



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 7 / 2 0 0 8

(Pleno)

La Laguna, a 5 de diciembre de 2008.

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. 472/2008 PPL)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias y 137.3 del Reglamento del Parlamento de Canarias, solicita Dictamen preceptivo sobre la Proposición de Ley de Iniciativa Popular reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias.

La solicitud de Dictamen, de 31 de octubre de 2008, viene acompañada del escrito, de fecha de 6 de noviembre de 2006, dirigido a la Mesa del Parlamento de Canarias que contiene el texto articulado de la Proposición de Ley, acompañado de una Exposición de Motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora, con expresión de sus datos personales así como los miembros designados a efectos de notificación. El escrito está firmado por los miembros de la Comisión Promotora. Se da cumplimiento por tanto a los requisitos de carácter formal que para la iniciación del procedimiento exige el art. 4, apartados 1 y 2, de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular (LILP).

La solicitud de Dictamen a este Consejo ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 de la citada Ley 5/2002).

---

\* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

2. La Proposición de Ley, presentada en los términos señalados, fue tomada en consideración por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 15 y 16 de octubre de 2008, solicitándose seguidamente el Dictamen de este Organismo.

Como reiteradamente ha señalado este Consejo en diversos Dictámenes emitidos en relación con Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular (DDCC 230/2003, de 10 de diciembre; 44/2006, de 9 de febrero; 46/2006, de 14 de febrero; 439/2006, de 15 de diciembre; y 444/2006, de 26 de diciembre), la preceptividad de su pronunciamiento viene exigida por el art. 11.1.A.c) de la Ley 5/2002, debiendo ser recabado el Dictamen una vez haya sido tomada en consideración la Proposición de Ley por el Pleno de la Cámara.

La solicitud de Dictamen se ajusta, por consiguiente, a las previsiones legales, al haberse recabado el parecer de este Consejo una vez tomada en consideración por el Pleno del Parlamento de Canarias la Proposición de Ley de Iniciativa Popular presentada.

3. La presente Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa Popular fue objeto de anterior Dictamen facultativo de este Consejo Consultivo (DCC 444/2006, de 26 de febrero), que se limitó a las causas de inadmisibilidad de la iniciativa a las que se refiere el art. 5.3 LILP.

El Dictamen preceptivo que ahora se nos solicita tiene por objeto el análisis del fondo del texto de la Proposición; es decir, el examen de la adecuación constitucional y estatutaria de la citada Proposición de Ley instada por los legitimados para ello, admitida por la Cámara legislativa y tomada en consideración por el Pleno de la misma, una vez superados los presupuestos y requisitos formales que se establecen en la legislación vigente.

## II

1. Este Consejo ya consideró que la Proposición de Ley objeto de nuevo Dictamen no se encuentra entre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular de los arts. 2.2 LILP (materia presupuestaria, tributaria y de planificación económica general); art. 2.3 LILP (reforma del Estatuto de Autonomía); art. 2.4 LILP (organización institucional de la Comunidad Autónoma); art. 2.5 LILP (iniciativa legislativa popular); y art. 2.6 LILP (régimen electoral).

Tampoco le afectan las causas de inadmisibilidad previstas en el art. 5.3.b) LILP (requisitos formales), y en el art. 5.3.d) y e) LILP (que exista procedimiento legislativo abierto sobre el "mismo objeto" de la iniciativa y que sea "reproducción"

de otra "equivalente" presentada durante la misma Legislatura). Asimismo, tampoco 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, telecomunicaciones, ordenación del territorio, urbanismo y régimen local) la ordenación que se propone tiene homogeneidad interna que impide el concurso de esta causa obstativa".

Como se señaló en nuestro anterior Dictamen 444/2006:

*"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".*

2. Estas cuestiones, aunque expresadas en relación con el juicio de admisibilidad sobre la Proposición de referencia, permiten anticipar un juicio técnico sobre la Proposición cursada y realizar la descripción preliminar de sus objetivos, que ahora deben ser contrastados desde el punto de vista competencial no ya formal, sino material.

