

DICTAMEN N.º. 54/2003, de 30 de abril.***Expediente relativo a Proyecto de Decreto por el que se regula la Mimetización de Instalaciones de Radiocomunicación.****ANTECEDENTES**

El Consejero de Ciencia y Tecnología ha remitido para dictamen de este Consejo el Proyecto de Decreto por el que se regula la Mimetización de Instalaciones de Radiocomunicación, concibiéndose dicha iniciativa como una medida de desarrollo reglamentario de la Ley 8/2001, de 28 de junio, de Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, que incluye entre sus objetivos minimizar el impacto medioambiental, visual y urbanístico producido por las infraestructuras de radiocomunicación, especialmente las destinadas a prestar servicio de telefonía móvil.

La norma examinada consta de Preámbulo, 7 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

EXTRACTO DE LA DOCTRINA

El Preámbulo de la norma proyectada contiene una precisa referencia de los preceptos legales concretos a cuyo desarrollo tiende la iniciativa reglamentaria sometida a dictamen, aludiendo con dicho fin a lo establecido en los artículos 1, 3.c), 4.2.c) y 6 -párrafos segundo y cuarto- de la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha.

Esta iniciativa legal fue planteada a la Cámara como proposición de Ley, sin que, por tanto, resultara preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo. Dicha Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad n.º 2194/2002, todavía no resuelto, que fue interpuesto por el Presidente del Gobierno con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, lo que motivó la suspensión de su vigencia mediante providencia del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 2002. Mediante auto de 1 de octubre de 2002 el Tribunal Constitucional ha acordado levantar la suspensión de vigencia que pesaba sobre los artículos de la Ley afectados por el mencionado recurso y de los que se ha hecho breve mención anteriormente.

Esta última circunstancia permite reproducir aquí la doctrina ya enunciada por este Consejo sobre la viabilidad de proceder a desarrollos reglamentarios de normas legales afectadas por un recurso de inconstitucionalidad, contenida en nuestro dictamen 52/1998, de 2 de junio, supuesto en el que, como en el presente caso, no operaba sobre la norma legal cuestionada reserva de suspensión, lo que permite reafirmar que no le corresponde al titular de la potestad reglamentaria “anticipar un juicio sobre la constitucionalidad de las normas emanadas de su propio legislativo, en base al cual, e incumpliendo para ello los mandatos contenidos en dichas normas legales, deje de desarrollar dichas normas”. Así mismo, cabe reiterar que no es tarea del Consejo en semejante coyuntura formular un juicio

* Ponente: José Sanroma Aldea

sobre la constitucionalidad de la Ley regional, sino sobre la adecuación al ordenamiento jurídico, y en especial a la Ley que desarrolla, del Proyecto de Decreto sometido a consideración.

En todo caso, el objeto concreto del Decreto que se proyecta, limitado a la aplicación de medidas de mimetización de las instalaciones, se relaciona con una facultad administrativa de decisión al respecto -incardinada dentro de la competencia autonómica de protección del medio ambiente-, que no se halla afectada por la controversia de constitucionalidad generada por el planteamiento del referido recurso.

La Ley configura en sus artículos 9, 10 y 12 un dispositivo para el control de las instalaciones de radiocomunicación que descansa sobre un instrumento de cuestionada constitucionalidad, al que denomina "Plan Territorial de Despliegue de Red", y que parece quedar concebido como pieza única para cada entidad operadora. Así, se señala en el apartado primero del artículo 9 que "los operadores de radiocomunicación estarán obligados a presentar un Plan Territorial de Despliegue de Red que contemple las estaciones ya existentes y las previsiones de implantación y desarrollo del conjunto de su red", agregando en su párrafo tercero que "los operadores deberán presentar, antes de la realización de la primera de sus instalaciones fijas de radiocomunicación en la Región, el Plan Territorial de Despliegue de Red".

La regulación previamente aludida, relativa a la naturaleza y tratamiento formal de los citados planes, plantea varias incógnitas con lógica incidencia sobre cualquier normativa de desarrollo. Así, vista la configuración del referido Plan, como instrumento preceptivo y omnicomprensivo del conjunto de las instalaciones de cada operador que se extrae del artículo 9, la diferenciación que se deduce de lo establecido en el artículo 12 entre aprobación de las previsiones de instalaciones en suelo rústico por parte de la Comisión de Redes de Telecomunicación -apdo. 1. primero-, aprobación del propio Plan por la Administración de la Junta de Comunidades -apdo. 1, párrafos tercero y cuarto- y aprobación de los emplazamientos y condiciones por parte de los Ayuntamientos en núcleos urbanos -apdo. 2-, lleva a interpretar que se estarían configurando dos distintos tipos de actos aprobatorios: unos, relativos a las instalaciones concretas proyectadas, cuya competencia autorizatoria se radicaría en la Administración Regional o local, según el tipo de suelo afectado por la instalación; y otros, de aprobación o modificación de los referidos Planes, adoptados por la Administración Regional, cuya carencia, a pesar de referirse a instalaciones en suelo urbano o urbanizable, operaría como impedimento al otorgamiento de licencias municipales. Así mismo, la previsión acogida en la Disposición Adicional Primera de la Ley sobre la presentación de un Plan por las operadoras establecidas en la Comunidad Autónoma en un plazo de tres meses, que parece referirse a las instalaciones ya existentes, carece de una determinación que indique si dicha presentación se dirige exclusivamente a recabar información de la red ya desplegada o si pretende servir de vehículo a otro tipo de acto aprobatorio de efectos indeterminados.

Estas incertidumbres quedan trasladadas a la regulación del Proyecto de Decreto, que, dejando implícito el contenido de la Ley, incide sobre la imprecisa relación entre Plan Territorial e instalaciones contenidas en el mismo, a través de su artículo 3, en el que parece supeditarse la aprobación global del Plan Territorial o de alguna de sus modificaciones, a la plena "conformidad" de la operadora respecto de las medidas de mimetización impuestas a todas y cada una de las instalaciones comprendidas en el mismo.

