

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2145 *Pleno. Sentencia 8/2012, de 18 de enero de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 2194-2002. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha. Competencias en materia de telecomunicaciones, control del espacio aéreo, ordenación del territorio, sanidad y protección del medio ambiente, principio de legalidad sancionadora: nulidad de los preceptos legales autonómicos que obligan a los operadores a incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y sancionan su incumplimiento; interpretación de preceptos legales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio; doña Elisa Pérez Vera; don Ramón Rodríguez Arribas; don Pablo Pérez Tremps; don Francisco José Hernando Santiago; doña Adela Asua Batarrita; don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2194-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por la Abogada del Estado, contra los artículos 2.2; 7; 12.1 párrafos primero, tercero y cuarto, en relación con el artículo 10; 14, y, por conexión, los artículos 19, apartados 2, 3 y 20, apartado 1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación del Consejo de Gobierno, y las Cortes de Castilla-La Mancha. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal Constitucional el día 10 de abril de 2002, la Abogada del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2; 7; 12.1 párrafos 1, 3 y 4, en relación con el artículo 10; 14; y, por conexión, los artículos 19.2 y 3 y 20.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha («Diario Oficial de Castilla-La Mancha» de 10 de julio de 2001). En la demanda se hizo expresa invocación de los arts. 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a los efectos de que se acordase la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos.

2. Los motivos del recurso inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Con carácter preliminar, la demanda justifica el cumplimiento del plazo de interposición del recurso, afirmando que, al haberse hecho uso del procedimiento

conciliatorio del art. 33.2 LOTC, es de aplicación el plazo de nueve meses, ya que se han cumplido todos los requisitos procedimentales que impone el mencionado precepto. El acuerdo inicial de la comisión bilateral de cooperación se comunicó por el Ministro de Administraciones públicas al Tribunal Constitucional mediante escrito de 5 de octubre de 2001, que fue registrado en el Tribunal Constitucional el 9 de octubre, publicándose en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» ese mismo día. Se cumplió, pues, con el requisito de notificación al Tribunal y de publicación con anterioridad a la finalización del plazo de tres meses siguientes a la publicación de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, que tuvo lugar el día 10 de julio de 2001.

b) Entrando ya en el fondo del asunto, la demanda señala que la ley tiene por objeto «la regulación de las condiciones para el establecimiento y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación, sus elementos y equipos, a fin de que su implantación no tenga efectos negativos para la salud de las personas y produzca el mínimo impacto sobre el medio ambiente desde el punto de vista espacial y visual» y afirma que la misma excede el marco de la distribución competencial que establece el artículo 149.1.21 CE, ya que éste atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de «régimen general de comunicaciones; ... correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación».

La Abogada del Estado destaca, citando doctrina constitucional (STC 169/1993 y 278/1993), que los aspectos relativos a la regulación de los extremos técnicos del espacio electromagnético u ondas radioeléctricas —de dominio público— caen dentro de la materia de radiocomunicación de competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE) a diferencia, por ejemplo, de la regulación de los servicios de difusión que usan ese soporte, como la radio y la televisión, sobre las que, de acuerdo con el art. 149.1.27 CE, cabe competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De ahí que la Ley general de telecomunicaciones de 1998 atribuya a la Administración General del Estado las facultades de reglamentación, planificación, administración, gestión, control, inspección y sanción del espectro de frecuencias radioeléctricas.

Por ello, considera que, en el ámbito de la radiocomunicación, las competencias de las Comunidades Autónomas se hallan circunscritas a intervenir cuando lo hagan a través de títulos conexos vinculados a ella, en concreto, cuando la implantación de las infraestructuras de las telecomunicaciones incidan sobre el urbanismo, sobre la ordenación territorial o puedan afectar a la salud o al medio ambiente.

La Abogada del Estado admite, no obstante, que puede producirse una concurrencia de competencias de diversos entes cuando tales competencias recaen sobre un mismo espacio físico tienen distintos objetos jurídicos y afirma que así ocurre en el presente caso pues, por un lado, se encuentran las competencias autonómicas de ordenación territorial, protección medio ambiental y salud y, por otro, una competencia sectorial estatal que incide sobre dicho espacio. Sin embargo, tras reconocer la posible concurrencia competencial, considera que debe tenerse presente que, en estos casos, para integrar las competencias concurrentes hay que acudir a fórmulas de cooperación, pero, cuando las mismas fallan, la decisión final sobre el conflicto corresponderá al titular de la competencia prevalente (STC 77/1984) y, en cualquier caso, lo que no puede ocurrir es que el Estado se vea privado de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque sea también exclusiva, de una Comunidad Autónoma (STC 56/1986).

En materia de radiocomunicación, reconoce que las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad que les permiten intervenir en el campo de la radiocomunicación, siempre que ello sea sin menoscabar o desplazar el ejercicio de la competencia estatal sobre telecomunicaciones, y concluye que, en todo caso, «es evidente la prevalencia en esta materia de la competencia estatal, pudiéndose llegar a condicionar las competencias autonómicas que concurren con aquéllas», ya que «debe tenerse en cuenta que la existencia subyacente de un interés general en la materia, interés en el que cabe englobar la organización eficaz del espectro de frecuencias, evitando interferencias perjudiciales entre los sistemas de

telecomunicaciones, la seguridad del funcionamiento de las redes, el mantenimiento de su integridad, necesita de un tratamiento global y unitario, que además requiere la modulación del ejercicio de las competencias autonómicas que se ostenten sobre la ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente o de la salud».

La ley que se recurre —sigue argumentando la Abogada del Estado— ofrece una respuesta jurídica al fenómeno de la radiocomunicación, atendiendo a aspectos técnicos y regulando requisitos, condiciones y obligaciones de tal carácter, por lo que invade la competencia estatal para ordenar de manera exclusiva la radiocomunicación.

c) Realizado este análisis general, la Abogada del Estado se adentra en el análisis de la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos, comenzando con el art. 2.2.

El art. 2.2 de la ley se reputa inconstitucional por cuanto no prevé, como supuesto de exclusión de la aplicación de la misma, las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea que garantizan el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte aéreo en el mismo. La Abogada del Estado afirma que, de igual forma que el art. 2.2 de la ley excluye de su ámbito de aplicación los equipos y estaciones de telecomunicación para la defensa nacional, la seguridad pública y protección civil, en razón de la exclusiva competencia del Estado en estos campos, resulta obligado —por concurrir exacto fundamento— excluir de su ámbito las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea. Y argumenta también que la omisión de la exclusión equivale a incluir este tipo de instalaciones en el ámbito de aplicación de la ley autonómica, apoyándose para ello en la doctrina de este Tribunal sobre la relevancia constitucional de las omisiones normativas (con cita de las SSTC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4, y 172/1996, de 31 de octubre, FFJJ 2 y 3).

Esta inclusión implícita de las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea supone, según la Abogada del Estado, una clara vulneración de la competencia reservada al Estado con carácter exclusivo por el art. 149.1.20 CE en materia de «puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo y transporte aéreo», pues de acuerdo con este título competencial, es a la Administración General del Estado a la que compete la gestión de los servicios aeronáuticos relacionados con el control del espacio aéreo y con el tránsito y transporte aéreos, así como la delimitación, en los aeropuertos de interés general, de una zona de servicio mediante la aprobación del correspondiente plan director, sin perjuicio de que se recaben los oportunos informes de las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Y ello porque «la aplicación de la Ley autonómica a las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea ... supone el que dichas instalaciones, así como los aeropuertos de interés general que dependan de su funcionamiento y la propia configuración del sistema de navegación aérea en España, en aquello que dependa de instalaciones ubicadas en el territorio de Castilla-La Mancha, requieran la aprobación de la Comunidad Autónoma, invadiéndose la competencia estatal sobre el control aéreo»; una competencia que, de acuerdo con lo dispuesto en la STC 68/1984 (FJ 7), «conlleva la necesidad de controlar el número, ubicación y características de todo tipo de aeropuertos, sean quienes sean los titulares de las diversas competencias sobre los mismos». Es más, la regulación de aspectos esenciales del funcionamiento de las comunicaciones radioeléctricas en el espacio aeroportuario es inherente al ejercicio de la competencia estatal en materia de aeropuertos de interés general, y precisamente por ello, entre las servidumbres establecidas, de acuerdo con la Ley de navegación aérea de 1960, por el Decreto 584/1972, de 24 de febrero, de servidumbres aeronáuticas, modificado por Decreto 2490/1974, de 9 de agosto, se encuentran las servidumbres de las instalaciones radioeléctricas aeronáuticas, que como aclara el propio Real Decreto son «aquellas que son necesarias para garantizar su correcto funcionamiento, del que depende en gran parte la regularidad del tráfico aéreo», resultando pues «evidente la íntima conexión entre las competencias enumeradas en el art. 149.1.20 CE y las instalaciones radioeléctricas precisas para garantizar la seguridad del tránsito y transporte aéreo y el control del espacio aéreo español, de forma que necesariamente ha de considerarse que las cuestiones referidas a tales instalaciones radioeléctricas caen dentro de la competencia estatal y, en

concreto, la determinación de los lugares y condiciones en que deban ubicarse las instalaciones de radiocomunicación necesarias para la aviación civil es una facultad inherente al ejercicio de las competencias atribuidas al Estado ex art. 149.1.20 CE».

Por otra parte, según la Abogada del Estado, la inconstitucionalidad del art. 2.2 de la ley también deriva de la vulneración del título competencial del art. 149.1.21 CE, pues en ejercicio del mismo el Estado creó, en la Ley general de telecomunicaciones de 1998, un cuadro nacional de atribución de frecuencias para los diferentes tipos de servicios de radiocomunicaciones —que concreta la atribución de bandas, sub-bandas, canales y circuitos radioeléctricos correspondientes, y reservas de parte del espectro para servicios determinados— cuya funcionalidad se vería distorsionada por la aplicación de la ley autonómica a las instalaciones afectas al sistema de navegación aérea sitas en su territorio.

d) El artículo 7 de la ley obliga a los operadores a mantener las instalaciones «en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación así como a incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual» y «a revisar las instalaciones anualmente, notificando en el plazo de dos meses a la Consejería la acreditación de dicha revisión» y la Abogada del Estado argumenta que con ello se invade la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) en la medida en que, de acuerdo con lo señalado en la STC 168/1993, «la autorización estatal de las inversiones en redes de telecomunicación busca fundamentalmente garantizar que la introducción de nuevas tecnologías no distorsione la prestación de servicios preexistentes, entre otras razones, mediante el mantenimiento de una imprescindible homogeneidad o normalización técnica». La regulación autonómica vulnera la competencia estatal al configurar unos deberes nuevos para los operadores que distorsionan la necesaria homogeneidad técnica en materia de radiocomunicación, así como las potestades de gestión del espectro radioeléctrico que comprenden el otorgamiento del derecho a su uso, la comprobación de las emisiones radioeléctricas y la inspección y control de las condiciones técnicas de las emisoras (arts. 61 y 65 de la Ley general de telecomunicaciones y STC 26/1982). Y, por otra parte y finalmente, interfiere, también, en las potestades de planificación del espectro radioeléctrico que corresponden al Estado (art. 4 del reglamento de desarrollo de la Ley general de telecomunicaciones aprobado por Orden de 9 de marzo de 2000), entre cuyas finalidades se encuentra la ordenación de su uso atendiendo a características de los emisores tales como el emplazamiento, la emisión y las condiciones de radiación, con la finalidad de impedir que se produzcan interferencias entre unas y otras emisiones del mismo tipo.

e) La Abogada del Estado sostiene que el artículo 12.1, párrafos primero, tercero y cuarto, en relación con el artículo 10 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, confiere a la Comunidad de Castilla-La Mancha una intervención a través de la previa e indispensable aprobación del Plan territorial de despliegue de red que invade la competencia que corresponde al Estado en virtud de los artículos 61.2 y 62 de la Ley 11/1998, general de telecomunicaciones, para la elaboración y aprobación de los planes de ordenación y utilización del espectro radioeléctrico. Si bien es cierto —reconoce la Abogada del Estado— que el propio artículo 8 del reglamento de la Ley general de telecomunicaciones condiciona la autorización de los emplazamientos de las estaciones fijas al cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de medio ambiente, de ordenación del territorio o cualquier otra que le resulte de aplicación, ello no puede servir para justificar el carácter indispensable que se otorga por el art. 12.1 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001 a la actuación de la Comunidad Autónoma, sin cuya autorización no es posible llevar a cabo el despliegue de la red ni, en consecuencia, prestar los servicios, «pues ello sería tanto como admitir la existencia de una autorización paralela a la estatal, máxime si se tiene en cuenta la información técnica de la que disfruta la Comunidad Autónoma en atención a la clase de datos que se hallan obligados a facilitar a aquella los correspondientes operadores, en aplicación del artículo 10 de la Ley 8/2001».

