



**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia 20/2016, de 4 de febrero de 2016

Pleno

Rec. de inconstitucionalidad núm. 709/2015

(BOE de 7 de marzo de 2016)

SUMARIO:

Ley General de Telecomunicaciones. Competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, medioambiente, infraestructuras de comunicaciones, telecomunicaciones y medios de comunicación. Despliegue de redes de comunicación electrónica ultrarrápida en todo el territorio nacional. Unidad de mercado. Autorización previa. Nulidad de precepto. El art. 34.6 de la Ley 9/2014, en cuanto contempla los planes de despliegue o instalación con efectos liberatorios de autorizaciones y licencias autonómicas o municipales, tiene apoyo en el art. 149.1.13 y 21 CE y no vulnera las competencias autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, puesto que dichos planes han de ser aprobados, en ejercicio de esas competencias, por la Administración autonómica o municipal correspondiente; la previsión de silencio positivo que el precepto contempla, tiene amparo en los mismos títulos competenciales estatales. Ello, puesto que dicha previsión no es sino una medida dirigida a dotar de plena virtualidad o eficacia al sistema y a garantizar que la eliminación de las autorizaciones y licencias que, en última instancia se pretende, tiene realmente lugar. Si, la necesidad de conciliar los títulos competenciales se traduce en la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE, se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquellas persigan, el establecimiento de una regla general de silencio positivo en este caso, que no resulta directamente de la legislación básica sobre procedimiento administrativo, se considera necesario para garantizar el funcionamiento del sistema en el sentido expuesto. En todo caso, no condicionan ilegítimamente las competencias autonómicas ya que las Comunidades Autónomas pueden ejercerlas sin limitación alguna dentro del plazo máximo para resolver el procedimiento, por lo que se trata, únicamente, de eliminar la incertidumbre asociada a la falta de respuesta al vencimiento del plazo, dando al silencio el efecto estimatorio de la aprobación de los planes. Sin embargo, siguiendo la misma línea argumental, los arts. 149.1.13 y 21 CE no amparan la fijación del concreto plazo de dos meses que, para la aprobación de los planes, recoge el art. 34.6, párrafo quinto de la Ley 9/2014. Esta previsión no es necesaria o imprescindible para garantizar la virtualidad del sistema e invade las competencias autonómicas que determinan que la aprobación de los planes se realice por estas Administraciones y no por el Estado. Distinto sería el establecimiento por el Estado de un plazo máximo de resolución que permitiera a las Administraciones competentes margen suficiente de modulación en ejercicio de sus competencias y atendiendo a las circunstancias de cada caso; modulación que, en la redacción actual del precepto y dada la brevedad de plazo previsto, no resulta posible. Cuando el Estado opera al amparo de un título competencial como el contenido en el art. 149.1.13 C.E. su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias. Por ello, el párrafo quinto del art. 34.6 de la Ley 9/2014 en cuanto establece que los planes de despliegue



www.civil-mercantil.com

o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderán aprobados si la Administración pública competente no hubiese dictado resolución expresa «transcurridos dos meses desde su presentación», es inconstitucional y nulo.

PRECEPTOS:

Constitución Española, art. 149.1.1, 13, 21 y 27.

Ley Orgánica 6/2006 (reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), arts. 137.2, 140.7, 144, 146 y 149.1 y 5.

Ley 9/2014 (General de Telecomunicaciones), arts. 34.3, 5 y 6, 35.4 y 7, 45.4, 65, 69 j).6, 73 y 74.

PONENTE:

Don Pedro José González-Trevijano Sánchez.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente; doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 709-2015, interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de febrero de 2015, se ha promovido recurso de inconstitucionalidad por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones. La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación:

a) Tras justificar el cumplimiento de los requisitos procesales y aclarar que, en el acuerdo de inicio de las negociaciones del art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), se produjo un mero error material al citar el art. 69.6 en lugar del art. 69 j).6 de la Ley 9/2014, el recurso comienza exponiendo la finalidad y objetivos de dicha Ley y dividiendo los preceptos impugnados en dos bloques: el primero, integrado por los arts. 34.3, 5



www.civil-mercantil.com

y 6; 35.4 y 7 y 45.4 de la Ley 9/2014 que, a juicio de la recurrente, vulneran las competencias exclusivas de la Generalitat sobre ordenación del territorio y el paisaje y urbanismo (arts. 149.1 y 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC); y, un segundo bloque, que incluye los arts. 65, 69 j).6 y, por conexión, 73 y 74 que infringen, en su opinión, su competencia sobre regulación y control de los medios de comunicación audiovisual (art. 146 EAC).

b) En relación con el primer bloque de preceptos recurridos, el recurso expone los títulos competenciales que inciden sobre la regulación controvertida. Parte de la disposición final novena de la Ley 9/2014, según la cual ésta se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE y, en lo que respecta a las disposiciones dirigidas a garantizar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, al amparo del art. 149.1.1 y 13 CE. Resume la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.21 CE con cita, principalmente, de las SSTC 8/2012 y 74/2014. Destaca que el Tribunal ha puesto de relieve el potencial expansivo de este título competencial y la necesidad de interpretarlo estrictamente para evitar el vaciamiento de competencias autonómicas estrechamente relacionadas con él, como la competencia compartida sobre medios de comunicación social del art. 149.1.27 CE, o las competencias autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente y sanidad. Señala que el art. 149.1.21 CE se refiere a la regulación de los aspectos técnicos de la emisión y utilización del dominio público radioeléctrico, y cita la doctrina constitucional que, en casos de concurrencia de títulos competenciales, enfatiza la necesaria cooperación entre Administraciones de forma que, si resulta insuficiente, la decisión final será del titular de la competencia prevalente que, normalmente, será la más específica, aunque este criterio no es absoluto.

La recurrente afirma que los preceptos impugnados no se refieren a la unidad de mercado por lo que no son aplicables los títulos competenciales de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE. No obstante, para el caso de que el Tribunal discrepe de esta conclusión, alude a la jurisprudencia constitucional relativa a los mismos. Con cita de las SSTC 61/1997, 178/2004, 133/2006, y 170/2012 expone que el art. 149.1.1 CE habilita al Estado para establecer condiciones a fin de garantizar la igualdad de los españoles en sus derechos y deberes constitucionales pero no para imponer conductas a otros entes públicos ni instrumentos de planificación o técnicas concretas de intervención. En cuanto al art. 149.1.13 CE, invocando varias sentencias, destaca que es un título de interpretación restrictiva que solo permite la adopción de medidas con incidencia inmediata y significativa sobre la actividad económica general o sectores económicos concretos, dejando espacio normativo a las Comunidades Autónomas para desarrollar políticas sectoriales en ámbitos de su competencia.

El escrito de la Generalitat se refiere, a continuación, a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y del paisaje y de urbanismo que ostenta en virtud del art. 149.1 y 5 EAC que se trasciben y que considera vulnerados. La competencia sobre ordenación del territorio, según esta parte procesal, es un título competencial específico y de gran amplitud mientras que la competencia en materia de urbanismo, como dice la STC 170/2012, ha de integrarse sistemáticamente con las competencias estatales que pueden afectar puntualmente a la materia urbanística. Dice que la Generalitat de Cataluña es asimismo titular de la competencia ejecutiva en materia de infraestructuras de comunicaciones electrónicas (art. 140.7 EAC) y puede fijar las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones (art. 137.2 EAC).

c) La Generalitat razona seguidamente la inconstitucionalidad del art. 34.3 de la Ley 9/2014, primero de los artículos recurridos, que se impugna en cuanto impide que la normativa de las Administraciones públicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística puedan establecer itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de la red de comunicaciones electrónicas. A juicio de la recurrente, esta prohibición excede la



www.civil-mercantil.com

competencia estatal del art. 149.1.21 CE y también la de sus apartados 1 y 13 y no es proporcional ni imprescindible para lograr la finalidad de la Ley 9/2014 de garantizar una óptima implantación territorial de las infraestructuras de las redes de telecomunicaciones, pues el art. 35.2 de la misma Ley somete los instrumentos de planificación territorial y urbanística que afecten al despliegue de esas redes a informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La prohibición del art. 34.3 de la Ley 9/2014 limita además las competencias de la Generalitat sobre ordenación del territorio y urbanismo que podrían incluir determinaciones relativas a la implantación territorial de las infraestructuras de telecomunicaciones, como resulta del art. 3.1 de la Ley del suelo y confirman varios preceptos, que transcribe, del Reglamento de planeamiento urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, aplicable supletoriamente en Cataluña. Dice que ello ha sido admitido por la STC 8/2012, que también ha reconocido que las Comunidades Autónomas pueden imponer límites al derecho de ocupación del dominio público de los operadores en el ámbito de las telecomunicaciones.

d) Los arts. 34.5 y 45.4 de la Ley 9/2014 se recurren en cuanto autorizan a los operadores a realizar tendidos aéreos y por las fachadas de los edificios en caso de no existir canalizaciones, o cuando no se puedan realizar en el interior del edificio o finca, o no sea posible su uso o instalación por razones técnicas o económicas lo que, se dice, «ocurrirá en todos los supuestos, puesto que siempre será menos costoso». Se afirma que estas previsiones exceden el art. 149.1.21 CE pues, como la anterior, no inciden en la ordenación del dominio público radioeléctrico, ni en los aspectos técnicos y títulos habilitantes de su utilización, ni se proyectan sobre las condiciones de prestación del servicio y explotación de las redes. Tampoco tienen amparo en los apartados 1 y 13 del art. 149.1. CE y, en cambio, invaden las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo del art. 149.1 y 5 EAC por su especial incidencia en la preservación de la imagen urbana. Además, estos preceptos ignoran la competencia de la Generalitat ex art. 137.2 EAC.

e) El art. 34.6 de la Ley 9/2014 se impugna en cuanto regula la presentación por los operadores ante la Administración pública competente, para el otorgamiento de licencias o autorizaciones de funcionamiento, actividad, medioambientales o similares, de planes de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas en los que se contemplen las infraestructuras o estaciones, de forma que, una vez aprobado el plan por dicha Administración, no podrán exigirse las licencias o autorizaciones reseñadas, señalando el precepto que el plan se sujetará al contenido y deberá respetar las condiciones técnicas exigidas por Real Decreto del Consejo de Ministros. La recurrente alega que este precepto no tiene cobertura en el art. 149.1.1, 13 y 21 CE y vulnera las competencias autonómicas del art. 149.1 y 5 EAC, ya que la aprobación de dichos planes no sujeta su adecuación a la normativa e instrumentos de ordenación territorial, urbanística y medioambiental sino a la observancia de las condiciones técnicas que establezca una norma estatal. Además, al regular el precepto un procedimiento sujeto a plazo de resolución y silencio positivo, vulnera el art. 159 EAC que reconoce a la Generalitat competencia en materia de procedimiento administrativo e infringe los arts. 149.1.23 CE y 144 EAC que establecen una competencia compartida sobre medioambiente.

