimismo, la entidad informante alega que el silencio administrativo habría de entenderse estimatorio, al considerar que la actuación no comporta ocupación del dominio público viario.

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.

2.1. Normativa estatal

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

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

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

“1ª. 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 (...)

13ª. 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:

		16/02/2026	
		PÁG. 2/13	



“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 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 en los siguientes términos:

“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 reconoce el derecho de los operadores a ocupar el dominio público para el ejercicio de su actividad, en los siguientes términos:

“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.

		16/02/2026	
		PÁG. 3/13	



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.

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 decidan ubicar sus infraestructuras identificando dichos lugares y espacios físicos en los que poder cumplir el doble objetivo de que los operadores puedan ubicar sus infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas, así como la obtención de un despliegue de las redes ordenadas desde el punto de vista territorial”.

Por otro lado, en relación a los principios que deben estar presentes en el procedimiento, así como al procedimiento en sí y sus plazos, 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 rápido, 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 lo siguiente:

“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

		16/02/2026	
		PÁG. 4/13	



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 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 [...].”

El artículo 50.5 de la LGTel, entre otros supuestos, hace referencia a la emisión de una resolución con carácter denegatorio o que imposibilite la instalación de infraestructura de red o de recursos asociados:

“La tramitación por la Administración Pública competente de una medida cautelar que impida o paralice o 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 establecidas en el apartado 5 del artículo 49, excepto en edificaciones del patrimonio histórico-artístico con la categoría de bien de interés cultural, será objeto de previo informe preceptivo del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital”.

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:

		16/02/2026	
		PÁG. 5/13	



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, 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.

Por último, resulta de aplicación lo expresado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas con respecto a la obligación de resolver reconocida en su artículo 21 y sobre el sentido del silencio administrativo, en los casos en los que la Administración pública competente no emita resolución en plazo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado (artículo 24).

		16/02/2026	
		PÁG. 6/13	



2.2. Normativa autonómica

En relación con la normativa sectorial aplicable en materia de carreteras —y teniendo en cuenta que la infraestructura de canalización cuya autorización se solicita discurre paralelamente a tramos de las carreteras A-483 y A-483-R1— resulta preceptivo atender al régimen jurídico establecido en la [Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía](#).

Conforme a su artículo 2, integra el dominio público viario de la Red Autonómica de Carreteras “las carreteras, sus zonas funcionales y las zonas de dominio público adyacente a ambas”. Asimismo, el artículo 5.1 atribuye la titularidad de dicho dominio público a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ostenta en consecuencia la competencia para su gestión, protección y explotación.

El artículo 12 de la Ley 8/2001 delimita la zona de dominio público adyacente en los términos siguientes:

“1. La zona de dominio público adyacente a las carreteras está formada por dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, de ocho metros de anchura en las vías de gran capacidad, y de tres metros de anchura en las vías convencionales, medidos en horizontal desde la arista exterior de la explanación y perpendicularmente a la misma.

[...] 2. La zona de dominio público adyacente a las zonas funcionales de las carreteras está formada por una franja de terreno de tres metros de anchura, medidos desde el borde exterior del perímetro de la superficie que ocupen. Las vías de servicio podrán estar incluidas en la zona del dominio público adyacente”.

A ello se suma lo previsto en el artículo 50.2.a), que integra entre las operaciones de explotación del dominio público viario la ordenación y autorización de accesos y, por analogía, la gestión de actuaciones en zonas jurídicas de protección.

El artículo 63 regula los usos permitidos en la zona de dominio público adyacente:

“1. En la zona de dominio público adyacente, definida en el artículo 12 de la presente ley, podrán realizarse aquellas obras, instalaciones o actuaciones que exija la prestación de un servicio público de interés general y siempre previa la correspondiente autorización o concesión del propio servicio público, sin perjuicio de las posibles competencias concurrentes en la materia.

2. Corresponde a la administración titular la declaración de interés general del servicio público a efectos de la utilización de la zona de dominio público adyacente, así como la autorización para la realización de todo tipo de actuaciones en dicha zona.

3. En ningún caso se autorizarán obras o instalaciones que puedan afectar a la seguridad de la circulación vial, perjudiquen la estructura de la carretera, sus zonas y elementos funcionales o impidan, en general, su adecuado uso y explotación”.

