

INFORME LGUM 19/2026, 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 (28/26020 Fibra óptica Vinarós)

Ref. LGUM/28/19/26

1. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de junio de 2026 tuvo entrada en la Secretaría para la Unidad de Mercado (en adelante, SECUM) un escrito mediante el que se informaba de 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 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (en adelante, LGUM), en relación con la instalación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el municipio de Vinaròs, Castellón.

Con fecha 26 de junio de 2026, la SECUM trasladó la documentación 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, formulara las observaciones oportunas conforme a lo dispuesto en el artículo 28.4 de la LGUM.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente se desprenden los siguientes antecedentes:

- El 18 de julio de 2022, el Ayuntamiento de Vinaròs aprobó el Plan de Despliegue de Red de Telecomunicaciones de Fibra Óptica hasta el Hogar —Fiber to the Home, FTTH— presentado por el operador económico. Según la documentación aportada, la resolución de aprobación estableció determinados condicionantes urbanísticos y precisó que la instalación de los tramos que implicaran la ocupación de terrenos de dominio público requeriría la obtención previa de licencia municipal, mientras que las restantes instalaciones quedarían sujetas al régimen de declaración responsable.
- El 17 de diciembre de 2024, el operador presentó ante el Ayuntamiento de Vinaròs una solicitud de licencia de obra menor para la instalación de apoyos aéreos susceptibles de alojar redes públicas de comunicaciones electrónicas en el municipio de Vinaròs (Castellón). La solicitud identifica la actuación como situada en la calle Ermita, mientras que la documentación municipal posterior señala como emplazamiento la calle de la Gatera.
- Según expone el operador, la actuación pretende extender la red de fibra óptica a casas de campo, edificaciones diseminadas y segundas residencias situadas fuera del núcleo urbano de Vinaròs que, según indica, no disponen de servicio de banda ancha ni de conexión a Internet. Asimismo, manifiesta que no resulta técnicamente viable utilizar las canalizaciones subterráneas existentes para instalar los sistemas de distribución de fibra óptica y que, por ello, resultaría necesaria la instalación de los apoyos aéreos solicitados.
- El 16 de abril de 2025, el Ayuntamiento notificó al operador un requerimiento de subsanación mediante el que solicitó el abono de las tasas y del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, así como la ampliación de la documentación técnica presentada. El 25 de abril de 2025, el



		16/07/2026	
		PÁG. 1/11	



operador aportó la documentación técnica adicional y remitió el justificante de pago de las tasas y del citado impuesto el 14 de mayo de 2025.

- El 17 de junio de 2026, el Ayuntamiento comunicó al operador que el técnico municipal había emitido un informe técnico desfavorable sobre la actuación proyectada y le concedió un trámite de audiencia de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar la documentación que estimara pertinente.
- El informe técnico municipal considera que la actuación solicitada no se ajusta al planeamiento urbanístico aplicable. Señala que el Plan General de Ordenación Urbana establece, con carácter general, la instalación subterránea o enterrada de las redes de servicios y admite los tendidos aéreos únicamente en supuestos excepcionales debidamente justificados y autorizados por el Ayuntamiento. Asimismo, concluye que la solicitud no acredita la imposibilidad técnica del soterramiento ni justifica suficientemente la concurrencia de una situación excepcional.

En su escrito, el operador señala que la actuación del Ayuntamiento de Vinaròs constituye un obstáculo o barrera a la libertad de establecimiento y al ejercicio de la actividad económica, al impedir o dificultar la instalación de los postes necesarios para sustentar el cableado proyectado y exigir, en la práctica, una solución subterránea que, según manifiesta, no resulta técnica ni económicamente viable atendiendo a las características y dispersión de las edificaciones afectadas.

A su juicio, dicha actuación sería contraria a la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, cuyo artículo 49.4 establece que la normativa elaborada por las administraciones públicas no podrá imponer restricciones absolutas o desproporcionadas al ejercicio del derecho de ocupación del dominio público.