f) El art. 35.4 de la Ley 9/2014 se considera asimismo inconstitucional en cuanto, partiendo de que la instalación y despliegue de las redes de telecomunicaciones electrónicas son obras de interés general (art. 34.2 de la Ley), y afirmando que las Administraciones públicas tienen la obligación de facilitar el despliegue de las infraestructuras correspondientes en su ámbito territorial, señala que, en defecto de acuerdo, cuando quede plenamente justificada la necesidad de las redes y siempre que se cumplan los parámetros y requisitos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las redes y servicios, el Consejo de



www.civil-mercantil.com

Ministros podrá autorizar la ubicación o el itinerario concreto de una infraestructura en cuyo caso la Administración pública competente deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles. Entiende la recurrente que, con esta previsión, se coloca a los legisladores autonómicos en una posición subordinada contraria a la doctrina constitucional conforme a la cual procedería arbitrar fórmulas para el ejercicio simultáneo o mutuamente condicionado de las competencias y, solo cuando ello no sea posible, debería ser el Tribunal Constitucional, como único intérprete de la Constitución, el que habría de pronunciarse sobre la competencia prevalente. El recurso denuncia las diferencias entre el mecanismo del art. 35.4 impugnado y los previstos en las legislaciones del suelo y de contratos para resolver casos en que la Administración del Estado promueve actuaciones disconformes con la ordenación urbanística en vigor, en los que, dice esta parte procesal, se requieren razones de urgencia o de excepcional interés público y la tramitación de un procedimiento con audiencia de la Comunidad Autónoma. Así, se vuelve a afirmar la vulneración del art. 149.1 y 5 EAC.

g) El art. 35.7 de la Ley 9/2014 se impugna por contemplar la aprobación por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo de recomendaciones para la elaboración por las Administraciones competentes de los planes de ordenación territorial y urbanística que podrán contener modelos de ordenanzas municipales, de forma que los municipios podrán reemplazar la solicitud del informe previsto en el art. 35.2 por la presentación del proyecto de instrumento y declaración del alcalde acreditativa del cumplimiento de las recomendaciones. A juicio de la recurrente, estas recomendaciones vulneran el art. 149.1 y 5 EAC, pues su finalidad es dar instrucciones sobre la elaboración de los planes de ordenación territorial y urbanística con lo que el Estado, como legislador sectorial de telecomunicaciones, interfiere en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, sin que ello tenga cabida en el art. 149.1.1, 13 y 21 CE.

h) Finalmente, el recurso analiza el segundo bloque de artículos impugnados: arts. 65, 69 j).6 y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014. Les imputa vulneración de la competencia autonómica compartida sobre medios de comunicación social del art. 149.1.27 CE, por regular una función de protección del dominio público radioeléctrico que se atribuye solo al Estado.

Tras destacar la estrecha relación existente entre los títulos competenciales del art. 149.1.21 y 27 CE, el recurso resume la jurisprudencia que ha definido el título del art. 149.1.27 por su relación con el derecho fundamental a la información del art. 20 CE, mientras que la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE se refiere a los aspectos técnicos de la utilización del dominio público radioeléctrico. Con cita de las SSTC 26/1982, 108/1993 y 105/2012, afirma la Generalitat que la doctrina constitucional ha admitido que la competencia autonómica sobre medios de comunicación social conlleve el ejercicio de potestades relacionadas con el uso del espacio radioeléctrico como, por ejemplo, las de inspección o sancionadora sobre emisiones clandestinas. Indica que están pendientes de resolución los recursos de inconstitucionalidad núms. 8112-2006 y 6687-2012 interpuestos por el Gobierno contra las Leyes del Parlamento de Cataluña 22/2005, de comunicación audiovisual y 2/2012, de modificación de varias Leyes en materia audiovisual que, a su juicio, reflejan un «entendimiento ilimitado» por el Estado de su competencia en materia de telecomunicaciones que se observa nuevamente, dice, en los artículos ahora recurridos.

A partir de lo anterior, el art. 65 de la Ley 9/2014 se considera inconstitucional en cuanto autoriza, únicamente a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la información, a efectuar una protección activa del dominio público radioeléctrico mediante la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en frecuencias y canales cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados, sin reconocer las potestades de las Comunidades Autónomas en caso de emisiones audiovisuales



clandestinas cuya habilitación les compete. Por la misma razón, se recurre el art. 69 j).6 de la Ley 9/2014 que recoge esta función. No se cuestiona que la competencia sobre telecomunicaciones habilita al Estado para adoptar medidas de protección activa del espectro radioeléctrico, pero sí que esa facultad solo se reconozca a la Administración estatal. Admite la Generalitat que su Consejo de Garantías Estatutarias, en el dictamen 22/2014, de 3 de noviembre, concluyó que los arts. 65, 69 j).6, 73 y 74 de la Ley 9/2014 podrían ser interpretados sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, pero considera que esta interpretación no es conforme con la literalidad de la Ley, ni es la que realizan el legislador y la Administración, como demuestran, en su opinión, los recursos interpuestos contra las leyes catalanas en materia audiovisual citados y que no fuera posible resolver las discrepancias sobre estos preceptos en la comisión bilateral Estado-Generalitat del art. 33.2 LOTC. Por ello, concluye que estos artículos vulneran la competencia de la Generalitat sobre inspección y sanción en materia de medios de comunicación social ex art. 146 EAC que incluye la adopción de medidas de protección activa del espectro.

El art. 73 de la Ley 9/2014 se recurre porque solo se refiere a las facultades de inspección sobre los operadores de telecomunicaciones de la Secretaría de Estado, omitiendo las que pueden tener los funcionarios autonómicos, siendo este el criterio que también sostiene el Estado en el recurso núm. 6687-2012 precitado. Dice el recurso que el precepto desconoce que la competencia de la Generalitat para otorgar el título habilitante en caso de servicios audiovisuales conlleva, como ha declarado la STC 5/2012, la potestad de inspección de la adecuación por los prestadores de los servicios a la condiciones de la licencia o comunicación.

Por último, se recurre el art. 74 de la Ley 9/2014, relativo a la responsabilidad por las infracciones en materia de telecomunicaciones en cuanto, a juicio de la recurrente, regula la responsabilidad administrativa de quienes explotan redes o prestan servicios sin título habilitante, sin distinguir los servicios concretos a que se refiere, con lo que incluye a los operadores de servicios audiovisuales e invade la competencia autonómica en la materia. En particular, se hace referencia al art. 74 b) de la Ley que hace extensiva la responsabilidad a sujetos que no son operadores de telecomunicaciones ni interfieren necesariamente en estos servicios.

2. Mediante providencia de 3 de marzo de 2015, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad del Gobierno de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Con fecha de 11 de marzo de 2015, el Abogado del Estado comparece en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal le tenga por personado en el recurso de inconstitucionalidad en nombre del Gobierno, al tiempo que solicita una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones.

4. El Pleno, mediante diligencia de ordenación de 12 de marzo de 2015, acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.



www.civil-mercantil.com

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 12 de marzo de 2015, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Vicepresidente Primero del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el 18 de marzo del mismo año.

6. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, tuvo entrada en este Tribunal el día 9 de abril de 2015. La Abogacía del Estado basa su oposición al recurso en los argumentos siguientes:

a) La Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones se dirige a facilitar el despliegue de redes de comunicación electrónica ultrarrápida que, por exigir inversiones muy elevadas, conllevan la necesidad de garantizar normativamente el derecho de los operadores a la ocupación del dominio público o propiedad privada, en condiciones transparentes e iguales, agilizando la obtención de permisos y licencias. Ello, con pleno respeto al marco competencial y en colaboración con las Comunidades Autónomas. Incide en la necesidad de facilitar el despliegue de comunicaciones electrónicas en todo el territorio nacional al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones en colaboración con el resto de Administraciones.

b) En el apartado segundo de su escrito, el Abogado del Estado razona sobre los títulos competenciales controvertidos, basándose en el informe favorable del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de la Ley 9/2014, que entendió oportuna la invocación del art. 149.1.1 y 13 CE por ser numerosos los preceptos de la Ley 9/2014 dirigidos a garantizar la unidad de mercado, y valoró favorablemente la regulación de mecanismos concretos de colaboración con las Comunidades Autónomas. Expone asimismo el contenido de la competencia exclusiva del Estado sobre telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE, a partir del dictamen del Consejo de Estado y de la doctrina constitucional. Alude además a la relación de este título competencial con otros autonómicos y a la necesidad de fórmulas de cooperación, correspondiendo la decisión final, si resultaran insuficientes, al titular de la competencia prevalente, y sin que el Estado pueda verse privado del ejercicio de una competencia exclusiva por el ejercicio de otra, también exclusiva, de una Comunidad Autónoma.

c) En cuanto al primer bloque de artículos impugnados, el Abogado del Estado discrepa de la afirmación de la recurrente según la cual éstos no persiguen garantizar la unidad de mercado y por tanto no son de aplicación los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE. Afirma que las medidas contempladas en estos artículos son mecanismos dirigidos a evitar que los operadores de telecomunicaciones, al desplegar sus redes e infraestructuras, tengan que cumplir normas autonómicas o locales heterogéneas que impidan un despliegue coherente de dichas infraestructuras. Expone así la doctrina constitucional sobre la unidad de mercado resumida en la STC 96/2002 y añade que es un principio recogido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para cuyo desarrollo se prevé el dictado de directivas al que también se aplica el art. 149.1.1 CE. Alude nuevamente a la competencia estatal del art. 149.1.21 CE citando extensamente la STC 8/2012 sobre relación entre este título y las competencias autonómicas de urbanismo y ordenación del territorio.

d) El representante de la Administración del Estado rechaza la impugnación del art. 34.3 de la Ley 9/2014. Dice que la prohibición que se recurre, de que los instrumentos de planificación territorial y urbanística, u otra normativa, puedan fijar itinerarios o ubicaciones concretas para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones, parte del mismo presupuesto fáctico y jurídico que otras medidas recogidas en el precepto no recurridas, y las que suponen que las competencias autonómicas y locales de ordenación del territorio y



www.civil-mercantil.com

urbanismo no pueden conllevar que se imponga a los operadores de telecomunicaciones una tecnología, una ubicación o un itinerario o directamente la imposibilidad de desplegar la red en un determinado territorio.

