

INFORME SOBRE LA INFORMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, EN RELACIÓN CON LA DESESTIMACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO POR PARTE DEL AYUNTAMIENTO DE ÉCIJA (SEVILLA) DE UNA SOLICITUD DE LICENCIA DE OBRAS PARA LA INSTALACIÓN DE NUEVA CANALIZACIÓN DE FIBRA ÓPTICA

(UM/034/24)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 21 de junio de 2024

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 07 de mayo de 2024 tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa un escrito de un operador de comunicaciones electrónicas a través del cual se informa sobre los obstáculos a la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), que derivan de la desestimación por silencio administrativo negativo por parte del Ayuntamiento de Écija (Sevilla) de una solicitud de licencia de obras para la instalación de nueva canalización de fibra óptica.

El operador informante denuncia en su escrito:

un periodo de inactividad en la tramitación del expediente de la licencia de obras presentado, incumpliendo lo dispuesto en la normativa de procedimiento administrativo y la normativa sectorial de telecomunicaciones, como a continuación se motiva, lo cual, conlleva a vulnerar los principios de libertad de establecimiento, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de las autoridades competentes, recogidos en la LGUM.

Concretamente, se denuncia la vulneración del artículo 49.6.b) de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel) y de las disposiciones del Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre (RD 330/2016), relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad, así como de la obligación administrativa de resolver del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Y el informante concluye señalando que:

Al tratarse de obras de nueva canalización de fibra óptica mediante solicitud de licencia, esta parte entiende que nos encontramos ante un silencio administrativo de carácter desestimatorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 24.1. 2º párrafo LPAC.

La entidad interesada aporta junto a su escrito de información del artículo 28 LGUM los siguientes documentos:

- a) Certificado emitido, el 15 de diciembre de 2021, por el Secretario del Consejo de la CNMC, en el que se hace constar que el operador figura inscrito en el Registro de Operadores como persona autorizada para explotar redes y prestar servicios de comunicaciones electrónicas.
- b) Presentación de solicitud de licencia urbanística para la realización de obras mayores de canalización de fecha 14 de junio de 2023.
- c) Presentación de solicitud de sustitución del proyecto y memoria técnica de fecha 23 de junio de 2023.
- d) Autorización de la Diputación de Sevilla de 19 de septiembre de 2023 para realizar obras de instalación de conducciones subterráneas en tramo de carretera de titularidad provincial.
- e) Dos correos electrónicos fechados el 19 de septiembre de 2023 y el 11 de enero de 2024 en los que el operador informante solicita al Ayuntamiento de Écija conocer el estado de tramitación del expediente de licencia de obras de canalización.

La Secretaría para la Unidad de Mercado ha dado traslado a esta Comisión de la reclamación y la documentación presentada con la finalidad de que, por este organismo, se emita un informe, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4 del art. 28 LGUM.

II. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD EN EL ÁMBITO DE LA LGUM

Tras la reforma operada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas (en vigor desde el 19 de octubre de 2022), el art. 2 LGUM delimita su ámbito de aplicación en los términos que siguen:

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

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

El concepto de “*actividad económica*” es definido en el apartado b) del anexo de la LGUM 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*”.

Se añade, a continuación, fruto de la modificación efectuada por la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, que “*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.*”

En el caso que nos ocupa, la actividad sobre la que versa la información presentada consiste en la instalación de la infraestructura necesaria para suministrar servicios de comunicaciones electrónicas, lo cual constituye una actividad sometida a la LGUM, pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado¹.

¹ La prestación de servicios de comunicaciones electrónicas viene definida en el apartado 70 del Anexo II (Definiciones) de la vigente Ley 11/2022 General de Telecomunicaciones y diversas sentencias dictadas por la Audiencia Nacional han confirmado la aplicación de la LGUM a la instalación de infraestructuras para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Entre otras, cabe mencionar las Sentencias de 26 de junio de 2018 (recurso 204/2015, Ayuntamiento de Hernani en expediente UM/004/15) y de 2 de noviembre de 2018 (recurso 206/2015, Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en expediente UM/002/15).