Asimismo, el operador sostiene que la actuación municipal podría vulnerar el artículo 5 de la LGUM, al no haberse justificado suficientemente la necesidad y proporcionalidad de la restricción aplicada al despliegue aéreo. Finalmente, señala que la imposibilidad de instalar los apoyos perjudicaría a los usuarios finales de las zonas afectadas, al dificultar o impedir su acceso a servicios de banda ancha, y constituiría, por tanto, un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

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 europea

En el ámbito europeo, resulta de aplicación el [Reglamento \(UE\) 2024/1309 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), de 29 de abril de 2024, relativo a la reducción de los costes asociados al despliegue de redes de comunicaciones electrónicas de gigabit, que modifica el Reglamento (UE) 2015/2120 y deroga la Directiva 2014/61/UE (Reglamento de la Infraestructura de Gigabit).

El artículo 7 regula los procedimientos para la concesión de permisos y derechos de paso. En particular, su apartado 5¹ establece que las autoridades competentes deberán conceder o denegar los permisos en el

¹ “Las autoridades competentes concederán o denegarán los permisos, a excepción de los derechos de paso, en el plazo de cuatro meses desde la fecha de recepción de la solicitud de permiso completa. Las autoridades competentes determinarán si la solicitud de permiso o derecho de paso está completa en un plazo de veinte días hábiles a partir de su recepción. Las autoridades competentes invitarán al solicitante a presentar cualquier información que falte dentro de dicho plazo. La determinación por parte de la autoridad competente de que la solicitud de permiso está completa no suspenderá ni interrumpirá el plazo total de cuatro meses para el examen de la solicitud de permiso, que comenzará a contar desde la fecha de recepción de la solicitud completa.

		16/07/2026	
		PÁG. 2/11	



plazo de cuatro meses desde la recepción de la solicitud completa, debiendo además verificar la completitud de la solicitud en un plazo de veinte días hábiles. Asimismo, se prevé que cualquier denegación deberá basarse en criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, y que las eventuales prórrogas deberán estar debidamente justificadas y ser de duración limitada.

2.2. Normativa estatal

De acuerdo con el artículo 149.1 de la Constitución española, corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de comunicaciones, correos y telecomunicaciones. Asimismo, dentro de las competencias transversales previstas en dicho precepto, se incluyen la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, así como las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Sobre esta base, y en desarrollo de las Directivas comunitarias aplicables al ámbito de las telecomunicaciones, se aprobó la [Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones](#) (LGTel). Su Preámbulo establece que las Administraciones públicas deben prever en su planeamiento urbanístico la adecuada dotación de infraestructuras de telecomunicaciones y garantizar el acceso de los operadores a infraestructuras públicas y lineales —como electricidad, gas, agua o transporte—, fomentando procedimientos ágiles mediante el régimen general de declaración responsable.

La Ley también articula mecanismos de cooperación entre el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y las Administraciones públicas, con el fin de facilitar el despliegue y explotación de redes de comunicaciones electrónicas. En coherencia con ello, el artículo 2.1 declara que las telecomunicaciones constituyen un servicio de interés general prestado en régimen de libre competencia. El artículo 3, por su parte, fija entre sus objetivos fomentar la competencia efectiva y sostenible, evitando restricciones injustificadas y promoviendo la innovación, la calidad y la diversidad de servicios. Asimismo, promueve el despliegue de redes de muy alta capacidad —fijas, móviles o inalámbricas— en condiciones de igualdad y no discriminación.

De acuerdo con el artículo 5.1, la explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones se desarrollan en régimen de libre competencia, previa inscripción en el Registro de operadores previsto en el artículo 7.

En relación con el despliegue de infraestructura, el artículo 44 reconoce el derecho de los operadores a ocupar la propiedad privada cuando resulte estrictamente necesario para la instalación, despliegue o

Los párrafos primero y segundo se entenderán sin perjuicio de otros plazos u obligaciones específicos establecidos en el Derecho de la Unión o en el Derecho nacional conforme al Derecho de la Unión para la correcta tramitación del procedimiento que sean aplicables al procedimiento de concesión de permisos, incluidos los procedimientos de recurso, y sin perjuicio de las normas que concedan al solicitante derechos adicionales o que tengan por objeto garantizar la mayor rapidez posible en la concesión de permisos.