El Abogado del Estado considera obvio que la normativa autonómica urbanística o la normativa sobre ordenación del territorio puede afectar al despliegue de las redes de telecomunicaciones, especialmente si se quieren imponer ubicaciones o itinerarios, por lo que el precepto tiene base en el art. 149.1.21 CE por afectar al régimen jurídico de los operadores y a las condiciones de prestación del servicio. Recuerda que, no solo los arts. 29 y 30 de la Ley 9/2014 reconocen los derechos de los operadores a la ocupación del dominio público y privado para el establecimiento de sus redes públicas de comunicaciones electrónicas, sino que también directivas comunitarias como las Directiva 2002/20/CE y 2002/21/CE, los recogen.

Mantiene esta parte procesal que el art. 34.3 de la Ley 9/2014 tiene también fundamento en el art. 149.1.1 y 13 CE, pues trata de preservar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones. Considera que la prohibición es proporcional y, en cambio, no lo es que una instancia administrativa pueda imponer ubicaciones o itinerarios concretos a los operadores. Señala la Abogacía del Estado que el informe preceptivo del Ministerio de Industria, Energía y Turismo del art. 35.2 de la Ley 9/2014, a que alude la recurrente, se refiere a los instrumentos de planificación y no al resto de normativa, y no altera la necesidad de la prohibición cuestionada, so pena de trasladar a dicho Ministerio la decisión sobre si el itinerario o ubicación fijados son adecuados para la instalación de la red, cuando lo que se pretende es que sea el operador el que decida dicha ubicación dentro de una oferta suficiente de espacios realizada por la Administración competente, en este caso, la Generalitat.

El art. 149.5 EAC no ampara, en opinión del Abogado del Estado, la fijación del itinerario o ubicación de una red de comunicaciones electrónicas pues, si así fuera, el operador debería desplegar sus instalaciones de manera diferente en cada territorio. Ni siquiera el Estado puede imponer a los operadores ubicaciones o itinerarios concretos. La STC 8/2012, citada por la recurrente, dice que a la Comunidad Autónoma le corresponde la planificación de los usos del territorio pero, a partir de ella, el operador es libre de instalar sus infraestructuras y redes en las múltiples ubicaciones previstas.

El representante de la Administración del Estado añade que el Real Decreto 2159/1978, invocado en el recurso, es anterior al marco constitucional. Recuerda que el art. 34.3 de la Ley 9/2014 establece que las Administraciones públicas contribuirán a garantizar una oferta suficiente de espacios para ubicación de infraestructuras que permita un despliegue ordenado de las redes, y somete el despliegue de redes a cautelas para salvaguardar las competencias de las distintas Administraciones, por ejemplo, al regular los planes de despliegue o instalación de red o las declaraciones responsables de cumplimiento de las previsiones legales que los operadores deben presentar. Por tanto, si la Generalitat entendiera que una instalación no respeta la ordenación territorial o afecta a bienes que le corresponde proteger, puede ejercer sus potestades de inspección y sanción. Reitera que la prohibición recurrida es imprescindible para lograr una red de comunicaciones electrónicas eficiente, y tiene base en los apartados 1,13 y 21 del art. 149.1 CE y es proporcionada.

e) Se opone al recurso formulado contra los arts. 34.5 y 45.4 de la Ley 9/2014. Esgrime que los despliegues aéreos o en fachadas de infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas del art. 34.5, que la Generalitat dice que invaden su competencia en materia de urbanismo, son excepcionales, pues solo caben si no existen canalizaciones subterráneas, o no es posible su uso por razones técnicas o económicas y, en caso de despliegues aéreos, solo si hay uno previamente existente. Además, se excluyen en casos justificados de edificaciones de patrimonio histórico-artístico o que puedan afectar a la seguridad pública. Igualmente, el art. 45.4 de la Ley 9/2014 solo permite el despliegue por fachadas como último



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

recurso en caso de edificios en que no existe o no es posible utilizar la infraestructura común de comunicaciones electrónicas del edificio y que el despliegue en el interior no quepa por razones técnicas o económicas, previa tramitación de un procedimiento en que los propietarios pueden oponerse u optar por instalar una infraestructura común de comunicaciones electrónicas o adaptar la existente. Además, se atribuye responsabilidad por los daños al operador y se contempla la posibilidad de imponerles la utilización compartida de los tramos finales de las redes. La posibilidad excepcional que estos preceptos contemplan es necesaria pues para garantizar el despliegue de las redes y para que los ciudadanos puedan acceder a servicios de telecomunicaciones de interés general, por lo que tiene amparo en el art. 149.1.21 CE. Se recuerda que ya el Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, reguló las infraestructuras comunes de comunicaciones electrónicas en los edificios para acceso a los servicios de telecomunicación, consagrando el derecho de los operadores a desplegarlas para garantizar el acceso a tales servicios. Se añade que estos artículos también tienen soporte competencial en los apartados 1 y 13 del art. 149.1.CE, pues se trata de garantizar la igualdad de los españoles y de una base económica esencial para que los operadores puedan desarrollar su actividad. La alternativa a esta regulación, según el Abogado del Estado, sería la paralización de las inversiones y la falta de despliegue de las redes. No se invaden, a juicio de esta parte, las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio, ni la del art. 137 EAC que se refiere a las infraestructuras comunes de comunicaciones electrónicas en el interior de los edificios de las que son titulares las comunidades de propietarios, mientras que los despliegues aéreos y por fachadas a que se refieren los artículos impugnados son propiedad de los operadores. En todo caso, los despliegues están sujetos a la normativa sobre urbanismo y ordenación territorial de conformidad con el art. 34.6 de la Ley 9/2014, tanto si se exige licencia urbanística, en cuyo caso el control de las Administraciones catalanas es obvio, como si se exige la declaración responsable que prevé este artículo, lo que supone que un plan de despliegue o instalación de red tendrá que ser aprobado por la Administración territorial y en el que se han de identificar los despliegues aéreos o por fachadas.

f) Refuta asimismo el Abogado del Estado la inconstitucionalidad del art. 34.6 de la Ley 9/2014. Con cita de la STC 8/2012, afirma que este artículo, y otros impugnados, diseñan mecanismos de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas para que puedan ejercer sus competencias y se cumpla la finalidad de la Ley 9/2014 de lograr un despliegue eficaz de las redes de telecomunicaciones de nueva generación, en el marco de las políticas europeas, que han llevado a la adopción de la Directiva 2014/61/UE, sobre medidas para reducir el coste del despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad. La colaboración entre Administraciones se contempla, dice esta parte, en los arts. 34.1 y 35.1 de la Ley 9/2014 y en su exposición de motivos, de forma que los planes de despliegue o instalación de red que regula el artículo 34.6, son uno de los mecanismos previstos con este fin. Razona el Abogado del Estado que la Ley 9/2014 podía haber optado, como ya hizo para algunas instalaciones la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios, por sustituir el régimen de licencias y autorizaciones por un régimen de declaración responsable. Sin embargo, buscando una colaboración reforzada entre Administraciones, se ha diseñado el mecanismo recurrido que se basa en la aprobación, por las Administraciones competentes para otorgar la licencia o autorización que en otro caso sería necesaria, de un plan de despliegue o instalación de red. Considera sorprendente que la recurrente afirme la existencia de vulneración competencial, cuando estos planes son complementarios de los planes generales y especiales de ordenación urbana y no impiden que se apliquen éstos ni la normativa urbanística a la que los operadores de telecomunicaciones están sujetos en todo caso. Si se exige que los planes respeten las condiciones técnicas fijadas por el Consejo de Ministros es desde el punto de vista de las



telecomunicaciones para garantizar el correcto uso del dominio público radioeléctrico en conexión con los requerimientos técnicos esenciales a que se refieren el art. 34.4 y la disposición adicional undécima de la Ley 9/2014, no recurridos. Añade que la propia Ley 9/2014 contempla la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de su desarrollo reglamentario a través del Consejo asesor de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, previsto en la disposición adicional quinta. Tampoco es inconstitucional la previsión según la cual los planes se entenderán aprobados a los dos meses de su presentación, pues se trata de facilitar el despliegue de las redes y de planes de contenido técnico. En todo caso, se enmarcaría en la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.18 CE.

g) El art. 35.4 de la Ley 9/2014, impugnado por establecer que el Consejo de Ministros podrá autorizar la ubicación o itinerario de infraestructuras de red, en defecto de acuerdo entre las Administraciones públicas, cuando quede plenamente justificada su necesidad y siempre que se cumplan los parámetros y requisitos técnicos, en contra de lo razonado por la Generalitat y según el Abogado del Estado, es más estricto que la disposición adicional tercera, apartado 2, de la Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras públicas. El precepto no coloca a los legisladores autonómicos en una posición subordinada, puesto que se refiere a casos individuales, exige la concurrencia de los requisitos mencionados y es excepcional, pues precisa justificar la necesidad para la red. Invoca el informe del Consejo de Estado, favorable a este artículo con base en la STC 46/2007. Rechaza que, como dice la Generalitat, no se establezca un procedimiento de negociación entre las Administraciones afectadas porque el desacuerdo entre ellas se producirá en el procedimiento de aprobación o modificación de los instrumentos de planificación del art. 35.2 de la Ley 9/2014, no recurrido. Por tanto, el art. 35.4 de la Ley 9/2014 tiene amparo en el art. 149.1.21 CE, así como en los apartados 1 y 13 del mismo.

h) Sobre las recomendaciones reguladas en el art. 35.7 de la Ley 9/2014, el Abogado del Estado sostiene que, de la mera lectura del apartado, resulta que las mismas no son preceptivas ni vinculantes y que se orientan a agilizar el procedimiento del informe del artículo 35.2 no recurrido. Razona que si la Generalitat acepta la competencia estatal para emitir el informe del art. 35.2 de la Ley 9/2014, no cabe negarla para emitir unas recomendaciones que, según la misma Ley, permitan prescindir del informe. Señala que nada debería oponerse al precepto, pues las Comunidades Autónomas siempre pueden no seguir las recomendaciones y pedir el informe. Las recomendaciones son una de las fórmulas de colaboración a que se refiere la doctrina constitucional cuyo fin es que el Ministerio encargado de la política de telecomunicaciones, que tiene el conocimiento técnico en la materia, asesore a los órganos que han de elaborar las normas o instrumentos que afectan al despliegue de las redes, asesoramiento especialmente relevante por el pequeño tamaño de algunos municipios y la rápida evolución de la arquitectura y diseño de las redes de nueva generación. Además, las recomendaciones solo contendrán modelos de ordenanzas municipales cuando los municipios lo deseen, pues se contempla su elaboración conjunta con la asociación de entidades locales de ámbito estatal de mayor implantación.