III. ANÁLISIS DEL CASO OBJETO DE INFORME

III.1.- Normativa aplicable al silencio administrativo en materia urbanística y de procedimiento administrativo general

De la información anexa aportada por el operador informante junto a su escrito resulta que el citado operador presentó al Ayuntamiento de Écija (Sevilla) la siguiente documentación:

- Solicitud de licencia urbanística para la realización de obras mayores de canalización de fecha 14 de junio de 2023.
- Solicitud de sustitución de proyecto y memoria técnica de fecha 23 de junio de 2023.
- Autorización de la Diputación de Sevilla de 19 de septiembre de 2023 para realizar obras de instalación de conducciones subterráneas en tramo de carretera de titularidad provincial.

El régimen del silencio administrativo resulta tanto de la legislación específica de urbanismo como de la legislación administrativa general, esto es la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Por un lado, artículo 10.2.7.1 de las normas del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Écija (Sevilla)² establece un plazo máximo de 3 meses para resolver las solicitudes de licencias urbanísticas. Y su artículo 10.2.8 fija una regla general de silencio administrativo positivo, salvo si la licencia solicitada se refiere a actividades en la vía pública, en bienes de dominio público o patrimoniales o que afecten a elementos protegidos. En estos casos opera el silencio administrativo negativo. Y, en ningún caso podrán adquirirse por actos presuntos facultades en contra de las determinaciones de la ordenación urbanística o normativa ambiental aplicables.

Por otro lado, el artículo 140 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA)³, prevé que:

1. Las licencias son actos reglados de competencia exclusiva municipal. La competencia para otorgar las licencias urbanísticas corresponde al

² <https://transparencia.ecija.es/es/transparencia/indicadores-de-transparencia/indicador/Plan-General-de-Ordenacion-Urbana-PGOU-y-los-mapas-y-planos-que-lo-detallan-00041/>.

³ El apartado 3 del artículo 140 de la Ley 7/2021 fue modificado por el art. 117.11 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2024-90030>). Para consultar el texto consolidado véase el siguiente enlace: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-20916>.

órgano municipal que determine la normativa de aplicación en materia de régimen local.

2. La Administración estará obligada a dictar resolución expresa en el procedimiento de otorgamiento de licencias, que será notificada en el plazo máximo de tres meses desde que se presente la documentación completa en el registro electrónico municipal. El transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima a los interesados para entenderla estimada, salvo los supuestos previstos en la legislación estatal. No obstante, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística.

3. Sin perjuicio de la regulación que, en el marco de sus competencias, puedan establecer los municipios mediante las correspondientes ordenanzas, en el procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas deberá constar un informe técnico y otro jurídico de los servicios municipales, o en su caso de la Diputación Provincial, sobre la adecuación del acto pretendido a la normativa territorial y urbanística de aplicación, debiendo el titular de la Secretaría del Ayuntamiento advertir de la omisión de alguno de ellos en los términos previstos en la normativa de régimen local.

Cuando así se establezca en la ordenanza municipal, el informe técnico que emitan los colegios profesionales o las entidades urbanísticas certificadoras podrá surtir efectos equiparables al informe técnico de los servicios municipales conforme a lo previsto en el artículo 9.

Igualmente, deberán constar en el procedimiento las autorizaciones o informes que la legislación sectorial o la presente Ley exijan con carácter previo al otorgamiento de licencia y, en su caso, la autorización o concesión de ocupación o utilización del dominio público. Asimismo, en toda solicitud de licencia y en la resolución de su concesión deberá constar debidamente georreferenciada la actuación de que se trate, expresando, en su caso, las coordenadas UTM de la superficie a ocupar por las edificaciones o del perímetro de cada una de las fincas resultantes de la actuación pretendida.