Aunque limitado en su momento al juicio formal realizado en el Dictamen facultativo emitido (DCC 444/2006), en relación con la competencia de esta Comunidad Autónoma para regular la materia a que se refiere la Proposición de Ley, en el reseñado Dictamen se precisó al respecto lo siguiente:

*"La Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en ordenación del territorio (y) urbanismo (art. 30.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias), 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”.*

3. La Proposición de Ley cursada tiene por objeto regular la “ubicación” de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil, aunque de su lectura se desprende que también regula el uso compartido de las instalaciones.

El texto de la Proposición coincide ampliamente con la Ley 8/2001, de 28 de junio, de Castilla La Mancha, cuyas determinaciones sigue en varios preceptos (arts. 1, 2, 3, 4.1, a excepción del último párrafo, y 2, 5, 7, parcialmente, 10 y disposiciones transitoria, adicionales y finales).

La Proposición incide además en varios títulos competenciales, citados anteriormente, afectando a diversas normas de carácter sectorial, que deben ser tenidas en cuenta en cada caso para evitar contradicciones y no crear inseguridad jurídica.

Se considera de interés referir, sucintamente, el parecer de este Consejo Consultivo, en el Dictamen 444/2006, sobre la pluriconcurrencia de títulos en la materia objeto de esta Proposición.

*“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 Comunidad no posee competencia al respecto, estando integradas en el título competencial “telecomunicaciones”.*

*No obstante, en este ámbito se produce 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 Comunidad Autónoma. 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 Comunidad. 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 con 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 de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (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 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”.*

Ha de indicarse que el objeto de la Proposición es “ordenar la ubicación de las instalaciones de radiocomunicación y de telefonía móvil a los efectos de minimizar [su (...)] impacto visual (...) y la ocupación del territorio”. Este objeto está conforme con la Recomendación del Consejo europeo de 12 de julio de 1999 (1999/519/CE), sobre Protección de los ciudadanos contra los posibles efectos nocivos para la salud a resultas de la exposición a los campos electromagnéticos, y la Directiva 97/33/CE del Parlamento y del Consejo europeo, de 30 de junio de 1997, con la finalidad de minimizar el impacto de las infraestructuras en el entorno.

Por otra parte, desde el punto de vista de los principios y de la competencia en la materia, existe conformidad, asimismo, con el art. 45 CE y los arts. 148.1.19ª y 149.1.23ª CE, preceptos ambos que conciernen a las competencias autonómicas en materia de protección medioambiental. Lo mismo sucede con el principio rector estatutario de “defensa y protección de la naturaleza y del medio ambiente” y con ciertos objetivos, de nítida proyección competencial con expresa cita de los arts. 30 y 32 EAC, como “ordenar y planificar la distribución de (tales instalaciones) en el territorio de la Comunidad”, así como “prevenir la salud de la población y minimizar el impacto medioambiental, visual y urbanístico que tales infraestructuras

producen”, lo que la Proposición pretende articular mediante los denominados “Planes Territoriales Especiales de Infraestructuras de Telecomunicación”.

4. En consecuencia, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia en materia de ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil. La regulación prevista se aborda desde la vertiente urbanística y de protección de la salud de las personas y de protección del medio ambiente, al amparo de lo previsto en los arts. 30.15, 32.10 y 32.12 EAC, que le atribuyen, respectivamente, competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo y las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene y de protección del medio ambiente. A ellos se suma la competencia, también de desarrollo legislativo y ejecución, relativa al régimen jurídico del dominio público autonómico (art. 32.11 EAC).

5. Antes de proceder al análisis concreto de la Proposición de Ley, procede detallar algunos de los preceptos relacionados con esta Proposición y que se contienen en la Ley General de Telecomunicaciones, dictada al amparo de la competencia que se atribuye al Estado por el art. 149.1.21ª CE, salvo las disposiciones adicional décima y transitorias octava y décima, que se dictan al amparo de la competencia que sobre “medios de comunicación social” atribuye al Estado el art. 149.1.27ª CE.

Nos encontramos ante un ámbito material de actividad calificado como servicio de interés general (art. 2.1 LGT) aunque prestado en régimen de “libre competencia” (lo que se desarrolla en los arts. 5 a 19 LGT), sin perjuicio de que al mismo se le imponen determinadas obligaciones de servicio público (arts. 20 a 25 LGT).

