



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 4 4 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 26 de diciembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de Iniciativa Popular reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias (EXP. 428/2006 PPL)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de fecha 15 de noviembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 20 del mismo mes, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 5, apartado 2, de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre Iniciativa Legislativa Popular (LILP) y 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC-2003), solicita Dictamen en relación con la Proposición de Ley reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias.

2. La solicitud de Dictamen, cursada por el procedimiento ordinario [art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC)], viene acompañada del escrito dirigido por la Comisión Promotora el 6 de noviembre de 2006 a la Mesa del Parlamento de Canarias y firmado por los miembros de la Comisión Promotora, con expresión de cuál es su portavoz [art. 4.1.b) LILP], y del texto articulado de la Proposición de Ley con Exposición de Motivos [4.1.a) LILP].

3. No obra, sin embargo, entre la documentación recibida, ni la copia del acta de constitución en documento público de tal Comisión, y que al parecer fue remitida al Parlamento, ni el certificado del Acuerdo de solicitud de Dictamen a que se refiere el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano

* **PONENTE:** Sr. Reyes Reyes.

Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, ni la certificación acreditativa de la admisión de la Proposición por la Mesa de la Cámara (art. 5.1 LILP).

4. Sobre la preceptividad del Dictamen reiteramos, dando por reproducidas, las consideraciones contenidas al respecto en los más recientes Dictámenes emitidos relativos a proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular (230/2003, de 10 de diciembre; 44,46 y 439/2006, de 9 y 14 de febrero y de 15 de diciembre, respectivamente).

5. Como se ha indicado, la solicitud de Dictamen ha sido cursada al amparo de los arts. 5.2 LILP y 137.3 RPC-2003, pero dado que no se ha acompañado la acreditación de haberse tomado en consideración esta proposición, no estamos ante el Dictamen preceptivo a que se refiere el citado precepto reglamentario.

Se considera, por tanto, que se trata de una petición facultativa de Dictamen, que no puede tener por finalidad el fondo de la cuestión, que habrá de ser el objeto de Dictamen preceptivo, sino determinar si concurre alguna causa de inadmisibilidad, de las previstas en el art. 5.3 LILP.

Este Dictamen, consecuentemente, se emite con dicho carácter facultativo, manteniéndose por este Órgano consultivo el mismo criterio que ha sido expuesto en los DCC 44, 46 y 439/2006.

En concordancia con lo ya expresado al respecto y sin perjuicio de la utilización oportunamente de la fórmula prevista en el art. 56.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005 de 26 de julio, se considera procedente que se acometa la armonización de los textos normativos en los que se ha apreciado que existen los puntos de contradicción señalados en los dictámenes citados.

II

El Estatuto de Autonomía (EAC), en su art. 12.5, segundo párrafo, reconoce el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, con remisión a lo que al respecto establezca la Ley Orgánica prevista en el art. 87.3 de la Constitución, regulándose su ejercicio con los límites que concreta su Ley reguladora. Estamos ante el ejercicio de un derecho fundamental, cuestión respecto de la que este Consejo, en el DCC 44/2006, citado, precisó que:

“(...) en cuanto tal, deben ser interpretadas restrictivamente las limitaciones a ese ejercicio, tales como los requisitos formales, sobre todo cuando se trata de la admisión de la iniciativa (...)”.

“La Cámara tiene la facultad legal de decidir, en el trámite de toma en consideración, de naturaleza política, la posibilidad de decidir sobre el procedimiento, lo que comporta posibilidades limitativas del derecho, lo que permite, al tratarse, precisamente, de un derecho fundamental, considerar restrictivamente los requisitos de admisibilidad, otorgando una interpretación favorable a su ejercicio”.

III

1. Seguidamente se procede a considerar cuál es el objeto de la Proposición de ley de que tratamos, analizando su finalidad ordenadora y el contenido de la regulación pretendida, con la finalidad de conocer el marco competencial disponible referente a la materia sobre la que versa la iniciativa legislativa ejercitada y, consecuentemente, determinar la eventual incidencia de las causas de inadmisibilidad contempladas en los arts. 2 y 5.3 LILP.

2. Las materias excluidas por los arts. 2.2 LILP (presupuestaria, tributaria y de planificación económica general), 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía), 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma), 2.5 LILP (iniciativa legislativa popular), y 2.6 LILP (régimen electoral) no concurren en la Proposición presentada, por lo que no se incurre en ninguna de las causas de inadmisibilidad contempladas en estos apartados del precepto legal citado.