4. Reglamentariamente se desarrollará la posibilidad de otorgar licencias de obras por fases, así como de ocupación o utilización parciales, estableciendo los requisitos y garantías para su otorgamiento.

Por tanto, aunque la regla general de la legislación autonómica andaluza en materia de concesión de licencias sea el silencio administrativo positivo, la misma normativa contempla expresamente una excepción en el supuesto de ocupación de dominio público. Y, efectivamente, también el artículo 24.1 LPAC declara explícitamente que el silencio administrativo será, en este caso, negativo:

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran, al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En el presente supuesto, tal como señala la interesada, se habría dado una desestimación presunta por silencio al afectar también el despliegue de fibra una carretera de titularidad provincial (vía pública), aunque en su escrito del artículo 28 LGUM la entidad informante se refiera expresamente a la “*instalación de nueva canalización de fibra óptica en parcela de propiedad privada*”.

Finalmente, de acuerdo con los datos catastrales que figuran en el apartado 9 (página 7) de la Memoria del proyecto técnico, el suelo donde se realizará la instalación de la fibra está clasificado como “suelo rústico”. Y el artículo 21.1 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) se admite expresamente, como uso autorizable en “suelo rústico”, el despliegue de redes de telecomunicaciones:

Son usos ordinarios del suelo rústico los usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de auto compensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo.

III.2.- Normativa sectorial de comunicaciones electrónicas

Hay que recordar que tanto los tribunales como la SUM han venido señalando que los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM deben interpretarse y aplicarse tomando en consideración la legislación sectorial de referencia, en este supuesto, la vigente Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTel). Y ello porque, en materia de telecomunicaciones, el Estado tiene competencia exclusiva para determinar los criterios técnicos de necesidad y proporcionalidad para garantizar la unidad de mercado.

Así se desprende de las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de marzo y 14 de julio de 2011⁴ en relación con la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2012,

⁴ Recursos de Casación núms.1845/2006 y 31/2007. En ambas se dice que:

La conclusión, que acabamos de apuntar, se refuerza si relacionamos el principio de unidad de mercado, al que nos estamos refiriendo, con la libertad de empresa en el marco de la economía

de 18 de enero de 2012, todas ellas expresamente citadas en el Informe de la CNMC UM/076/14 de 02 de enero de 2015⁵ y confirmadas por las posteriores Sentencias del Tribunal Supremo 908/2019 de 25 de junio de 2019 (RC 2571/2016) y 1368/2019 de 15 de octubre de 2019 (RC 109/2017).

Por su parte, la SUM también lo ha declarado explícitamente en sus informes 26/23031 de 21 de agosto de 2023⁶ y 28/23012 de 4 de agosto de 2023⁷:

“En relación con la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM en el sector de las telecomunicaciones, esta Secretaría considera, en línea con otros informes emitidos anteriormente sobre el despliegue de redes, que debe tenerse en cuenta el análisis de necesidad y proporcionalidad ya realizado al respecto en la normativa sectorial de aplicación, Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (LGTEL).”

Por ello, previamente a estudiar la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a este supuesto, debe analizarse la normativa sectorial aplicable de telecomunicaciones.

Respecto a la ocupación de dominio público para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas, el artículo 45 LGTel recoge expresamente el derecho de los operadores a acceder a dicho dominio público:

“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.”

de mercado consagrada en el artículo 38 de la Constitución y erigida como un parámetro estructural, vertebrador, del Derecho de la Unión Europea. La libertad de empresa requiere por principio un mercado abierto y competitivo, en el que se desplieguen libertades como las de creación de empresas y acceso al mercado, organización de la empresa y dirección de su actividad, que se ve tanto más obstaculizado cuanto más se fragmenta el mercado en que la actividad empresarial se desenvuelve, en la medida que esa fragmentación revierte en limitaciones diferentes para los operadores en las distintas partes del territorio nacional.