Los operadores tienen derecho a la ocupación de la propiedad privada “cuando resulte estrictamente necesario para la instalación de la red (...) y siempre que no existan otras alternativas económicamente viables”, pudiéndose llegar a la servidumbre forzosa de paso o a la expropiación, aunque “con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico se recabará informe de la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio” (art. 27.1, 2 y 3 LGT).

En la ocupación de la propiedad privada, “asimismo será de aplicación (...) la normativa específica dictada por las Administraciones públicas con competencias en medio ambiente, salud pública, seguridad pública, defensa nacional, ordenación urbana o territorio y tributación” en los términos del art. 29 LGT (art. 28 LGT).



En este art. 29 LGT se dispone que a ese derecho de ocupación “se podrán imponer condiciones (...) que estarán justificadas por razones de protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad pública, la defensa nacional o la ordenación urbana o territorial siempre que la entidad de esa limitación resulte proporcionada en relación con el concreto interés público que se trata de salvaguardar”. De hecho, tales restricciones no podrán ser “absolutas” y cuando “por falta de alternativas” fuere imposible la ocupación el establecimiento de la condición “deberá ir acompañado de las medidas necesarias, entre ellas, el uso compartido de infraestructuras” (art. 29.1 LGT).

En ese caso, las normas que dicten las correspondientes Administraciones deberán cumplir al menos los siguientes requisitos: a) ser publicadas; b) incluir un procedimiento de resolución de solicitudes; c) garantizar la transparencia del proceso; d) garantizar los límites impuestos a la intervención administrativa, en particular que la solicitud de información a los operadores deberá ser motivada, con justificación objetiva, proporcionada y adecuada al fin (art. 29.2 LGT).

Las Administraciones públicas “fomentarán la celebración de acuerdos voluntarios entre operadores para la ubicación compartida y el uso compartido de infraestructuras” (art. 30.1 LGC). Si no hubiera alternativas, “por motivos justificados en razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana o territorial la Administración competente en dichas materias acordará la realización compartida del dominio público o la propiedad privada (...) o el uso compartido de las infraestructuras” (art. 30.2 LGT). Tal compartición “se articulará mediante acuerdos entre los operadores interesados” y a falta de acuerdo las condiciones “se establecerán, previo informe preceptivo de la citada Administración competente, mediante Resolución de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones” que debería incorporar los “contenidos” que la citada Administración “califique como esenciales para la salvaguarda de los intereses públicos cuya tutela tenga encomendados” (art. 30.3 LGT), debiéndose, si hubiere obligación de “reducir los niveles de potencia”, autorizar más emplazamientos “para garantizar la cobertura de la zona de servicio”.

Asimismo, se podrán establecer las limitaciones a la propiedad y a la intensidad del campo eléctrico que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de determinadas instalaciones y límites a los derechos de uso del dominio público radioeléctrico para la protección de otros bienes jurídicamente protegidos

prevalentes o de servicios públicos que puedan verse afectados por la utilización del dominio público, en los términos que se fijan reglamentariamente (art. 33.2 LGT).

Finalmente, en el marco de lo dispuesto en el art. 5.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), se creará un “órgano de cooperación con participación de las Comunidades Autónomas para impulsar, salvaguardando las competencias de todas las Administraciones implicadas, el despliegue de las infraestructuras de radiocomunicación, en especial a las redes de telefonía móvil y fija inalámbrica, de acuerdo con los principios de seguridad de las instalaciones, de los usuarios y del público en general, la máxima calidad del servicio, la protección del medio ambiente y la disciplina urbanística” (disposición adicional duodécima LGT). Órgano que no es otro que el denominado Comité Técnico de Seguimiento del Despliegue de Infraestructuras de Radiocomunicación, creado en junio de 2004.

### III

Sobre estos antecedentes normativos y jurisprudenciales, se procede a evaluar el grado de adecuación material de la Proposición de Ley tramitada a la normativa aplicable.