Por otra parte, para la elaboración de los planes territoriales de despliegue de red se solicitan a los operadores datos que no son, según la Abogada del Estado, necesarios para conocer si una instalación de radiocomunicación incide o no negativamente en el entorno autonómico desde un punto de vista medioambiental, sanitario o urbanístico, tales como el «esquema general de la red, indicando los principales nodos y localización de la cabecera, enlaces y posibles alternativas, áreas de cobertura, margen de frecuencias y potencia de emisión, ganancia con respecto a una antena isotrópica, número de portadores y canales máximos por sector, diagrama de radiación indicando la potencia isotópica radiada equivalente (W) en todas las direcciones, ángulo de elevación del sistema de elevación del sistema radiante, abertura del haz». Se convierten, así, estos planes virtualmente en instrumentos de planificación y ordenación de telecomunicaciones en sentido estricto, con vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de radiocomunicación. Y la vulneración es aún más patente, argumenta la Abogada del Estado, «a la vista de la sujeción establecida en el art. 12.1 párrafos primero y tercero de la Ley 8/2001, de la necesaria aprobación del correspondiente Plan territorial de despliegue de red, por un lado, a la autorización de la comisión de redes de radiocomunicación, para la construcción de nuevas instalaciones de radiocomunicación en suelo rústico y, por otro, a la previa de la Administración de la Junta de Comunidades para el otorgamiento de las correspondientes licencias municipales para el establecimiento de dichas instalaciones, procediendo pues la declaración de inconstitucionalidad de ambos preceptos».

La Abogada del Estado considera, además, que esta regulación de los planes territoriales de despliegue entra en contradicción con el derecho a la ocupación de los bienes de dominio público que la legislación estatal reconoce a los operadores (art. 44 de la Ley general de telecomunicaciones) pues la actividad de explotación de redes públicas de telecomunicaciones no puede llevarse a cabo de manera efectiva sin la ocupación de los distintos suelos y, por ello, el artículo 44.3 de la misma ley vincula los diferentes instrumentos de planificación territorial o urbanística con la obligación de recoger las necesidades de establecimiento de las redes públicas que se estimen en los informes del Ministerio de Fomento que se prevén en el artículo y que tienen carácter vinculante, por lo que «los instrumentos de planeamiento deberán estar hechos de tal forma que den satisfacción a las necesidades de establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones previstas en el informe, obligación ésta de los instrumentos de planificación territorial que se encuentra absolutamente ignorada en los artículos recurridos».

No discute, no obstante, la Abogada del Estado que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ostenta competencias que le permiten incidir en materia de telecomunicaciones, «resultando pues necesario articular la concurrencia de los títulos competenciales estatal y autonómicos que recaen sobre una misma realidad física, el dominio público radioeléctrico». Y ello le lleva a afirmar —con cita de las SSTC 113/1983, 77/1984, 103/1989, 149/1999, 13/1992 y 36/1994— que «revisten gran importancia las fórmulas de colaboración ... debiendo tenerse en cuenta la procedencia en este supuesto de ejercitar las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y salud sin menoscabo de la exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, al hallarse previstas en la legislación estatal vigente en dicha materia actuaciones conjuntas y coordinadas, bien mediante fórmulas procedimentales bien mediante instrumentos de integración de políticas sectoriales, como el planeamiento».

f) El artículo 14 que regula el uso compartido de las infraestructuras es inconstitucional, según argumenta la Abogada del Estado, porque su contenido resulta contrario a la regulación, dictada al amparo del art. 149.1.21 CE, del procedimiento y condiciones para la utilización compartida de bienes de titularidad pública o privada ya contenida en el art. 47 de la Ley general de telecomunicaciones y en los artículos 43 y siguientes del Real Decreto 1736/1998, que, entre otros aspectos, prevén la necesaria intervención al efecto de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que es a quien corresponde fijar las condiciones para dicho uso compartido. Concretamente, la Abogada del Estado señala que «mientras que el recurrido art. 14 de la Ley 8/2001

establece que, en el caso de que no se alcanzasen acuerdos con los operadores para compartir las infraestructuras, será la Administración de la Junta de Comunidades quien fijará, en la aprobación de los Planes Territoriales de Despliegue de Red, los emplazamientos que deberán compartir aquéllos, debiendo permitir el alojamiento de antenas de, como mínimo, cuatro operadores, los arts. 47 de la LGT y 49 del Reglamento... preceptúan, para el supuesto de que el acuerdo no fructificase, que cualquiera de los operadores pueda solicitar a la CMT que, en uso de las facultades arbitrales y en defensa de la libre competencia que tiene atribuidas, dicte una resolución vinculante sobre los términos de la discusión». El precepto recurrido vulnera, pues, la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones «al restringir el derecho de despliegue de redes de los operadores y asumir la Administración autonómica la función arbitral que corresponde a la CMT para resolver los conflictos que surjan entre operadores de redes y servicios del sector, cuando los interesados así lo acuerden».

g) La Abogada del Estado argumenta que son también inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 19 y el apartado 1 del art. 20 al estar estrechamente vinculados a las competencias sustantivas que atribuye, indebidamente, a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el art. 7 de la Ley 8/2001. La competencia para la regulación de las infracciones que se tipifican en estos preceptos corresponde necesariamente al Estado, ya que, de acuerdo con la doctrina constitucional (por todas, STC 195/1996), la atribución competencial de la potestad sancionadora ha de efectuarse al que tiene la competencia sobre la materia en que se ejerce, de manera que siendo indudable la competencia del Estado en materia de radiocomunicación, cabe afirmar su potestad sancionadora para declarar la concreta existencia de infracciones en la misma y afirma que, de acuerdo con el art. 61.1 de la Ley general de telecomunicaciones, «competen al Estado las facultades para la inspección y control del espectro de frecuencias radioeléctricas» que «comprenden a su vez... las de detección, localización, identificación y eliminación de interferencias perjudiciales, irregularidades y perturbaciones en los sistemas de telecomunicaciones con el inicio, en su caso, del oportuno procedimiento sancionador». Por ello, el art. 76 de la Ley general de telecomunicaciones prescribe «que será competencia de la Administración General del Estado tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios y de las redes de telecomunicaciones, de sus condiciones de prestación, de los equipos, de los aparatos, de las instalaciones y de los sistemas civiles de telecomunicación».

Por último, la Abogada del Estado afirma que la tipificación de estas infracciones en la ley autonómica vulnera, también, el principio de legalidad recogido en el art. 25 CE, pues en la Ley general de telecomunicaciones no se encuentran tipificadas como infracción tales conductas (arts. 79 y 80). La tipificación de las mismas en una norma autonómica afecta al principio de legalidad «que impone, en el ámbito del Derecho estatal sancionador, una doble garantía, material y formal, la primera claramente vulnerada por los preceptos autonómicos recurridos, de alcance absoluto, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en los ámbitos penal y de las sanciones administrativas y supone la necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyan una infracción y las penas o sanciones aplicables», entendiéndose que también se vulnera la garantía formal «referida al rango necesario de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones».

3. El Tribunal, por providencia de 7 de mayo de 2002 de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a las Cortes y al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el artículo 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación

de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 17 de mayo de 2002, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso.

5. Por escrito registrado en el Tribunal el 28 de mayo de 2002, se personó el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, en representación de dicha Asamblea Legislativa, solicitando prórroga de ocho días del plazo para contestar a la demanda.

El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 28 de mayo de 2002, acordó incorporar a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha y prorrogar en ocho días el plazo concedido para la formulación de alegaciones.

6. Por escrito registrado en el Tribunal el 31 de mayo de 2002, se personó el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) Con carácter previo, el Letrado de la Junta de Comunidades, después de transcribir el contenido del «Informe en relación con la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha» que el Ministerio de Administraciones Públicas remitió a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con la finalidad de dar inicio al procedimiento conciliatorio que antecedió a la interposición del recurso, afirma que en el mismo no se discutió la constitucionalidad del artículo 10.2 de la ley autonómica, por lo que cuando, ahora, «en el escrito de recurso se dice que los datos requeridos por el artículo 10.2 de la Ley se inscriben dentro del título estatal exclusivo de telecomunicaciones, se está rebasando el marco del debate tal y como la propia Administración del Estado lo configuró en su informe de 18 de septiembre de 2001, por lo que el reproche de inconstitucionalidad deviene extemporáneo al introducirse *ex novo* en el recurso, sin verse, por ello, beneficiado de la ampliación del plazo para formularlo que deriva del artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

b) Señalado lo anterior, el Letrado de la Junta de Comunidades expone que, tal y como se indica en la exposición de motivos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, la regulación que la misma aborda de las infraestructuras de radiocomunicación tiene por finalidad ordenar y planificar la distribución de las mismas en el territorio de la Comunidad Autónoma y prevenir y proteger la salud de la población y minimizar el impacto medioambiental, visual y urbanístico que estas infraestructuras producen, regulando materias de su competencia, como la ordenación del territorio, el urbanismo, la sanidad e higiene, la promoción, prevención y restauración de la salud pública y la protección del medio ambiente (arts. 31.1.2, 32.2 y 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto). Con ello, no se interfiere en la competencia estatal exclusiva en materia de radiocomunicación porque la regulación autonómica incide exclusivamente sobre el terreno, imponiendo limitaciones respecto de la concreta ubicación de las antenas de telefonía móvil, sin que las limitaciones afecten al dominio público radioeléctrico como medio por el que se propagan las ondas radioeléctricas o electromagnéticas.

Por ello, a juicio del Letrado de la Junta de Comunidades, la Comunidad de Castilla-La Mancha y el Estado no están ejerciendo competencias sobre un mismo espacio, sino sobre espacios claramente diferenciados: «la estatal sobre el espacio radioeléctrico, que es el medio por el que se propagan las ondas electromagnéticas, y la regional sobre el terreno, como soporte físico de las instalaciones de radiocomunicación».

c) El Letrado de la Junta de Comunidades afirma que no se ha cuestionado la constitucionalidad de los artículos 4, 5, 6, 8 y 9 «de donde se deduce el reconocimiento de que los mismos obedecen a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma, sin que exista en ellos intromisión en el de ordenación de las radiocomunicaciones reservado al Estado por el artículo 149.1.21 CE» y que el artículo 10 es, sin embargo, necesario complemento del 9 en la medida en que se limita a concretar el contenido del Plan territorial de despliegue de red ya previsto en este precepto que es el que impone a los operadores la obligación de presentar un plan de despliegue de red que proporcione la información necesaria para la adecuada integración de las instalaciones en la ordenación medioambiental y territorial y asegurar el cumplimiento de las limitaciones establecidas en la ley. Es más, en su informe de 18 de septiembre de 2001, la Administración del Estado admite que la Comunidad Autónoma está legitimada para exigir la información que se pormenoriza en el apartado 2 de este artículo 10, cuyo conocimiento se reconoce que es necesario para el adecuado cumplimiento de sus competencias propias. Y es que, según el Letrado de la Junta de Comunidades, «es evidente que todos los datos que deben proporcionar los operadores según el artículo 10.2 son necesarios para verificar el cumplimiento de las prescripciones territoriales o urbanísticas, medioambientales y sanitarias que impone la Ley en virtud de las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma, sin que ello suponga en modo alguno, el ejercicio de facultades de administración, gestión y control del espectro de frecuencias radioeléctricas, propias de la Administración del Estado».

d) Respecto al artículo 12, el Letrado de la Junta de Comunidades afirma que la competencia de aprobación del Plan territorial de despliegue de red que atribuye el precepto a la comisión de redes de radiocomunicación tiene por objeto la comprobación de que los emplazamientos de las instalaciones respetan las limitaciones impuestas por la ley, sin que, en modo alguno, se pueda producir alteración del espectro radioeléctrico. El acto aprobatorio del plan territorial es declarativo de que las instalaciones cumplen los requisitos urbanísticos, sanitarios y medioambientales, por lo que cae, claramente, dentro del ámbito competencial regional.

e) El artículo 14 de la ley tampoco invade, según el Letrado de la Junta de Comunidades, las competencias exclusivas del Estado en materia de telecomunicaciones, pues la regulación del uso compartido de las infraestructuras se refiere únicamente al terreno como soporte físico de las instalaciones, sin que ello afecte a la administración del espectro radioeléctrico, «debiendo resaltarse que ... la intervención de la Administración regional se limita a precisar, en su caso, los emplazamientos que deben compartir los distintos operadores atendiendo a principios de protección de la salud, ambiental y paisajística».

f) Las obligaciones para los operadores que establece el artículo 7 de la ley y, concretamente, la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y que minimicen los niveles de emisión y el impacto ambiental de las instalaciones, se imponen, en opinión del Letrado de la Junta de Comunidades, desde una «perspectiva medioambiental y de salud pública», sin que con ello se incida en la gestión del espacio radioeléctrico que compete a la Administración estatal.

g) Por último, el Letrado de la Junta de Comunidades considera constitucional el artículo 2.2.1 ya que las instalaciones afectas a la seguridad aérea «pueden entenderse subsumidas en el concepto más amplio de Seguridad Pública empleado por la Ley».

