



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

D. JOSÉ GIMÉNEZ CERVANTES, Secretario del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en uso de las competencias que le otorga el artículo 40 del Reglamento de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1994/1996, de 6 de septiembre,

### CERTIFICA:

Que en la Sesión nº 22/02 del Consejo de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones celebrada el día 20 de junio de 2002, se ha adoptado el siguiente

### ACUERDO

Por el que se aprueba el:

**INFORME A LA FEDERACIÓN CANARIA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FECAM) SOBRE PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL TIPO PARA LA INSTALACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE INFRAESTRUCTURAS DE TELECOMUNICACIÓN.**

#### I. INTRODUCCIÓN.

El 8 de abril de 2002 entró en el Registro de la Comisión del Mercado de las telecomunicaciones (CMT) un escrito remitido por el Dpto. de Señales y Comunicaciones de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, en el que se expone que dicha Universidad ha recibido el encargo de la Federación Canaria de Municipios (FECAM) de elaborar un borrador de Ordenanza municipal tipo para la regularización de instalaciones de telecomunicaciones. Por el escrito presentado se somete a la CMT el borrador de Ordenanza, a fin de que ésta efectúe las sugerencias que estime oportunas.

Con fecha 16 de mayo de 2002 ha tenido entrada en el Registro de la CMT un escrito presentado por el Secretario General de la FECAM, en el que se solicita a la CMT que tenga a bien informar acerca del borrador de Ordenanza remitido el 8 de abril, al objeto de que dicha Ordenanza *“se convierta en una herramienta útil y aplicable en el ámbito municipal canario”*.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### II. OBJETO DEL INFORME.

El presente informe tiene por objeto el análisis del borrador de Ordenanza tipo presentado por la FECAM.

Dicho informe se evacúa de conformidad al artículo 1.Dos.2 j) de la Ley 12/1997, de 24 de abril, de Liberalización de las Telecomunicaciones, que establece como una de las funciones de esta Comisión la de asesorar a las Corporaciones Locales, a petición de los órganos competentes de cada una de ellas.

Este asesoramiento se efectúa con relación a lo dispuesto en la normativa de telecomunicaciones, y, en particular, con relación al objetivo recogido en dicha normativa de promover las condiciones de competencia entre los operadores.

### III. ANÁLISIS DEL BORRADOR DE ORDENANZA.

El borrador remitido corresponde a una Ordenanza tipo, que, en su caso, será adoptada por las Corporaciones Locales que constituyen la Federación Canaria de Municipios.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del borrador de Ordenanza, ésta tiene por objeto regular la instalación y funcionamiento de infraestructuras de radiocomunicación que sean instaladas por operadores de telecomunicaciones.

La Exposición de Motivos señala como “*objetivo prioritario*” de la Ordenanza “*la reglamentación de las condiciones sobre localización, instalación y funcionamiento de los elementos y equipos de telecomunicación, buscando siempre la mayor protección urbanística, medioambiental, del patrimonio histórico y sanitaria*”.

Concretamente, en materia de protección sanitaria, el borrador de Ordenanza tipo se remite a lo dispuesto en el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. Ahora bien, además de establecer la remisión a lo dispuesto en el Real Decreto 1066/2001, la Ordenanza contiene también unas “*medidas adicionales*” de protección frente a emisiones radioeléctricas, que se recogen en su Anexo II.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

En cuanto a las otras cuestiones reguladas por la Ordenanza, destacan, como aspectos fundamentales, la promoción del uso conjunto de infraestructuras entre los operadores (*“allí donde sea técnicamente adecuada”*) y la imposición de ciertos límites al establecimiento de las infraestructuras de radiocomunicación por motivos de impacto paisajístico. Se prevé la presentación a los Ayuntamientos correspondientes, por parte de los operadores, de un Programa de Implantación y Desarrollo, que permitirá a tales Ayuntamientos disponer de la información necesaria para poder tomar sus decisiones.