A ello se añade el régimen de la zona de servidumbre legal, definida en el artículo 54 como:

“1. La zona de servidumbre legal de las carreteras consiste en dos franjas de terreno, una a cada lado de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público adyacente y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, y a una distancia de veinticinco metros en vías de gran capacidad y de ocho metros en las vías convencionales, medidos en horizontal y perpendicularmente desde las citadas aristas.

2. La administración podrá utilizar la zona de servidumbre legal para cuantas actuaciones requiera el interés general, la integración paisajística de la carretera y el mejor servicio del dominio público viario.

[...] 3. En la zona de servidumbre no podrán realizarse ni se permitirán más usos que aquellos que sean compatibles con la seguridad vial y previa autorización del órgano competente de la Administración titular de la carretera, sin perjuicio de otras competencias concurrentes.

		16/02/2026	
		PÁG. 7/13	



Sin perjuicio de la normativa autonómica aplicable y, a efectos interpretativos sobre criterios técnicos de autorización en zonas de protección, puede tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 94 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras:

“En el otorgamiento de autorizaciones se impondrán las condiciones que, en cada caso, se consideren oportunas para evitar daños y perjuicios a la infraestructura de la carretera, a sus elementos funcionales, a la seguridad vial, a la adecuada explotación de aquélla, o a las condiciones medioambientales del entorno.

En particular se observarán las siguientes normas:

[...] d) Conducciones subterráneas. No se autorizarán por la zona de dominio público salvo que, excepcionalmente y con la debida justificación, la prestación de un servicio público de interés general así lo exigiere.

En la zona de servidumbre, y donde no haya posibilidad de llevarlas fuera de la misma, se podrán autorizar las correspondientes a la prestación de un servicio público de interés general y las vinculadas a servicios de interés general, situándolas en todo caso lo más lejos posible de la carretera.

Las de interés privado sólo se autorizarán por la zona de afección. Excepcionalmente y donde no haya otra solución, se podrán autorizar en la zona de servidumbre, lo más lejos posible de la carretera”.

Finalmente, en lo relativo a la competencia para resolver, el [Decreto 160/2022, de 9 de agosto](#), que recoge la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, atribuye a esta Consejería las competencias en materia de movilidad e infraestructuras viarias, abarcando carreteras y demás infraestructuras cuyo trazado discorra íntegramente por Andalucía (artículo 1.b)).

Por tanto, corresponde a los órganos territoriales de dicha Consejería —en este caso, la Delegación Territorial competente— la tramitación y resolución de solicitudes de autorización en las zonas de protección del dominio público viario.

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

Con carácter preliminar, procede indicar que el presente análisis se circunscribe a valorar las cuestiones derivadas de la falta de resolución sobre la solicitud de autorización presentada por un operador de telecomunicaciones para instalar infraestructuras de canalización destinadas a enlazar distintos puntos de la red aérea de otro operador de telecomunicaciones. Dichas canalizaciones discurren paralelas a las carreteras A-483 y A-483-R1, en los términos municipales de Almonte y Bollullos Par del Condado (sendos municipios de Huelva).

Conviene señalar, asimismo, que este Punto de Contacto —al igual que la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)— se ha pronunciado de manera reiterada en diversos expedientes sobre cuestiones relacionadas con la instalación de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas¹.

¹ Sobre esta materia concreta cabría citar en primer lugar, por estar relacionado con canalizaciones y carreteras en Andalucía el expediente [28-0290 TELECOMUNICACIONES – Red fibra óptica. San Juan del Puerto](#).

Otros expedientes de la SECUM:

[28-0345 TELECOMUNICACIONES – Canalización de Fibra óptica Vejer de la Frontera.](#)

[28-0343 TELECOMUNICACIONES – Despliegue fibra óptica. Motilla del Palancar.](#)

[28-0341 TELECOMUNICACIONES – Despliegue de fibra óptica. Teruel.](#)

[28-0340 TELECOMUNICACIONES – Despliegue de red de Fibra óptica La Unión.](#)

[28-0333 TELECOMUNICACIONES – Despliegue fibra óptica. Olivenza.](#)

		16/02/2026	
		PÁG. 8/13	



La LGUM² tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, que 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 determina su ámbito de aplicación, que comprende el acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado y, por tanto, resulta aplicable a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones públicas que incidan en dicho acceso y ejercicio. A estos efectos, el Anexo de esta misma Ley, en su 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”.