7. El Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha en su escrito de alegaciones, que tuvo entrada en el Registro del Tribunal Constitucional el 4 de junio de 2002, interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) En primer lugar, el Letrado de las Cortes castellano-manchegas afirma que la ley recurrida tiene por objeto la regulación de las infraestructuras de radiocomunicación «con la exclusiva finalidad de protección de la salud y del medio ambiente», tal y como se desprende no sólo de la exposición de motivos sino de la propia normativa y para ello las

Cortes de Castilla-La Mancha se han apoyado en las competencias que tiene atribuidas, de acuerdo con la Constitución, por el Estatuto de Autonomía (sanidad e higiene; promoción, prevención y restauración de la salud; defensa del consumidor y usuario; protección del medio ambiente y de los ecosistemas; ordenación del territorio y urbanismo). Concretamente, el Letrado de las Cortes castellano-manchegas invoca los artículos 31, 32 y 43.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por Ley Orgánica 9/1982. Por ello, en su opinión, no existe conflicto competencial: la legislación autonómica establece una serie de limitaciones y requisitos relativos a la ubicación física y características de las infraestructuras de radiocomunicación y, especialmente, de las antenas de telefonía móvil, mientras que la legislación estatal tiene por objeto la ordenación y gestión del dominio público radioeléctrico. Y añade, con cita de las SSTC 149/1991, de 4 de julio, y 102/1995, de 26 de junio, que la existencia de ese dominio público no puede convertirse en «un criterio de limitación competencial, ni puede restar competencias a las Comunidades Autónomas sobre el entorno físico de ese dominio público cuya titularidad corresponde al Estado».

b) El Letrado de las Cortes castellano-manchegas sostiene que no procede declarar inconstitucional el artículo 2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001 por un doble motivo: en primer lugar, porque ello llevaría «a la incongruencia de admitir la inexistencia de excepciones en el ámbito de aplicación de la Ley» y, en segundo lugar, porque hay que entender que cuando el legislador autonómico hace referencia a los equipos y estaciones de telecomunicaciones para la seguridad pública no está identificando este concepto con el de orden público, sino que se está refiriendo a su acepción más amplia, pudiendo afirmarse que «las estaciones y equipos para la regulación del sistema de navegación se encuentran excluidos ... como instalaciones básicas para la seguridad pública».

c) En el análisis de la constitucionalidad del artículo 7 de la ley, el Letrado de las Cortes castellano-manchegas distingue la parte relativa a las instalaciones activas y la que se refiere a los equipos que han cesado en su actividad. La regulación de estos últimos equipos no puede invadir las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, pues se trata de instalaciones que ya «no ejercen actividad alguna, ni de telecomunicación ni de ningún tipo», siendo lógico que sea la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias medioambientales, la que imponga a los operadores la obligación de recuperación del entorno una vez cesada la actividad.

La constitucionalidad de la regulación de las obligaciones que corresponden a los operadores con instalaciones activas se defiende por el Letrado de las Cortes castellano-manchegas afirmando que tales obligaciones «no tienen relación alguna con consideraciones técnicas» y se imponen, tal y como establece el propio precepto, «de acuerdo con los fines de esta Ley», es decir, con los fines de la protección de la salud y el medioambiente. La obligación de mantener las instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación no supone añadir nuevas obligaciones que modifiquen la relación entre el Estado y el concesionario o autorizado. Y la incorporación de las mejoras que —«sin alterar en ningún caso los requerimientos técnicos establecidos por el Estado»— «contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual» se considera una obligación que la Comunidad Autónoma puede imponer en ejercicio de sus competencias en materia de salud y protección medioambiental. Finalmente, la obligación de revisión anual y subsanación de deficiencias debe entenderse relacionada con los fines de las obligaciones anteriores, esto es, la preservación de la salud y el medio ambiente, sin que pueda, por tanto, tacharse de inconstitucional.

d) Respecto a la constitucionalidad del art. 12.1, párrafos primero, tercero y cuarto, en relación con el artículo 10, el Letrado de las Cortes castellano-manchegas afirma que la comisión de redes de radiocomunicaciones que sustituye a las anteriores comisiones de urbanismo, saneamiento y medio ambiente en aras de la simplificación administrativa, tiene competencias para aprobar los planes territoriales de despliegue de red con el objeto de comprobar que se cumplen los requisitos establecidos en la propia Ley 8/2001 y

que se protegen otros bienes jurídicos (patrimonio histórico-artístico, salud...). Y para la realización de esta actividad de control es precisa la información que exige el artículo 10, necesaria para proceder a una adecuada «ordenación de los emplazamientos». El apartado primero del precepto solicita una información general para que la comisión de redes pueda adoptar sus decisiones con un criterio formado. El apartado segundo exige una información que es necesaria para decidir el lugar idóneo de ubicación de la instalación, sin que ello ponga, en ningún caso, en peligro el despliegue de red por parte del Estado y los operadores.

El conocimiento de ciertos datos técnicos —argumenta el Letrado de las Cortes castellano-manchegas— es «absolutamente imprescindible para el ejercicio de las competencias estatutarias». Así, el uso compartido de instalaciones suma las potencias de emisión, por lo que el impacto sobre la salud es diferente; la altura del emplazamiento y de las antenas también tiene relevancia, puesto que a mayor altura la exposición es menor; el área de cobertura es un dato que permite establecer si afecta o no a centros sensibles; la potencia y la ganancia son imprescindibles para conocer la exposición a las radiaciones o campos electromagnéticos; y el número de portadoras y canales máximos por sector permite conocer la potencia máxima de emisión de la antena.

El tercer apartado del artículo 10 se limita a solicitar que la información anterior se facilite en modo gráfico, por lo que el Letrado de las Cortes castellano-manchegas no considera necesaria argumentación ulterior al respecto.

e) En cuanto a la alegada inconstitucionalidad del artículo 14, estima que este precepto «regula el procedimiento a seguir para lograr el uso compartido de las infraestructuras de telecomunicaciones «atendiendo a principios de protección de la salud, ambiental y paisajística», sin que ello obste a que el Estado, en base a los criterios técnicos que estime oportunos, pueda imponer en determinados casos el uso compartido de instalaciones».

Recuerda el Letrado de las Cortes castellano-manchegas que en el «Informe Técnico sobre campos electromagnéticos y salud pública» elaborado por el propio comité de expertos del Ministerio de Sanidad y Consumo, se recomienda —en aras del principio de precaución— que se evite que el haz de emisión directa de las antenas de telefonía afecte a espacios sensibles (hospitales, escuelas, parques...) y que, donde sea posible, se arbitren medidas para promover el uso compartido de las estaciones, siendo lo lógico que este tipo de medidas se adopten por las Comunidades Autónomas que son las que tienen competencias para ello.

f) Sobre la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 19, apartados 2 y 3, y 20, apartado 1, se alega que la ley autonómica «en ningún caso califica como infracción, ni por tanto sanciona, interferencias, irregularidades o perturbaciones en los sistemas de telecomunicaciones», sino únicamente actuaciones que inciden en la salud, medio ambiente u ordenación territorial, competencias todas ellas asumidas por la Comunidad Autónoma en su Estatuto de Autonomía, por lo que, conforme a la doctrina constitucional (STC 108/1993) son indiscutibles sus facultades de inspección y sanción.

8. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 29 de agosto de 2002, acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que considerasen conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite de alegaciones conferido, el Pleno del Tribunal Constitucional, por ATC 175/2002, de 1 de octubre, acordó levantar la suspensión de los preceptos recurridos.

9. Por providencia de diecisiete de enero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día dieciocho del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha. En concreto, los preceptos impugnados son: arts. 2.2; 7; 12.1 párrafos 1, 3 y 4 en relación con el art. 10; 14; y, por conexión, arts. 19.2 y 3 y 20.1.

La Abogada del Estado considera que los preceptos recurridos regulan materias que exceden de la competencia autonómica e invaden, primordialmente, la competencia exclusiva que atribuye el artículo 149.1.21 CE al Estado en materia de telecomunicaciones y, más concretamente, en materia de radiocomunicación e incluso, en el caso del art. 2.2, la competencia exclusiva que corresponde al Estado en materia de aeropuertos de interés general y control de espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo por mor del artículo 149.1.20 CE. Por otra parte, se afirma que la tipificación de infracciones contenida en los arts. 19.2 y 3 y 20.1 además de vulnerar la competencia estatal en materia de radiocomunicación infringe también el principio de legalidad que consagra el artículo 25 CE.

Por su parte, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas comparecidas se oponen al anterior planteamiento con argumentaciones muy similares. Ambas representaciones coinciden en defender que los preceptos recurridos se dictan en ejercicio de competencias que corresponden, en virtud de su Estatuto de Autonomía (arts. 31 y 32), a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, singularmente en materia de ordenación del territorio, urbanismo, sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud pública y protección del medio ambiente, sin que se produzca en ningún caso invasión de la competencia que corresponde al Estado en materia de radiocomunicación puesto que tales preceptos ni regulan el espacio radioeléctrico, ni implican ejercicio de potestades de planificación, administración, gestión y control del mismo.

2. Una vez expuestas sucintamente las posiciones de las partes enfrentadas en el presente proceso constitucional, hemos de proceder al examen de algunos aspectos que conviene analizar con carácter previo.

a) En primer lugar, es preciso abordar la cuestión planteada por el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre el alcance de este recurso de inconstitucionalidad. Este Letrado sostiene que en el informe de 18 de septiembre de 2001, que remitió el Ministerio de Administraciones Públicas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con la finalidad de dar inicio al procedimiento conciliatorio previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y que antecedió a la interposición del presente recurso, no se discutió la constitucionalidad del apartado 2 del artículo 10 de la ley autonómica por lo que, cuando se afirma, en el escrito del recurso, que los datos requeridos por el apartado 2 del artículo 10 de la ley se inscriben dentro del título estatal exclusivo de telecomunicaciones, se está rebasando el marco del debate tal y como la propia Administración del Estado lo configuró en su informe, por lo que el reproche de inconstitucionalidad deviene extemporáneo al introducirse *ex novo* en el recurso y no poder beneficiarse de la ampliación del plazo para formularlo que deriva del artículo 33.2 LOTC.

Esta argumentación no puede compartirse porque el marco de la discrepancia o controversia no se establece en el informe que remite la Administración del Estado, sino en el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Es este acuerdo, por tanto, el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior y, en el presente caso, en él se afirma que se inician las negociaciones para resolver «las discrepancias sobre los artículos ... 12.1, párrafos primero, tercero y cuarto, en relación con el artículo 10».

b) Despejada esta primera cuestión, debemos considerar la incidencia de las modificaciones normativas que pueden haber tenido lugar durante la pendency de este

proceso constitucional. La ley autonómica recurrida no ha sido objeto de modificación, pero la Ley general de telecomunicaciones de 1998 (Ley 11/1998, de 24 de abril), sobre la que gira la argumentación de las partes en sus respectivos escritos y que sirvió en su momento de parámetro interpretativo, ha sido derogada por la Ley general de telecomunicaciones de 2003 (Ley 32/2003, de 3 de noviembre) salvo en sus disposiciones adicionales quinta, sexta y séptima, y sus disposiciones transitorias sexta, séptima y duodécima, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina sobre procesos de naturaleza competencial (SSTC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2; y 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2, y las Sentencias en esta última citadas), será esta legislación vigente la que se tendrá en cuenta, cuando proceda, para resolver las cuestiones planteadas en el presente recurso. El mismo criterio de atender a la normativa actualmente vigente se adoptará respecto a cualesquiera otras normas que, mencionadas o no en el escrito de las partes, tengan relevancia interpretativa en la controversia.

3. Tras lo expuesto, procede ya entrar en el examen del fondo del recurso, señalando que, en relación con el encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas, las partes coinciden en los títulos que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso, centrándose, principalmente, la discrepancia en la materia que regulan los preceptos recurridos: telecomunicaciones, radiocomunicación (art. 149.1.21 CE) e incluso aeropuertos de interés general y control aéreo (art. 149.1.20 CE), según la Abogada del Estado, y ordenación del territorio [art. 31.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM)], medio ambiente (art. 32.7 EACM), sanidad, higiene y salud pública (art. 32.3 EACM), según las representaciones procesales de las instituciones autonómicas.