3. Tampoco las previstas en el art. 5.3.b) LILP (requisitos formales), y en el art. 5.3.d) y e) (que exista procedimiento legislativo abierto sobre el “mismo objeto” de la iniciativa, y que sea “reproducción” de otra “equivalente” presentada durante la misma Legislatura), extremos en cualquier caso deben ser certificados por el Parlamento, aunque efectuada la pertinente comprobación, tampoco concurren estas causas obstativas de la admisibilidad.

4. Se aprecia asimismo que no concurre la causa del art. 5.3.c) LILP (materias diversas o carentes de homogeneidad entre sí), pues aunque es evidente que el texto incide de forma directa o refleja en varias materias (sanidad, medio ambiente, comunicaciones, ordenación del territorio, urbanismo, y régimen local) la ordenación

que se propone tiene homogeneidad interna que impide el concurso de esta causa obstativa.

La regulación propuesta tiene un objeto central cual es regular la “ubicación de las instalaciones” y esa ubicación debe seguir ciertas reglas a los efectos de que la cobertura sea general y se respeten las limitaciones sanitarias y medioambientales que se ordenan. La conexión entre la materia aparente (telecomunicaciones) y las materias conexas (ordenación del territorio, urbanismo, sanidad y medio ambiente) dan a la propuesta una aparente homogeneidad que no la hace cuestionable a los efectos de la admisibilidad.

IV

Falta establecer la eventual afectación al proyecto normativo de la causa excluyente prevista en el art. 2.1 LILP, por remisión del art. 5.3.a) LILP, que concierne al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma sobre el que ha de proyectarse necesariamente la iniciativa que se ejerce.

Antes se ha hecho referencia a los ámbitos materiales sobre los que de forma mediata o inmediata se proyecta la ordenación propuesta. Veamos seguidamente qué cobertura tienen los preceptos concretos en las competencias de esta Comunidad de conformidad con su Estatuto de Autonomía.

Lógicamente, se trata de efectuar un contraste más formal que material, pues este análisis debe ser objeto del Dictamen de fondo que se emita una vez que la Proposición haya sido tomada en consideración por el Pleno de la Cámara.

La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en “ordenación del territorio (y) urbanismo (art. 30.15 EAC), por lo que los planes territoriales especiales (arts. 8 y 9 PPL) regulados en el art. 23 3 y 5 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo cuentan con soporte competencial expreso.

El art. 32.4 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo legislativo en materia de “Régimen Local”, competencia que debe ejercerse con respeto a las normas básicas estatales en la materia, sobre todo las contenidas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Leyes 7/1985, de 2 de abril y 57/2003, de 16 de diciembre). Competencia en la que encuentran cobertura las disposiciones adicionales cuarta y quinta del texto propuesto, concernientes al régimen de licencias y al desarrollo local por medio de Ordenanzas.

El art. 32.10 y 12 EAC atribuye respectivamente a la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de “sanidad” y “protección del medio ambiente”, que son precisamente los ámbitos materiales centrales sobre los que se proyectan las medidas que se proponen.

Finalmente, nos queda por determinar si la incidencia que la Proposición tiene en el ámbito de las telecomunicaciones se ubica en las competencias de esta Comunidad.

Según el art. 149.1.21ª CE, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de “telecomunicaciones” y “radiocomunicación”; también en la fijación de “normas básicas del régimen de prensa, radio, y televisión (...), sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas”. Esta Comunidad Autónoma, en coherencia, posee competencia de desarrollo legislativo y ejecución (art. 32 EAC) en materia de “prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social”, en el contexto de la competencia estatal básica. También posee competencia del mismo alcance para “crear, regular y mantener su propia televisión” (art. 32.3 EAC).

La delimitación de los respectivos títulos competenciales -y por extensión la delimitación y alcance de las competencias autonómicas en la materia- se ha realizado por el Tribunal Constitucional desde las SSTC 167/1993 y 168/1993, ambas de 27 de mayo, en los términos siguientes:

“(...) ambos títulos competenciales se limitan y contrapesan entre sí (...) de suerte que el otorgamiento de concesiones para la gestión del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 de la Norma fundamental, es una medida que encuentra un acomodo natural y específico en el art. 149.1.27ª de la Constitución, y, en general, cualesquiera otros aspectos en los que igualmente prime la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, y en los cuales la radio y la televisión configuran fenómenos sustancialmente iguales al de la prensa; frente a los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, que caen en la órbita del art. 149.1.21ª de la Constitución y de la competencia estatal para la regulación de la radiocomunicación, y en los cuales la radio y la televisión se asemejan a otras clases de usos del dominio público radioeléctrico y que, precisamente por ello, incumbe ordenar de manera

unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posible todos estos usos”.