Los Estados miembros establecerán y publicarán, de antemano, a través del punto de información único los motivos por los que la autoridad competente podrá, de oficio y en circunstancias excepcionales y debidamente conforme al Derecho de la Unión, para la correcta tramitación del procedimiento que sean aplicables al procedimiento de concesión de permisos, incluidos los procedimientos de recurso.

Toda prórroga será lo más breve posible y no superará los cuatro meses, excepto cuando sea necesario para cumplir otros plazos u obligaciones específicos, establecidos por el Derecho de la Unión o el Derecho nacional conforme al Derecho de la Unión, para la correcta tramitación del procedimiento que sean aplicables al procedimiento de concesión de permisos, incluidos los procedimientos de recurso.

No podrá solicitarse una prórroga para obtener la información faltante que la autoridad competente no haya solicitado al solicitante con arreglo al párrafo segundo.

La denegación de un permiso o un derecho de paso habrá de justificarse debidamente atendiendo a criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados”.

		16/07/2026	
		PÁG. 3/11	



explotación de la red, y siempre que no existan alternativas técnica o económicamente viables. Esta ocupación podrá hacerse mediante explotación forzosa o mediante la declaración de servidumbre de paso.

Por su parte, el artículo 45 reconoce el derecho de los operadores a ocupar el dominio público necesario para el establecimiento de redes públicas de comunicaciones electrónicas, debiendo garantizarse el acceso en condiciones objetivas, neutrales, transparentes y no discriminatorias, sin que puedan otorgarse derechos exclusivos ni utilizar procedimientos de licitación.

En cuanto a la libertad de instalación y al establecimiento de límites por parte de las Administraciones públicas, el artículo 49 dispone que todas ellas deben colaborar para asegurar el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas, consideradas equipamiento básico y obras de interés general. Asimismo, la normativa y el planeamiento territorial o urbanístico deben reconocer el derecho de ocupación del dominio público y privado, evitando restricciones absolutas o desproporcionadas y absteniéndose de imponer soluciones tecnológicas o ubicaciones concretas, salvo que existan razones justificadas de medio ambiente, seguridad pública u ordenación territorial, y siempre ofreciendo alternativas viables.

El mismo artículo exige que los procedimientos sean rápidos, sencillos, eficientes y no discriminatorios, estableciendo un plazo máximo de cuatro meses para resolver las solicitudes de ocupación, reduciéndose a tres meses para permisos relativos a obras civiles necesarias para redes de alta o muy alta capacidad, con la posibilidad de una única prórroga motivada de un mes.

Respecto a la exigencia de licencias previas, el artículo 49.9 elimina esta obligación en la mayoría de las instalaciones en dominio privado, salvo supuestos específicos relacionados con bienes de interés cultural o espacios protegidos. Cuando exista un plan de despliegue aprobado, tampoco podrá exigirse licencia previa para instalaciones previstas en él. En dominio público, las Administraciones podrán optar por sistemas de declaración responsable o comunicación previa.

El artículo 50.5 establece que cualquier resolución denegatoria o que impida la instalación de infraestructuras que cumplan los parámetros técnicos esenciales requerirá un informe previo y preceptivo del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, salvo en bienes de interés cultural.

Finalmente, el artículo 52 regula el acceso de los operadores a infraestructuras susceptibles de alojar redes de alta o muy alta capacidad, imponiendo a los sujetos obligados la negociación en condiciones justas, razonables y no discriminatorias. Cualquier denegación deberá motivarse en el plazo máximo de dos meses con base en criterios objetivos y proporcionados.

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, refuerza estas exigencias, estableciendo, entre otros aspectos, la obligación de una justificación objetiva de las denegaciones y fijar un plazo máximo de cuatro meses para resolver.

2.3. Normativa autonómica

En materia de telecomunicaciones, resulta de aplicación el [Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje](#).

En concreto, el artículo 29 regula la delimitación de ámbitos de planeamiento urbanístico diferenciado y, en su apartado 2, dispone que el Plan General Estructural debe incluir una estimación aproximada del número máximo y mínimo de habitantes en áreas residenciales y productivas, así como una previsión preliminar de sus dotaciones, entre ellas las de telecomunicaciones.