Sobre esta base, la instalación de las infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y de prestaciones de servicios de telecomunicaciones por parte de un operador económico constituye una actividad profesional plenamente comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM, resultando de aplicación directa sus principios y disposiciones.

En este marco, el presente procedimiento de información, incoado al amparo del artículo 28 de la LGUM, tiene como finalidad evaluar si la ausencia de resolución por parte de la Delegación Territorial en Huelva de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda —respecto a la solicitud de autorización para instalar canalizaciones de fibra óptica en un tramo de la zona de servidumbre legal de las carreteras A-483 y A-483-R1, en los términos de localidades onubenses ya indicadas—, constituye un obstáculo para la ejecución del proyecto de despliegue de redes de telecomunicaciones y resulta contrario a los principios establecidos en la LGUM.

El artículo 9 establece que todas las autoridades competentes deben garantizar, en sus actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención que adopten, el cumplimiento de 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. En consecuencia, la actuación de las Administraciones Públicas debe asegurar su cumplimiento, especialmente cuando sus decisiones puedan afectar directa o indirectamente al desarrollo de 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.

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

² Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

		16/02/2026	
		PÁG. 9/13	



[...] 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 expediente, la actuación administrativa objeto del presente expediente lo constituye la falta de emisión de resolución por la Delegación Territorial en Huelva. Según la documentación presentada, el órgano consideró que la solicitud planteaba la instalación de una nueva canalización de fibra óptica en la zona de servidumbre legal y, según la apreciación preliminar del órgano gestor a la vista de la documentación aportada, eventualmente en el dominio público viario. A juicio de la Delegación, los datos incluidos en el proyecto eran, en distintos aspectos, incompletos o inexactos. Como consecuencia, el procedimiento habría superado el plazo legal de resolución sin que se haya dictado una decisión expresa.

La LGUM contempla 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, por lo que se realizará dicho análisis respecto de la falta de resolución indicada por parte de la Delegación Territorial en Huelva.

Con arreglo a lo dispuesto por el artículo 5 de la LGUM³, 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 3.11⁴ 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:

“Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran 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

³ “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”.

⁴ “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».

		16/02/2026	
		PÁG. 10/13	



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 sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado”.

En los procedimientos de concesión de licencias en materia de telecomunicaciones, debe tenerse en cuenta que, conforme a lo dispuesto en los artículos 44 y 45 de la LGTel, los operadores económicos tienen derecho a ocupar tanto la propiedad privada —cuando resulte estrictamente necesario para la instalación, despliegue y explotación de la red y no existan alternativas técnica o económicamente viables—, como el dominio público, en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate.

La expansión de las redes de comunicaciones de fibra óptica se considera un fin de interés general. Por ello, la LGTel contempla diversas garantías para salvaguardar a los operadores económicos inscritos en el registro gestionado por la CNMC y recogido en el artículo 7 de la norma, en el que está inscrito el operador económico.

Así, en base a la normativa básica estatal, el titular del dominio público debe asegurar el acceso de todos los operadores en condiciones neutrales, objetivas, transparentes, equitativas y no discriminatorias, sin que pueda otorgarse ningún derecho preferente o exclusivo para la ocupación del dominio público en favor de un operador determinado o de una red concreta de comunicaciones electrónicas.

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

Corresponde analizar la falta de resolución por parte de la autoridad competente. Sin perjuicio del plazo que resulte aplicable conforme a la normativa sectorial de carreteras en función de la naturaleza de la autorización solicitada, la Administración está obligada, de acuerdo con la Ley 39/2015, a dictar resolución expresa en plazo. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la LGTel impone, para las solicitudes vinculadas al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, procedimientos rápidos, eficientes y no discriminatorios, con plazos máximos de tramitación.

Si la resolución fuera denegatoria, deberá motivarse conforme a lo dispuesto en la LGTel. En particular, el artículo 49.4 prevé que solo podrán establecerse limitaciones al derecho de ocupación por razones de medio ambiente, seguridad pública u ordenación territorial, debidamente justificadas, debiendo, en tales supuestos, contemplarse alternativas que permitan garantizar el ejercicio del derecho de ocupación en condiciones de igualdad.