Esta oscura disposición, apuntando con vaguedad hacia fórmulas de terminación convencional, suscitaría una controversia respecto del plazo de resolución fijado en el artículo 12.1, párrafo primero, de la Ley 8/2001 -que se halla necesariamente condicionado por las reglas de cómputo establecidas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, y dejaría imprecisas las repercusiones sobre el conjunto de las instalaciones contenidas en el Plan. Ello ha provocado una oposición razonable por parte de alguna de las entidades alegantes al considerar inadecuado que la falta de “conformidad” en relación con las medidas de mimetización aplicables a una sola estación pueda paralizar un Proyecto que comprenda un elevado número de instalaciones y demorar de manera indefinida la expansión del servicio público de telefonía encomendado, en claro perjuicio del interés general.

Comparte el Consejo las reservas que suscita esta problemática, considerando que su evitación puede lograrse a través de una regulación que permita bien una aprobación general de los Planes Territoriales, con exclusión puntual de aquellas instalaciones sobre las que no haya habido un pronunciamiento de la Administración fijando las medidas de mimetización a emplear, o bien un diseño de la actuación administrativa de imposición de medidas de mimetización no subsumido dentro de la actividad autorizatoria desplegada en torno a los Planes Territoriales, según lo que parece sugerir el párrafo cuarto del artículo 6 de la Ley, en el que se proclama la facultad administrativa de imponer acciones de mimetización como actuación sólo supeditada en lo formal a la previa sustanciación de una trámite de audiencia y sin referencia alguna a los tan citados instrumentos de planificación.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que el Proyecto de Decreto analizado adolece de notables carencias de técnica y sistemática normativa, con grave afectación del principio de seguridad jurídica, por lo que se recomienda su completa reformulación atendiendo a los fines que son propios de una norma de desarrollo reglamentario

El uso de las expresiones “impacto visual considerado negativo para el entorno”, empleado en el artículo 1, párrafo segundo, y “zonas de influencia” de los Bienes de Interés Cultural y espacios naturales protegidos, utilizado en el artículo 2, párrafo segundo, y en la Disposición Transitoria, párrafo segundo, constituyen ejemplos característicos de conceptos jurídicos indeterminados, que generan un cierto grado de inseguridad jurídica y dejan abierto un amplio campo a la actuación discrecional de la Administración. Por ello, y aun cuando en determinados supuestos el margen de interpretación anudado al uso de tales conceptos resulta difícilmente reducible, se sugiere intentar dicha limitación mediante el apoyo de definiciones o la introducción de criterios posibilitadores de algún tipo de objetivación.

Este contexto de falta de definición queda aún más agravado por la ausencia de una clara reglamentación de tipo procedimental que determine con nitidez de qué manera pretende lograrse la previa conformidad del operador y, en cualquier caso, de qué forma vaya a expresarse la voluntad final de la Administración, tanto cuando autorice las instalaciones proyectadas -con o sin imposición de medidas específicas de mimetización- como cuando deniegue su aprobación.

Así mismo, en relación con la identificación de los bienes y espacios objeto de especial protección, conviene incluir algún tipo de orientación dirigida a localizar el instrumento jurídico que formalmente haya producido la correspondiente declaración, para, de esa forma, facilitar al operador obligado por su presencia, el conocimiento de su calificación,

situación, perímetro que comprende y posible afectación paisajística a través del entorno circundante.

La Disposición Adicional del Decreto proyectado establece que “en aplicación de lo dispuesto en el inciso segundo de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2001, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, y exclusivamente cuando se trate de sistemas radiantes que emitan con una PIRE máxima igual o menor a 2 Vatios y con una distancia inferior a 60 centímetros entre los dos puntos más alejados del sistema radiante, así como las antenas parabólicas de pequeñas o medianas dimensiones usadas para la conexión unidireccional o bidireccional con el satélite, el contenido del Plan Territorial de Despliegue de Red se limitará a la documentación necesaria para conocer su localización, potencia y dimensiones, considerándose aprobado si transcurridos quince días desde su presentación la Comisión de Redes de Radiocomunicación no formule objeciones”.

Esta disposición, que no comporta determinación específica alguna respecto de las medidas de mimetización y reducción de impactos visuales reguladas en el Decreto, pretende únicamente crear un régimen simplificado de aprobación de los Planes Territoriales, aplicable a aquéllos que comprendan instalaciones de pequeña entidad, que se caracteriza por un recorte de los requisitos documentales plasmados con carácter general en la Ley y una reducción del plazo de aprobación por silencio administrativo a tan sólo 15 días. Se advierte por ello una falta sustancial de identidad material entre lo previsto en dicha disposición y el objeto del Proyecto sometido a consulta, sin que paradójicamente se diga lo que parecería más propio del mismo: que dichos pequeños equipos quedan exentos de toda exigencia de mimetización. Por consiguiente, en aras de la necesaria unidad de materia que ha de observarse al configurar el contenido de una norma para lograr la mayor seguridad jurídica en los destinatarios de la misma -Dictamen 91/2001, de 13 de septiembre-, se sugiere extraer del texto del Decreto el contenido de dicha Disposición para su incorporación a otra norma, cuyo título y objeto guarden una adecuada coincidencia temática con la misma.

CONSIDERACIONES

I

Se somete a dictamen de este Consejo Consultivo un Proyecto de Decreto por el que se regula la mimetización de instalaciones de radiocomunicación, invocando para ello el órgano consultante el artículo 54, apartado 4, de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que deberá recabarse el dictamen de este Consejo respecto de los “Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”.