		16/07/2026	
		PÁG. 4/11	



Asimismo, el artículo 46.1.a) establece que los proyectos en materia de telecomunicaciones están sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica.

2.4. Normativa local

En el ámbito local, resulta de aplicación el [Plan General de Ordenación Urbana de Vinaròs](#). En primer lugar, se ha de citar el artículo 10.6, cuyo literal establece:

“Con carácter general, las instalaciones de las redes generales de servicio y suministro en vía pública se ejecutarán:

Entubados en conductos subterráneos.

Enterrados.

Cuando pueda ser ejecutada y se autorice, en galerías de servicios visitables.

Se considerarán servicios entubados aquellos que discurran por conductos destinados a albergar conducciones de suministros públicos, cuando el tendido de tubos o cables en su interior pueda hacerse sin levantar el pavimento o la acera sin más solución de continuidad que la relativa a las arquetas de registro y a los puntos de empalme [...].

A partir de la en vigor de las presentes normas, los Servicios Técnicos Municipales podrán requerir de las Compañías de Servicios y/o particulares, que la instalación de cables en el subsuelo haya de ser necesariamente entubada, en función del tramo o zona de que se trate.

Con carácter general, los conductos de instalaciones se situarán preferentemente bajo las aceras, salvo que la anchura de la misma o cantidad de servicios existentes lo impida, en cuyo caso podrá autorizarse la colocación bajo la calzada.

Todas las instalaciones situadas en el subsuelo, suelo o vuelo, en su caso se situarán guardando las distancias y disposiciones que, tanto en planta como en alzado, se establezcan para las mismas en la normativa en vigor que les sea de aplicación, justificándose estos extremos en las documentaciones que se presenten al Ayuntamiento para la autorización de su ejecución.

Respecto a la instalación de tendidos aéreos de cualquier instalación, tan sólo podrán ejecutarse aquellos que, por estar debidamente justificados, sean autorizados por el Ayuntamiento de Vinaròs, estableciéndose para los mismos, las condiciones que procedan (en casos excepcionales).

Podrán autorizarse instalaciones especiales, en casos excepcionales debidamente justificados y autorizados por el Ayuntamiento de Vinaròs”.

También se han de considerar los preceptos establecidos en el artículo 10.7.1, que regula las condiciones comunes para agua, gas, electricidad, telefonía y comunicaciones:

“Las conducciones se instalarán en el subsuelo de acuerdo con la normativa técnica propia de cada servicio, con las disposiciones del planeamiento urbanístico vigente y con las contenidas en las presentes normas.

La Licencia de Obras y/o instalaciones de que se trate, no constituirán derecho algún en favor de la Compañía, reservándose el Ayuntamiento la facultad de requerir la modificación del emplazamiento y rasante de la canalización por causa de interés público o proyecto municipal que así lo exija, siendo los gastos costeados, de acuerdo con lo previsto en el contrato de concesión y/o legislación sectorial y demás normativa aplicable [...]”.

Por último, conviene citar el artículo 10.7.5, que establece las condiciones específicas para las conducciones de telefonía en los siguientes términos:

“Las redes se instalarán en el subsuelo, bajo zanja, la cual irá rellena de hormigón H-125 cubriendo los tubos al menos 8 cm., en la solera, 8 cm., por encima de su generatriz y 6 cm., en recalces laterales, cuando se trata de conductos de PVC. Por encima del hormigón de protección, quedarán un relleno de al menos, 60 cm., pudiendo disminuir a 45 cm., si bajo el firme existe una solera de hormigón de espesor adecuado.

		16/07/2026	
		PÁG. 5/11	



Los tubos serán de PVC, o material equivalente con un diámetro mínimo de 110 mm., debiendo dejarse un hilo guía en su interior, para el pasado de cables y se colocarán utilizando soportes distanciadores de PVC adecuados al número de tubos, en cada caso.

También, en los casos en que la normativa de aplicación así lo prevea, podrán tratarse de bloques prefabricados de hormigón, con conductos redondos de diámetro inferior mínimo 100 mm., y un espesor de paredes exteriores de 13 mm., e interiores de 12 mm.