i) Finalmente, la Administración del Estado solicita la desestimación del recurso contra el segundo bloque de preceptos impugnados. Resume, en primer lugar, la doctrina constitucional sobre los títulos competenciales de los apartados 21 y 27 del art. 149.1 CE. Destaca la relación del art. 149.1.27 con el art. 20 CE y la del art. 149.1.21 CE con los aspectos técnicos de la ordenación del dominio público radioeléctrico, que incluye la planificación y reglamentación técnicas y las potestades ejecutivas o de gestión. Reproduce el art. 146 EAC que, afirma, no faculta a la Generalitat para asumir competencias en materia de telecomunicaciones sino, exclusivamente, en materia de servicios de comunicación audiovisual



como resulta del fundamento jurídico 89 de la STC 31/2010. Explica que el título V de la Ley 9/2014 (arts. 60 a 67) regula, al amparo del art. 149.1.21 CE, el dominio público radioeléctrico cuya disponibilidad y uso eficiente, como indica el Tribunal Constitucional, corresponde ordenar al Estado de manera unitaria, lo que incluye el control del espectro y la aplicación del régimen sancionador, de forma que la Generalitat pretende arrogarse competencias sobre el mismo que no le corresponden. El Abogado del Estado indica que el espectro radioeléctrico no se utiliza exclusivamente para prestar servicios audiovisuales sino, de modo principal, para servicios de telecomunicaciones además de otros como defensa nacional, seguridad pública y otros que menciona. Por ello, sostiene que el recurso contra los arts. 65, 69 j).6, 73 y 74 de la Ley 9/2014 ha de limitarse al control del uso y a la protección activa del dominio público radioeléctrico, cuando se use exclusivamente para prestar servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres de ámbito autonómico o inferior, lo que justifica, además, por qué la planificación, gestión y control del espectro radioeléctrico requiere una concepción unitaria al ser un recurso escaso que, por ello, no se divide tampoco entre los distintos ministerios con competencias sobre los servicios que lo utilizan. Frente a las manifestaciones de la recurrente, el representante del Estado trae a colación los argumentos que esgrimió en los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 22/2005, de comunicación audiovisual de Cataluña y contra la Ley 2/2012 que modificó algunos de sus artículos. Así, indica que los aspectos técnicos de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual forman parte de la competencia estatal sobre el dominio público radioeléctrico lo que resulta avalado, dice, por las SSTC 168/1993, 244/1993, 180/2000 y 5/2012. En cuanto a tales aspectos técnicos, carecen de conexión con la radio y la televisión como medios de comunicación social y con los derechos del art. 20 CE. Recuerda que, según el art. 60.1 de la Ley 9/2014, el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público de titularidad estatal por lo que, como resulta del artículo 60.4, todas las actuaciones de gestión, incluida su protección activa, corresponden al Estado dado que se trata del soporte técnico a través del cual se presta el servicio por los medios de comunicación. No cabe confundir la protección activa del espectro (soporte técnico) con la protección de la prestación de servicios audiovisuales (contenidos) a que se refiere la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual atribuyéndola a las Comunidades Autónomas. Esta distinción resulta, a juicio de esta parte, de la STC 5/2012. Por tanto, concluye, no existe margen posible para la concurrencia de la Comunidad Autónoma en la protección activa del espectro radioeléctrico y los arts. 65, 69 j).6, 73 y 74 de la Ley 9/2014 se enmarcan en la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21 CE.

7. Por providencia de 2 de febrero de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 4 de febrero del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69.j).6 y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones.

La Comunidad Autónoma recurrente, en los términos indicados, considera en síntesis que un primer bloque de preceptos impugnados, integrado por los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7 y 45.4 de la Ley 9/2014, invade sus competencias, principalmente las que ostenta sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.1 y 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), aunque también cita su competencia ejecutiva en materia de infraestructuras de comunicaciones electrónicas y sobre infraestructuras comunes de telecomunicaciones (arts. 140.7 y 137.2 EAC), las competencias sobre medioambiente del art. 144 EAC y la relativa al



www.civil-mercantil.com

procedimiento administrativo del art. 159 EAC. En cuanto al resto de artículos recurridos, la Generalitat afirma que vulneran sus competencias sobre medios de comunicación social (arts. 149.1.27 CE y 146 EAC).

La Administración del Estado por su parte, según lo expuesto, ha negado las vulneraciones denunciadas considerando, en resumen, que los preceptos impugnados tienen amparo competencial en los apartados 1, 13 y 21 del art. 149.1.CE, pues se dirigen a facilitar el despliegue de redes de comunicación electrónica ultrarrápida en todo el territorio nacional respetando la necesaria colaboración con las Comunidades Autónomas.

2. Las posiciones de las partes sintetizadas ut supra, reflejan que en el presente recurso subyace una controversia competencial aunque, dado el rango legal de los preceptos impugnados, se articule como un recurso de inconstitucionalidad. En concreto, los títulos competenciales en conflicto son, principalmente, el art. 149.1 CE, apartados 1, 13 y 21 por una parte, en cuanto atribuyen al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos, para dictar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de telecomunicaciones. Por otra parte, los arts. 149.1 y 5, 140.7, 137.2 y 146 EAC en cuanto atribuyen, respectivamente, a la Generalitat de Cataluña competencias en materia de ordenación del territorio y del paisaje y urbanismo; competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas; sobre condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y sobre medios de comunicación social. Ello, teniendo en cuenta que, como dice la Ley 9/2014, en su preámbulo: «con fundamento en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones del artículo 149.1.21 de la Constitución y en las competencias de carácter transversal de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 del texto constitucional, la Ley persigue, como uno de sus principales objetivos, el de recuperar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, estableciendo procedimientos de coordinación y resolución de conflictos entre la legislación sectorial estatal y la legislación de las Administraciones competentes dictada en el ejercicio de sus competencias que pueda afectar al despliegue de redes y a la prestación de servicios». Y, su disposición final novena dice que «esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, prevista en el artículo 149.1.21 de la Constitución. Asimismo, las disposiciones de la Ley dirigidas a garantizar la unidad de mercado en el sector de las telecomunicaciones, se dictan al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución, sobre regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y del artículo 149.1.13 de la Constitución, sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

El preámbulo de la Ley 9/2014 explica que el objeto de la Ley no se limita pues a la regulación de las comunicaciones electrónicas, «término que, de acuerdo con las Directivas comunitarias, engloba aspectos tales como la habilitación para actuar como operador, los derechos y obligaciones de operadores y usuarios, o el servicio universal», sino que «aborda, de forma integral, el régimen de las "telecomunicaciones" al que se refiere el artículo 149.1.21 de la Constitución Española» y «Por ello, la presente Ley regula, asimismo, otras cuestiones como la instalación de equipos y sistemas...». Por ello, el art. 1 de la Ley 9/2014 declara que «el ámbito de aplicación de esta Ley es la regulación de las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados, de conformidad con el artículo 149.1.21 de la Constitución».



www.civil-mercantil.com

Tras lo expuesto podemos afirmar que, como ocurría en el recurso que resolvimos en la STC 8/2012, de 18 de enero, la controversia se plantea primordialmente entre un título competencial sectorial (telecomunicaciones), de titularidad estatal y títulos de carácter transversal u horizontal (urbanismo, ordenación del territorio) de titularidad autonómica. Por tanto, son válidas las consideraciones que, sobre los debates de esta naturaleza, hicimos en la Sentencia citada en la que, tras destacar el potencial expansivo del título estatal y el estrecho entrecruzamiento competencial que se produce en estas materias, que incide en la complejidad del necesario deslinde, señalamos (FJ 3) que «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 responderá 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)».

3. A partir de lo anterior, en cuanto a los títulos competenciales invocados por el Estado, como ya declaramos en la STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 3, el art. 149.1.21 CE: «se refiere a la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas–. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012, de 13 de diciembre). La competencia exclusiva estatal en esta materia, tiene por objeto, en definitiva, ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones (SSTC 278/1993, de 23 de septiembre, FJ 2; 127/1994, de 5 de mayo FJ 8; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). En el fundamento jurídico 11, esta misma Sentencia añadía: "en virtud de sus competencias exclusivas en la materia (art. 149.1.21 CE), tenemos dicho que corresponde al Estado la administración, gestión, planificación y control del



CEF.-

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**

www.civil-mercantil.com

espectro radioeléctrico, lo que incluye el establecimiento de las condiciones para el uso del mismo, así como funciones de inspección y comprobación técnica (por todas, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6)". Por su parte, la STC 8/2012 señalaba (FJ 7) que el art. 149.1.21 CE: "...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".

Por otro lado no cabe desconocer que, junto al título competencial de telecomunicaciones, dentro del mismo art. 149.1.21 CE, se recoge la competencia estatal sobre "régimen general de comunicaciones", respecto de la cual, como dijimos en la misma STC 8/2012 (FJ 4) con referencia a la STC 31/2010, FJ 85, hemos declarado 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)».

En relación con la competencia estatal del art. 149.1.13 CE, cabe traer a colación la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b), a cuyo tenor «este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de "las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la "unidad económica" (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3; y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de "alcanzar los objetivos de la política económica general o sectorial" (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1; y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre, 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre)».

En cuanto al art. 149.1 CE, apartados 1 y 13 y su relación con la unidad de mercado, la STC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4, parte del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son «el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general» y «la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto» y recuerda que «la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado entre las



que cita, las competencias exclusivas del Estado "que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad", el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del Título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica sin que tal unidad signifique uniformidad, declarando que "junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)"».

4. Sobre los títulos competenciales autonómicos invocados por la Generalitat y su relación con los títulos estatales analizados, como también dijimos en la STC 8/2012 precitada, FJ 3: «[E]l 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... 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... 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)».

En cuanto a las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, tal y como hemos declarado en la STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 14: «respeto de la primera [ordenación del territorio], este Tribunal tiene declarado que "en una primera aproximación global al concepto de ordenación del territorio ... el referido título competencial "tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial" [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, fundamento jurídico 1 B)]. Concretamente, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, su núcleo

fundamental "está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo" (SSTC 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5)". (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3). Por su parte, y en cuanto al urbanismo, la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5 A), ha extractado lo esencial de la STC 61/1997, de 20 de marzo, al respecto, en los siguientes términos: "El urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas" (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, "las políticas de ordenación de la ciudad"; es decir, la determinación del "cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos" (STC 61/1997, FJ 6)».