(...) <sup>1</sup>

1. Con carácter general, el objetivo de la Proposición es el de regular la ubicación y compartición de las instalaciones de radiocomunicación. Este objetivo, como se ha expuesto, es correcto en clave constitucional en la medida que desde el punto de vista material se conecta con competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de ordenación territorial y urbanismo, medio ambiente y sanidad, en las que, como se señaló en apartados anteriores, la Comunidad Autónoma tiene competencias que le permiten en principio y en abstracto adoptar medidas que tuvieran ese alcance: Ubicación y compartición. Siempre que, habría que añadir, ese objetivo fuera compatible con la finalidad que persigue la ordenación de las telecomunicaciones, materia en la que el Estado, asimismo como se ha señalado, cuenta con competencia exclusiva.

Sobre esta premisa básica, la Comunidad Autónoma puede adoptar las medidas que la Proposición persigue, siempre que no interfiera en el régimen jurídico de las telecomunicaciones que, además, dispone de mecanismos de incorporación del

---

<sup>1</sup> Texto suprimido al ser mera descripción de hechos y/o trámites.

interés autonómico en la regulación de las telecomunicaciones, que hagan compatible los respectivos intereses.

En efecto, nos encontramos con una situación de multiconcurrencia competencial que debe ser resuelta, de conformidad con los parámetros de interpretación constitucional, en función de los diferentes títulos e intereses. De esta complejidad competencial se ha hecho eco la propia Ley estatal que diseña en los arts. 26 a 32 LGT un régimen jurídico sobre los derechos de los operadores en propiedad ajena, y en ese proceso la intervención de las Comunidades Autónomas en relación con la defensa de sus intereses, en las materias en las que son competentes, incorporando de esta manera al procedimiento de competencia estatal el interés autonómico que queda contemplado y protegido, compatibilizándose de esta manera los intereses del Estado (ordenación de las telecomunicaciones) y los de la Comunidad (medio ambiente, salud, ordenación del territorio etc.).

Desde esta inicial perspectiva, la Proposición de Ley no debiera contener medidas que vulneren competencias que la Ley estatal atribuye al Estado expresamente.

El art. 32 y la disposición adicional primera de la LGT contienen limitaciones - entre otros aspectos, a la "intensidad del campo eléctrico"- precisándose que serán concretadas por las "normas de desarrollo de esta Ley" o por "Real Decreto", lo que refiere a competencia estatal. De igual forma, es el Gobierno estatal el que "desarrollará reglamentariamente las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico [y (...)] como mínimo el procedimiento de determinación, control e inspección de los niveles de emisión radioeléctrica tolerable y que no supongan un peligro para la salud pública, en concordancia con lo dispuesto por las recomendaciones de la Comisión Europea" [art. 44.1.a) LGT].

Por ello, en algunas de estas materias la Proposición de Ley hubiera debido hacer el pertinente reenvío a la legislación europea y estatal, como en efecto se hace en el art. 5 PPL, en la medida que incide la ordenación proyectada en materia que podría calificarse de básica de sanidad (art. 149.1.16ª CE).

2. En lo que respecta a los preceptos concretos de la Proposición de Ley se realizan las siguientes observaciones:

**Art. 2.2. Ámbito de aplicación.**

El art. 2.2. PPL excluye de su ámbito de aplicación las instalaciones de telecomunicaciones para la defensa nacional, de seguridad pública y de protección civil, pero no incluye en esa enumeración las instalaciones radioeléctricas que sirven a la seguridad del tránsito y transporte aéreo y al control del espacio aéreo nacional. La competencia exclusiva estatal sobre control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo (art. 149.1.20ª de la Constitución) incluye la potestad normativa y ejecutiva sobre las instalaciones de todo tipo que sirvan al control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, es decir, que sean instrumentales para el ejercicio de esa competencia. Esta conclusión la corrobora el art. 3.1.a) y b) del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, que incluye entre los contenidos del Plan Director de los aeropuertos de interés general la regulación de los espacios aeronáuticos integrados en la red nacional de ayudas a la navegación aérea y los servicios de control del tránsito aéreo; Plan Director en cuya elaboración participan las Comunidades Autónomas afectadas.