El propio Preámbulo de la norma proyectada contiene una precisa referencia de los preceptos legales concretos a cuyo desarrollo tiende la iniciativa reglamentaria sometida a dictamen, aludiendo con dicho fin a lo establecido en los artículos 1, 3.c), 4.2.c) y 6 -párrafos segundo y cuarto- de la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha. En efecto, los preceptos mencionados constituyen de entre el conjunto del articulado de la referida Ley aquéllos que

guardan mayor relación con el objeto visible del Decreto proyectado: la adopción de medidas para la evitación o disminución del impacto visual y medioambiental que pudieran causar las infraestructuras de radiocomunicación y radiodifusión. El citado apartado cuarto del artículo 6 de dicha Ley establece textualmente que “el órgano competente de la Junta de Comunidades o los Ayuntamientos en su caso, por razones medioambientales o paisajísticas y urbanísticas, y previo trámite de audiencia a los interesados, podrá imponer acciones de mimetización y soluciones específicas destinadas a minimizar el impacto de las infraestructuras y armonizarlas con el entorno, e incluso prohibir determinadas tipologías de instalaciones de radiocomunicación”.

En consonancia con la determinación de carácter general acogida en el artículo 13. Uno del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, la Disposición Final Primera de la mencionada Ley 8/2001, de 28 de junio, faculta de modo específico al Consejo de Gobierno para el desarrollo de dicho cuerpo legal.

A la vista de todo lo antedicho puede concluirse que el Proyecto de Decreto examinado opera nítidamente en el ámbito de las relaciones que se establecen entre Ley y reglamento, con inequívoco carácter ejecutivo, acudiendo en desarrollo de las diversas determinaciones de la Ley 8/2001 atinentes a la implantación de medidas de mimetización de las instalaciones de radiocomunicación para la preservación del paisaje urbano y rural, por lo que requiere el control de legalidad que de manera obligada lleva a cabo este órgano consultivo. En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo.

II

La tramitación dada al Proyecto de Decreto puede considerarse acorde con las exigencias procedimentales establecidas en el artículo 36, apartados 2, 3 y 4 de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, respecto del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Consejo de Gobierno.

En el expediente remitido obra una Memoria redactada por el Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de fecha 11 de octubre de 2002, que, aun formalmente titulada “Memoria sobre objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la aprobación del Proyecto de Decreto ...”, en obvia alusión al contenido exigido por el artículo 36.2 de la Ley 7/1997, escasamente se corresponde con dicha denominación, pues se limita a anticipar un texto introductorio de la norma, que luego se incorpora al Preámbulo del Proyecto de Decreto, poniendo de manifiesto la relación de la regulación proyectada con el desarrollo de las previsiones de la Ley 8/2001, de 28 de junio, pero sin prestar atención a la descripción de los medios necesarios para su aplicación, la conveniencia de acometer la iniciativa y la incidencia que ésta haya de tener sobre el ámbito de actuación al que va dirigida.

A la vista de la citada Memoria, el titular de la Consejería de Ciencia y Tecnología acordó autorizar la iniciativa planteada, mediante Resolución de 16 de octubre de 2002, cumpliéndose con ello el segundo de los requisitos reseñados en el apartado 2 del citado artículo 36.

El trámite de información pública impuesto por el artículo 36.3 de la citada Ley 7/1997, de 5 de septiembre, en aquellos casos, como el presente, en que la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se ha sustanciado de forma suficiente, en

la modalidad indirecta consistente en ofrecer audiencia a las asociaciones u organizaciones representativas de los sectores sociales interesados, lo que ha propiciado la recepción de numerosas y extensas alegaciones provenientes principalmente de diversas entidades privadas que actúan como operadoras en el mercado de las telecomunicaciones.

En el expediente obra, a continuación, un informe del Director General de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información de 20 de febrero de 2003 que asume un replanteamiento del objeto del Decreto, extrayendo del mismo la regulación pretendida respecto a la compartición obligada de instalaciones -que había provocado importantes reservas o una decidida oposición entre las empresas operadoras-, para evitar la problemática jurídica suscitada por ese tipo de medidas, pasando luego a dar breve cuenta de las alegaciones que han sido atendidas y de la incidencia que han tenido en el texto sometido a audiencia. En la misma fecha, el Jefe de Servicio de Asuntos Jurídicos de la consejería actuante emitió informe favorable en relación con el texto proyectado, exponiendo los ulteriores trámites a que debía ser sometido antes de su elevación al Consejo de Gobierno.

Finalmente, se ha incorporado al procedimiento el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, cuyas consideraciones han motivado la introducción de nuevas alteraciones en el texto preexistente, de las que se hace breve exposición en el informe suscrito a 28 de marzo de 2003 por el Secretario General Técnico de la consejería impulsora de la iniciativa.

Por todo ello, pueden entenderse cumplidas las previsiones que la Ley establece para la elaboración de las disposiciones de carácter general, sin que medie obstáculo que impida continuar con el examen del contenido de la norma sometida a consulta.

III

Pasando al análisis del marco normativo en que se va a integrar el Proyecto de norma, proceder emprender dicho estudio con la mención de los preceptos constitucionales alusivos a los títulos competenciales concernidos por la regulación proyectada. En tal sentido, ha de tenerse en consideración que el artículo 149.1.21^a de la Constitución confiere competencia exclusiva al Estado en materia de régimen general de comunicaciones, tráfico y circulación de vehículos a motor, correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. Por otro lado, la Constitución en su artículo 148 posibilita que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda -apdo. 1.3^a-, gestión en materia de protección del medio ambiente -apdo. 1.9^a- y sanidad y higiene -apdo. 1.21^a-.

En sintonía con el citado orden constitucional de distribución de competencias, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha establece en sus artículos 31 y 32 que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha asume competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda -artículo 31.1.2^a- y competencias de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica estatal en materia de sanidad e higiene, promoción, prevención y restauración de la salud -art. 32.3- y en materia de protección del medio ambiente y de los ecosistemas, normas adicionales de protección -art. 32.7-.