5. A partir de lo anterior, procede examinar ya la impugnación del primer bloque de artículos recurridos comenzando por el art. 34.3 de la Ley 9/2014 a cuyo tenor:

«La normativa elaborada por las administraciones públicas que afecte al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas y los instrumentos de planificación territorial o urbanística deberán recoger las disposiciones necesarias para impulsar o facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial, en particular, para garantizar la libre competencia en la instalación de redes y en la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas y la disponibilidad de una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras.

De esta manera, dicha normativa o instrumentos de planificación no podrán establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio público y privado de los operadores ni imponer soluciones tecnológicas concretas, itinerarios o ubicaciones concretas en los que instalar infraestructuras de red de comunicaciones electrónicas. En este sentido, cuando una condición pudiera implicar la imposibilidad de llevar a cabo la ocupación del dominio público o la propiedad privada, el establecimiento de dicha condición deberá estar plenamente justificado e ir acompañado de las alternativas necesarias para garantizar el derecho de ocupación de los operadores y su ejercicio en igualdad de condiciones.

Las administraciones públicas contribuirán a garantizar y hacer real una oferta suficiente de lugares y espacios físicos en los que los operadores decidan ubicar sus infraestructuras identificando dichos lugares y espacios físicos en los que poder cumplir el doble objetivo de que los operadores puedan ubicar sus infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas así como la obtención de un despliegue de las redes ordenado desde el punto de vista territorial.»

Aunque el suplico del recurso pide la anulación de la totalidad del precepto transcrito, la Generalitat explica en el cuerpo del escrito que solo cuestiona la prohibición que dirige a la normativa y los instrumentos de planificación territorial y urbanística de fijar itinerarios o ubicaciones concretas para la instalación de las infraestructuras de la red de comunicaciones electrónicas. La Generalitat señala que nada hay que objetar a las disposiciones del precepto que, por ejemplo, declaran que la normativa administrativa no podrá establecer restricciones absolutas o desproporcionadas al derecho de ocupación del dominio de los operadores, ni imponer soluciones tecnológicas concretas. Tampoco considera inconstitucional que la norma disponga que las Administraciones públicas contribuirán a garantizar una oferta suficiente de lugares en que los operadores puedan ubicar las infraestructuras. Entiende que estas medidas

The logo consists of the letters 'CEF.-' in a bold, white, sans-serif font, set against a dark red rectangular background.

**Revista práctica del
Derecho CEFLegal.-**



www.civil-mercantil.com

pueden ser necesarias para garantizar el despliegue de las redes de comunicación electrónicas. Sin embargo, a su juicio, la prohibición de que sus normas puedan imponer una ubicación o itinerario concreto es inconstitucional, pues no afecta a la regulación de telecomunicaciones e invade sus competencias. Por ello, ceñiremos nuestro análisis a este extremo.

Para resolver la cuestión suscitada, como ya señalamos en la STC 8/2012, hemos de atender a la materia sobre la que versa el precepto impugnado y a su finalidad que, en este caso, es el régimen general de comunicaciones y la materia de telecomunicaciones siendo su objetivo el de asegurar el despliegue de las redes. Ninguna otra conclusión cabe deducir visto su contenido y la propia rúbrica del precepto referida a la «colaboración entre Administraciones públicas en el despliegue de redes públicas de comunicaciones electrónicas». Así, el anexo II de la Ley define la «red pública de comunicaciones» como: «la red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público y que soporta la transferencia de señales entre puntos de terminación de la red» y las «redes de comunicaciones electrónicas» como: «los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos que no son activos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluida Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada». Por su parte, ya el preámbulo de la Ley 9/2014 dice, en su apartado I, que a partir de las últimas Directivas europeas: «se introducen en la Ley medidas destinadas a crear un marco adecuado para la realización de inversiones en el despliegue de redes de nueva generación, de modo que se permita a los operadores ofrecer servicios innovadores y tecnológicamente más adecuados a las necesidades de los ciudadanos» y, en el apartado II explica que «el sector de las telecomunicaciones, sujeto a un proceso de permanente innovación tecnológica, necesita de constantes e ingentes inversiones, lo que requiere acometer proyectos de gran envergadura que pueden verse afectados si se exigieran en condiciones distintas de despliegue de redes y de comercialización de servicios en los diferentes ámbitos territoriales». En el apartado III añade que «la presente Ley persigue, por tanto, garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda Digital para Europa, que requiere, en la actual situación de evolución tecnológica e incertidumbre económica, asegurar un marco regulatorio claro y estable que fomente la inversión, proporcione seguridad jurídica y elimine las barreras que han dificultado el despliegue de redes, y un mayor grado de competencia en el mercado».

A partir de las definiciones y finalidades de la 9/2014 expuestas, de conformidad con la doctrina constitucional que hemos sintetizado ut supra, resulta que el inciso impugnado del art. 34.3 de la Ley 9/2014, en cuanto referido a las infraestructuras de telecomunicaciones, tiene cobertura en la competencia sobre régimen general de comunicaciones del apartado 21 del art. 149.1 CE. Además, versa sobre la materia de telecomunicaciones de la que es parte sustancial el despliegue adecuado de las redes, como base de la prestación del servicio. La prohibición recurrida pretende garantizar ese despliegue que se vería condicionado y podría resultar más complejo o costoso, o incluso verse impedido, si las Administraciones autonómicas pudiesen determinar los itinerarios o ubicación de las infraestructuras. Por tanto, el artículo incide directamente en las condiciones de prestación del servicio y de explotación de las redes y, por ello, sobre el régimen jurídico de los operadores como sujetos titulares de dichas redes o



dedicados a su explotación. En definitiva, el precepto impugnado tiene amparo en el art. 149.1.21 CE.

Las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio del art. 149.1 y 5 EAC, que invoca la recurrente, no desvirtúan lo expuesto. Ante todo, porque como queda dicho, el art. 34.3 de la Ley 9/2014 se dicta en ejercicio por el Estado de competencias exclusivas ex art. 149.1.21 CE. Además, porque aunque hemos declarado, por ejemplo en la misma STC 8/2012, que las Comunidades Autónomas pueden «imponer límites al derecho de ocupación de 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», la protección de tales intereses podría justificar la exclusión de las localizaciones consideradas dignas de protección pero no, a la inversa, la imposición de una ubicación excluyente de todas las demás. Por ello, entendemos que no se produce una limitación vulneradora de competencias autonómicas, dado que la exclusión que deriva del precepto impugnado no tiene carácter absoluto, habida cuenta de que en todo caso, no se veda la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, puedan establecer prohibiciones de instalación o exclusiones por razones relacionadas con el ámbito material del urbanismo, ordenación del territorio o medioambiente, que permitan coexistir adecuadamente ambos ámbitos competenciales, estatal y autonómico, puesto que la prohibición se contrae únicamente a la imposición de emplazamientos o itinerarios concretos. En definitiva, una cosa es ordenar los emplazamientos buscando las soluciones más adecuadas para integrar las redes en la ordenación urbanística y territorial, lo que tiene cabida en el ámbito de las competencias autonómicas, y otra cosa, bien distinta, es condicionar decisivamente el diseño y despliegue de las redes decidiendo su trazado que es lo que ocurriría, si las Comunidades Autónomas pudiesen imponer sus ubicaciones o itinerarios.

El anterior razonamiento no se ve desvirtuado por el informe preceptivo y vinculante del Ministerio de Industria, Energía y Turismo del art. 35.2 de la Ley 9/2014, a que alude la recurrente que, frente a lo que ésta parece entender, no hace innecesaria la disposición recurrida. Ello, no solo porque este informe, como dice el precepto, se refiere a los instrumentos de planificación y no al resto de normativa. También, y sobre todo, porque su objeto no es vetar o decidir ubicaciones o itinerarios concretos sino pronunciarse sobre la adecuación de los instrumentos de planificación a la propia Ley, a la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas en el ámbito territorial correspondiente.

Por tanto, procede desestimar el recurso interpuesto contra el art. 34.3 de la Ley 9/2014.

6. A continuación pasamos a examinar el recurso interpuesto contra los arts. 34.5 y 45.4 de la Ley 9/2014, recurridos por permitir despliegues aéreos o en fachadas de infraestructuras de red en los términos siguientes. Art. 34.5:

«Los operadores deberán hacer uso de las canalizaciones subterráneas o en el interior de las edificaciones que permitan el despliegue y explotación de redes públicas de comunicaciones electrónicas.

En los casos en los que no existan dichas canalizaciones o no sea posible su uso por razones técnicas o económicas, los operadores podrán efectuar despliegues aéreos siguiendo los previamente existentes.



www.civil-mercantil.com

Igualmente, en los mismos casos, los operadores podrán efectuar por fachadas despliegue de cables y equipos que constituyan redes públicas de comunicaciones electrónicas y sus recursos asociados, si bien para ello deberán utilizar, en la medida de lo posible, los despliegues, canalizaciones, instalaciones y equipos previamente instalados.

Los despliegues aéreos y por fachadas no podrán realizarse en casos justificados de edificaciones del patrimonio histórico-artístico o que puedan afectar a la seguridad pública.»

Por su parte, aunque el art. 45.4 de la Ley 9/2014 se recurre en su totalidad, solo se argumenta su inconstitucionalidad en cuanto contempla los despliegues en fachadas aludidos, lo que recoge en su párrafo segundo. Por ello, se reproduce solo este, cuyo tenor es el siguiente:

«En el caso de edificios en los que no exista una infraestructura común de comunicaciones electrónicas en el interior del edificio o conjunto inmobiliario, o la existente no permita instalar el correspondiente acceso ultrarrápido, dicha instalación podrá realizarse haciendo uso de los elementos comunes de la edificación. En los casos en los que no sea posible realizar la instalación en el interior de la edificación o finca por razones técnicas o económicas, la instalación podrá realizarse utilizando las fachadas de las edificaciones.»

Nuevamente en este caso, los títulos competenciales en conflicto son los apartados 1, 13 y 21 del art. 149.1 CE que invoca el Estado y las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio del art. 149 EAC que la recurrente considera invadidas, con especial alusión a la incidencia sobre la imagen urbana de los despliegues aéreos o en fachadas.

El análisis que debe realizarse en este caso es similar al del apartado anterior. Básicamente, se trata de dilucidar si las normas impugnadas son realmente necesarias para garantizar el adecuado despliegue de las redes de comunicación electrónica, en cuyo caso habremos de entender que se encuentran amparadas, como título competencial prevalente, por el art. 149.1.21 CE.