Se trata, pues, de ámbitos materiales concurrentes pero no coincidentes. De hecho, uno (telecomunicaciones) sirve de vehículo o instrumento del otro (televisión, radio) por lo que es posible, como lo ha precisado el Alto Tribunal, un concurrente sistema de competencias de diferente alcance, según que se trate de título estatal o autonómico. Así pues, debemos distinguir entre “comunicación social” y “telecomunicaciones”, sin que aquella competencia autonómica incluya en modo alguno a ésta. La Comunidad Autónoma no posee competencia alguna en materia de telecomunicaciones, tal y como por otra parte se desprende del Decreto 801/1986, de 7 de marzo, de trasposos de funciones de la Administración del Estado a esta Comunidad en materia de “comunicación social” (prensa, radiodifusión sonora y Registro de empresas radiodifusoras), siendo una competencia exclusiva del Estado.

Este entendimiento de las competencias existentes en la materia es el que ha sido asumido por la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (LGT), que excluye de su ámbito de aplicación “los contenidos de carácter audiovisual” así como el “régimen básico de los medios de comunicación social” (art. 1.2 LGT), que es justamente el ámbito sobre el que se proyectan las competencias autonómicas. Ello se reafirma en la disposición final segunda de la Ley, según la cual la misma “se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones prevista en el art. 149.1.21ª de la Constitución, salvo la disposición adicional décima (servicios de difusión por cable) y las disposiciones transitorias octava (competencias de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones en materia de fomento de la competencia en los mercados de los servicios audiovisuales) y décima (régimen de los servicios de difusión por cable), que se dictan al amparo de la competencia estatal en materia de medios de comunicación social, prevista en el art. 149.1.27ª de la Constitución”.

Aunque la Comunidad Autónoma no posee competencias en materia de telecomunicaciones, en atención a la naturaleza y fines de la norma propuesta, procede efectuar el debido contraste con otros posibles títulos competenciales de incidencia, para que pueda verificarse una interpretación de alcance finalista y no meramente nominal.

La norma autonómica proyectada no contiene regulación directa y específicamente concerniente a los “aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas”, definición esencial del concepto

material telecomunicación, ámbito propio de la competencia exclusiva del Estado. Pero sí incorpora preceptos que inciden en ese ámbito al contemplar la regulación de condiciones generales de las instalaciones y funcionamiento de sus actividades (art. 4 PPL), su conservación y revisión (art. 7 PPL), el uso de las instalaciones (art. 9 PPL), su control e inspección (art. 10), infracciones y sanciones (art. 11 PPL).

En principio, estas cuestiones no pueden ser objeto de esta iniciativa legislativa simplemente porque ninguna Ley autonómica puede regularlas ya que la CAC no tiene competencia al respecto, estando integradas en el título competencial "telecomunicaciones".

No obstante, en este ámbito se produce a ordenar una eventual concurrencia competencial, en el sentido que no solo existe interés y título material estatal, telecomunicaciones, sino que está afectado el interés autonómico y, en relación con él, títulos competenciales de la CAC. Así, las instalaciones técnicas afectadas por la competencia estatal se encuentran en suelo de un Municipio, que ostenta competencia para el otorgamiento de la licencia oportuna, pero, además, conectan con materias tales como medio ambiente, sanidad, y ordenación del territorio, sobre las que tiene competencia la CAC. Por eso, el propio legislador estatal no puede ejercer su competencia exclusiva sin tener en cuenta el interés autonómico, debiendo compatibilizarse ambos intereses sin sacrificios gravosos que impliquen desapoderamiento innecesario e indebido de competencias. Y, justamente, la Ley del Estado en la materia es respetuosa de tal interpretación del parámetro constitucional aplicable cuando se trata de competencias concurrentes, particularmente, las señaladas.