El borrador de Ordenanza consta de treinta y ocho artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición final y dos anexos, cuyo contenido, en líneas generales, es el siguiente:

- **Título I.- “Disposiciones generales”** (Artículo 1 a 3):

En este Título se define el objeto de la Ordenanza, que consiste en *“regular, dentro de las competencias atribuidas a las Corporaciones Municipales, las condiciones técnicas y administrativas bajo las que han de realizarse las infraestructuras e instalaciones correspondientes a los operadores que establezcan en este municipio:*

- *Redes soporte de servicios de radiodifusión sonora y televisión.*
- *Los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2.”*

En este Título se define también el ámbito de aplicación de la Ordenanza (que es el correspondiente al municipio de que se trate) y el marco normativo que se proyecta sobre la actividad de instalación y funcionamiento de estas infraestructuras (normativa estatal y autonómica que resultará de aplicación).

- **Título II.- “Condiciones generales de instalación y el régimen jurídico de las licencias”** (Artículos 4 a 20):

Se especifica el régimen concerniente a condiciones de tipo sanitario, de compartición, de ubicación preferente, de protección del medio ambiente y el patrimonio histórico-artístico y condiciones urbanísticas. Asimismo, se prevé la presentación de un Programa de Implantación y Desarrollo referido al conjunto de las instalaciones que se vayan a ubicar en el término municipal, y la necesidad de obtener licencia para las obras que se ejecuten.

- **Título III.- “El régimen de protección de la legalidad y sistema sancionador”** (Artículos 21 a 37):

Se prevé que el Ayuntamiento podrá controlar el cumplimiento de las condiciones que se establecen en la Ordenanza, y se recoge un deber de conservación de las



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

instalaciones en condiciones de seguridad y un deber de adaptación a las mejoras tecnológicas. Existe un Capítulo específico que contiene el régimen de infracciones y sanciones.

- **Título IV.- “Régimen fiscal”** (Artículo 38):

La Ordenanza se remite, en cuanto a tasas e impuestos, a la normativa específica sobre la materia.

Las **Disposiciones transitorias** (primera y segunda) prevén determinados plazos para la adaptación de las instalaciones existentes a lo dispuesto en la Ordenanza, y la **Disposición final** trata sobre la entrada en vigor de la Ordenanza. En cuanto a los anexos, el **Anexo I** contiene una descripción de las infraestructuras correspondientes a instalaciones de radiocomunicación, y el **Anexo II** se refiere a las distancias mínimas que, a efectos de protección de las personas, se han de respetar en el caso de antenas de telefonía móvil que se ubiquen en espacios abiertos.

En el presente informe se van a realizar comentarios específicos sobre las siguientes materias reguladas en la Ordenanza:

- *condiciones de protección sanitaria,*
- *compartición de infraestructuras,*
- *emplazamientos preferentes.*

Lo anterior se entiende sin perjuicio de las observaciones que se considera conveniente realizar en relación con algunas otras cuestiones que también se contemplan en la Ordenanza.

### **III.1. Condiciones de protección sanitaria.**

El artículo 4 del borrador de Ordenanza contiene la remisión a lo dispuesto en el Reglamento de medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas antes mencionado, señalando que “*se aplicarán los límites de exposición que figuran en el Anexo II del Real Decreto 1066/2001*”. Junto a esta remisión figuran en el borrador de Ordenanza otras disposiciones en materia de protección sanitaria: El artículo 5 del borrador se refiere a las “*actuaciones municipales para la protección de intereses sanitarios y medioambientales*”, el artículo 21 alude a la labor de inspección que el Ayuntamiento podrá realizar en materia sanitaria, medioambiental y urbanística, “*sin perjuicio de las competencias de inspección o reconocimiento propias de la Administración estatal*”, y el Anexo II



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

incluye unas *“restricciones adicionales de protección”* –que consisten en las distancias mínimas que representa el paralelepípedo 10mx6mx4m-, las cuales habrán de respetarse en las *“zonas abiertas, sin protección de edificaciones, donde exista un uso y exposición continuada para las personas”*, cuando en dichas zonas se instalen antenas de telefonía móvil.