Con amparo y expresa referencia a los tres títulos competenciales antedichos, las Cortes Regionales aprobaron la Ley 8/2001, de 28 de junio, de Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, con el objeto de regular las condiciones para

el establecimiento y funcionamiento de instalaciones de radiocomunicación en la Comunidad Autónoma, a fin de que su implantación no tenga efectos negativos sobre la salud de las personas y produzca el mínimo impacto sobre el medio ambiente desde el punto de vista espacial y visual. Esta iniciativa legal fue planteada a la Cámara como proposición de Ley, sin que, por tanto, resultara preceptiva la emisión de dictamen por este Consejo. Dicha Ley ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad nº 2194/2002, todavía no resuelto, que fue interpuesto por el Presidente del Gobierno con invocación del artículo 161.2 de la Constitución, lo que motivó la suspensión de su vigencia mediante providencia del Tribunal Constitucional de 7 de mayo de 2002. Cabe describir de modo sucinto el contenido de dicho recurso indicando que se encuentra dirigido contra los artículos 2.2, sobre el ámbito de aplicación de la Ley, por no excluir las instalaciones afectas al sistema de navegación aérea; 7, sobre conservación y revisión de instalaciones, por imponer a los operadores obligaciones con la Comunidad Autónoma que resultarían propias de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones; 10 y 12, sobre el sometimiento de las instalaciones a un acto autorizatorio vinculado a la presentación de un instrumento de planificación que constituye una actuación paralela a la actividad de planificación que controla el Estado en uso de sus competencias sobre el dominio público radioeléctrico y que en modo alguno resultaría preciso para el ejercicio de las competencias autonómicas invocadas por la citada Ley; 14, relativo al uso compartido de las infraestructuras, por cuanto la imposición de tal tipo de medidas se halla regulada en la Ley General de Telecomunicaciones, residenciándose la correspondiente potestad en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, con atribución a la misma de facultades para fijar las condiciones de compartición; y 19, apdos. 2 y 3, y 20, apdo. 1, en cuanto configuran tipos de infracción conectados a las exigencias y obligaciones establecidos en los demás preceptos objeto de impugnación. Mediante auto de 1 de octubre de 2002 el Tribunal Constitucional ha acordado levantar la suspensión de vigencia que pesaba sobre los artículos de la Ley afectados por el mencionado recurso y de los que se ha hecho breve mención anteriormente.

Esta última circunstancia permite reproducir aquí la doctrina ya enunciada por este Consejo sobre la viabilidad de proceder a desarrollos reglamentarios de normas legales afectadas por un recurso de inconstitucionalidad, contenida en nuestro dictamen 52/1998, de 2 de junio, supuesto en el que, como en el presente caso, no operaba sobre la norma legal cuestionada reserva de suspensión, lo que permite reafirmar que no le corresponde al titular de la potestad reglamentaria “anticiparse un juicio sobre la constitucionalidad de las normas emanadas de su propio legislativo, en base al cual, e incumpliendo para ello los mandatos contenidos en dichas normas legales, deje de desarrollar dichas normas”. Así mismo, cabe reiterar que no es tarea del Consejo en semejante coyuntura formular un juicio sobre la constitucionalidad de la Ley regional, sino sobre la adecuación al ordenamiento jurídico, y en especial a la Ley que desarrolla, del Proyecto de Decreto sometido a consideración.

En todo caso, el objeto concreto del Decreto que se proyecta, limitado a la aplicación de medidas de mimetización de las instalaciones, se relaciona con una facultad administrativa de decisión al respecto -incardinada dentro de la competencia autonómica de protección del medio ambiente-, que no se halla afectada por la controversia de constitucionalidad generada por el planteamiento del referido recurso.

No ha de ponerse fin a este estudio del panorama normativo existente en la materia sin la cita de una disposición autonómica de carácter reglamentario que incide sobre el ámbito de regulación de la Ley 8/2001, de 28 de junio, pues con fecha 26 de julio de 2002 se ha

dictado Orden de la Consejería de Ciencia y Tecnología, en virtud de la cual se crea el Registro Especial de Instalaciones de Radiocomunicación previsto en la Disposición Adicional Segunda de dicho texto legal, que otorgaba al órgano competente el plazo de un año para la creación de dicho instrumento registral, destinado a la inscripción de todas las instalaciones de emisión y recepción de servicios de radiocomunicación existentes en la región.

IV

Antes de pasar al estudio puntual de las diferentes cuestiones suscitadas por el contenido de la norma proyectada, conviene llevar a cabo un repaso de las determinaciones de la Ley a cuyo desarrollo viene llamado el Proyecto analizado, para ponderar globalmente en qué medida las previsiones del Decreto atienden de forma precisa y congruente a los fines que son propios del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Varios son los preceptos de la Ley que contienen diversas alusiones o determinaciones específicas relativas a las acciones de mimetización que conforman el objeto manifiesto de la norma que se dictamina. Ya en su artículo 1 la Ley traza como objeto propio de la misma ofrecer una regulación de las instalaciones de radiocomunicación que posibilite su mínimo impacto sobre el medio ambiente desde el punto de vista espacial y visual. El artículo 2 define su ámbito de aplicación con varias precisiones que se dejan implícitas en el Proyecto de Decreto, determinando el margen de frecuencias que caracteriza a las instalaciones objeto de regulación y que la Ley se aplicará a “todas las que se instalen en Castilla-La Mancha”; precisión ésta que, aun pareciendo obvia, contribuiría a conformar de modo más racional el ámbito de aplicación del Decreto proyectado. En el artículo 3 -apdo. c)- de la Ley es enunciada entre sus finalidades la integración de las instalaciones o estaciones en el entorno urbanístico y territorial, figurando también entre los principios proclamados en su artículo 4 la prevención de las afecciones al paisaje -apdo. 2.c)-, aspectos ambos de evidente conexión con las acciones de mimetización mencionadas.