Puesto que la lectura de los artículos recurridos revela que los despliegues aéreos o en fachadas se permiten de forma excepcional y subsidiaria, en casos de imposibilidad de acudir a los despliegues subterráneos o en el interior de los edificios o fincas, que constituyen la regla general, tienen cobertura en el título competencial citado. Tanto las razones técnicas como las de naturaleza económica que, según los preceptos impugnados, permiten a los operadores los despliegues aéreos o en fachadas, se vinculan en ambas normas a esa «imposibilidad», por lo que ha de tratarse en los dos casos de razones de significativa relevancia. Si, como parece asumir la recurrente, la norma se aplicara haciéndose extensiva a supuestos no contemplados en ella, estaríamos ante un incumplimiento de la misma, que no puede fundar el análisis de su constitucionalidad, por lo que el recurso tiene un carácter preventivo en este punto. Por otra parte, el mismo art. 34.5 excluye las edificaciones del patrimonio histórico-artístico o casos que afecten a la seguridad pública. Igualmente, el art. 34.6 de la Ley 9/2014 impone la inclusión de los despliegues aéreos o en fachadas en los planes de despliegue o instalación que pueden presentar los operadores ante las Administraciones competentes para evitar el otorgamiento de licencias o autorizaciones y que deberán ser aprobados por éstas según el mismo precepto, (siendo en otro caso necesarias las licencias o autorizaciones oportunas), lo que garantiza el examen de los despliegues desde el punto de vista urbanístico y de ordenación territorial. Por tanto, puesto que la Ley garantiza en todo caso la intervención de la Administración autonómica en estos supuestos, bien mediante la aprobación de un plan de despliegue o



instalación, bien mediante la concesión de las licencias o autorizaciones oportunas, las competencias autonómicas quedan preservadas.

Los arts. 34.5 y 45.4 de la Ley 9/2014 tampoco vulneran la competencia de la Generalitat sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable del art. 137.2 EAC. El mismo precepto deja a salvo la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones en la que, como ya se ha visto, se incardinan los artículos recurridos. Además, el art. 137.2 EAC se refiere a las condiciones de los edificios y no al despliegue de las redes, lo que es consecuente con su incardinación en las competencias en materia de vivienda.

Finalmente, los arts. 34.5 y 45.4 de la Ley 9/2014 (como el resto de artículos impugnados), no vulneran tampoco la competencia ejecutiva de la Generalitat en materia de comunicaciones electrónicas del art. 140.7 EAC al que alude genéricamente el recurso al referirse al primer bloque de artículos recurridos, pero sin imputar luego infracción concreta del mismo a ninguno de ellos. La ausencia de argumentación del recurso al respecto sería suficiente para desestimar la supuesta vulneración de este precepto estatutario. A ello se ha de añadir que el artículo se remite a la normativa del Estado y que en la STC 31/2010, FJ 85, ya declaramos, refiriéndonos al apartado b) de este precepto, que las potestades de ejecución que atribuye a la Generalitat «no menoscaban ni perturban la competencia estatal en materia de régimen general de comunicaciones que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones». Por tanto, el recurso debe ser desestimado en este punto.

7. El art. 34.6 de la Ley 9/2014 se recurre en cuanto regula los denominados planes de despliegue o instalación por lo que, dada su extensión, solo reproducimos a continuación los párrafos que directamente regulan estos planes en los términos siguientes:

«Para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las señaladas en el párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la Administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha Administración.

En el Plan de despliegue o instalación, el operador deberá prever los supuestos en los que se van a efectuar despliegues aéreos o por fachadas de cables y equipos en los términos indicados en el apartado anterior.

Este plan de despliegue o instalación a presentar por el operador se sujetará al contenido y deberá respetar las condiciones técnicas exigidas mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros.

El plan de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderá aprobado si, transcurridos dos meses desde su presentación, la Administración pública competente no ha dictado resolución expresa.

Las licencias o autorizaciones previas que, de acuerdo con los párrafos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente...»



La recurrente no cuestiona la sustitución de las licencias o autorizaciones previas por declaraciones responsables que el precepto contempla para el caso de aprobación de los planes de despliegue. Únicamente, esgrime que los planes de despliegue o instalación y sus efectos liberatorios de la obtención de licencias y autorizaciones municipales y/o autonómicas de carácter urbanístico o medioambiental, no tienen cobertura en los apartados 1, 13 y 21 del art. 149.1 CE y vulneran las competencias autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio y medioambiente de los arts. 144 y 149.1 y 5 EAC, ya que su aprobación no se sujeta al cumplimiento de la normativa e instrumentos de ordenación territorial, urbanística y medioambiental, sino a la observancia de las condiciones técnicas que establezca una norma estatal. Añade que tampoco tiene apoyo en los títulos competenciales estatales citados y vulnera sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, y la que le reconoce el art. 159 EAC sobre procedimiento administrativo, el establecimiento por este artículo de un procedimiento sujeto a plazo de resolución y silencio positivo. Puesto que incumbe al demandante en el recurso de inconstitucionalidad argumentar los motivos de inconstitucionalidad que esgrime, ceñiremos exclusivamente nuestro análisis a los aspectos cuestionados.

Frente a lo alegado en el recurso, los planes de despliegue o instalación con efectos liberatorios de la obtención de licencias y autorizaciones, son un mecanismo tendente a facilitar el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de forma unitaria en el territorio nacional, por lo que su regulación en el artículo impugnado tiene cobertura en los títulos competenciales del art. 149.1.13 y 21 CE invocados por el Estado. En particular, en cuanto al art. 149.1.13 CE, como ya dijimos en la STC 34/2013, FJ 9: «reiteradamente en nuestra doctrina hemos aceptado que, tratándose de un sector de importancia para la economía general ... el Estado puede, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, fijar objetivos de política sectorial (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5; y STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3). Por referirnos a los supuestos más recientes, el Tribunal ha admitido en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 5, que el Estado imponga un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de actividades en el sector servicios (disponiendo al efecto que deben de eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general); en la STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 4, que el Estado haya optado por un sistema económico integrado en el sector del transporte y distribución de gas (fijando para que ese objetivo se logre de un modo eficaz una serie de criterios uniformes que vinculan la autorización de instalaciones); en las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 10; y 233/2012, de 13 de diciembre, FFJJ 2 y 4, que el Estado señale el objetivo de favorecer una mayor competencia dentro del sector de la distribución minorista de productos petrolíferos, estableciendo en orden a su materialización (a) la incorporación de estaciones de servicio en los establecimientos comerciales de nueva apertura como medio de aumentar el número de oferentes; (b) la previsión de silencio positivo respecto de la licencias municipales necesarias para su construcción y puesta en funcionamiento en los centros que estuvieren operativos a la entrada en vigor de la norma».

Aplicando la anterior doctrina al caso presente, dada la indudable importancia para la economía general del sector de las telecomunicaciones, es conforme con el orden constitucional de competencias la articulación por el Estado de un sistema que, en este sector económico, libera a los operadores de la obtención de licencias o autorizaciones necesarias para el despliegue de las redes si se aprueba un plan de despliegue o instalación por las autoridades municipales o autonómicas competentes. Se trata de contribuir a la consecución de los objetivos generales de la Ley 9/2014, expresamente declarados como tales en su preámbulo, de garantizar la unidad de mercado, facilitar la instalación y despliegue de las redes



www.civil-mercantil.com

y la prestación de nuevos servicios, incentivar las inversiones y promover la competencia efectiva mediante una medida que, en cuanto dotada de un impacto económico plausible, es consecuente con los objetivos globales citados y proporcionada a la importancia del sector (el mismo preámbulo de la Ley 9/2014 cuantifica en 23.000 millones de euros las inversiones del sector privado que serán necesarias en España para la implantación de las conexiones de banda ancha previstas en la Agencia Digital Europea). Por tanto, consideramos que el Estado puede legítimamente perseguir esos objetivos al amparo de sus competencias de ordenación general de la economía ex art.149.1.13 CE en el sector económico concreto de las telecomunicaciones sobre el que tiene competencia exclusiva ex art. 149.1.21 CE.

Es cierto que, si para lograr la finalidad pretendida con los planes de despliegue e instalación, se eliminan las licencias o autorizaciones autonómicas en los casos previstos, la norma tiene incidencia sobre las competencias de las Comunidades Autónomas invocadas por la Generalitat. No obstante, el precepto deja a salvo dichas competencias, al disponer que los planes deberán ser aprobados por la Administración competente para el otorgamiento de las licencias o autorizaciones de cuya necesidad dispensa, por lo que no se produce la extralimitación competencial que se afirma. El precepto no dice, como la recurrente sostiene, que la Administración competente deba limitarse a verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas fijadas por la Administración estatal, sino únicamente que el operador, al presentar el plan, se sujetará al contenido y condiciones técnicas exigidas mediante real decreto. Esto es consecuente con la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21 CE, pero no obsta a que la aprobación del plan por las Administraciones competentes, a que se refiere el párrafo segundo, deba versar, lógicamente, sobre las materias de su competencia y por tanto sobre la adecuación a las normas urbanísticas, de ordenación territorial y, en su caso, medioambientales. Así lo confirma el apartado IV del preámbulo de la Ley al señalar que «en la presente Ley se establece que para el resto de actuaciones de despliegue de redes en dominio privado se puedan sustituir igualmente las licencias por una declaración responsable en aquellos casos en los que previamente el operador haya presentado ante las administraciones competentes un plan de despliegue y éste haya sido aprobado, por cuanto que, en estos casos, la Administración competente ya ha analizado y ponderado los intereses inherentes al ejercicio de sus propias competencias».

En definitiva, los planes de despliegue o instalación se configuran en el precepto recurrido consecuentemente con la finalidad que ya les reconocimos en la STC 8/2012, FJ 8, al examinar los planes territoriales de despliegue de red en suelo rústico regulados en la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 8/2001, de 28 de junio, sobre ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en dicha Comunidad, es decir, dirigidos a «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 el 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, medioambiente, sanidad)». Por tanto, permiten el ejercicio coordinado de las competencias estatales y autonómicas concurrentes en este ámbito en el que, como hemos indicado, «deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias» (STC 8/2012, FJ 3 y las que allí se citan).