En efecto, los operadores tienen derecho a la ocupación del dominio público (art. 26 LGT) y de propiedad privada (art. 27) para el establecimiento de su red de telecomunicaciones. La aprobación del proyecto por la Administración del Estado, que lleva implícita la declaración de utilidad pública a los efectos de expropiación (art. 27.2 LGT) requiere con "carácter previo (...) informe de la Comunidad Autónoma" (art. 27.3 LGT). Para tales ocupaciones se seguirá, además de lo previsto en la Ley de Telecomunicaciones, la "normativa específica" dictada por las Administraciones Públicas con competencias en "medio ambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional, ordenación urbana o territorial" (art. 28.2 LGT); normas que deberán cumplir los requisitos del art. 30.2 LGT.

La competencia exclusiva estatal se compatibiliza, pues, con los títulos autonómicos en la materia, citados por la Ley del Estado y asimismo mencionados por la Proposición de Ley, amparando “en cumplimiento de la normativa de la Unión Europea” (Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, del Consejo-Parlamento, cuyo art. 26 deroga la Directiva 97/33/CE, del Parlamento y del Consejo, de 30 de junio, citada en la exposición de motivos de la Proposición), la imposición de “condiciones al ejercicio de este derecho de ocupación”, siempre que sean proporcionadas en relación con “el concreto interés público que se trata de salvaguardar”, pudiendo también llegarse al “uso compartido de infraestructuras” (art. 29.1 LGT); uso que será incentivado por las Administraciones Públicas (art. 30.1 LGT), incluso impuesto en caso necesario (art. 30.2 LGT), mediante la suscripción de acuerdos con los operadores a los que se les podrá imponer la solución que proceda mediante Resolución que “deberá incorporar en su caso los contenidos del informe emitido por la Administración competente interesada (...) en calificar como esenciales para la salvaguarda de los intereses públicos cuya tutela tenga encomendados” (art. 30.3 LGT), y podrá obligarles a reducir “los niveles de potencia de emisión” (art. 30.4 LGT).

Existe así pues, un cierto ámbito material, conexo al de telecomunicaciones, de intervención de la Comunidad Autónoma, no al amparo de la competencia material específica que no posee, sino bajo la cobertura de otros títulos concurrentes. Desde esta óptica, la Proposición no incurre, con la interpretación no restrictiva que cabe hacer de este derecho fundamental, en la causa de inadmisibilidad del art. 5.3.a) LILP.

En esta línea ha de interpretarse la incidencia de preceptos de la PPL en determinados aspectos conectados a la competencia estatal (cfr. arts. 4, 7, 10 y 11 de la PPL, por un lado, y arts. 39, 42 y 50 a 58 LGT), como desde luego podría ocurrir con cualquier otra Ley autonómica resultante de la presentación y aprobación de otra iniciativa de distinto origen y carácter.

Es también cierto que la PPL duplica o reproduce algunos mandatos ya existentes en el marco normativo vigente en materia de ordenación territorial y urbanística, tales como la integración paisajística o la ubicación de las instalaciones de telecomunicaciones (Directrices 103 y 104.3 de la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias), pero, aunque la redacción propuesta pudiera ser discutida, la posible cuestionabilidad no procede ahora que sea adelantada.

En definitiva, la Proposición analizada afecta en su ordenación a cuestiones de competencia reguladora estatal, pero sin pretender su regulación y con amparo en competencias autonómicas conexas con aquélla, permitiendo, por demás, la propia Ley estatal, que la Comunidad Autónoma articule la defensa de su interés sanitario y medioambiental, concretamente mediante el establecimiento de normas en los términos y con el alcance que resultan de los arts. 29 y siguientes de la LGT.

En este sentido, dada la interpretación flexible que en esta materia procede hacer de la regulación ordenadora del derecho que se ejerce, particularmente sobre la admisión de la Propuesta legislativa resultante de su ejercicio, cabe sostener que no hay impedimento de orden competencial a ese fin. Y ello sin perjuicio de que una vez efectuada la toma en consideración por el Pleno de la Cámara de la Proposición, de producirse ésta, se acometa el análisis de fondo y, en el que, eventualmente, podrá observarse la adecuación sobre el correcto ejercicio de las competencias autonómicas, singularmente en relación con la citada LGT.

C O N C L U S I Ó N

No se aprecia la existencia de causas de inadmisibilidad en la Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular que dictaminamos, en los términos expresados en los Fundamentos que preceden, sin perjuicio del análisis que proceda realizar oportunamente en cuanto de la cuestión de fondo.