Es especialmente en el artículo 6 donde la Ley incorpora sus determinaciones más específicas en relación con las citadas labores de mimetización, cuando, tras introducir una cláusula general prohibitoria para ciertos emplazamientos -de imprecisas excepciones-, declara en su apartado 2 la genérica limitación de instalaciones en los conjuntos histórico-artísticos, zonas arqueológicas y jardines declarados como bienes de interés cultural, así como en el resto de espacios naturales protegidos, imponiendo en todos ellos la obligación de incorporar las medidas de mimetización o las soluciones específicas que sean necesarias para minimizar su impacto visual. Finalmente, el apartado cuarto del referido artículo establece que “el órgano competente de la Junta de Comunidades, o los Ayuntamientos en su caso, por razones medioambientales o paisajísticas y urbanísticas, y previo trámite de audiencia a los interesados, podrá imponer acciones de mimetización y soluciones específicas destinadas a minimizar el impacto de las infraestructuras y armonizarlas con el entorno, e incluso prohibir determinadas tipologías de instalaciones de radiocomunicación”. Se configura de esta manera una potestad administrativa de imponer medidas de mimetización que tiene como finalidad reducir el impacto visual de las instalaciones y guarda lógica correlación con un deber de las operadoras de aplicar las medidas de mimetización impuestas por el órgano competente de la Administración. En sentido concordante con este planteamiento, el apartado primero del artículo 7 declara de forma expresa dicha obligación de las operadoras,

si bien en este caso referida a la incorporación de las mejoras tecnológicas que contribuyan a minimizar el impacto ambiental y visual de sus equipos.

La Ley configura en sus artículos siguientes -9, 10 y 12- un dispositivo para el control de las instalaciones de radiocomunicación que descansa sobre un instrumento de cuestionada constitucionalidad, al que denomina “Plan Territorial de Despliegue de Red”, y que parece quedar concebido como pieza única para cada entidad operadora. Así, se señala en el apartado primero del artículo 9 que “los operadores de radiocomunicación estarán obligados a presentar un Plan Territorial de Despliegue de Red que contemple las estaciones ya existentes y las previsiones de implantación y desarrollo del conjunto de su red”, agregando en su párrafo tercero que “los operadores deberán presentar, antes de la realización de la primera de sus instalaciones fijas de radiocomunicación en la Región, el Plan Territorial de Despliegue de Red”.

Tras concretarse en el artículo 10 qué documentación ha de conformar el contenido de los citados Planes, el artículo 12, señala 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 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. [...] A los efectos previstos en el apartado anterior se entenderá que el Plan está presentado cuando contenga toda la documentación exigida en el artículo 10. [...] 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. [...] 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. [...] 2.- Los emplazamientos y condiciones de las instalaciones en núcleos urbanos (suelo urbano y urbanizable) serán aprobados por los Ayuntamientos debiendo cumplir las normas técnicas y condiciones establecidas en esta Ley”.

Finalmente la Disposición Adicional Primera, contiene una previsión tácitamente orientada al control de las instalaciones existentes, señalando que “en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley los operadores establecidos en la Comunidad Autónoma deberán presentar el Plan Territorial de Despliegue de Red”.

Toda esta regulación previamente aludida, relativa a la naturaleza y tratamiento formal de los citados planes, plantea varias incógnitas con lógica incidencia sobre cualquier normativa de desarrollo. Así, vista la configuración del referido Plan, como instrumento preceptivo y omnicompreensivo del conjunto de las instalaciones de cada operador que se extrae del artículo 9, la diferenciación que se deduce de lo establecido en el artículo 12 entre aprobación de las previsiones de instalaciones en suelo rústico por parte de la Comisión de Redes de Telecomunicación -apdo. 1. primero-, aprobación del propio Plan por la Administración de la Junta de Comunidades -apdo. 1, párrafos tercero y cuarto- y aprobación de los emplazamientos y condiciones por parte de los Ayuntamientos en núcleos urbanos -apdo. 2-, lleva a interpretar que se estarían configurando dos distintos tipos de actos aprobatorios: unos, relativos a las instalaciones concretas proyectadas, cuya competencia autorizatoria se radicaría en la Administración Regional o local, según el tipo de suelo afectado por la instalación; y otros, de aprobación o modificación de los referidos Planes, adoptados por la Administra-

ción Regional, cuya carencia, a pesar de referirse a instalaciones en suelo urbano o urbanizable, operaría como impedimento al otorgamiento de licencias municipales. Así mismo, la previsión acogida en la Disposición Adicional Primera, sobre la presentación de un Plan por las operadoras establecidas en la Comunidad Autónoma en un plazo de tres meses, que parece referirse a las instalaciones ya existentes, carece de una determinación que indique si dicha presentación se dirige exclusivamente a recabar información de la red ya desplegada o si pretende servir de vehículo a otro tipo de acto aprobatorio de efectos indeterminados.

Estas incertidumbres quedan trasladadas a la regulación del Proyecto de Decreto, que, dejando implícito el contenido de la Ley, incide sobre la imprecisa relación entre Plan Territorial e instalaciones contenidas en el mismo, a través de su artículo 3, en el que parece supeditarse la aprobación global del Plan Territorial o de alguna de sus modificaciones, a la plena “conformidad” de la operadora respecto de las medidas de mimetización impuestas a todas y cada una de las instalaciones comprendidas en el mismo.

Esta oscura disposición, apuntando con vaguedad hacia fórmulas de terminación convencional, suscitaría una controversia respecto del plazo de resolución fijado en el artículo 12.1, párrafo primero, de la Ley 8/2001 -que se halla necesariamente condicionado por las reglas de cómputo establecidas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre-, y dejaría imprecisas las repercusiones sobre el conjunto de las instalaciones contenidas en el Plan. Ello ha provocado una oposición razonable por parte de alguna de las entidades alegantes al considerar inadecuado que la falta de “conformidad” en relación con las medidas de mimetización aplicables a una sola estación pueda paralizar un Proyecto que comprenda un elevado número de instalaciones y demorar de manera indefinida la expansión del servicio público de telefonía encomendado, en claro perjuicio del interés general.