En definitiva, la controversia se plantea primordialmente entre un título competencial sectorial (telecomunicaciones) y títulos de carácter transversal u horizontal (ordenación del territorio, protección del medio ambiente), aunque también esté en juego otro título de carácter sectorial como la sanidad (art. 149.1.16 CE). Pese a ser el título competencial en materia de telecomunicaciones un título de carácter sectorial, lo cierto es que tiene un gran potencial expansivo puesto que el régimen de las telecomunicaciones incide, con mayor o menor intensidad, en muchas otras materias. Por un lado, en el desenvolvimiento de medios de comunicación social como la radio o la televisión. Por otro lado, en la ordenación del territorio y el urbanismo en la medida en que la faceta de infraestructura de las telecomunicaciones hace preciso adoptar decisiones en torno a su adecuada localización, tanto en el ámbito rural como urbano. Esa localización puede, a su vez, tener un impacto sobre el medio ambiente y el paisaje. Y, por último, y en lo que ahora interesa, la exposición a campos electromagnéticos puede tener una incidencia sobre la salud que exige medidas de protección sanitaria, en especial para aquellos colectivos que se consideran más sensibles.

El estrecho entrecruzamiento competencial que se produce en estas materias hace que la delimitación sea singularmente complicada. Así se evidenció en las Sentencias en las que este Tribunal se ha pronunciado acerca de la delimitación entre los títulos de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y de medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE). Dijimos, entonces, que estos dos títulos «se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos» (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4). Un criterio interpretativo que es también aplicable a la concurrencia competencial que ahora nos ocupa: telecomunicaciones, ordenación del territorio, urbanismo, protección del medio ambiente y protección de la salud son títulos que se limitan y contrapesan recíprocamente, que no pueden vaciarse mutuamente de contenidos y que han de ejercerse con pleno respeto a las competencias sobre otras materias que pueden corresponder a otra instancia territorial.

La dificultad estriba en saber hasta dónde puede llegar el ejercicio de una u otra competencia y, más concretamente, en qué materia se incardinan los preceptos impugnados, tal y como pone de manifiesto la discrepancia sobre este punto entre las partes. Por ello, conviene tener presente que, tal y como ha afirmado este Tribunal,

«cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los variados títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (SSTC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5; y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3).

Por otra parte, cuando el entrecruzamiento se produce, además, entre una competencia estatal sectorial con proyección o incidencia sobre el mismo espacio físico, como es el caso de las telecomunicaciones, y una competencia autonómica horizontal como la ordenación territorial, debe tenerse presente la doctrina de este Tribunal conforme a la cual «por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con lo que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal» mientras que, por otro lado, «este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí ... viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas» (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7). Por ello, «al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación» pues «si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera» (de nuevo, SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7). No obstante, si esos cauces resultan insuficientes, el Tribunal ha afirmado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 3), sin que el Estado pueda «verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

Estos son, pues, los criterios hermenéuticos en los que habrá de basarse el análisis de constitucionalidad de los preceptos impugnados.

4. El principal motivo de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos se refiere a la vulneración del artículo 149.1.21 CE, esto es, a la invasión de la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y, específicamente, en materia de radiocomunicación, por lo que interesa recordar que este Tribunal, en diversas Sentencias, ha conectado la materia telecomunicaciones con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, es decir, del dominio público radioeléctrico (SSTC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4; 244/1993, de 15 de julio, FJ 2; 127/1994, de 5 de mayo, FFJJ 5 y 8; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 85) y ha señalado que «es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria —dada la unidad intrínseca del fenómeno— la utilización del dominio público radioeléctrico, y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y

radiocomunicación» (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4) mediante «la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, en cumplimiento de la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, *v. gr.*, puede ser la evitación de interferencias» (STC 244/1993, FJ 2). También se ha entendido que cae dentro de la competencia estatal, *ex artículo* 149.1.21 CE: la regulación del régimen de la autorización administrativa para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos, así como para hacer funcionar una estación o red de estaciones radioeléctricas, con el fin de que el Gobierno pueda proceder a la asignación de frecuencias así como a fijar las condiciones y características técnicas de cada estación o de cada tipo de equipo y aparato radioeléctrico, impidiendo interferencias perjudiciales (STC 167/1993, de 7 de mayo, FJ 3); la regulación del procedimiento para la autorización administrativa de la instalación y funcionamiento de las estaciones radioeléctricas receptoras de televisión transmitidos en servicio fijo por satélite y la asunción en este campo de competencias de autorización, inspección y sanción con la finalidad de evitar interferencias y homologar y normalizar los equipos e instalaciones (STC 244/1993, de 5 de julio, FFJJ 4, 5 y 6); y las facultades de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras de radio y televisión (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 6; y STC 108/1993, de 25 de marzo, FFJJ 2 y 3).

Finalmente, en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85, se ha aclarado que «las infraestructuras comunes de telecomunicaciones guardan una relación más estrecha con el "régimen general de comunicaciones" que con la materia de telecomunicaciones en sentido estricto o que con la materia de medios de comunicación social» pues «en puridad, las infraestructuras de las telecomunicaciones ni constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son elemento vinculado a la protección del derecho fundamental previsto en el art. 20 CE». Las infraestructuras «se inscriben con naturalidad en el señalado «régimen general de comunicaciones» en cuanto aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas (art. 149.1.21 y 149.1.27)» (STC 31/2010, FJ 85). Por ello, es preciso tener en cuenta que «esta competencia de régimen atribuida al Estado comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4; y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus», ya que «puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6)» (nuevamente, STC 31/2010, FJ 85).

5. Teniendo presente lo anterior, se procede ya al examen de los preceptos impugnados de la Ley 8/2001, siendo el primero el art. 2.2 que dispone que:

«Se excluyen del ámbito de aplicación de esta Ley:

1. Los equipos y estaciones de Telecomunicación para la Defensa Nacional, la Seguridad Pública y Protección Civil.
2. Las instalaciones catalogadas de aficionados, siempre que reúnan las dos circunstancias siguientes:
 - a) Sean de potencia media inferior a 250 W.
 - b) Transmitan de forma discontinua.»

El principal reproche que se dirige contra este precepto consiste en que no contempla entre los supuestos en los que procede la exclusión de la aplicación de la ley, las instalaciones radioeléctricas afectas al sistema de navegación aérea que garantizan el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte en el mismo, equivaliendo esta omisión a la inclusión de las mismas dentro del ámbito de aplicación de la ley, lo que vulnera las competencias estatales en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo y transporte aéreo (art. 149.1.20 CE). Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas consideran, por su parte, que el precepto no pretende

incluir dentro de su ámbito de aplicación este tipo de instalaciones y que es constitucional en la medida en que las instalaciones afectas a la seguridad aérea pueden entenderse incluidas en el concepto más amplio de equipos y estaciones de telecomunicación para la seguridad pública.

Sin embargo, lo cierto es que las instalaciones radioeléctricas aeronáuticas no pueden entenderse comprendidas en el concepto «equipos y estaciones de Telecomunicación para la Seguridad Pública» enunciado en el subapartado 1 del art. 2.2 de la ley castellano-manchega, pues la materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, de 9 de junio, FJ 5), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano, mientras que las instalaciones radioeléctricas aeronáuticas tienen una función distinta, de corte más específico, de garantía de la seguridad y correcto funcionamiento de los aeropuertos, así como de un adecuado control del espacio aéreo y de la regularidad del tráfico en el mismo.

Respecto a la relevancia constitucional de las omisiones que existan en la legislación autonómica, este Tribunal se ha pronunciado en supuestos en los que la ley autonómica omite algunas previsiones recogidas en la legislación estatal básica y ha dicho al respecto que «es obvio que la omisión en una Ley particular de unas precisiones cualesquiera de carácter básico establecidas en la Ley general no vicia de inconstitucionalidad a aquella Ley particular, pues estas precisiones mantienen su plena vigencia con independencia de que sean recordadas o no por el legislador comunitario, cuya referencia a ellas sólo este carácter de recordatorio puede revestir» (STC 5/1982, de 8 de febrero, FJ 2). No obstante, también se ha señalado que la conclusión será distinta, y concurrirá un vicio de inconstitucionalidad, cuando la única exégesis posible de la omisión —total o parcial— lleve a entender que la regulación autonómica está estableciendo una regulación contraria a la legislación básica estatal, al tratarse de omisiones que, al no poder considerarse inocuas, indiferentes o neutras, alteran el régimen jurídico previsto en la misma, como es el caso de la omisión de requisitos esenciales en una determinada regulación que el desarrollo autonómico no puede desconocer (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2) u omisiones muy significativas que sólo pueden entenderse como reducción del nivel de rigor que en la materia establece la legislación básica estatal (STC 73/1997, de 11 de abril, FJ 4).

En el presente caso, el subapartado 1 del art. 2.2 en la medida en que prevé como supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de la ley autonómica, instalaciones de competencia exclusiva del Estado en virtud de títulos competenciales adicionales al de telecomunicaciones y que tienen una regulación específica —como es el caso de los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil— opera como una simple norma de recordatorio de aquellas otras estatales que regulan las mismas.

La omisión de la referencia a las instalaciones de telecomunicaciones afectas al sistema de navegación aérea, respecto de las cuales el Estado ostenta también un título competencial adicional al de telecomunicaciones y que cuentan igualmente con una regulación específica, solo puede interpretarse como un simple olvido, inducido quizás por la propia legislación estatal de telecomunicaciones (hoy, art. 4 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003; anteriormente, art. 5 de la Ley general de telecomunicaciones de 1998) que sólo menciona expresamente el régimen singular de los servicios de telecomunicaciones para la defensa nacional y la protección civil. Siendo esto así, conviene recordar que el silencio de la norma no elimina ni las competencias estatales, ni la regulación específica de las instalaciones de telecomunicaciones afectas al sistema de navegación aérea, y que las normas que las establecen mantienen plenamente su vigencia y eficacia. Como ya dijimos en la STC 204/2002 (FJ 8), las normas del ordenamiento jurídico no son elementos aislados en el mismo, sino que coexisten con las restantes que lo integran, sin que el silencio respecto al contenido de estas otras deba llevar a la conclusión de que excluyan su aplicación, salvo que ésta fuera la única exégesis razonable y plausible de la norma, lo que no es el caso puesto que ni los

términos explícitos, ni el sentido inequívoco del precepto cierran el juego de otras normas distintas de ella. Por otra parte, y en coherencia con su carácter de simple recordatorio, el art. 2.2 no establece ninguna regulación específica —como tampoco lo hace ningún otro precepto de la ley— para las instalaciones de telecomunicaciones aeronáuticas, por lo que difícilmente puede considerarse que establezca una «regulación contraria» a la estatal o que pretenda alterar su régimen jurídico.

En consecuencia, el precepto impugnado no es inconstitucional siempre que su silencio no se interprete como inclusión de las instalaciones radioeléctricas necesarias para el funcionamiento de los aeropuertos de interés general o para el control del espacio aéreo español y la seguridad del tránsito y transporte aéreo en el mismo. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

6. El siguiente precepto impugnado es el artículo 7 de la Ley castellano-manchega 8/2001, que impone ciertos deberes a los operadores de instalaciones de radiocomunicación en los siguientes términos:

«Los operadores están obligados a mantener sus instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación así como a incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de esta Ley.

Los operadores tendrán que revisar las instalaciones anualmente, notificando en el plazo de dos meses a la Consejería competente la acreditación de dicha revisión.

Los titulares de las instalaciones estarán obligados a subsanar las deficiencias de conservación en un plazo máximo de quince días a partir de la notificación de la irregularidad. Cuando existan situaciones de peligro para las personas o bienes, las medidas deberán adoptarse de forma inmediata.

En los supuestos de cese definitivo de la actividad o existencia de elementos de la instalación en desuso, el operador o, en su caso, el propietario de las instalaciones deberá realizar las actuaciones necesarias para dismantelar y retirar los equipos de radiocomunicación o sus elementos, y dejar el terreno, la construcción o edificio que sirva de soporte a dicha instalación, en el estado anterior al establecimiento de los mismos.»

La Abogada del Estado considera que este precepto vulnera la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y, concretamente, la competencia que corresponde al Estado para asegurar la necesaria homogeneidad técnica en materia de radiocomunicación pues, tal y como se señaló en la STC 168/1993, «la autorización estatal de las inversiones en redes de telecomunicación busca fundamentalmente garantizar que la introducción de nuevas tecnologías no distorsione la prestación de servicios preexistentes, entre otras razones, mediante el mantenimiento de una imprescindible homogeneidad o normalización técnica». Se vulnera, también, a su juicio, la competencia estatal para la gestión del espectro radioeléctrico que comprende el otorgamiento del derecho a su uso, la comprobación de las emisiones radioeléctricas y la inspección y control de las condiciones técnicas de las emisoras (arts. 61 y 65 de la Ley general de telecomunicaciones y STC 26/1982, de 24 de mayo). Y, finalmente, concluye la Abogada del Estado, que la regulación autonómica interfiere en las potestades del Estado para la planificación del espectro radioeléctrico, entre cuyas finalidades se encuentra la ordenación de su uso atendiendo a características de los emisores tales como el emplazamiento, la emisión y las condiciones de radiación, con la finalidad de impedir que se produzcan interferencias entre unas y otras emisiones del mismo tipo.

Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas defienden la constitucionalidad del precepto afirmando que la regulación ni afecta, ni puede interferir en las competencias de gestión del espacio radioeléctrico puesto que las obligaciones se imponen a los operadores exclusivamente con fines de protección de la salud y el medio

ambiente y en ejercicio de las competencias que, en ambos campos, corresponden a la Comunidad Autónoma (arts. 32.3 y 32.7 EACM). Se señala, además, que la obligación que se impone de mantener las instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación no supone añadir nuevas obligaciones que modifiquen la relación entre el Estado y el concesionario o autorizado, y que la revisión anual y subsanación de deficiencias ha de entenderse circunscrita a los fines señalados de protección medioambiental y de la salud. Por otra parte, también se considera que la regulación de los equipos que han cesado en su actividad no puede invadir las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, puesto que se trata de instalaciones en las que ya no se desarrolla actividad alguna, ni de telecomunicación, ni de otro tipo, siendo lógico que sean las autoridades con competencias medioambientales las que impongan la obligación de recuperación del entorno.

Una vez expuestas las posiciones de las partes, debemos precisar que el artículo 7 de la Ley 8/2001 impone diversas obligaciones a los operadores. En primer lugar, establece que éstos tienen la obligación de mantener sus instalaciones en las debidas condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, derivándose de esta obligación otras adicionales, como son la revisión anual de las instalaciones y la subsanación de deficiencias de conservación en plazo. En segundo lugar, dispone que deberán incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de la ley castellano-manchega. En tercer lugar, en los supuestos de cese definitivo de la actividad o existencia de elementos de la instalación en desuso, también impone —al operador o al propietario de las instalaciones— el desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicaciones o sus elementos, así como dejar el terreno, la construcción o edificio que sirva de soporte en el estado anterior al establecimiento de los mismos.

En virtud de sus competencias en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), corresponde al Estado la administración, gestión, planificación y control del espectro radioeléctrico, lo que incluye el establecimiento de las condiciones para el uso del mismo, así como funciones de inspección y comprobación técnica. En este sentido, interesa ahora destacar que el artículo 50 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 dispone que será competencia del Ministerio de Ciencia y Tecnología la inspección de los servicios y de las redes de telecomunicaciones, de sus condiciones de prestación, de los equipos, de los aparatos, de las instalaciones y de los servicios civiles, que contará con un servicio central de inspección técnica de telecomunicaciones (art. 50.2 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003).

Las obligaciones que la legislación castellano-manchega establece respecto del mantenimiento de las instalaciones en condiciones de seguridad, estabilidad y conservación, así como correlativamente, de revisión y subsanación de deficiencias, no han de entenderse referidas a aspectos relativos a la utilización del espectro radioeléctrico, al cumplimiento de las condiciones técnicas o a las características de las emisiones, aspectos todos ellos de competencia estatal, que la ley castellano-manchega no aborda y en los cuales no pretende interferir. No debe olvidarse que esta ley regula las infraestructuras e instalaciones de telecomunicaciones con la finalidad de preservar los intereses públicos que están encomendados a la Comunidad Autónoma y, singularmente, los intereses de ordenación territorial y urbana, el medio ambiente, el paisaje y la salud y la seguridad públicas.

La imposición a los operadores de las obligaciones genéricas de mantenimiento de sus instalaciones en condiciones adecuadas de seguridad, estabilidad y conservación, así como de revisión periódica y subsanación de las deficiencias de conservación entra dentro de las competencias autonómicas en materia de urbanismo (art. 148.1.3 CE; art. 31.1.2 EACM), siendo esta previsión una regulación especial, en atención a las características de las instalaciones de telecomunicaciones, de la regulación urbanística clásica del deber general de los propietarios de conservar y mantener sus construcciones e instalaciones en condiciones adecuadas.

Más problemática es la obligación que se impone a los operadores de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes y a minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de la ley autonómica.

Esta regulación tiene dos finalidades distintas: la reducción de los niveles de emisión de los sistemas radiantes con la finalidad de proteger la salud y la minimización del impacto ambiental y visual. Son, por tanto, las competencias de sanidad (art. 32.3 EACM), protección medioambiental (art. 32.7 EACM) y urbanismo (art. 31.1.2 EACM), las que pueden ofrecer cobertura a la misma. En materia de urbanismo, las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas (art. 148.1.3 CE), mientras que, en relación con la protección general del medio ambiente, ciertamente, las Comunidades Autónomas tienen competencias no sólo de desarrollo de la legislación básica medioambiental, sino también para dictar normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE). En el ámbito sanitario, la competencia es igualmente compartida, correspondiendo al Estado el establecimiento de la legislación básica (art. 149.1.16 CE).

En ejercicio de sus competencias en materia de telecomunicaciones pero también de sanidad, y más concretamente en desarrollo tanto de la Ley general de telecomunicaciones de 1998, como de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, el Estado ha dictado el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. En su artículo 44.1, la Ley general de telecomunicaciones de 2003 dispone que, por vía reglamentaria, se regulará, entre otros aspectos «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» debiendo tales límites «ser respetados, en todo caso, por el resto de las Administraciones públicas, tanto autonómicas como locales». Y en el artículo 1 del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, se afirma que su objeto es «el desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al establecimiento de condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, a la autorización, planificación e inspección de instalaciones radioeléctricas en relación con los límites de exposición a las emisiones, la evaluación de equipos y aparatos y el régimen sancionador aplicable», así como también el de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, «en relación con el establecimiento de límites de exposición para la protección sanitaria y la evaluación de riesgos por emisiones radioeléctricas».

A esos efectos, en el artículo 6 del Real Decreto 1066/2001 se regulan los límites de exposición a las emisiones radioeléctricas fijándose las restricciones básicas y los niveles de referencia, estableciéndose que «con el fin de garantizar una adecuada protección de la salud del público en general, se aplicarán los límites de exposición que figuran en el anexo II» y que éstos «se cumplirán en las zonas en las que puedan permanecer habitualmente las personas y en la exposición a las emisiones de los equipos terminales, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones específicas en el ámbito laboral». Y a continuación, en el artículo 7 del citado Real Decreto, dictado también en desarrollo de la Ley general de sanidad según se dice en la exposición de motivos, se establece que el Ministerio de Sanidad y Consumo, en coordinación con las Comunidades Autónomas y con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, evaluará los riesgos sanitarios potenciales de la exposición al público en general a las emisiones radioeléctricas y desarrollará los criterios sanitarios destinados a evaluar las fuentes y prácticas que puedan dar lugar a la exposición a este tipo de emisiones con el fin de aplicar medidas para controlar, reducir o evitar esta exposición. Es más, se establece también que el Ministerio de Sanidad y Consumo adaptará al progreso científico el anexo II, teniendo en cuenta el principio de precaución y las evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes.

Por su parte, el artículo 8 del Real Decreto 1066/2001, dictado en desarrollo de la Ley general de telecomunicaciones, regula los requisitos para la autorización de estaciones radioeléctricas previendo que los operadores deberán presentar un estudio técnico competente que indique los niveles de exposición radioeléctrica en áreas cercanas a sus instalaciones radioeléctricas fijas en las que puedan permanecer habitualmente personas, que deberán cumplir los límites establecidos en el anexo II de este reglamento. Y el artículo 9 contempla obligaciones de los operadores de certificación del cumplimiento de los límites de exposición establecidos en el anexo II, así como inspecciones técnicas estatales, disponiendo que se dará información sobre el resultado, tanto de las certificaciones como de las inspecciones, a las Comunidades Autónomas cuando así lo soliciten.

En definitiva, el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de sanidad y telecomunicaciones, está configurando un procedimiento para la determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerable, para su actualización conforme al progreso científico, así como para el control del cumplimiento por los operadores de estos niveles de emisión a través de un sistema de autorización, seguimiento, inspección y control, en el que se entrelazan aspectos sanitarios y aspectos de telecomunicaciones. Y correlativamente está regulando las condiciones y obligaciones que corresponden a los operadores de telecomunicaciones. Así lo evidencia el que precisamente en el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de usuarios, dictado al amparo del título competencial de telecomunicaciones (disposición final sexta), se establezca entre las condiciones exigibles a los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas [art. 18 e)] la de «respetar las limitaciones establecidas en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, y en su normativa de desarrollo en relación con las emisiones radioeléctricas y la exposición al público a campos electromagnéticos».

De acuerdo con lo que se deduce de la propia regulación estatal, la determinación por el Estado de los niveles tolerables de emisión no se basa en la competencia de telecomunicaciones, sino en la competencia para establecer las bases en materia de sanidad ex art. 149.1.16 CE. Es preciso, por tanto, afirmar que la norma que establece los niveles de emisión y que sirve de canon de constitucionalidad del precepto autonómico, satisface los requisitos, tanto de orden material como formal, que han de reunir las normas básicas, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; 109/2003, de 5 de junio, FJ 4; 88/2010, de 15 de noviembre, FJ 4; y 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6). Desde una perspectiva formal, cumple con las exigencias constitucionales porque este Tribunal ha aceptado que las normas básicas sean de rango reglamentario siempre que tengan una conexión clara con una norma legal —como hemos visto que, efectivamente, ocurre en este caso— y que la remisión a la norma reglamentaria se justifique por la naturaleza de la materia; justificación que, en el supuesto que ahora nos ocupa, deriva del carácter marcadamente técnico de la regulación (por todas, STC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6). Desde una perspectiva material, el precepto también tiene carácter básico —calificación que corresponde a este Tribunal en control de la definición realizada por el legislador o el Gobierno estatal— pues establece unos estándares que garantizan en todo el territorio del Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir de los cuales cada Comunidad Autónoma puede, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto (por todas, SSTC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5). En efecto, la regulación de los niveles de emisión persigue una uniformidad que responde a un claro interés general no sólo porque los niveles tolerables para la salud han de serlo para todos los ciudadanos por igual, sino también porque los mismos operan como un presupuesto del ejercicio de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, concretamente, del ejercicio de las facultades de autorización, seguimiento e inspección de las instalaciones radioeléctricas.

Es más, correlativamente, esos niveles de emisión fijados por el Estado funcionan, también, como un elemento determinante del régimen jurídico de los operadores de instalaciones de radiocomunicación, así como de la funcionalidad del mercado de las telecomunicaciones, asegurando su unidad. En definitiva, a través del Real Decreto 1066/2001, el Estado ha establecido una regulación que ofrece, para todo el ámbito nacional, una solución de equilibrio entre la preservación de la protección de la salud y el interés público al que responde la ordenación del sector de las telecomunicaciones.

Constatado el carácter básico de la regulación estatal de los niveles tolerables de emisión, es preciso concluir que las Comunidades Autónomas no pueden alterar esos estándares, ni imponer a los operadores una obligación de incorporar nuevas tecnologías para lograr una minimización de las emisiones, no sólo porque ello resulte contrario a las bases establecidas por el Estado en materia sanitaria, sino también porque de esa forma se vulnerarían, en último término, las competencias legítimas del Estado en materia de telecomunicaciones. Procede, pues, declarar la inconstitucionalidad del inciso del artículo 7 de la ley castellano-manchega en el que se obliga a los operadores a «incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes».

7. Resuelto el problema que plantea la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes, procede ahora analizar la constitucionalidad de la obligación que impone también el artículo 7 de la Ley Castellano-Manchega 8/2001 de incorporar esas mejoras con la finalidad de minimizar el impacto ambiental y visual de acuerdo con los fines de la ley autonómica.

Esta previsión tiene por finalidad preservar intereses públicos medioambientales y urbanísticos, por lo que, efectivamente, la cuestión es si puede encontrar cobertura en las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, así como en sus competencias para establecer legislación de desarrollo y normas adicionales de protección en materia de medio ambiente. O si, por el contrario, tal regulación invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones.

A efectos de resolver esta cuestión, es preciso tener en cuenta que hemos dicho que el título competencial en materia de telecomunicaciones permite al Estado regular los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso del dominio público radioeléctrico (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2; 127/1994, FFJJ 5 y 8; y 31/2010, FJ 85), así como el régimen de títulos habilitantes para su utilización y para el funcionamiento de las redes o estaciones radioeléctricas (SSTC 167/1993, FJ 3, y 244/1993, FFJJ 4, 5 y 6). A lo que debe ahora añadirse que dicho título, más allá de estas cuestiones específicas, permite al Estado la regulación del sector de las telecomunicaciones —sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre medios de comunicación social—, así como las condiciones de prestación del servicio y de explotación de las redes, y el régimen jurídico de los operadores.