Si, por lo razonado ut supra, consideramos que el art. 34.6 de la Ley 9/2014, en cuanto contempla los planes de despliegue o instalación con efectos liberatorios de autorizaciones y licencias autonómicas o municipales, tiene apoyo en el art. 149.1.13 y 21 CE y no vulnera las competencias autonómicas sobre urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente puesto que dichos planes han de ser aprobados, en ejercicio de esas competencias, por la Administración autonómica o municipal correspondiente, la previsión de silencio positivo que el



www.civil-mercantil.com

precepto contempla, tiene amparo en los mismos títulos competenciales estatales. Ello, puesto que dicha previsión no es sino una medida dirigida a dotar de plena virtualidad o eficacia al sistema y a garantizar que la eliminación de las autorizaciones y licencias que, en última instancia se pretende, tiene realmente lugar. Si, como recordamos en la STC 171/1996, FJ 3, la «necesidad de conciliar los títulos competenciales» «se traduce en la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13 CE, se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquellas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 4 y 201/1988, fundamento jurídico 2)» el establecimiento de una regla general de silencio positivo en este caso, que no resulta directamente de la legislación básica sobre procedimiento administrativo, se considera necesario para garantizar el funcionamiento del sistema en el sentido expuesto. En todo caso, no condicionan ilegítimamente las competencias autonómicas ya que las Comunidades Autónomas pueden ejercerlas sin limitación alguna dentro del plazo máximo para resolver el procedimiento, por lo que se trata, únicamente, de eliminar la incertidumbre asociada a la falta de respuesta al vencimiento del plazo, dando al silencio el efecto estimatorio de la aprobación de los planes.

Sin embargo, siguiendo la misma línea argumental, entiende este Tribunal que los arts. 149.1.13 y 21 CE no amparan la fijación del concreto plazo de dos meses que, para la aprobación de los planes, recoge el art. 34.6, párrafo quinto de la Ley 9/2014. Esta previsión no es necesaria o imprescindible para garantizar la virtualidad del sistema e invade las competencias autonómicas que determinan que la aprobación de los planes se realice por estas Administraciones y no por el Estado. Distinto sería el establecimiento por el Estado de un plazo máximo de resolución que permitiera a las Administraciones competentes margen suficiente de modulación en ejercicio de sus competencias y atendiendo a las circunstancias de cada caso; modulación que, en la redacción actual del precepto y dada la brevedad de plazo previsto, no resulta posible. Como también dijimos ya en el fundamento jurídico 3 de la STC 171/1996, precisado: «No puede olvidarse, que cuando aquél [el Estado] opera al amparo de un título competencial como el contenido en el art. 149.1.13 C.E. su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las Comunidades Autónomas el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias». Por ello, consideramos que el párrafo quinto del art. 34.6 de la Ley 9/2014 en cuanto establece que los planes de despliegue o instalación de red pública de comunicaciones electrónicas se entenderán aprobados si la Administración pública competente no hubiese dictado resolución expresa «transcurridos dos meses desde su presentación», es inconstitucional y nulo.

8. Se recurre a continuación el art. 35.4 de la Ley 9/2014 a cuyo tenor:

«En la medida en que la instalación y despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas constituyen obras de interés general, el conjunto de administraciones públicas tienen la obligación de facilitar el despliegue de infraestructuras de redes de comunicaciones electrónicas en su ámbito territorial, para lo cual deben dar debido cumplimiento a los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones y de sus competencias.

En defecto de acuerdo entre las administraciones públicas, cuando quede plenamente justificada la necesidad de redes públicas de comunicaciones electrónicas, y siempre y cuando se cumplan los parámetros y requerimientos técnicos esenciales para garantizar el funcionamiento de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas establecidos en el apartado 4 del artículo anterior, el Consejo de Ministros podrá autorizar la ubicación o el itinerario concreto de una infraestructura de red de comunicaciones electrónicas, en cuyo caso



www.civil-mercantil.com

la Administración pública competente deberá incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllas.»

Aunque la recurrente pide que se declare la inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad del precepto, en realidad solo cuestiona su párrafo segundo, por lo que a éste limitaremos nuestro examen. Dice a este respecto la Generalitat, según ya hemos indicado, que, en cuanto este artículo permite al Consejo de Ministros autorizar la ubicación o el itinerario concreto de una infraestructura de red de comunicaciones electrónicas en los casos que describe, coloca a los legisladores autonómicos en una posición subordinada contraria a la doctrina constitucional conforme a la cual procedería arbitrar fórmulas para el ejercicio simultáneo o mutuamente condicionado de las competencias.

El razonamiento de la Generalitat parte de la premisa de que el artículo recurrido excluye las competencias autonómicas, cuando no es así. Basta su lectura para constatar que se refiere exclusivamente a los casos en que no se logre un acuerdo entre las Administraciones públicas, esté plenamente justificada la necesidad de las redes y se cumplan los parámetros y requerimientos técnicos esenciales para garantizar su funcionamiento y los servicios de comunicaciones. Nuevamente pues, se trata de una norma adoptada en ejercicio de la competencia exclusiva estatal que resulta del apartado 21 del art. 149.1 CE que conforme a nuestra doctrina ha de prevalecer, en defecto de acuerdo, frente a las competencias autonómicas sobre el mismo espacio físico, considerando que su finalidad, en última instancia, es garantizar la prestación del servicio de telecomunicaciones. Cabe traer a colación aquí la STC 46/2007 en la que hemos declarado, FJ 7 que «resulta constitucionalmente admisible que el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial ... pueda condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio...siempre que la competencia se ejerza de manera legítima sin limitar más de lo necesario la competencia autonómica». Igualmente, aunque los preceptos controvertidos en aquel caso se referían a un supuesto distinto de asunción directa por el Estado de la prestación de servicios de comunicaciones por incumplimiento por los operadores de sus obligaciones de servicio público, cabe recordar lo que dijimos en la STC 72/2014, FJ 8, al afirmar que «el precepto legal queda amparado en la competencia exclusiva estatal ex, art. 149.1.21 CE que, como ya indicamos en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, "puede comportar la atribución de competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario" (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6). La intervención del Estado está, una vez más, determinada por la necesidad de garantizar el servicio de telecomunicaciones en las situaciones acotadas por la norma impugnada».

El art. 35.4 de la Ley 9/2014 tampoco vulnera nuestra doctrina sobre la necesidad de mecanismos de colaboración en casos de competencias concurrentes sobre un mismo espacio físico, puesto que su aplicación se subordina a la ausencia de acuerdo entre las Administraciones públicas. Como dijimos en la STC 195/2012, de 31 de octubre, FJ 6, citada por la STC 5/2013, de 17 de enero, FJ 6: «estamos en efecto ante un mecanismo de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, basado en el acuerdo...» de forma que «este deseable resultado se alcanzará normalmente abriendo un período de consultas para llegar al acuerdo, que de no conseguirse, preservará necesariamente la decisión estatal, que se impondrá a las entidades territoriales únicamente en los aspectos que son de su exclusiva competencia, sin desplazar a la correlativa competencia autonómica».

La regulación por otras leyes de mecanismos más o menos análogos al del artículo impugnado, a que se refiere la Generalitat, y su mayor o menor similitud con el que aquí nos



www.civil-mercantil.com

ocupa, nada añade al examen de constitucionalidad de la Ley 9/2014, que hemos de realizar de forma autónoma y que nos lleva a concluir, conforme a lo razonado, que el art. 35.4 de la Ley 9/2014 no es inconstitucional. En cuanto a la ausencia en el art. 35.4 de la Ley 9/2014 de una regulación sobre el procedimiento específico para intentar lograr el acuerdo entre las Administraciones, también denunciada por la recurrente, la interpretación sistemática del precepto obliga a poner en relación el apartado 4 recurrido con el resto de apartados del art. 35 de la Ley 9/2014, no impugnados. De éstos, resulta el procedimiento cuya ausencia afirma la Generalitat. Así, el apartado 2 de este artículo regula el informe ministerial previo a la aprobación de los instrumentos de planificación que, en caso de no ser favorable, conllevará un trámite de alegaciones de la Administración competente, seguido de un nuevo informe en el que se materializará, en su caso, la falta de acuerdo que sirve de base al art. 35.4 de la Ley 9/2014. En consecuencia, el recurso debe ser desestimado también en este punto.

9. Procede ahora analizar el art. 35.7 de la Ley 9/2014 cuyo contenido es el siguiente:

«Igualmente, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo aprobará recomendaciones para la elaboración por parte de las administraciones públicas competentes de las normas o instrumentos contemplados en la presente sección, que podrán contener modelos de ordenanzas municipales elaborados conjuntamente con la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación. En el caso de municipios se podrá reemplazar la solicitud de informe a que se refiere el apartado 2 de este artículo por la presentación al Ministerio de Industria, Energía y Turismo del proyecto de instrumento acompañado de la declaración del Alcalde del municipio acreditando el cumplimiento de dichas recomendaciones.»

El recurso entiende que las recomendaciones previstas en el precepto transcrito vulneran las competencias del art. 149.1 y 5 EAC, al considerar que tales recomendaciones se dirigen a dar instrucciones sobre la elaboración de los planes de ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, desde el momento en que el mismo precepto contempla que el informe previsto en el art. 35.2 de la Ley 9/2014, no recurrido, pueda ser sustituido por una declaración del alcalde acreditativa del cumplimiento de las recomendaciones, solo cabe entender que el objeto de éstas será equivalente al de dicho informe. Por tanto versará, como indica el citado apartado 2, sobre la adecuación de los instrumentos de planificación a la normativa sectorial de telecomunicaciones y sobre las necesidades de redes públicas de comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial de que se trate. Siendo esta la consecuencia que resulta de la lectura conjunta del precepto, no se aprecia la extralimitación competencial denunciada, puesto que las recomendaciones estatales tienen amparo en el título competencial del art. 149.1.21 CE. En todo caso, las competencias autonómicas y, en su caso, municipales, no se ven afectadas dado el objeto de las recomendaciones expuesto y considerando además que no tienen carácter vinculante. En definitiva, como dice el propio artículo 35, en su apartado 1, estamos ante un mecanismo de colaboración tendente a facilitar el ejercicio de competencias estatales y autonómicas concurrentes sobre un mismo espacio físico en el sentido apuntado por nuestra doctrina constitucional. Por tanto, se desestima el recurso contra el art. 35.7 de la Ley 9/2014.

10. Entrando ya a examinar el segundo bloque de artículos recurridos a los que se imputa invasión de la competencia autonómica sobre medios de comunicación audiovisual prevista en el art. 149.1.27 CE y 146 EAC, los dos primeros preceptos impugnados son los arts. 65 y 69 j).6 de la Ley 9/2014 a los que se reprocha reconocer al Estado una nueva función de

protección activa del espectro radioeléctrico, consistente en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en frecuencias y canales cuyos derechos de uso no hayan sido otorgados, sin reconocer las facultades que tienen las Comunidades Autónomas en esta materia. El contenido del artículo 65 es el siguiente:

«1. La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en cualquier momento, podrá efectuar una protección activa del dominio público radioeléctrico mediante la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados.