De este modo, junto a la remisión a lo dispuesto en el Real Decreto 1066/2001, figuran en la Ordenanza dos tipos de previsiones en materia de protección sanitaria:

- Las referencias a la labor de inspección que el Ayuntamiento puede llevar a cabo en materia de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, ya con carácter general, ya ante situaciones de riesgo.
- Las medidas que establecen una protección adicional a las previstas en la normativa estatal.

Se analizan ambos aspectos por separado:

### **A) Labor de inspección municipal:**

A las funciones de inspección municipal se refieren los artículos 5 y 21 del borrador de Ordenanza.

El artículo 5 del borrador de Ordenanza dice que ante una posible situación de riesgo para la salud de los vecinos, el Ayuntamiento podrá realizar tareas de comprobación de las instalaciones mediante técnicos especialistas en materia de telecomunicaciones, *“con el objeto de determinar si éstas cumplen satisfactoriamente las exigencias contenidas en la normativa estatal de aplicación”*. En caso de observar niveles de emisión superiores a los permitidos, *“el Ayuntamiento realizará las actuaciones pertinentes que le correspondan y comunicará inmediatamente al Ministerio competente el resultado de sus actuaciones para que se adopte al respecto las medidas oportunas”*.

Por su parte, el 21 del borrador de Ordenanza establece que *“Sin perjuicio de las competencias de inspección o reconocimiento propias de la Administración estatal”*, el Ayuntamiento podrá controlar el cumplimiento de las condiciones sanitarias que se imponen a los operadores (así como también las condiciones medioambientales, urbanísticas y de protección histórico-artística que la Ordenanza impone a los operadores).



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El artículo 61 La Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (LGTel) atribuye al Estado la competencia para realizar la comprobación técnica de emisiones radioeléctricas. De una manera más específica, el artículo 65 de la LGTel señala: *“Corresponde al Estado, a través de la Inspección de Telecomunicaciones, el control e inspección del dominio público radioeléctrico.”*

En desarrollo de lo previsto en el artículo 65 de la LGTel, y en lo que respecta, específicamente, a la función de inspección a los efectos de la protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, el artículo 9 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1066/2001, regula el régimen de inspección y certificación de las instalaciones radioeléctricas. En este precepto se prevé que será requisito previo a la utilización del dominio público radioeléctrico por parte de los operadores la inspección o reconocimiento satisfactorio de las instalaciones por los servicios técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Se establece, asimismo, que las instalaciones radioeléctricas deberán ser realizadas por instaladores inscritos en el Registro de Instaladores de Telecomunicación.

El apartado 3 de este artículo 9 del Reglamento prevé también que, una vez autorizada la instalación, se lleve a cabo un seguimiento de la misma:

*“Los servicios técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología elaborarán planes de inspección para comprobar la adaptación de las instalaciones a lo dispuesto en este Reglamento.*

*Asimismo, los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2 deberán remitir al Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el primer trimestre de cada año natural, una certificación emitida por técnico competente de que se han respetado los límites de exposición establecidos en el anexo II de este Reglamento durante el año anterior. Este Ministerio podrá ampliar esta obligación a titulares de otras instalaciones radioeléctricas.*

*Con carácter anual, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, sobre la base de los resultados obtenidos en las citadas inspecciones y a las certificaciones presentadas por los operadores, elaborará y hará público un informe sobre la exposición a emisiones radioeléctricas.”*

Por su parte, la Orden CTE/23/2002, de 11 de enero, por la que se establecen condiciones para la presentación de determinados estudios y certificaciones por operadores de servicios de radiocomunicaciones regula, de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 65 de la LGTel (que prevé que la inspección previa puede sustituirse por certificación expedida por técnico competente), las certificaciones por las que se asegura que las estaciones radioeléctricas cumplen los límites de exposición establecidos en el Anexo II del



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

Reglamento aprobado por el Real Decreto 1066/2001, que es una condición necesaria para poder utilizar el dominio público radioeléctrico.