La Ley general de telecomunicaciones de 2003 enuncia entre sus objetivos y principios el fomento del uso de normas y especificaciones técnicas en los acuerdos de acceso e interconexión (art. 15) y, además, la evaluación de conformidad o certificación voluntaria de los aparatos de telecomunicaciones (art. 40), pero más allá de estas previsiones consagra el principio de neutralidad tecnológica [art. 3 f)], de acuerdo con el cual, en un contexto de libre mercado y competencia, es a los operadores a quienes corresponde la elección de la tecnología que estimen más acorde a sus intereses. En la misma idea insiste el Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico, pues en su artículo 2 enuncia, como objetivo y principio de la regulación, «fomentar la neutralidad tecnológica y de los servicios como elementos flexibilizadores en el uso eficiente del dominio público radioeléctrico».

Por otra parte, el art. 44.1 c) de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 dispone que por vía reglamentaria se regularán «los procedimientos de otorgamiento de derechos de uso del dominio público radioeléctrico» y que tales procedimientos «tendrán en cuenta,

entre otras circunstancias, la tecnología utilizada». Estos procedimientos han sido establecidos en el Real Decreto 863/2008, relativo al uso del dominio público radioeléctrico. En el mismo se establece, que cuando el uso del dominio público radioeléctrico requiera concesión —que será en la mayor parte de los casos, pues el uso especial tiene un carácter residual— la obtención del título habilitante exige la presentación previa de una documentación que ha de ir acompañada de la correspondiente propuesta técnica (art. 20 del Real Decreto 863/2008). En esta propuesta técnica se describe la solución técnica adoptada en función de las necesidades de radiocomunicaciones planteadas y se especifican las características técnicas de la red que se pretende instalar [art. 20.1 b)]. En caso de que sea preciso para garantizar una gestión eficaz y eficiente del dominio público radioeléctrico, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones puede modificar las características técnicas solicitadas en cuyo caso la validez del título se condiciona a la aceptación del solicitante (art. 20.3). La agencia puede, además, durante la vigencia del título habilitante original, modificar las características técnicas cuando ello sea preciso para su adecuación al cuadro nacional de atribución de frecuencias, por obligaciones de uso eficaz y eficiente del dominio público radioeléctrico o por obligaciones derivadas del cumplimiento de la normativa internacional o comunitaria (art. 25.1 del Real Decreto 863/2008). La utilización del dominio público radioeléctrico exige la inspección o reconocimiento de las instalaciones con el fin de comprobar que se ajustan a las condiciones previamente autorizadas (art. 19 del Real Decreto 863/2008), correspondiendo a la agencia expedir la autorización de puesta en funcionamiento de la red o inicio de la prestación efectiva del servicio.

Por otra parte, el régimen de condiciones y obligaciones que los operadores han de cumplir para la explotación de redes y prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se establece en el Real Decreto 424/2005, de servicios de comunicaciones electrónicas, refiriéndose una de esas condiciones al respeto de la normativa urbanística, medioambiental y de salud pública en relación con el ejercicio del derecho de ocupación del dominio público y de la propiedad privada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003.

La obligación de actualización tecnológica para minimizar el impacto ambiental y visual de las instalaciones que impone la legislación castellano-manchega ha de interpretarse de conformidad con la legislación estatal de telecomunicaciones. Por tanto, por un lado, hay que entender que la obligación que se impone a los operadores de incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo queda circunscrita a aquellos supuestos en los que, estando justificado en aras de la protección medioambiental o urbanística, el uso de una nueva tecnología no afecte, incida o altere las características técnicas de la red, las condiciones de prestación del servicio y de explotación de la red, ni modifique las condiciones de gestión del espacio radioeléctrico, pues, en caso contrario, se estaría invadiendo la competencia estatal en materia de telecomunicaciones. Y, por otro lado, hay que tener en cuenta que la obligación de actualización puede entrar en colisión con el derecho de ocupación que le reconoce la legislación estatal.

Ciertamente, las Comunidades Autónomas pueden imponer límites al derecho de ocupación del dominio público y de la propiedad privada que los operadores tienen reconocido en la legislación estatal de telecomunicaciones, siempre que sea necesario para preservar los intereses públicos que tienen encomendados, entre ellos los medioambientales, paisajísticos y urbanísticos. De hecho, el sometimiento de los operadores a las normas sobre protección medio ambiental y urbanismo se reconoce en el artículo 28 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 cuando se afirma que en la autorización de ocupación del dominio público y de la propiedad privada para la instalación de redes de comunicaciones electrónicas es de aplicación la normativa específica dictada por las Administraciones públicas con competencias sectoriales, entre ellas en materia de medio ambiente y ordenación urbana. Y, en la misma línea, el Real Decreto 424/2005 antes citado, recoge entre las condiciones exigibles a los operadores que exploten redes públicas de comunicaciones electrónicas, el respeto a «las normas y resoluciones aprobadas por las autoridades competentes en materia de urbanismo, de

medio ambiente y ordenación del territorio, salud pública, seguridad pública, defensa nacional y tributación por ocupación del dominio público, conforme al artículo 28 de la Ley 32/2003» [art. 18 b)]. Este artículo 28 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 remite, no obstante, al artículo 29 de esta misma ley que sujeta al principio de proporcionalidad las previsiones en la normativa sectorial de condiciones o limitaciones al ejercicio del derecho de ocupación; proporcionalidad que deberá valorarse en función del concreto interés público que se trate, en cada caso, de salvaguardar.

Se impone, por tanto, una interpretación del primer apartado del artículo 7 de la ley castellano-manchega impugnada acorde con la legislación estatal de telecomunicaciones, conforme a la cual este artículo lo que establece es una obligación de actualización tecnológica debidamente justificada en aras de la protección de intereses ambientales o urbanísticos y siempre que ello sea acorde con el principio de proporcionalidad y no se incida en las competencias del Estado, perturbándolas o menoscabándolas, esto es, siempre que no se incida o se alteren las competencias estatales sobre las características técnicas de la red y las condiciones de prestación del servicio, de gestión del espacio radioeléctrico o de explotación de la red. Ello implica, naturalmente, la instrumentación de medidas de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma, que a este Tribunal no le corresponde determinar, de modo que la actualización tecnológica que prevé el precepto debe ser conocida previamente por el Estado a fin de que pueda expresar su criterio sobre la afectación que dicha actualización pueda tener sobre sus propias competencias. Así interpretado el precepto no invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad del precepto se llevará al fallo.

El alcance del apartado segundo y tercero del artículo 7 —que impone obligaciones de revisión anual y de subsanación de deficiencias— debe, por su parte, interpretarse a la luz de lo que acaba de indicarse. Partiendo de que no existen motivos para considerar desproporcionado el sometimiento de las instalaciones a revisión con una periodicidad anual, ha de entenderse que esta revisión se circunscribe a los aspectos de estricta competencia autonómica en los términos ya señalados, sin que pueda extenderse a aquellos otros aspectos que son de competencia estatal. Esta interpretación de conformidad con la Constitución de los apartados segundo y tercero del artículo 7 se llevará al fallo.

Por lo que se refiere al último apartado del artículo 7, se trata de un precepto que regula la obligación de desmantelamiento y retirada de los equipos de radiocomunicación o de sus elementos cuando cesa definitivamente la actividad o cuando, continuando la misma, ciertos elementos han dejado de ser funcionales y han caído en desuso. Lo que se aborda, por tanto, es la obligación de recuperación y restauración del entorno afectado por la instalación de radiocomunicación (edificio o terreno); regulación que, en modo alguno, pertenece a la esfera de la materia telecomunicaciones pues se refiere a instalaciones o elementos de las mismas, que por cese o por desuso, han perdido su funcionalidad, encuadrándose, por tanto, la norma, con claridad, en las materias de medio ambiente y urbanismo. En todo caso, como señala el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha, lo cierto es que la Abogada del Estado no dedica ninguna argumentación a cuestionar la constitucionalidad de esta parte del precepto, quizás precisamente porque no aprecia motivo alguno de inconstitucionalidad en ella, siendo, en todo caso, este incumplimiento de la carga de argumentar motivo suficiente para desestimar esta parte del recurso de inconstitucionalidad (STC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5).

8. Se impugnan, también, los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 12.1 de la Ley castellano-manchega 8/2001 en relación con su artículo 10. Estos párrafos del artículo 12 disponen que:

«La Comisión de Redes de Radiocomunicación aprobará las previsiones de nuevas instalaciones incluidas en los Planes Territoriales de Despliegue de Red en suelo rústico. Esta aprobación se resolverá en que los operadores deberán presentar un Plan Territorial de Despliegue de Red en suelo rústico para su

aprobación por la Comisión de Redes de Radiocomunicación. Este órgano deberá resolver en un plazo máximo de tres meses a contar desde la presentación del Plan o de sus modificaciones. En caso de falta de resolución expresa en este plazo se entenderá favorable al interesado.» (párrafo primero)

«La aprobación del Plan Territorial de Despliegue de Red por parte de la Administración de la Junta de Comunidades será condición indispensable para que los Municipios puedan otorgar las licencias pertinentes para el establecimiento de las instalaciones. La concesión de una licencia municipal sin la previa aprobación administrativa del plan será nula de pleno derecho.» (párrafo tercero)

«El acto de aprobación de este Plan será publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de su notificación al operador interesado.» (párrafo cuarto)

Por su parte, el artículo 10 establece que «para la ordenación de los emplazamientos, los operadores de radiocomunicación han de facilitar a la Administración Autonómica información suficiente sobre la red existente y la previsión, para al menos un año, de las nuevas instalaciones que desarrollarán su red territorial, debiendo contener: 1) con carácter general: Esquema general de la red, indicando los principales nodos y localización de la cabecera, enlaces y posibles alternativas; Descripción de los servicios prestados y tecnologías utilizadas; Programa y calendario de ejecución de las nuevas instalaciones; 2) para cada emplazamiento: Disposición del terreno, accesos y suministros; calificación urbanística del terreno, afecciones medioambientales y al patrimonio histórico-artístico; posibilidad de uso compartido; justificación de la solución técnica propuesta; indicación expresa en planos de la cota altimétrica; altura del emplazamiento y altura de las antenas del sistema radiante; áreas de cobertura; margen de frecuencias y potencia de emisión; ganancia con respecto a una antena isotrópica; número y tipo de antenas; número de portadoras y canales máximos por sector; diagrama de radiación indicando la potencia isotrópica radiada equivalente (W) en todas las direcciones; ángulo de elevación del sistema radiante y abertura del haz; 3) la información gráfica ha de señalar los lugares de emplazamiento, con coordenadas UTM y sobre la cartografía siguiente: a) A escala 1: 25.000 para las instalaciones que se emplacen en la demarcación no urbana, b) A escala 1: 2.000 para las instalaciones que se emplacen en la demarcación urbana.» El precepto se cierra señalando que «los operadores indicarán de forma expresa aquella parte de la información suministrada que tiene carácter de confidencial, al amparo de la legislación vigente».

La Abogada del Estado sostiene que estos párrafos del artículo 12.1 en relación con el 10 confieren a la Comunidad de Castilla-La Mancha una intervención, a través de la previa e indispensable aprobación del plan territorial de despliegue de red, que invade la competencia que corresponde al Estado para la elaboración y aprobación de los planes de ordenación y utilización del espacio radioeléctrico, pues estos instrumentos, tal y como están configurados, se convierten en una autorización paralela a la estatal que puede impedir el despliegue de la red y que entra en contradicción con el derecho de ocupación que la legislación estatal reconoce a los operadores. La Abogada del Estado considera, también, que se solicitan a los operadores datos que no son necesarios para conocer si una instalación de radiocomunicación incide o no negativamente en el entorno autonómico desde un punto de vista medioambiental, sanitario o urbanístico, tales como «el esquema general de la red, indicando los principales nodos y localización de la cabecera, enlaces y posibles alternativas, áreas de cobertura, margen de frecuencias y potencia de emisión, ganancia con respecto a una antena isotrópica, número de portadores y canales máximos por sector, diagrama de radiación indicando la potencia isotrópica radiada equivalente (W) en todas las direcciones, ángulo de elevación del sistema radiante y abertura de haz». En definitiva, se convierten estos instrumentos en planes de ordenación de las telecomunicaciones en sentido estricto, con vulneración de las competencias estatales en materia de radiocomunicación (art. 149.1.21 CE).