En los cruces, acometidas o lugares que se precise, se instalarán arquetas o cámaras de hormigón, con tapa metálica prefabricada, con dimensiones, secciones y diseño adecuados en cada caso, de acuerdo con las normas vigentes para las mismas”.

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

De acuerdo con la documentación aportada, el Ayuntamiento de Vinaròs no ha adoptado todavía una resolución definitiva sobre la solicitud presentada por el operador para la instalación de tres apoyos aéreos destinados a extender la red de fibra óptica a determinadas edificaciones situadas fuera del núcleo urbano. El 17 de junio de 2026 se comunicó al interesado la emisión de un informe técnico desfavorable y se le concedió un trámite de audiencia de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar la documentación que estimara pertinente. Por tanto, el presente análisis se refiere a una actuación administrativa aún en tramitación y no a una denegación definitiva de la licencia.

El informe técnico municipal se refiere a la instalación de tres postes en terreno público para la ampliación y desarrollo de la red pública de comunicaciones electrónicas en la calle de la Gatera. Considera que la actuación solicitada no se ajusta al planeamiento urbanístico aplicable y cita el artículo 10.6 del Plan General de Ordenación Urbana de Vinaròs, conforme al cual las instalaciones de las redes generales de servicios y suministro en vía pública deben ejecutarse entubadas en conductos subterráneos, enterradas o, cuando pueda ejecutarse y se autorice, en galerías de servicios visitables. El mismo precepto admite los tendidos aéreos en casos excepcionales, cuando estén debidamente justificados y sean autorizados por el Ayuntamiento.

El informe técnico considera, además, que la actuación no responde a una necesidad de conservación de la infraestructura existente; habilita de hecho un nuevo despliegue aéreo sin evaluación urbanística integral; consolida y refuerza una red aérea estructural en suelo urbano; no acredita la imposibilidad técnica del soterramiento; y resulta contraria al criterio general establecido en el planeamiento. Por ello, informa desfavorablemente la solicitud en los términos planteados, sin perjuicio de que el interesado pueda reformular la actuación mediante la presentación de un proyecto integral del despliegue.

El análisis de este Punto de Contacto no tiene por objeto pronunciarse sobre las cuestiones técnicas, urbanísticas, paisajísticas o de seguridad que puedan concurrir en el caso concreto, cuya apreciación corresponde a la Administración competente, sino examinar la posible incidencia del criterio municipal y de la eventual resolución que se adopte sobre el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como su adecuación a los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), sin perjuicio de la normativa sectorial, urbanística y local aplicable.

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), ha analizado en otros expedientes actuaciones administrativas similares relacionadas con la instalación, modificación o ampliación de infraestructuras físicas de comunicaciones electrónicas². En particular, se han examinado supuestos

²Entre los expedientes analizados por la SECUM pueden citarse los siguientes:

[28-0362 TELECOMUNICACIONES – Despliegue fibra óptica.](#)

[28-0357 TELECOMUNICACIONES – Fibra óptica carreteras. Andalucía.](#)

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

		16/07/2026	
		PÁG. 6/11	



relativos a la exigencia de soterramiento y a la limitación de despliegues aéreos o por fachadas; la instalación o sustitución de postes; la ejecución de canalizaciones y arquetas; la ocupación del dominio público; la relación entre las actuaciones concretas y los planes de despliegue previamente aprobados; así como las demoras en la tramitación de las solicitudes. En dichos precedentes se ha señalado que los medios de intervención y las condiciones impuestas al despliegue deben respetar el principio de necesidad y proporcionalidad previsto en los artículos 5 y 17 de la LGUM, así como las previsiones de la normativa sectorial de telecomunicaciones.

La LGUM³ 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.

De acuerdo con el artículo 2 de la LGUM, esta ley resulta aplicable al acceso y ejercicio de las actividades económicas en condiciones de mercado. En consecuencia, la instalación y explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas se encuentran comprendidas en su ámbito de aplicación, por lo que las actuaciones administrativas relativas a su despliegue deben respetar los principios establecidos en dicha norma.