Se contempla, por tanto, **1)** una certificación previa al momento en que comience la utilización del dominio público radioeléctrico, **2)** una certificación anual sobre las emisiones efectuadas en el año anterior, y **3)** una inspección de las emisiones que –en un momento determinado- se estén produciendo (lo que tendrá lugar según prevean los planes del Ministerio de Ciencia y Tecnología).

Ahora bien, el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LrBRL) contempla que, en materia sanitaria, los Municipios puedan desarrollar actividades complementarias de las que corresponden a otra Administración:

*“Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la **sanidad** y la protección del medio ambiente.”*

Al amparo del artículo 28 de la LrBRL, y teniendo en cuenta también la habilitación específica para la protección de la salubridad pública que atribuye a los Municipios el artículo 25.2 h) de la LrBRL, si el Ayuntamiento detectara que las infraestructuras instaladas no están cumpliendo los límites de exposición que figuran en la normativa estatal podrá adoptar medidas de prevención o protección sanitaria para las que esté habilitado, y poner el hecho en conocimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología (como prevé el artículo 5 de la Ordenanza).

Por supuesto, esta labor (de carácter “complementario”) no puede suponer un obstáculo a la inspección que lleve a cabo el Ministerio de Ciencia y Tecnología (de quien es propia la actuación inspectora en esta materia), ni puede implicar una duplicidad en las actuaciones, particularmente, en materia de autorización de instalaciones.

En este sentido, el Tribunal Supremo (así, en la Sentencia de 21 de mayo de 1997, RJ 1997/5941) ha interpretado lo dispuesto en el artículo 28 de la LrBRL en relación al principio de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, conforme a la cual, los entes locales podrán ejercer su iniciativa “dentro del ámbito de la Ley” y en toda actividad que no esté “atribuida a otra autoridad”.

En materia de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, la Ley y su normativa de desarrollo atribuyen específicamente al Gobierno y al Ministerio de Ciencia y Tecnología:



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

- El establecimiento de los límites de exposición, a los efectos de protección de la salud.
- La determinación del procedimiento para medir los niveles de emisión.
- La autorización de cada estación radioeléctrica comprobando que se cumplen los límites de exposición.
- La certificación anual (que se emite en el primer trimestre de cada año natural con relación al año anterior).
- Los planes de inspección que se elaboren por los servicios técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Cualquier actuación del Ayuntamiento en materia de protección sanitaria ha de respetar estos límites.

De este modo, el Ayuntamiento, ante una posible situación de riesgo para la salud, podrá realizar tareas de comprobación de las emisiones que se estén produciendo, a fin de ejercitar sus competencias en materia sanitaria. En cualquier caso, se respetarán los límites de emisión y el procedimiento de medición que figuran en la normativa estatal. Además, la labor de comprobación de las emisiones que, en los casos antes mencionados, lleve a cabo un Ayuntamiento habrá de desarrollarse sin interferir con la inspección que contempla el artículo 9 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1066/2001 (esto es, la certificación que se emite acerca de las emisiones realizadas en el año anterior, y la inspección que lleve a cabo el Ministerio de conformidad con los planes que se elaboren).

En todo caso, corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología, por estar así previsto específicamente, comprobar el cumplimiento de los límites de exposición a los efectos de autorizar una instalación radioeléctrica.

Estas consideraciones habrán de tenerse en cuenta en el ejercicio de lo previsto en los artículos 5 y 21 del borrador de Ordenanza.

### **B) Medidas de protección adicionales:**

En el Anexo II del borrador de Ordenanza tipo se establece:

*“En este anexo se incluyen unas restricciones adicionales de protección a cumplir en aquellas zonas abiertas, sin protección de edificaciones, donde exista un uso y exposición continuada para las personas.*

*Estas restricciones adicionales implican la determinación de un área de protección en forma de paralelepípedo con unas distancias mínimas a los sistemas radiantes (10 m*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

x 6 m x 4 m), para dar mayor garantía de preservación del espacio vital de las personas.