⁵ <https://www.cnmc.es/node/345834>

⁶ Véase página 9.

⁷ Véase página 18 (<https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiyempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0279TELECOMFibraopticaAlcaladelJucar.aspx>).

Y el artículo 49.6.b) LGTel declara que las Administraciones Públicas deben:

*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 relativos 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;*

Por su parte, el artículo 49.9 LGTel regula las condiciones de ocupación del dominio público por parte de los operadores en los siguientes términos:

“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.

(...)

Tanto para la aprobación de un plan de despliegue o instalación como para el otorgamiento, en su caso, de una autorización o licencia, la Administración competente sólo podrá exigir al operador documentación asociada a su ámbito competencial, que sea razonable y proporcional al fin perseguido y que no se encuentre ya en poder de la propia administración.”

No obstante, en cuanto a la instalación de redes de alta velocidad, resulta de aplicación específica tanto el artículo 49.6.b) antes transcrito como el artículo 8.3 del Real Decreto 330/2016, de 9 de septiembre, relativo a medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad (RD 330/2016):

3. Sin perjuicio de lo anterior, así como de lo dispuesto en la Ley General de Telecomunicaciones, toda denegación de permisos o licencias relativos a las obras civiles necesarias para desplegar elementos de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad habrá de estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados.”

III.3.- Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM

Por un lado, el artículo 5 LGUM prevé que:

“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.”

Y, entre las razones imperiosas de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009 se encuentran la protección del “entorno urbano” y la conservación del “patrimonio histórico y artístico”.

Por otro lado, el artículo 17.1.c) LGUM señala que:

“1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. Asimismo, los requisitos para la obtención de dicha autorización deberán ser coherentes con las razones que justifican su exigencia. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional, las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

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

En términos muy similares al artículo 17.1.c) LGUM, y en el ámbito de las Administraciones Locales, el artículo 84bis.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) contempla que:

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo.

No obstante, podrá exigirse una licencia u otro medio de control preventivo respecto a aquellas actividades económicas:

b) 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.”

No obstante, toda denegación de la autorización de realización de obras y de ocupación del dominio público local debería estar debidamente justificada, sobre la base de criterios objetivos, transparentes, no discriminatorios y proporcionados, según se desprende del artículo 8.3 RD 330/2016 en relación con el artículo 45 LGTel, lo que no sucede en este supuesto.

E incluso, tal y como se señaló en los anteriores Informes UM/017/21 de 17 de marzo de 2021⁸, UM/041/21 de 14 de julio de 2021⁹ y UM/049/21 de 28 de julio de 2021¹⁰ en caso de denegación justificada, de acuerdo con los principios del artículo 5 LGUM, a un operador de la autorización o licencia de ocupación de un bien o elemento del dominio público para el despliegue de redes, la Administración debería ofrecerle otras alternativas viables para poder llevar a cabo dicha instalación, de acuerdo con el principio de menor distorsión posible de la actividad económica del artículo 5 LGUM y el derecho a la ocupación reconocido en el artículo 45 LGTel según se recoge en el Informe de la Sala de Supervisión Regulatoria, de fecha 26 de julio de 2018¹¹. Ello también se desprende del artículo 49.4 LGTel:

“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.”

⁸ <https://www.cnmc.es/node/387403>.

⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04121>.

¹⁰ <https://www.cnmc.es/expedientes/um04921>.

¹¹ Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley Autonómica para la Ordenación de Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha (IPN/CNMC/008/18) <https://www.cnmc.es/node/370936>).