Sobre esta base, la instalación y explotación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas constituye una actividad económica comprendida en el ámbito de aplicación de la LGUM y, por tanto, las actuaciones administrativas relativas a su despliegue deben respetar los principios recogidos en esta ley.

El artículo 9 de la LGUM dispone que las autoridades competentes deben observar, en sus actuaciones, los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia.

Entre dichos principios, el artículo 5 de la LGUM⁴ recoge el principio de necesidad y proporcionalidad, en cuya virtud cualquier limitación debe estar motivada en la salvaguarda de una razón imperiosa de interés

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

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

[26-0328 TELECOMUNICACIONES - Fibra óptica Parcent.](#)

[28-0288 TELECOMUNICACIONES - Fibra óptica Parcent.](#)

[28-0314 TELECOMUNICACIONES - Canalización fibra óptica Écija.](#)

[28-0292 TELECOMUNICACIONES - Red fibra óptica Torredonjimeno.](#)

[28-0311 TELECOMUNICACIONES - Canalización fibra óptica La Línea de la Concepción.](#)

[28-0323 TELECOMUNICACIONES - Fibra óptica Pallejà.](#)

Sobre esta misma materia pueden consultarse, asimismo, otros informes de la [SECUM](#), así como los informes de la [CNMC](#) y de la [ACREA](#), en su caso.

³ Modificada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas.

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”.

		16/07/2026	
		PÁG. 7/11	



general⁵ de las previstas en el artículo 3.11⁶ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. La medida adoptada debe ser adecuada a la finalidad perseguida y no existir otra alternativa menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica.

Por su parte, el artículo 17.1 de la LGUM⁷ concreta la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad a los medios de intervención administrativa. La exigencia de autorización respecto de instalaciones o infraestructuras físicas puede justificarse cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública o el patrimonio histórico-artístico, siempre que dichas razones no puedan salvaguardarse mediante una declaración responsable o una comunicación. El mismo precepto contempla la utilización del dominio público como fundamento posible de la autorización.

En el presente caso, el Plan de Despliegue aprobado por el Ayuntamiento el 18 de julio de 2022 estableció que los tramos que implicaran la ocupación de terrenos de dominio público requerirían licencia, mientras que las restantes instalaciones quedarían sujetas al régimen de declaración responsable. Por ello, la procedencia del medio de intervención aplicado a la actuación concreta debe examinarse atendiendo a la efectiva ocupación del dominio público y al alcance de los condicionantes establecidos en la resolución de aprobación del Plan.

La cuestión central no reside, en el presente supuesto, en la existencia del medio de intervención, sino en las condiciones materiales aplicadas al despliegue y en el criterio expresado en el informe técnico municipal respecto de la necesidad de ejecutar la red de forma soterrada.

El informe técnico fundamenta su criterio en el artículo 10.6 del Plan General de Ordenación Urbana de Vinaròs y considera que la instalación de los tres postes supondría un nuevo despliegue aéreo, consolidaría y reforzaría una red aérea estructural en suelo urbano y no respondería a una necesidad de conservación de una infraestructura existente. Señala también que no se ha acreditado la imposibilidad técnica del soterramiento y que la actuación resulta contraria al criterio general establecido en el planeamiento.

Estas consideraciones pueden vincularse con la ordenación urbana y territorial y con la protección del entorno urbano, que constituyen razones imperiosas de interés general susceptibles de justificar

⁵ 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.

⁶ «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».

⁷ Conforme a dicho precepto: “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 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”.

		16/07/2026	
		PÁG. 8/11	



determinadas condiciones al despliegue de infraestructuras. Ahora bien, su aplicación al caso concreto debe respetar el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el propio planeamiento admite la instalación de tendidos aéreos en casos excepcionales debidamente justificados y autorizados por el Ayuntamiento. En consecuencia, la decisión municipal deberá valorar si la información aportada por el operador permite apreciar la concurrencia de dicho supuesto excepcional y expresar, en su caso, las razones por las que la justificación aportada se considera insuficiente. Para ello, deberá atenderse, entre otros aspectos, a las características del ámbito y de las edificaciones afectadas, a la incidencia de los postes, a la disponibilidad y capacidad de las canalizaciones subterráneas, así como a la existencia de alternativas menos restrictivas.