*Paralelepípedo de protección: Es un paralelepípedo trazado a partir del extremo de la antena en la dirección de máxima radiación (figura adjunta).*

*En el interior de este paralelepípedo no podrá existir ninguna zona d paso donde exista un uso y exposición continuada para las personas. En el caso de que dicho volumen de protección coincida con alguna zona de paso, será obligatorio modificar la posición del sistema radiante.*

*Las distancias habrá que considerarlas desde el sistema radiante, siempre en la dirección de máxima radiación.”*

Respecto a lo previsto en este Anexo, ha de tenerse en cuenta cuáles son los límites de exposición que fija la normativa aplicable, cuál es el procedimiento para la medición y qué medidas de protección se prevén.

### a) Límites de exposición:

En materia de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, el artículo 62 de la LGTel establece:

*“El **Gobierno** desarrollará reglamentariamente las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico, la elaboración de los planes para su utilización y los procedimientos de otorgamiento de los derechos de uso de dicho dominio, bien mediante autorización administrativa, concesión demanial o afectación de uso. En dicho reglamento se regulará, como mínimo, lo siguiente:*

*El procedimiento de determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerables y que no supongan un peligro para la salud pública.  
(...)”*

En cumplimiento de esta previsión legal, el artículo 6 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1066/2001 señala:

*“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y en desarrollo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de julio de 1999, y con el fin de garantizar la adecuada protección de la salud del público en general, se aplicarán los límites de exposición que figuran en el anexo II.*

*Los límites establecidos se cumplirán en las zonas en las que puedan permanecer habitualmente las personas y en la exposición a las emisiones de los equipos*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*terminales, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones específicas en el ámbito laboral.”*

Respecto a las instalaciones radioeléctricas correspondientes a las redes soporte de los servicios de radiodifusión sonora y televisión y a los titulares de licencias B2 y C2, el artículo 8 del Reglamento mencionado exige que, para ser autorizadas, tales instalaciones respeten los límites establecidos en el anexo II de dicho Reglamento:

*“1. Los operadores que establezcan redes soporte de servicios de radiodifusión sonora y televisión y los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2, presentarán un estudio detallado, realizado por técnico competente, que indique los niveles de exposición radioeléctrica en áreas cercanas a sus instalaciones radioeléctricas en las que puedan permanecer habitualmente personas.*

*Los mencionados niveles de exposición, valorados teniendo en cuenta el entorno radioeléctrico, deberán cumplir los límites establecidos en el anexo II de este Reglamento.*

*(...)*

*2. Los operadores y titulares de licencias individuales a los que se refiere el apartado 1 presentarán, simultáneamente y de manera complementaria al estudio citado en dicho apartado, un proyecto de instalación de señalización y, en su caso, vallado que restrinja el acceso de personal no profesional a zonas en las que pudieran superarse las restricciones establecidas en el anexo II. Dicha señalización o vallado deberá estar instalado de manera previa a la puesta en servicio de la instalación radioeléctrica.*

*(...)*

*5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado primero de este artículo, la aprobación definitiva de las instalaciones estará condicionada a la no superación de los límites de exposición recogidos en el anexo II de este Reglamento.*

*6. No podrán establecerse nuevas instalaciones radioeléctricas o modificarse las existentes cuando su funcionamiento pudiera suponer que se superen los límites de exposición recogidos en el anexo II de este Reglamento.*

*(...)”*

En cuanto a las instalaciones que ya se encontraban en funcionamiento a la fecha de entrada en vigor del Reglamento, el apartado 1 de la disposición transitoria única de este reglamento estableció:

*“En el plazo de nueve meses, contado a partir de la entrada en vigor de este Reglamento, los operadores y titulares de licencias individuales a los que se refiere el apartado 1 del artículo 8, que dispongan de instalaciones radioeléctricas autorizadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de este Reglamento, remitirán, al Ministerio de Ciencia y Tecnología, una certificación de la conformidad de dichas instalaciones con los límites de exposición establecidos en el anexo II de este Reglamento, expedida por técnico competente.*