Comparte el Consejo las reservas que suscita esta problemática, considerando que su evitación puede lograrse a través de una regulación que permita bien una aprobación general de los Planes Territoriales, con exclusión puntual de aquellas instalaciones sobre las que no haya habido un pronunciamiento de la Administración fijando las medidas de mimetización a emplear, o bien un diseño de la actuación administrativa de imposición de medidas de mimetización no subsumido dentro de la actividad autorizatoria desplegada en torno a los Planes Territoriales, según lo que parece sugerir el párrafo cuarto del artículo 6 de la Ley, en el que se proclama la facultad administrativa de imponer acciones de mimetización como actuación sólo supeditada en lo formal a la previa sustanciación de un trámite de audiencia y sin referencia alguna a los tan citados instrumentos de planificación.

Todo lo anterior lleva a la conclusión de que el Proyecto de Decreto analizado adolece de notables carencias de técnica y sistemática normativa, con grave afectación del principio de seguridad jurídica, por lo que se recomienda su completa reformulación atendiendo a los fines que son propios de una norma de desarrollo reglamentario, para lo cual se sugiere adecuarse a las siguientes indicaciones:

1.- Objeto del Decreto.- La exposición del objeto del Decreto debería referirse con mayor sentido lógico a la identificación de los supuestos de obligada mimetización y la regulación del procedimiento para la determinación e implantación de las medidas de mimetización y armonización en las infraestructuras de radiocomunicación y radiodifusión, dirigidas a evitar o disminuir su impacto visual en el entorno urbano o rústico en el que se ubiquen.

2.- Ámbito de aplicación.- La delimitación del ámbito de aplicación debería aportar una mayor claridad al respecto, tomando del artículo 2 de la Ley 8/2001 los elementos que resulten necesarios para definir sin margen de duda el tipo de instalaciones sometidas a las previsiones del Decreto, sin eludir, por obvia, una lógica referencia al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

3.- Determinación de las instalaciones a mimetizar.- A continuación, el Decreto debería ocuparse de concretar las instalaciones que deban ser objeto de mimetización sin omitir en este punto las previsiones que al respecto contiene la Ley 8/2001, de 28 de junio, en su artículo 6, de las que se infiere que será obligatoria la incorporación de medidas de mimetización o soluciones específicas para minimizar el impacto visual en los conjuntos histórico-artísticos, zonas arqueológicas, jardines declarados de interés cultural y todas la categorías de espacios naturales protegidos en los que por mandato de la Ley no esté prohibida su radicación.

Posteriormente, debería enunciarse la obligación de implantar medidas de mimetización en todas aquellas instalaciones susceptibles de producir un impacto visual negativo para el entorno, llevando este concepto indeterminado al mayor grado de concreción que resulte posible mediante el empleo de definiciones o, si fuera viable, el uso de reglas metodológicas imperantes en el sector.

4.- Procedimiento.- Seguidamente, habrían de introducirse en el Decreto de forma ordenada las diversas disposiciones de carácter procedimental que sean necesarias para ordenar la intervención administrativa en la materia y producir los correspondientes actos autorizatorios, indicando con nitidez el momento en el que haya de radicarse el correspondiente trámite. Así, si como parece pretender el Proyecto, se quiere integrar esta actuación, respecto del suelo rústico, dentro del procedimiento aprobatorio ligado a los Planes Territoriales de Despliegue de Red, el artículo o artículos reguladores del procedimiento debería principiar señalando que las operadoras, al interesar la aprobación del correspondiente Plan Territorial deberán aportar, junto con la documentación prevista en el artículo 10 de la Ley 8/2001, de 28 de junio, un reportaje fotográfico del emplazamiento de la instalación y del entorno que se ve desde el mismo, agregando que, cuando a juicio de la entidad solicitante, alguna de las instalaciones sea susceptible de causar un impacto visual negativo o se ubique en las zonas de influencia de los bienes inmuebles de interés cultural o espacios naturales protegidos, habrán de presentar simulaciones de mimetización en las condiciones previstas en el artículo 2 del Proyecto, a fin de que el órgano administrativo interviniente se pronuncie sobre la que deba ser objeto de aplicación.

Estas previsiones procedimentales deberían ser completadas con la regulación de los trámites encaminados a la adopción de estas mismas medidas cuando, ante la pasividad inicial de la correspondiente operadora, la iniciativa sea tomada por la Comisión de Redes de Radiocomunicación, supuesto al que se refiere el párrafo primero del artículo 3 y para el que el Decreto contiene una mínima previsión: la emisión de una comunicación para que se presenten alternativas de mimetización en el plazo de un mes, pero sin agregar especificación alguna sobre la trascendencia de esta contingencia respecto del plazo resolutorio existente o los efectos de su desatención como sustento de una resolución denegatoria que pudiera comprender la totalidad del Plan o abarcar solamente a las instalaciones afectadas. La misma indefinición cabe advertir para el caso de que, aun habiéndose planteado por las entidades solicitantes determinadas alternativas de mimetización ninguna de ellas sea admi-

tida como solución válida por la citada Comisión de Redes, eventualidad que, en buena lógica, conduciría al mismo trámite de comunicación antes aludido.

Finalmente, debería señalarse con nitidez qué desenlace formal han de propiciar las actuaciones relativas al trámite de mimetización regulado en el Decreto, especificando, si pretende efectivamente vincularse su suerte a la del Plan soporte de la instalación, que el acto aprobatorio del Plan Territorial comportará para la operadora la obligación de ejecutar las medidas de mimetización especificadas en el mismo, eludiendo la equívoca referencia a una previa manifestación de “conformidad de la empresa operadora”, que genera graves dudas acerca del modo de conclusión propugnado y sobre la virtualidad de las reglas generales relativas al silencio administrativo.