Por el contrario, para las representaciones procesales de las instituciones autonómicas, la competencia de aprobación del plan territorial de despliegue de red tiene

por única finalidad la comprobación de que los emplazamientos de las instalaciones respetan las limitaciones impuestas por la ley, sin que se produzca alteración de la ordenación del espacio radioeléctrico. El acto aprobatorio del plan de despliegue es únicamente declarativo de que se cumplen los requisitos urbanísticos, sanitarios y medioambientales, por lo que cae dentro del ámbito competencial autonómico. Se afirma, también, que a esos efectos, y en aras de la simplificación administrativa, la comisión de redes de radiocomunicaciones sustituye a las anteriores comisiones de urbanismo, saneamiento y medio ambiente. Y por otra parte, se defiende que la información a la que hace referencia el artículo 10 es necesaria para proceder a la adecuada ordenación de los emplazamientos: la información general enunciada en el apartado primero permite a la comisión de redes adoptar sus decisiones con un criterio formado; los datos a los que se refiere el apartado segundo son necesarios para indicar el lugar idóneo de ubicación de la instalación. Así, el uso compartido de instalaciones incrementa las potencias de emisión por lo que tiene un impacto distinto sobre la salud; la altura del emplazamiento y de las antenas tiene relevancia pues a mayor altura menor exposición; el área de cobertura es un dato que permite establecer si se va a afectar o no a centros sensibles; la potencia y la ganancia son imprescindibles para conocer la exposición a las radiaciones o campos electromagnéticos; y el número de portadoras y canales máximos por sector permite conocer la potencia máxima de emisión de la antena.

Para resolver la discrepancia competencial en torno al artículo 12 de la ley castellano-manchega es preciso tener en cuenta que, tal y como están configurados, los planes territoriales de despliegue de red en suelo rústico no son un instrumento para la regulación, ordenación o gestión del dominio público radioeléctrico, sino para facilitar la ordenación de los emplazamientos en suelo rústico de las instalaciones de radiocomunicación en el contexto más general de la ordenación territorial, es decir, de la planificación de usos sobre el territorio y de la protección, a través de la misma, de otros intereses públicos sectoriales que también competen a la Comunidad Autónoma (protección medioambiental, sanitaria, del patrimonio histórico-artístico). De hecho, así se deduce de lo dispuesto en el artículo 9 de la ley autonómica que no ha sido impugnado y en cual se establece el plan territorial de despliegue «proporcionará la información necesaria para la adecuada integración de estas instalaciones en la ordenación medioambiental y territorial y asegurar el cumplimiento de las limitaciones establecidas en esta Ley». Se incardina, pues, la regulación del artículo 12 en la competencia sobre ordenación del territorio (arts. 148.1.3 CE y 31.1.2 EACM) cuyo núcleo fundamental está constituido, tal y como ha señalado reiteradamente este Tribunal, por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos de los suelos o espacio físico territorial [SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 b); 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; y 28/1997, de 13 de febrero, FJ 5].

La competencia estatal de planificación en materia de telecomunicaciones que se incardina en el art. 149.1.21 CE tiene un objeto bien distinto. En efecto, los planes nacionales contemplados en el art. 17 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003 ordenan la numeración telefónica garantizando la disponibilidad de números apropiados para todos los servicios de telecomunicaciones y los restantes planes de utilización del dominio público radioeléctrico tienen por objeto, tal y como establece el art. 4 del Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, la delimitación de las bandas y canales atribuidos a cada uno de los servicios. Ninguna invasión de estas competencias se produce mediante el sometimiento de los operadores a la presentación de planes territoriales de despliegue de red que han de proporcionar la información necesaria para que la Comunidad Autónoma afectada pueda realizar un control previo de la conformidad de las previsiones de nuevas instalaciones con la normativa sectorial que haya dictado en ejercicio de sus competencias para la preservación de intereses públicos que le están encomendados de forma exclusiva o compartida con el Estado (ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, sanidad).

Tampoco cabe apreciar una vulneración de la competencia estatal de telecomunicaciones porque se distorsione u obstaculice la eficacia del derecho de

ocupación que la regulación estatal reconoce a los operadores de telecomunicaciones. Este derecho ni es ni puede ser absoluto e incondicionado y la regulación estatal del mismo no puede obviar las competencias que legítimamente corresponden a las Comunidades Autónomas en materias como la ordenación territorial y el urbanismo (arts.148.1.3 CE y 32.1.2 EACM), el medio ambiente (arts.149.1.23 CE y 32.7 EACM) o la sanidad (arts.149.1.16 CE y 32.3 EACM).

La Ley general de telecomunicaciones de 1998 no era clara sobre este punto y la literalidad de la regulación podía llevar a la conclusión de que el derecho de ocupación de los operadores se imponía a las Comunidades Autónomas en detrimento del ejercicio de sus competencias. Sin embargo, como establece ahora con mayor claridad la nueva legislación de telecomunicaciones, las competencias de telecomunicaciones, ordenación territorial, urbanismo, medio ambiente y sanidad se limitan recíprocamente, imponiéndose una regulación tanto estatal como autonómica —cada una de ellas en su ámbito respectivo— que sea respetuosa con la esfera de regulación que corresponde a cada instancia territorial.

En efecto, como ha señalado este Tribunal, la distribución constitucional de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas hace posible que se ejerzan diversas competencias sobre el mismo espacio físico que tienen, no obstante, un distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983, de 6 de diciembre, FJ 1, y 77/1984, de 3 de julio, FJ 2). Pues bien, cuando lo que se produce es una coexistencia de competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de competencias estatales de carácter sectorial debe tenerse en cuenta «en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo», pero por otro lado, las competencias sectoriales del Estado «si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas» (STC 40/1998, FJ 30). Ahora bien, «la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio» (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1; y 204/2002, FJ 30). De ahí la obligación de buscar las fórmulas de cooperación que, en cada caso, permitan la concreta articulación de las competencias concurrentes; fórmulas que han de perseguir la optimización de las competencias en cuestión (STC 40/1998, FJ 30), pudiendo elegirse la técnica que se estime más adecuada a estos efectos: mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. (STC 204/2002, FJ 30).

En plena concordancia con esta doctrina constitucional, la actual legislación de telecomunicaciones, tras establecer que los operadores tendrán derecho de ocupación del dominio público y privado en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate, dispone también que los órganos encargados de la redacción de los distintos instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recabar de la Administración General del Estado el oportuno informe del Ministerio de Ciencia y Tecnología sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial al que se refieran, y deberán recoger en esos instrumentos estas necesidades garantizando la no discriminación entre los operadores y el mantenimiento de condiciones de competencia efectiva en el sector (art. 26 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003). Los instrumentos de planificación territorial y urbanística deben realizarse, por tanto, de tal forma que conciliado los diferentes intereses en juego, se adopten soluciones que den satisfacción a esas necesidades de redes identificadas en el informe estatal asegurando la no discriminación y la competencia entre operadores.

Ahora bien, por otra parte, la legislación de telecomunicaciones vigente reconoce inequívocamente las competencias sectoriales de los titulares del dominio público y de las Comunidades Autónomas. En efecto, se establece ahora que, con carácter previo a la aprobación del proyecto técnico presentado por operadores que precisen de la ocupación de propiedad privada, se requiera informe a la Comunidad Autónoma competente en materia de ordenación del territorio (art. 27 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003). También se prevé que, en la autorización de ocupación, 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 territorial y tributación por ocupación del dominio público» (art. 28.) y que esta normativa, en cumplimiento de la legislación europea, podrá imponer límites y condiciones al ejercicio del derecho de ocupación en atención a estos intereses públicos (art. 29.1). No obstante, los límites y condiciones que se prevean deberán ser proporcionados en atención al interés que se trate de preservar y no podrán implicar restricciones absolutas al derecho de ocupación, debiendo, en caso de que una condición pudiera ser determinante de imposibilidad, por falta de alternativas, ésta deberá ir acompañada de medidas adecuadas, entre ellas el uso compartido de infraestructuras, para garantizar el derecho de ocupación y su ejercicio en igualdad de condiciones (art. 29.1).

La legislación estatal de telecomunicaciones ha resuelto, por tanto, la difícil articulación en esta materia de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a través de la figura de los informes vinculantes que, efectivamente, tal y como ha señalado este Tribunal, es una técnica legítima (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 7), un expediente adecuado «de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes —estatal y autonómica— que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas en consecuencia, a coexistir» (SSTC 103/1989, de 8 de junio, FJ 3, y 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38).

En este contexto, los planes territoriales de despliegue de red en suelo rústico operan como un instrumento que permite a la Comunidad Autónoma obtener el conocimiento necesario sobre las previsiones de nuevas instalaciones de los operadores con la finalidad de ordenar los emplazamientos conciliando los diferentes intereses en juego de competencia autonómica, así como buscar las soluciones más adecuadas para, respetando el derecho de los operadores, integrar las redes en la ordenación territorial y medioambiental y asegurar el cumplimiento de las limitaciones y condiciones que legítimamente imponga la normativa autonómica.

La información que las Comunidades Autónomas pueden requerir a los operadores en relación con sus previsiones de nuevas instalaciones es estrictamente aquella que es necesaria para el ejercicio de sus competencias. Así lo dispone, en la actualidad, el art. 29.2 d) de la Ley general de telecomunicaciones de 2003, de acuerdo con el cual, «las solicitudes de información que se realicen a los operadores deberán ser motivadas, tener una justificación objetiva, ser proporcionadas al fin perseguido y limitarse a lo estrictamente necesario». Como hemos visto, la Abogada del Estado afirma que el artículo 12.1 en relación con el artículo 10 impone a los operadores la obligación de proporcionar información en los planes de despliegue que es innecesaria para valorar la incidencia medioambiental, urbanística o sanitaria de una instalación de radiocomunicación, mientras que el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha ha defendido, por el contrario, que el conocimiento de los datos técnicos que se exigen en el plan territorial de despliegue son imprescindibles para el ejercicio de las competencias autonómicas.

El precepto no puede reputarse tampoco, en este punto, inconstitucional, no sólo por la justificación —que ciertamente no es completa, pues no se refiere a todos y cada uno de los datos que figuran en el art. 10— que ha proporcionado el Letrado de las Cortes de Castilla-La Mancha sobre el carácter necesario de los datos que se solicitan a los operadores para el adecuado ejercicio de las competencias autonómicas, sino

principalmente porque la argumentación de la Abogada del Estado se mantiene en un nivel general o abstracto sin descender a los distintos datos técnicos que exige el art. 10 y, por tanto, sin ofrecer razones suficientes que permitan, efectivamente, considerar que esos datos no son necesarios o proporcionados al fin que persigue la norma. No debe olvidarse que, como hemos afirmado reiteradamente (por todas, STC 16/2003, de 30 de enero, FJ 9, y las allí citadas) la carga argumental en torno a la inconstitucionalidad del precepto corresponde a la parte que lo impugna y que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación, no siendo suficientes impugnaciones globales que no se apoyan en motivos suficientemente razonados [STC 43/1996, de 14 de marzo (FJ 5)], como sucede en el presente caso.

9. La Abogada del Estado impugna a continuación el artículo 14 de la ley castellano-manchega que regula el uso compartido de infraestructuras estableciendo lo siguiente:

«La Administración regional negociará con todos los operadores para propiciar acuerdos dirigidos a que éstos compartan las infraestructuras. La formalización de estos acuerdos entre la Administración de la Junta de Comunidades y los operadores supondrá la aprobación de los Planes Territoriales de Despliegue de Red. De no conseguirse los mencionados acuerdos, la Administración Autonómica determinará, en la aprobación de los planes, los emplazamientos que deberán compartir los distintos operadores, atendiendo a principios de protección de la salud, ambiental y paisajística y, especialmente, cuando la cercanía de las instalaciones así lo aconsejen. Para facilitar la compartición, al menos las nuevas infraestructuras que formen parte del plan territorial de despliegue de red de un operador deberán permitir el alojamiento de antenas de como mínimo cuatro operadores.»

La Abogada del Estado argumenta que este precepto es inconstitucional porque su contenido resulta contrario a la regulación estatal, dictada al amparo del art. 149.1.21 CE, del procedimiento y condiciones para la utilización compartida de bienes de titularidad pública o privada (art. 47 de la Ley general de telecomunicaciones de 1998) que, entre otros extremos, atribuye una función arbitral a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones que la regulación castellano-manchega confiere a la Administración autonómica. Por el contrario, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas consideran que la regulación entra dentro de su ámbito competencial pues se refiere a la imposición del uso compartido, por razones sanitarias, medioambientales o paisajísticas, del terreno, esto es, del soporte físico de las instalaciones, sin que ello afecte a la regulación o gestión del espectro radioeléctrico y sin que las competencias autonómicas impidan que el Estado, pueda imponer en otros casos, en atención a criterios técnicos, el uso compartido de instalaciones.