También debe considerarse lo dispuesto en la LGTel. Su artículo 49 establece que las redes públicas de comunicaciones electrónicas constituyen equipamiento de carácter básico y que su instalación y despliegue tienen la consideración de obras de interés general. El apartado 7 dispone que la normativa y los instrumentos de planificación territorial o urbanística no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación ni imponer soluciones tecnológicas, itinerarios o ubicaciones concretas. Cuando una condición pueda implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación, deberá estar plenamente justificada por razones de medioambiente, seguridad pública u ordenación urbana y territorial e ir acompañada de las alternativas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho de ocupación.

En cuanto al tipo de despliegue, el artículo 49.8 de la citada ley prevé que los operadores deberán utilizar las canalizaciones subterráneas o interiores que permitan la instalación y explotación de las redes. Cuando estas no existan o su uso no sea posible o razonable por razones técnicas, podrán realizarse despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes.

De este modo, la preferencia legal por el soterramiento no puede traducirse automáticamente en la exclusión de otras soluciones admitidas por la normativa sectorial, debiendo valorarse en cada caso si concurren las circunstancias técnicas que justifiquen el despliegue solicitado.

En el expediente que nos ocupa, el operador sostiene que las canalizaciones existentes no reúnen las condiciones técnicas necesarias para realizar el despliegue y que la solución soterrada no resulta técnica ni económicamente viable, atendiendo a las características y dispersión de las edificaciones destinatarias del servicio. Por su parte, el informe municipal considera que no se ha acreditado la imposibilidad técnica del soterramiento.

No corresponde a este Punto de Contacto determinar la viabilidad técnica de la solución propuesta ni sustituir la valoración que compete al Ayuntamiento. La resolución que finalmente se adopte, no obstante, deberá examinar la documentación técnica presentada por el operador y expresar las razones concretas por las que, en su caso, no se considera acreditada la imposibilidad o falta de razonabilidad técnica del soterramiento.

Asimismo, la decisión municipal deberá justificar que la protección de los intereses urbanísticos invocados no puede alcanzarse mediante una medida menos restrictiva o distorsionadora para la actividad económica. A tal efecto, deberá valorar las características concretas de la actuación, consistente en la instalación de tres postes, su localización, las afecciones efectivas sobre el entorno urbano y la posible concurrencia del supuesto excepcional previsto en el planeamiento.

Conviene señalar que el informe técnico no descarta cualquier actuación posterior, sino que informa desfavorablemente la solicitud en los términos planteados y admite su reformulación mediante la presentación de un proyecto integral del despliegue. Ahora bien, la eventual exigencia de dicho proyecto deberá justificarse en atención a la entidad y características de la actuación pretendida y resultar

		16/07/2026	
		PÁG. 9/11	



proporcionada a la finalidad urbanística perseguida, evitando imponer cargas que excedan de lo necesario para su adecuada evaluación.

También deberá valorarse la relación de la actuación con el Plan de Despliegue aprobado por el Ayuntamiento en 2022. Aunque dicha aprobación no excluye la necesidad de obtener licencia para las actuaciones que impliquen ocupación del dominio público, constituye un antecedente importante para determinar si la instalación proyectada estaba comprendida en el despliegue autorizado y si se ajusta a los condicionantes establecidos en la resolución municipal.

La documentación presenta, además, diferencias que convendría aclarar antes de resolver. La solicitud sitúa la actuación en la calle Ermita, mientras que el informe técnico municipal la localiza en la calle de la Gatera. Asimismo, el operador afirma que pretende prestar servicio a casas de campo, edificaciones diseminadas y segundas residencias situadas fuera del núcleo urbano, mientras que el informe municipal considera que los postes consolidarían una red aérea estructural en suelo urbano. La correcta delimitación del emplazamiento y del ámbito afectado condiciona la valoración de las razones urbanísticas invocadas.