Finalmente, la SUM en sus informes 28/23019 y 28/23020 de 13 de septiembre de 2023¹² y 28/23016 y 28/23017 de 19 de septiembre de 2023¹³, ha señalado, en supuestos análogos al planteado en este informe, que:

En el caso que nos ocupa, sin perjuicio de la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, al tratarse de una presunta denegación por silencio administrativo de la licencia solicitada, la autoridad competente no ha vinculado esta denegación a alguna de las razones imperiosas de interés general establecidas en la LGUM y plasmadas en la LGTEL, que pudieran justificar establecer un límite al despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

Además, la ausencia de respuesta por parte del Ayuntamiento supone una restricción absoluta al derecho de ocupación del operador para desplegar su red, dado que como es obvio, conlleva la inexistencia de propuestas de alternativas que pudieran ser valoradas en un análisis de proporcionalidad.

En este caso la Administración no ha resuelto la petición de la informante de forma justificada con base en los criterios exigidos por el precepto transcrito (objetividad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad), sino que se ha abstenido de resolver en tanto en cuanto no sea aprobado, por parte de ese Ayuntamiento, el plan de despliegue presentado por un tercer operador, lo cual resulta totalmente injustificado. Esta omisión, en línea con lo ya manifestado, integra un supuesto de silencio negativo que, como establece la normativa (artículo 24 LPACAP) y jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 550/2023, de 4 de mayo, RC 5954/2021, entre otras muchas), es una ficción legal dirigida a posibilitar la impugnación en sede administrativa o jurisdiccional que, además, constituye un concepto distinto de la inactividad. Muestra de ello es que el sentido desestimatorio del silencio no exime de dictar resolución expresa posterior, que no se ve condicionada por ese sentido desestimatorio. Al tratarse de una ficción y no de un acto presunto (como

12 <https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0282TELECOMUNICACIONES-Red Fibra %C3%93ptica Cartagena1.aspx>.

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0283TELECOMUNICACIONESRedFibra%C3%93pticaCartagena2.aspx>.

13 <https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0285TELECOMUNICACIONES%E2%80%93Red fibra %C3%B3ptica Algeciras.aspx>.

<https://portal.mineco.gob.es/es-es/economiayempresa/unidadmercado/gum/buscador/Paginas/28-0284TELECOMUNICACIONESInstalacionfibra%C3%B3pticaMeco.aspx>.

sí es el obtenido por silencio positivo), no cabe atribuir una manifestación de voluntad a la autoridad competente, la cual, por tanto, no autoriza, pero tampoco deniega expresamente las solicitudes, de modo que no se está en presencia de una resolución.

Si bien, en principio, no cabría analizar esa inexistente resolución desde la óptica de la necesidad y proporcionalidad, la prolongación de la demora injustificada en el dictado de resolución expresa podría erigirse, no obstante, en un límite indebido al acceso a la actividad económica, en la medida en que la falta de resolución expresa y su dependencia con un procedimiento completamente ajeno al interesado impide el ejercicio de la actividad, al privarla de uno de los requisitos para éste. Por ello, y dado que la ausencia de resolución expresa no permite conocer las razones en que, en su caso, se apoyaría la autoridad competente para denegar la solicitud, es necesario que por la autoridad competente se dé cumplimiento al deber de dictar resolución expresa a fin de que se facilite la actividad o, de no hacerlo, se exterioricen los motivos que justifiquen la denegación y se evite una situación que *de facto* impide la implantación¹⁴.

IV. CONCLUSIONES

En virtud de todo lo hasta ahora expuesto, se formulan las siguientes conclusiones:

Al ser el silencio negativo una ficción legal que no permite atribuir una determinada voluntad a la autoridad competente más allá de posibilitar el acceso a la vía impugnatoria administrativa o jurisdiccional e impedir la falta de resolución expresa el ejercicio de la actividad, lo que podría erigirse en una limitación injustificada, resulta preciso que se dicte la oportuna resolución a fin de que el solicitante conozca el sentido estimatorio o desestimatorio y, en este segundo caso, cuáles son los motivos en que se apoya la denegación.

¹⁴ Esta conclusión coincide con la plasmada en los Informes UM/055/23 y UM/011/24.