La delimitación competencial en este punto resulta especialmente compleja y delicada debido a la diversidad de intereses afectados (intereses medioambientales, sanitarios, de seguridad pública, de ordenación territorial y urbana, de prestación de servicios de telecomunicaciones, de garantía de la competencia entre operadores), a la concurrencia competencial y a la propia singularidad de la ubicación y compartición de las infraestructuras de telecomunicaciones.

La regulación de la ubicación y compartición de infraestructuras cae, sin lugar a dudas, dentro de la esfera de competencias del Estado. En primer lugar, porque en la medida en que persigue hacer efectivo el derecho de ocupación de los operadores necesario para el establecimiento de la red y afecta a las condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones y al régimen jurídico de los operadores, la regulación entra dentro de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE). Y, en segundo lugar, porque al tratarse de una regulación de las infraestructuras que persigue asegurar la efectividad de las comunicaciones y la virtualidad de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, se

encuentra también dentro de la competencia estatal para establecer el régimen general de las comunicaciones.

Ahora bien, no puede olvidarse que, tal y como se deduce incluso de la normativa europea (art. 12 de la Directiva 2002/21/CE, de 7 de marzo, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas), la coubicación y compartición de infraestructuras es también una técnica que se configura primordial, aunque no exclusivamente, como una herramienta para resolver el conflicto que puede surgir entre la necesidad de despliegue de redes de telecomunicaciones y la preservación de otros intereses públicos afectados por el mismo como la ordenación territorial y urbana, el medio ambiente, la salud o la seguridad pública. Son estos intereses públicos, dada la imperativa protección que los mismos requieren, los que pueden determinar que, en ciertas ocasiones, el despliegue de redes previsto no sea posible o conveniente, no existiendo, a veces, siquiera, opciones alternativas viables.

En tales casos, la coubicación y compartición de infraestructuras se presenta como un instrumento que permite conciliar los diferentes intereses en juego, correspondiendo, como es lógico, a las Administraciones con competencias sectoriales para la preservación de esos intereses públicos la decisión sobre la necesidad o conveniencia de la coubicación y compartición de infraestructuras. En efecto, la valoración de la pertinencia de la coubicación y compartición desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbana, así como de la salud y el medio ambiente corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de las competencias exclusivas o compartidas que ostentan en estas materias (arts. 148.1.3 y 21; y 149.1.16 y 23 CE). La regulación estatal de la coubicación y compartición de infraestructuras no puede, por tanto, eliminar la esfera de decisión y regulación que ostentan, en virtud de sus competencias, las Comunidades Autónomas acerca de la localización de las infraestructuras de telecomunicaciones. Ahora bien, tampoco puede obviarse, ni por tanto olvidarse en la regulación autonómica, que la técnica de la coubicación y compartición de infraestructuras tiene también incidencia en ciertos intereses públicos que corresponde preservar al Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de telecomunicaciones, singularmente, la preservación de la competencia entre operadores.

El estrecho entrecruzamiento competencial que se produce, por tanto, en esta materia obliga a que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, Estado y Comunidades Autónomas se mantengan dentro de los límites propios y establezcan una regulación cuidadosamente respetuosa de las esferas de decisión que corresponden a cada instancia territorial, acudiéndose, cuando sea preciso, a fórmulas de cooperación que, como ha afirmado reiteradamente este Tribunal, resultan esenciales para resolver las situaciones de concurrencia competencial (entre otras, SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 7, y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7).

La anterior Ley general de telecomunicaciones de 1998 establecía, en su artículo 47, una regulación del uso compartido de los bienes de titularidad pública y privada objeto de los derechos de ocupación que, en su literalidad, parecía configurar esta técnica como un instrumento cuya utilización dependía exclusivamente del posible interés de los operadores en la misma, así como, en caso de ausencia de acuerdo entre los mismos, de la decisión que adoptara al respecto la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones en función de que la coubicación se considerara económicamente viable y no requiriera obras adicionales de importancia. Parecía, así, obviarse la normativa comunitaria (entonces, Directiva 97/33/CE) que consideraba esencial el recurso a la coubicación y compartición como instrumento para preservar las conocidas como «exigencias esenciales», esto es, motivos de interés general de naturaleza no económica como la ordenación territorial y urbana o el medio ambiente. Y, correlativamente, parecía olvidarse también la esfera de decisión que, en consecuencia, corresponde respecto a la decisión de la coubicación y compartición a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias.

Es muy posible que esta insuficiencia de la regulación estatal que es la que, como puede deducirse de la argumentación de la Abogada del Estado sobre este punto del

recurso de inconstitucionalidad, generó —al menos, en gran medida— la controversia competencial que se ha suscitado en relación con el art. 14 de la ley castellano-manchega, pudiera salvarse por vía interpretativa. Pero, en todo caso, derogada ya aquella regulación, interesa ahora señalar que los términos de la cuestión han cambiado sustancialmente con la nueva Ley general de telecomunicaciones de 2003. El artículo 30 de la misma recoge ahora la preferencia por la coubicación y compartición de infraestructuras al establecer que «las Administraciones Públicas fomentarán la celebración de acuerdos voluntarios entre operadores para la ubicación compartida y el uso compartido de infraestructuras situadas en bienes de titularidad pública o privada» (art. 30.1). Y establece una regulación respetuosa con las competencias sectoriales que pueden corresponder a distintas Administraciones (entre ellas, las autonómicas). Así, dispone que «cuando los operadores tengan derecho a la ocupación de la propiedad pública o privada y no puedan ejercitar por separado dichos derechos, por no existir alternativas por motivos justificados en razones de medio ambiente, salud pública, seguridad pública u ordenación urbana y territorial, la Administración competente en dichas materias, previo trámite de información pública, acordará la utilización compartida del dominio público o la propiedad privada en que se van a establecer las redes públicas de comunicaciones electrónicas o el uso compartido de las infraestructuras en que se vayan a apoyar tales redes, según resulte necesario» (art. 30.2).

Ahora bien, los términos y condiciones en que se lleve a cabo la compartición de infraestructuras se dejan en principio al juego de la autonomía de la voluntad de los operadores, pues se dispone que «el uso compartido se articulará mediante acuerdos entre los operadores interesados» (art. 30.3) y sólo «a falta de acuerdo», esas condiciones se establecerán por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aunque «previo informe preceptivo» de las Administraciones con competencias sectoriales (art. 30.3). La resolución de la comisión deberá, además, «incorporar, en su caso, los contenidos del informe emitido por la Administración competente interesada que ésta califique como esenciales para la salvaguarda de los intereses públicos cuya tutela tenga encomendados» (art. 30.3).

En resumen, la legislación estatal incorpora hoy una regulación acorde a la concurrencia competencial, deslindando adecuadamente las esferas de decisión correspondientes a las distintas instancias territoriales y regulando, allí donde es preciso, mecanismos de cooperación, como los informes. Se reconoce que las Administraciones autonómicas y locales pueden, en ejercicio de sus respectivas competencias, imponer a los operadores la coubicación y compartición de infraestructuras, si bien la determinación imperativa de los términos y condiciones del uso compartido corresponde a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con la finalidad de preservar la competencia entre operadores, aunque la comisión deberá atender a los contenidos de los informes sectoriales que persiguen la salvaguarda de las «exigencias esenciales».

En este nuevo contexto normativo, es más clara la conformidad a la distribución constitucional de competencias de la regulación contenida en el artículo 14 de la ley castellano-manchega que prevé que la Administración autonómica negocie con todos los operadores para propiciar acuerdos dirigidos a la compartición de infraestructuras, así como que la formalización de tales acuerdos entre la Administración autonómica y los operadores supone la aprobación de los planes territoriales de despliegue de red. También es acorde con las competencias autonómicas y no invade las estatales en materia de telecomunicaciones que se establezca que, en caso de no conseguirse el acuerdo correspondiente, la Administración autonómica determine en la aprobación de los planes, los emplazamientos que los operadores deberán compartir, en atención a los principios de protección de la salud, del medio ambiente y del paisaje, si bien la decisión de utilización compartida del dominio público o de la propiedad privada deberá adoptarse respetando lo dispuesto en la legislación estatal, singularmente la obligación de realizar previamente un trámite de información pública (art. 30.2 de la Ley general de telecomunicaciones de 2003), correspondiendo, por otra parte, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a falta de acuerdo entre operadores, la determinación

imperativa de las condiciones del uso compartido de infraestructuras. Así interpretado, el precepto no invade las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y, en consecuencia, puede considerarse constitucional, por lo que esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

10. Finalmente, el art. 14 dispone que:

«para facilitar la compartición, al menos las nuevas infraestructuras que formen parte del plan territorial de despliegue de red de un operador deberán permitir el alojamiento de antenas de como mínimo cuatro operadores.»

Este último párrafo del precepto no está realmente regulando el procedimiento de coubicación y compartición de infraestructuras, sino las características que han de reunir las nuevas infraestructuras previstas en los planes territoriales de despliegue de red a efectos de facilitar una futura compartición cuando ello sea necesario para la preservación de los intereses sectoriales que la Comunidad Autónoma tiene encomendada. Sin embargo, el reproche de constitucionalidad que hace la Abogada del Estado al artículo 14 se refiere a la regulación del procedimiento y condiciones de la compartición de infraestructuras, sin que se haya dedicado argumentación alguna a afirmar la inconstitucionalidad de la regulación autonómica de las características de las infraestructuras de las telecomunicaciones. Esta ausencia de argumentación en el escrito de la Abogada del Estado no puede suplirse por este Tribunal sin que proceda, por tanto, pronunciarse al respecto.

11. En último lugar, es preciso analizar la constitucionalidad de los apartados 2 y 3 del artículo 19 y el apartado 1 del artículo 20 de la ley castellano-manchega que regulan varias conductas constitutivas de infracciones graves: 1) el incumplimiento de la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que supongan una reducción significativa de las emisiones radioeléctricas [art. 19.2)]; 2) el incumplimiento de la obligación de revisar las instalaciones cada año [art. 19.3)]; y 3) la construcción de instalaciones que no estén incluidas en los planes territoriales de despliegue aprobados (art. 20.1).

La Abogada del Estado considera que estos preceptos también vulneran la competencia del Estado ex art. 149.1.21 CE, puesto que correspondiendo al Estado la regulación de estos aspectos sustantivos de telecomunicaciones y radiocomunicación, sólo a él compete también el establecimiento de las correspondientes infracciones y sanciones, sin que pueda la Comunidad Autónoma entrar en su regulación. Además, afirma también la Abogada del Estado que se vulnera la garantía formal, referida al rango necesario de las normas tipificadoras de las infracciones y sancione, así como la necesaria predeterminación normativa de las conductas ilícitas y el necesario grado de certeza y seguridad jurídica.

El juicio de constitucionalidad sobre estos preceptos está estrechamente conectado al de las regulaciones sustantivas a las que están vinculados y sobre las que nos hemos pronunciado anteriormente. En efecto, «es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate» (STC 168/1993, FJ 8; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; y 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25). Por ello, como dijimos en la STC 124/2003, de 19 de junio (FJ 8), las Comunidades Autónomas «pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; y 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3)».

En aplicación de esta doctrina y en coherencia con lo afirmado en relación con las competencias sustantivas, debe reputarse únicamente inconstitucional el apartado 2 del artículo 19 de la ley castellano-manchega al carecer la Comunidad Autónoma de competencia para la regulación sustantiva de esta materia. El apartado 3 del artículo 19 y

el apartado 1 del artículo 20 son, por el contrario, constitucionales pues están vinculadas a regulaciones sustantivas para las que la Comunidad Autónoma tiene competencia —si bien, en el caso del apartado 3 del artículo 19 habrá de estarse a la interpretación de conformidad del apartado segundo del artículo 7 realizada en el fundamento jurídico 7—, sin que pueda acogerse la argumentación de la Abogada del Estado sobre la vulneración de las garantías del artículo 25 CE, puesto que, por un lado, el rango de la norma —una ley— es el adecuado para la regulación de infracciones y, por otro, las conductas constitutivas de infracción están claramente determinadas en los preceptos, pudiendo el ciudadano conocer con el suficiente grado de certeza las conductas sancionables.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que:

1.º Son inconstitucionales y nulos el art. 7, en el inciso en el que obliga a los operadores a «incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes», y el apartado 2 del art. 19, ambos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha.

2.º Son conformes a la Constitución el subapartado 1 del art. 2.2, el inciso del art. 7 en el que se obliga a los operadores a «incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan ... a minimizar el impacto ambiental y visual», los apartados segundo y tercero de este art. 7, y el artículo 14, todos ellos de la Ley de Cortes de Castilla-La Mancha, 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en los fundamentos jurídicos 5, 7 y 9, respectivamente, de esta Sentencia.

3.º Se desestima el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Firmado y rubricado.