Esta potestad se ejercerá sin perjuicio de las actuaciones inspectoras y sancionadoras que se puedan llevar a cabo para depurar las responsabilidades en que se hubieran podido incurrir por el uso del dominio público radioeléctrico sin disponer de título habilitante, por la producción de interferencias perjudiciales o por la comisión de cualquier otra infracción tipificada en el marco del régimen sancionador establecido en el Título VIII de esta Ley.

2. Mediante real decreto se regulará el procedimiento para el ejercicio de la potestad de protección activa del dominio público radioeléctrico en el caso de que la frecuencia o canal radioeléctrico sea objeto de una ocupación o uso efectivo sin que se disponga de título habilitante, con sujeción a las siguientes normas:

a) Se constatará la ocupación o uso efectivo de la frecuencia o canal radioeléctrico sin que se disponga de título habilitante para ello.

b) Se efectuará un trámite de previa audiencia a la persona física o jurídica que esté efectuando la ocupación o el uso de la frecuencia o canal radioeléctrico sin título habilitante o, en su caso, al titular de las infraestructuras, de la finca o del inmueble desde donde se produce la emisión en esa frecuencia, para que en el plazo de 10 días hábiles alegue lo que estime oportuno.

c) En su caso, una vez efectuado el trámite de previa audiencia, se requerirá a la persona o titular mencionado anteriormente con el que se evacuó dicho trámite, para que en el plazo de 8 días hábiles proceda al cese de las emisiones no autorizadas.

d) En el caso de que no se proceda al cese de las emisiones no autorizadas, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá iniciar sus emisiones en dicha frecuencia o canal radioeléctrico.»

El art. 69 j) 6 establece:

«Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que, de conformidad con la estructura orgánica del departamento, asuman las competencias asignadas a este ministerio, ejercerán las siguientes funciones:

...

j) Ejercer las funciones en materia de administración del dominio público radioeléctrico a las que se refiere el Título V. En particular, ejercerá las siguientes funciones:

...

6. La protección del dominio público radioeléctrico, para lo cual podrá, entre otras actuaciones, realizar emisiones en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados.»



Analizados los argumentos de las partes sintetizados ut supra, no se aprecia la inconstitucionalidad de los preceptos transcritos que se alega. Partiendo de la delimitación entre los títulos competenciales de los apartados 21 y 27 del art. 149.1 CE que resulta de las SSTC 72/2014 y anteriores ya citadas, hemos de reiterar que una cosa es la protección del dominio público radioeléctrico y las potestades de inspección y control en este ámbito, y otra es la protección, inspección y control relativo a los medios de comunicación social. El hecho de que los medios de comunicación social, entre otros, utilicen el dominio público radioeléctrico para la emisión de sus contenidos no impide delimitar ambos ámbitos. Ya el art.1.2 de la Ley 9/2014 dice que «quedan excluidos del ámbito de esta Ley los servicios de comunicación audiovisual, los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual a que se refiere el artículo 149.1.27 de la Constitución». En coherencia con ello, el art. 3.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, dice que «están excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan de acuerdo con esta Ley: a) Las redes y servicios de comunicaciones electrónicas utilizados para el transporte y difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual, sus recursos asociados y los equipos técnicos necesarios para la recepción de la comunicación audiovisual. Su régimen es el propio de las telecomunicaciones». Por su parte, el art. 60.1 de la Ley 9/2014 comienza declarando que «el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público cuya titularidad y administración corresponden al Estado» y, el apartado 4 c) de este mismo artículo, dentro de la administración del dominio público radioeléctrico, enumera las actuaciones de control entre las que incluye: «comprobación técnica de las emisiones, detección y eliminación de interferencias, inspección técnica de instalaciones, equipos y aparatos radioeléctricos, así como el control de la puesta en el mercado de éstos últimos» añadiendo que «igualmente, incluye la protección del dominio público radioeléctrico, consistente, entre otras actuaciones, en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados, con independencia de que dichas frecuencias o canales radioeléctricos sean objeto en la práctica de ocupación o uso efectivo». El art. 146 EAC, invocado en el recurso, se refiere a la competencia de inspección y control de los medios de comunicación social únicamente, y así lo dice en su apartado b) que atribuye a la Generalitat: «La competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña».

En esta línea, la misma STC 72/2014, en el FJ 11 ya citado, desestimó el recurso interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra los arts. 40.5 y 41.3 de la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, derogada por la Ley 9/2014, que atribuían al Estado los controles de los equipos y aparatos de telecomunicación que utilicen el espacio radioeléctrico señalando que «los preceptos en cuestión protegen intereses directamente relacionados con las telecomunicaciones» y que «la finalidad última de los preceptos impugnados no es otra, precisamente, que la de garantizar el buen uso del espacio radioeléctrico y, con ello, asegurar la efectividad de las telecomunicaciones».

Igualmente, la STC 5/2012 que reconoció la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para la inspección y control de emisiones clandestinas, claramente la vinculó a la competencia sustantiva para el otorgamiento de concesiones de emisoras, diferenciándola de la competencia sobre el dominio público radioeléctrico. Así, ya en el fundamento jurídico 3, la Sentencia dice que «lo discutido no es el aspecto funcional de la prestación de un servicio público sino las actuaciones de control sobre la actividad de emisoras de televisión local por



www.civil-mercantil.com

ondas terrestres que operan en régimen de concesión» e insiste, fundamento jurídico 6, en que «las entidades sancionadas lo son exclusivamente por emitir sin título habilitante..», y en que «no se han puesto de manifiesto la existencia de otros problemas como pudieran ser la comisión de infracciones relativas a la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación». En el mismo sentido, la STC 235/2012, FJ 8, dijo que «el control y eventual sanción del concesionario han de seguir también, siempre y en todo caso, la misma atribución competencial autonómica, por constituir facultades inherentes al propio otorgamiento de la concesión» si bien, en el fundamento jurídico 7 b), también recordó, con remisión a la doctrina de las SSTC 168/1993 y 127/1994, que «la aprobación por el Estado de la planificación técnica en esta materia es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de las telecomunicaciones como una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico y permitan coordinar la prestación de los servicios en virtud de sus características técnicas y de los compromisos internacionales».

Así, los preceptos cuestionados no otorgan al Estado competencia alguna sobre la inspección y control de los medios de comunicación social que pudieran estar emitiendo en el ámbito autonómico sin título para ello. Únicamente otorgan a la Administración estatal una facultad de protección directamente vinculada al dominio público radioeléctrico o al uso del espectro, sin conexión con tales medios ni con sus títulos habilitantes, consistente en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos como medida de protección del demanio, que entra de lleno en el ámbito de control unitario de dicho espacio que al Estado corresponde ex art. 149.1.21 CE.

Conforme a lo que dijimos ya en el fundamento jurídico 5 de la STC 5/2012, las Comunidades Autónomas, en cuanto titulares de la competencia sustantiva para el otorgamiento de concesiones a las emisoras de radio y televisión conforme al art. 149.1.27 CE «debe[n] poseer también las facultades, accesorias de aquella principal, de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y en su caso sanción». Sin embargo, la inspección y sanción de las emisoras clandestinas no implica el ejercicio de facultades que puedan hacerse extensivas a la protección activa del espacio radioeléctrico en su conjunto, pues en dicho espacio conviven señales de distintas procedencias dada la multiplicidad de usos del mismo. Estamos pues ante el ejercicio de facultades que recaen sobre ámbitos materiales diferenciados, encuentran amparo en distintos títulos competenciales y no se interfieren recíprocamente.

Sentado lo anterior, la recurrente, más que discutir la competencia estatal para realizar emisiones sin contenido sustantivo como medida de protección del dominio público radioeléctrico en los casos apuntados, sostiene que la Comunidad Autónoma también tiene dicha competencia (arts. 149.1.27 CE y 146 EAC), por lo que los preceptos recurridos deben hacer referencia a la misma. Sin embargo, sin perjuicio de que hemos declarado, por ejemplo en la STC 8/2012, FJ 5, que «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 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», en este caso, no es que los preceptos impugnados omitan dejar a salvo las competencias autonómicas, y que entendamos que ello es innecesario. Antes bien, por lo que se ha razonado, hemos de concluir que las competencias autonómicas sobre medios de comunicación social no incluyen la inspección, control y protección del uso del dominio público radioeléctrico desvinculado de los medios de comunicación social usuarios del mismo, de sus títulos habilitantes y de los contenidos difundidos. Como hemos declarado en Sentencias como la STC 72/2014 ya citada, la ordenación unitaria del dominio público radioeléctrico atribuida al Estado, es consecuencia



www.civil-mercantil.com

necesaria de los distintos usos del mismo para diferentes tipos de comunicaciones teniendo también en cuenta, como ya dijimos en la STC 244/1993, FJ 2, que «la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, v. gr., puede ser la evitación de interferencias».

Por último, los arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014 se recurren por conexión en cuanto, al regular las facultades de inspección y la responsabilidad por las infracciones en materia de telecomunicaciones desconocen, a juicio de la recurrente, las competencias que pueden corresponder a la Comunidad Autónoma en materia de medios de comunicación social. A este respecto, cabe señalar que los arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014 se refieren, y así lo dicen expresamente, a la materia de telecomunicaciones, siendo éste además el objeto de la Ley que, como se ha dicho, excluye de su ámbito de aplicación, los servicios de comunicación audiovisual. Por tanto, en línea con lo ya apuntado, los arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014 no son inconstitucionales, por no referirse a competencias autonómicas en otros ámbitos no incluidos en el objeto de la Ley, al no ser ello exigible. Dado que la interpretación de los artículos no ofrece duda al referirse literalmente a la materia de telecomunicaciones y a ninguna otra, no es necesario en este punto realizar interpretación alguna de los mismos. Así lo confirma por otra parte, la Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual que, en su artículo 56, atribuye a las Comunidades Autónomas las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en dicha Ley y la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura no sobrepase los respectivos límites territoriales. Por lo demás, la posición mantenida por la Administración del Estado en otros recursos pendientes ante este Tribunal, a que alude la Generalitat, no es parámetro interpretativo de los preceptos que ahora nos ocupan cuyo tenor literal, se reitera, es claro. Por tanto, procede desestimar el recurso también en cuanto al segundo bloque de artículos recurridos.

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 en parte el presente recurso y, en consecuencia:

1.º Declarar inconstitucional y nulo el inciso «transcurridos dos meses desde su presentación» del párrafo quinto del art. 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cuatro de febrero de dos mil dieciséis. Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Adela Asua Batarrita. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.