Por otro lado, la solicitud se presentó el 17 de diciembre de 2024 y el informe técnico desfavorable fue comunicado el 17 de junio de 2026, tras el requerimiento de subsanación de 16 de abril de 2025 y de la presentación de la documentación y los justificantes solicitados en abril y mayo de ese año. Esta secuencia evidencia un periodo prolongado de tramitación. La información disponible no permite, sin embargo, conocer las actuaciones realizadas durante todo ese periodo ni determinar las causas de la duración del procedimiento. En todo caso, la Administración deberá dictar resolución expresa con la mayor celeridad posible, teniendo en cuenta las exigencias de eficacia, simplificación y agilidad aplicables a los procedimientos relacionados con el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Finalmente, debe recordarse que el artículo 50.5 de la Ley General de Telecomunicaciones prevé la emisión de un informe previo y preceptivo del ministerio competente en materia de telecomunicaciones respecto de determinadas medidas cautelares o resoluciones que impidan, paralicen, denieguen o imposibiliten la instalación de determinadas infraestructuras de red, en los términos previstos en dicho precepto. Dado que el procedimiento se encuentra todavía en tramitación y no se ha adoptado una resolución definitiva, procede tener presente dicha previsión antes de dictar una decisión que produzca alguno de los efectos contemplados en el precepto.

En definitiva, la resolución definitiva que finalmente se adopte deberá contener una valoración individualizada de las circunstancias del caso, de la documentación técnica aportada y de las alternativas menos restrictivas disponibles. Una denegación basada exclusivamente en la regla general de soterramiento, sin examinar la posible concurrencia del supuesto excepcional previsto por el propio planeamiento ni la viabilidad de otras soluciones, podría constituir una restricción desproporcionada al despliegue de la red y, por tanto, una barrera al acceso o ejercicio de la actividad económica contraria a los artículos 5 y 9 de la LGUM.

4. CONCLUSIONES

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

- La instalación y explotación de infraestructuras de redes públicas de comunicaciones electrónicas y, en particular, el despliegue de una red de fibra óptica hasta los usuarios finales, constituyen actividades económicas comprendidas en el ámbito de aplicación de la LGUM.
- Las actuaciones de las autoridades competentes relativas a la autorización y al despliegue de estas infraestructuras deben adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad previsto en el artículo 5 de la LGUM y desarrollado en su artículo 17. Cualquier limitación deberá estar justificada por la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, guardar relación con la razón

		16/07/2026	
		PÁG. 10/11	



invocada y acreditarse que no existe otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

- La LGTel establece una preferencia por la utilización de canalizaciones subterráneas o interiores, pero admite los despliegues aéreos cuando aquellas no existan o su utilización no sea posible o razonable por razones técnicas. Por tanto, la normativa sectorial no excluye con carácter general esta modalidad de despliegues.
- En el presente caso, el Ayuntamiento de Vinaròs no ha adoptado todavía una resolución definitiva, sino que ha comunicado un informe técnico desfavorable y ha concedido trámite de audiencia. Por ello, no procede efectuar un pronunciamiento definitivo sobre la solicitud de licencia. No obstante, el criterio expresado en el informe técnico como la eventual resolución que se adopte, deberán fundarse en la protección de una razón imperiosa de interés general y justificar que esta no puede salvaguardarse mediante una medida menos restrictiva para el operador económico, de conformidad con el artículo 5 de la LGUM.

A estos efectos, habrá de valorarse la documentación técnica aportada y si concurren las circunstancias que, conforme al planeamiento y a la normativa sectorial, permiten autorizar la solución aérea solicitada.

- Finalmente, de conformidad con el artículo 12 de la LGUM, podría valorarse, en el marco de los mecanismos de cooperación interadministrativa, el análisis de las dificultades recurrentes asociadas al despliegue local de redes de comunicaciones electrónicas. Asimismo, cabría considerar su tratamiento en el seno de la conferencia sectorial competente o su traslado a los órganos de cooperación en materia de mejora regulatoria local.

Es cuanto esta Agencia, en su condición de punto de contacto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tiene a bien informar y someter a la consideración de la 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

		16/07/2026	
		PÁG. 11/11	