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen 1046/2002 del Consejo de Estado, respecto al art. 2.2 de la Ley 8/2001, de Castilla La Mancha, considerando que la ubicación y condiciones de las instalaciones radioeléctricas necesarias para garantizar el control y correcto funcionamiento del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreos han de considerarse parte integrante de la competencia estatal atribuida por el art. 149.1.20ª de la Constitución, sin que deban someterse a la última aprobación de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Es de tener en cuenta que la competencia aquí afectada es sólo la relativa al espacio aéreo y su conexión con el control del mismo y la seguridad del transporte aeronáutico.

Procede, por tanto, en el art. 2.2 PPL, excluir de su ámbito de aplicación las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea.

#### **Art. 4. Condiciones generales de las instalaciones y funcionamiento de las actividades.**

Se regula en este artículo las condiciones generales de funcionamiento de las actividades, siendo así que el título de la PPL y el objeto recogido en el art. 1 se refiere a la ubicación de las instalaciones, no regulando hasta este artículo las condiciones de la actividad. La denominación y objeto de la Ley de Castilla La Mancha, que en términos generales sigue la PPL, es más comprensiva: "Ordenación de las instalaciones de radiocomunicación (...)", estableciendo en su art. 1 que el objeto de la Ley es la regulación de las condiciones para el establecimiento y

*funcionamiento* de instalaciones de radiocomunicación. Por tanto, la regulación de la PPL abarca más aspectos que los que se deducen de su titulación.

El art. 4.2.b) PPL establece que los *titulares de las actividades* las han de ejercer bajo el principio de garantizar la cobertura de los servicios de radiocomunicación a la población de Canarias. Aparte de la generalidad del contenido de esta declaración, que como principio se impone a los titulares, se vulnera la competencia estatal *ex art. 149.1.21ª CE*, dado que esta determinación se encuentra referida a la prestación del servicio, lo que excede del marco competencial autonómico.

#### **Art. 7. Conservación y revisión.**

Este precepto, en cuanto establece la obligación para los operadores de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes, no respeta la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, pues compete al Estado la determinación de las condiciones técnicas de los aparatos e instalaciones, tal como se ha señalado en la STC 167/1993, en la que expresamente se indica que las condiciones y características técnicas de cada estación o de cada tipo de equipo y aparato radioeléctrico, por su naturaleza técnica, encuentran cobertura en la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.21ª CE.

También el Dictamen 1046/2002, del Consejo de Estado, considera respecto a un artículo similar de la Ley 8/2001, de Castilla La Mancha, que interfiere en la competencia estatal reconocida por el art. 149.1.21ª de la Constitución imponer a los operadores obligaciones genéricas e incondicionadas de mejoras tecnológicas de las instalaciones que contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes.

#### **Art. 8. Sobre los Planes Territoriales Especiales de Infraestructuras de Telecomunicaciones.**

Las referencias a estos Planes cuentan con cobertura en las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que han tenido expresión normativa específica en el art. 23.3 del Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias (TRLOTEN), y en los principios que se contienen en la Directriz 7.4.c) ("Mínimo impacto") y sobre todo las Directrices 84 a 86

("Infraestructuras") y 103 a 105 (Telecomunicaciones), 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 -en las que, por cierto, se hace expresa mención a la salvaguarda a las "competencias estatales"- por lo que ninguna objeción habría que hacer al respecto. Salvo algunas observaciones de tipo técnico:

La primera, que el procedimiento de elaboración de los citados Planes Especiales se encuentra en el Texto Refundido (art. 24 TRLOTEN) y no en la Ley de Directrices que, eso sí, contiene principios y directrices a los que se deberá sujetar la elaboración del Plan Especial; la segunda, que estos Planes deberán respetar el principio de jerarquía que rige el planeamiento territorial, también a las Directrices citadas (art. 23.4 TRLOTEN).

#### **Art. 9. Uso compartido de las infraestructuras.**

La PPL establece en el párrafo primero de este artículo que la formalización de estos acuerdos entre la Administración y los operadores supondrá la aprobación de los Planes Territoriales Especiales de Infraestructuras de Telecomunicaciones. Este precepto no es acorde con el art. 24 TRLOTEN, en el que se regula la formulación y procedimiento de los Planes Territoriales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo establecido en el art. 23.5 TRLOTEN respecto de las determinaciones con incidencia territorial de los Planes Territoriales Especiales que no desarrollen Directrices de Ordenación ni Planes Insulares de Ordenación.