5.- Órganos competentes.- El artículo relativo a la especificación de los órganos competentes para resolver sobre las instalaciones a mimetizar -en el Proyecto de Decreto se dispensa ese título al artículo 3- debería centrarse en dicho contenido, evitando intercalar previsiones de orden procedimental, y limitándose por ello a señalar que a la Comisión de Redes de Radiocomunicación le corresponderá la potestad de decidir las acciones de mimetización que proceda aplicar a las instalaciones radicadas en suelo rústico y a los Ayuntamientos las motivadas por instalaciones localizadas en suelo urbano y urbanizable.

6.- A continuación podrían integrarse las demás disposiciones contenidas en el Decreto, manteniendo un orden y contenido similares a los proyectados.

V

Dirigida la anterior consideración a propiciar una replanteamiento general de los contenidos básicos del Proyecto de Decreto, procede efectuar otras diversas observaciones de orden conceptual, de técnica normativa o relativas a extremos de redacción, referidas más concretamente al texto sometido a consulta, motivadas bien por su carácter puntual y ajeno a la reformulación global propugnada, bien por un eventual mantenimiento del Proyecto remitido.

1.- Comenzando por el Preámbulo del texto examinado, debe expresarse la conveniencia de que éste contenga una mención al título competencial habilitante que a través del mismo y primordialmente se ejerce. Para ello debería incluirse una referencia al contenido del artículo 32.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencia de desarrollo legislativo, en el marco de la legislación básica estatal, y de ejecución en materia de “protección del medio ambiente y de los ecosistemas. Normas adicionales de protección”, con la que notoriamente se relacionan las actuaciones de protección del paisaje y evitación de impactos visuales nocivos reguladas en el Decreto.

En el cuarto párrafo de dicho Preámbulo se incluyen entrecomilladas varias citas textuales de fragmentos de la Ley 8/2001 que no reproducen con fidelidad el texto de la misma, por lo que se sugiere repasar su contenido para adecuarlo a su redacción exacta.

En el penúltimo párrafo se utiliza la expresión abreviada PIRE, sin acompañar la significación completa correspondiente a dichas siglas (potencia isotópica radiada equivalente), lo que dificulta el entendimiento de dicha denominación para quienes no sean versados en la

materia. Lo mismo cabe indicar respecto de la alusión a dichas siglas contenida en la Disposición Adicional.

Las referencias cronológicas relativas a la fecha de aprobación de la Ley 8/2001, de 28 de junio de 2001, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, incluidas tanto en el Preámbulo del Decreto como en su artículo 2, deben hacerse en los mismos términos alfanuméricos aquí utilizados.

2.- El uso de las expresiones “impacto visual considerado negativo para el entorno”, empleado en el artículo 1, párrafo segundo, y “zonas de influencia” de los Bienes de Interés Cultural y espacios naturales protegidos, utilizado en el artículo 2, párrafo segundo, y en la Disposición Transitoria, párrafo segundo, constituyen ejemplos característicos de conceptos jurídicos indeterminados, que generan un cierto grado de inseguridad jurídica y dejan abierto un amplio campo a la actuación discrecional de la Administración. Por ello, y aun cuando en determinados supuestos el margen de interpretación anudado al uso de tales conceptos resulta difícilmente reducible, se sugiere intentar dicha limitación mediante el apoyo de definiciones o la introducción de criterios posibilitadores de algún tipo de objetivación.

Este contexto de falta de definición queda aún más agravado por la ausencia de una clara reglamentación de tipo procedimental que determine con nitidez de qué manera pretende lograrse la previa conformidad del operador y, en cualquier caso, de qué forma vaya a expresarse la voluntad final de la Administración, tanto cuando autorice las instalaciones proyectadas -con o sin imposición de medidas específicas de mimetización- como cuando deniegue su aprobación.

Así mismo, en relación con la identificación de los bienes y espacios objeto de especial protección, conviene incluir algún tipo de orientación dirigida a localizar el instrumento jurídico que formalmente haya producido la correspondiente declaración, para, de esa forma, facilitar al operador obligado por su presencia, el conocimiento de su calificación, situación, perímetro que comprende y posible afectación paisajística a través del entorno circundante.

3.- El artículo 2 del Decreto lleva por título: “documentación a presentar con los Planes Territoriales de Despliegue de Red”. Sin embargo, su contenido no incluye mención explícita alguna a dichos planes, aun cuando el artículo que se cita -el 10 de la Ley 8/2001, de 28 de junio de 2001, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha- se refiere en efecto al contenido de todo Plan Territorial de Despliegue de Red. Esta es una muestra paradigmática de los excesivos contenidos implícitos que conlleva el Decreto -ya aludidos en la consideración IV- y que exigen al operador jurídico un permanente recurso al contenido de la Ley para tratar de dar significado a los preceptos reglamentarios acogidos en el mismo, que en su actual redacción nada contribuyen a despejar las incógnitas suscitadas por el texto de la Ley.

4.- La referencia al suelo urbano incluida en el último párrafo del artículo 3 del Proyecto de Decreto, por la que se atribuyen a los Ayuntamientos en dicho tipo de suelo las mismas facultades conferidas a la Comisión de Redes de Radiocomunicación respecto del suelo rústico, mantiene la indeterminación del tratamiento que deba dispensarse a las instalaciones que pretendan emplazarse en suelo calificado como urbanizable, que según lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 8/2001, de 28 de junio, serán igualmente competencia de los Ayuntamientos.

5.- La Disposición Adicional del Decreto proyectado establece que “en aplicación de lo dispuesto en el inciso segundo de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2001, para la Ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha, y exclusivamente cuando se trate de sistemas radiantes que emitan con una PIRE máxima igual o menor a 2 Vatios y con una distancia inferior a 60 centímetros entre los dos puntos más alejados del sistema radiante, así como las antenas parabólicas de pequeñas o medianas dimensiones usadas para la conexión unidireccional o bidireccional con el satélite, el contenido del Plan Territorial de Despliegue de Red se limitará a la documentación necesaria para conocer su localización, potencia y dimensiones, considerándose aprobado si transcurridos quince días desde su presentación la Comisión de Redes de Radiocomunicación no formule objeciones”.