Adicionalmente, el artículo 50.5 de la LGTel establece la obligación de solicitar previamente un informe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital cuando se pretenda denegar o impedir la instalación de infraestructuras que cumplan los parámetros técnicos esenciales, salvo en los casos de bienes de interés cultural.

Para que una eventual resolución denegatoria sea conforme a derecho, deberá fundamentarse en una razón imperiosa de interés general de las previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 y resultar coherente con la legislación básica estatal en materia de telecomunicaciones. En este sentido, la normativa sectorial de carreteras contempla razones legítimas —como la seguridad vial, la protección ambiental o la integridad

		PÁG. 11/13	



de la infraestructura— que pueden encuadrarse en dichas razones imperiosas. No obstante, tanto la Ley como el Reglamento contemplan excepciones para conducciones subterráneas destinadas a la prestación de servicios públicos de interés general, circunstancia en la que podrían encajar las canalizaciones de fibra óptica, consideradas equipamientos básicos. En consecuencia, la propuesta podría acogerse a lo previsto en el artículo 94.d) del Reglamento General de Carreteras.

Desde la óptica de la proporcionalidad, si la Administración considerara inviable la instalación tal como está planteada, debería ofrecer alternativas técnicas o de trazado que permitan garantizar el derecho de ocupación del operador.

Este análisis cobra mayor relevancia cuando ya existen otras infraestructuras de telecomunicaciones previamente autorizadas en la misma zona, circunstancia que aconseja asegurar una aplicación coherente y homogénea del marco normativo, evitando interpretaciones que pudieran generar diferencias en el acceso o en el ejercicio de la actividad económica.

En caso de dictarse resolución, y particularmente si esta fuera desfavorable, resultaría aconsejable fundamentarla desde una interpretación equilibrada y no restrictiva de la normativa aplicable, que permita el despliegue de la red en condiciones comparables a las existentes para otros operadores que ya disponen de infraestructuras similares en los municipios afectados.

Finalmente, y en aplicación del artículo 12 de la LGUM, podría resultar oportuno abordar, en el seno de los mecanismos de cooperación interadministrativa —como las conferencias sectoriales—, el análisis de las distorsiones que se detectan de forma reiterada en el despliegue de infraestructuras de comunicaciones electrónicas. Asimismo, podría valorarse la remisión del asunto a la Comisión Local para la Mejora Regulatoria, con el fin de avanzar en la eliminación de obstáculos que afecten al normal desarrollo de este subsector.

4. CONCLUSIONES

A la luz de lo expuesto, este Punto de Contacto formula las siguientes consideraciones:

- Cualquier actuación de una Administración pública que suponga una restricción al acceso o ejercicio de la actividad económica, en los términos del artículo 5 de la LGUM, debe estar motivada en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Además, debe acreditarse su proporcionalidad, demostrando que no existe otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad afectada.
- En el presente caso, la decisión sobre la solicitud de autorización debe adoptarse considerando los principios de necesidad y proporcionalidad recogidos en los artículos 5 y 17 de la LGUM, así como la normativa sectorial aplicable en materia de telecomunicaciones y carreteras.
- En consecuencia, la Delegación Territorial de Huelva de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía habrá de resolver expresamente la solicitud de autorización para la instalación de canalizaciones de redes de fibra óptica en las carreteras A-483 y A-483-R1, en los términos municipales de Almonte y Bollullos Par del Condado (Huelva), a fin de permitir, en su caso, la continuidad del despliegue.
- Si la resolución fuera desfavorable, debería fundamentarse en la protección de una razón imperiosa de interés general concurrente que, en aplicación de la normativa básica estatal en materia de telecomunicaciones, pudiera justificar la limitación al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas. Asimismo, sería recomendable que la autoridad competente propusiera soluciones alternativas viables que permitan ejercer el derecho de ocupación y asegurar la ulterior prestación de un servicio considerado de interés general.

		16/02/2026	
		PÁG. 12/13	



- Por último, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 de la LGUM, puede resultar útil trasladar a la conferencia sectorial correspondiente el análisis de las distorsiones observadas en el despliegue de infraestructuras de comunicaciones electrónicas y en la prestación de servicios de telecomunicaciones. También podría valorarse la posibilidad de informar al respecto 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

			
		16/02/2026	
		PÁG. 13/13	