#### **Art. 11. Infracciones y Sanciones.**

La remisión en blanco que se hace a la potestad reglamentaria para que sea el Gobierno quien detalle el régimen de infracciones y sanciones no es conforme con la reserva de ley en esta materia (art. 127 LRJAP-PAC). Por otra parte, no se cumplen las condiciones que fija la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional para que en este ámbito haya colaboración reglamentaria (STC 16/2004, de 23 de febrero). Asimismo, la generalidad y abstracción con que se formula puede plantear problemas de inconstitucionalidad, pues en materia de telecomunicaciones la competencia sancionadora es del Estado (arts. 50 a 58 LGT). En puridad, la Proposición sólo podría contener tipos relativos a las competencias concurrentes con que la Comunidad Autónoma de Canarias cuenta, como son las que recaen en materia de sanidad, medio ambiente u ordenación del territorio. Y, desde este punto de vista, este derecho sancionador debería concretarse en la incorporación de tipos específicos, si

fuere el caso, a las Leyes sectoriales vigentes en materia de protección medioambiental sanidad u ordenación territorial de la Comunidad Autónoma.

#### Disposición adicional quinta.

En todo caso, hubiera o no Ordenanza, la Ley que resulte de esta Proposición se aplicará como Derecho propio; y en materia de licencias, si fuere el caso, se aplicaría el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que, dada la omisión en la Proposición de toda referencia al procedimiento de concesión de estas específicas licencias, se aplicaría de forma directa.

#### 3. Otras cuestiones de técnica legislativa.

A. La Exposición de Motivos podría completarse en el aspecto competencial, pues no recoge la competencia estatal en materia de telecomunicaciones. Por otra parte, en el párrafo sexto debe señalarse el número del artículo del Estatuto de Autonomía [art. 5.2.e)] y el párrafo séptimo es una repetición del objeto establecido en el art. 1. En el último párrafo se deben precisar las normas de atribución de las competencias de la Comunidad Autónoma con referencia al art. 30.15 y 32.10 y 12 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

B. Algunos artículos, como el 6, el 7, y el 9 están redactados sin distribución de sus contenidos en apartados, siendo así que cada precepto se integra por párrafos que configuran preceptos autónomos que debieran identificarse por numerales.

En el art. 6, último párrafo, en lugar de "órgano competente del Gobierno de Canarias" debiera decirse *órgano competente de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*.

C. El Título III PPL, que comienza con el art. 8, lleva por título "Plan Territorial de Despliegue de la Red" -tomado de la citada Ley de Castilla La Mancha- cuando en los artículos siguientes se habla realmente del Plan Territorial Especial de Infraestructuras de Telecomunicaciones. No obstante, se refieren a los Planes Territoriales de Despliegue de Red la disposición adicional primera y la disposición final PPL.

Estos Planes, que deben ser propuestos por los operadores sobre la realidad y proyección de sus instalaciones, debieran ser dotados de contenido a los efectos de la aplicación de la Ley, como puede observarse, por ejemplo, en la disposición final.

D. En relación con la disposición final, cabría añadir otra relativa a la entrada en vigor, aunque si no se estableciera se aplicaría la regla subsidiaria del Código Civil.

Por otro lado, la disposición final prevista faculta al Gobierno para el desarrollo de la Ley y, expresamente, para modificar la información que han de suministrar los operadores y que forma parte de los Planes Territoriales de Despliegue de Red.

Sin perjuicio de lo señalado en relación con estos Planes, se observa que la Ley no ha establecido el contenido de esta información, que han de suministrar los operadores, por lo que carece de sentido que se atribuya al Gobierno la facultad de *modificarla*.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia, en los términos expuestos en el Fundamento II, para legislar sobre la materia a la que se refiere la Proposición de Ley de Iniciativa Popular reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias.

2. Se realizan determinadas observaciones de legalidad a diversos artículos y disposiciones de la Proposición de Ley, cuya consideración reforzaría su conformidad con la normativa jurídica aplicable.