Esta disposición, que no comporta determinación específica alguna respecto de las medidas de mimetización y reducción de impactos visuales reguladas en el Decreto, pretende únicamente crear un régimen simplificado de aprobación de los Planes Territoriales, aplicable a aquéllos que comprendan instalaciones de pequeña entidad, que se caracteriza por un recorte de los requisitos documentales plasmados con carácter general en la Ley y una reducción del plazo de aprobación por silencio administrativo a tan sólo 15 días. Se advierte por ello una falta sustancial de identidad material entre lo previsto en dicha disposición y el objeto del Proyecto sometido a consulta, sin que paradójicamente se diga lo que parecería más propio del mismo: que dichos pequeños equipos quedan exentos de toda exigencia de mimetización. Por consiguiente, en aras de la necesaria unidad de materia que ha de observarse al configurar el contenido de una norma para lograr la mayor seguridad jurídica en los destinatarios de la misma -Dictamen 91/2001, de 13 de septiembre-, se sugiere extraer del texto del Decreto el contenido de dicha Disposición para su incorporación a otra norma, cuyo título y objeto guarden una adecuada coincidencia temática con la misma.

Así mismo, la determinación relativa a la reducción a 15 días del plazo de resolución fijado por el artículo 12.1 de la Ley 8/2001 en un máximo de tres meses, hace insuficiente la mención al inciso segundo de la Disposición Final Primera de dicho cuerpo legal, pues si bien en el mismo se faculta al Consejo de Gobierno para “modificar la información que han de suministrar los operadores y que forman los Planes Territoriales de Despliegue de Red” lo aquí pretendido rebasa dicha encomienda, al incidir también sobre el periodo de operatividad del silencio administrativo. Por ello, y dado que la modificación pretendida se inserta sin dificultad en el ámbito de lo que resulta propio de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, sería más adecuado aligerar la referencia mencionada, señalando tan solo que lo establecido por dicha Disposición Adicional tiene su fundamento en la habilitación contenida en la Disposición Final Primera de la Ley 8/2001, que de forma general faculta al Consejo de Gobierno para el desarrollo de la misma.

6.- La Disposición Final Primera del Proyecto de Decreto, que faculta al Consejero de Ciencia y Tecnología para dictar las normas que considere necesarias en desarrollo y para la aplicación del mismo, suscita de nuevo una observación formulada reiteradamente por el Consejo acerca del limitado alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros. Conviene recordar, por ello, la doctrina enunciada en relación con el alcance, delimitación y concurrencia de las respectivas potestades reglamentarias del Consejo de Gobierno y los Consejeros, aludiendo a lo señalado en nuestros dictámenes 38/1998, de 28 abril; 63/1998, de 30 de junio; 86/2000, de 14 de noviembre; 46/2003, de 9 de abril, y, especialmente, el 16/1997, de 18 de marzo. En este último, en el que examinando un supuesto semejante al planteado, se

señaló que la Ley no habilitaba para su desarrollo reglamentario a otro órgano que no fuera el Consejo de Gobierno de la Región, añadiendo: “Los Consejeros tienen, conforme a lo previsto en el artículo 36. 1 de la Ley 8/1995 [ahora, Ley 7/1997, de 5 de septiembre] potestad reglamentaria en relación a las materias propias de su departamento, expresión que debe restringirse, conforme interpreta el Consejo de Estado en su dictamen 281/1993, a las materias puramente organizativas, ‘fuera de ese ámbito, la potestad reglamentaria de los Consejeros debe considerarse no originaria sino derivada, fruto de específicas habilitaciones legales’ [...] Reducida a estos límites la potestad reglamentaria de los Consejeros, no resultan ajustadas a derecho [...] las remisiones que se contienen en el texto del Proyecto de Decreto, en materias para las que la citada Ley requiere expresamente un desarrollo reglamentario, a una normativa posterior que dictará el Consejero [...], pues con estas remisiones se está atribuyendo, finalmente, la potestad reglamentaria para desarrollar la Ley [...] a un órgano que carece de competencia para ello”.

Por ello, según lo también advertido por el Gabinete Jurídico a través de su informe de 25 marzo de 2003, como Ley 8/2001, de 28 de junio, no habilita específicamente para su desarrollo reglamentario al Consejero, en ausencia de tal determinación éste no dispone de otra vía para el ejercicio de la potestad reglamentaria que la que le confiere el artículo 23.2.c) de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, para la regulación de las materias propias de su competencia, que deben entenderse limitadas a aspectos puramente organizativos.

7.- Finalmente, en caso de no proceder a una reelaboración general del texto proyectado, se sugiere dispensar al mismo una revisión general encaminada a corregir deficiencias de redacción o mero carácter tipográfico, de las que, sin pretensión de ser exhaustivos, cabe mencionar:

- a) Las alusiones a los Planes Territoriales de Despliegue de Red incluidas en diversos apartados del Decreto -como en el artículo 3, párrafos primero y segundo, o en la Disposición Transitoria- no incorporan su denominación completa, denotando cierta falta uniformidad y rigor en la referencia a dichos instrumentos de planificación.
- b) En sintonía con el tratamiento ortográfico dispensado al resto de Disposiciones del Decreto, en el título de la “Disposición Transitoria” los dos términos precisados deberían aparecer encabezados por letras mayúsculas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

“Que antes de elevar al Consejo de Gobierno el Proyecto de Decreto que se dictamina, por el que se regula la Mimetización de Instalaciones de Radiocomunicación, procede llevar a cabo su reelaboración atendiendo a las indicaciones formuladas en la Consideración IV y, en todo caso, deberán tenerse en cuenta las observaciones contenidas en la Consideración V”.