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

*En caso de que transcurrido el citado plazo no se presentase la certificación correspondiente a una instalación radioeléctrica, se entenderá que ésta no está autorizada para su funcionamiento. La nueva puesta en servicio de esta instalación radioeléctrica deberá atenerse a lo establecido en los artículos 8 y 9 de este Reglamento.”*

El Anexo II del Reglamento aclara que “*Los límites de exposición a emisiones radioeléctricas a los que se refiere el Reglamento son los resultantes de aplicar las restricciones básicas –que están concretadas en el Cuadro 1 del Anexo, en función de la frecuencia- y los niveles de referencia –Cuadro 2 del Anexo- en zonas en las que pueda permanecer habitualmente el público en general, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones específicas en el ámbito laboral*”.

### b) Procedimiento de medición:

El Anexo IV de la Orden CTE/23/2002 concreta el procedimiento para realizar las medidas de los niveles de emisión, para lo que se habrán de considerar diversos factores, como tipo de servicio a medir; potencias que pueden ser usadas (temporalidad de este factor para las estaciones radioeléctricas); polarización de las emisiones; directividad, altura, orientación, inclinación y dimensiones de antenas radiantes; posible presencia de otras fuentes de emisiones radioeléctricas y su aportación a la medida de exposición total en un emplazamiento determinado, y, en general, cualquier aspecto radioeléctrico que pueda condicionar el resultado de la medida.

El procedimiento de medición parte de considerar los puntos de máxima exposición y el supuesto de que la estación emitiese a máxima potencia.

De este modo, la medición ha de tener en cuenta las características propias de cada instalación.

### c) Medidas de protección:

Se trata de asegurar que en las zonas en las que puedan permanecer habitualmente las personas se cumplen los límites establecidos en el Anexo II del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1066/2001. Por ello, se prevé que quede restringido el acceso a las zonas en las que pudieran superarse los límites establecidos en dicho Anexo II.

A tal efecto la Orden CTE/23/2002 prevé que, para las estaciones radioeléctricas –ya se ubiquen en suelo urbano o no- que tengan una potencia isotrópica radiada superior a 10 vatios, se calculará un **volumen de referencia** en forma de paralelepípedo (u otra figura geométrica adecuada), que tenga en cuenta los



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

niveles de emisión radioeléctrica preexistentes en el entorno de la estación, aplicando, según sea el caso, las hipótesis de campo cercano o campo lejano, y con los factores de reflexión que resulten adecuados al emplazamiento, de manera que en el exterior al paralelepípedo no se superen los niveles de exposición contenidos en el Anexo II del Reglamento, y se restrinja el acceso –si el que el acceso de las personas pudiera producirse- a la zona comprendida en el paralelepípedo de referencia (*“se mostrará la señalización y, si procede, el vallado que restrinja el acceso de personal no profesional a la zona comprendida dentro del volumen de referencia”*).

El borrador de Ordenanza, al establecer con carácter general (para cualquier estación base de telefonía móvil) un volumen de referencia de 10mx6mx4m infringe lo dispuesto en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1066/2001 y la Orden CTE 23/2002. Ese volumen se ha de calcular para cada estación radioeléctrica, conforme a las circunstancias que concurren en la misma (en función de la potencia, altura de la antena, directividad...).

La Ordenanza tipo impone unas medidas más restrictivas, ya que es posible que dentro del volumen de referencia 10mx6mx4m las emisiones de una concreta estación base de telefonía móvil, medidas como prevé la Orden CTE/23/2002, no estén superando los límites de exposición. Por otro lado, tampoco puede descartarse que -conforme al Reglamento aprobado por Real Decreto 1066/2001- en algún caso hubieran de aplicarse distancias mayores que las que corresponden al paralelepípedo previsto en la Ordenanza.

Procede, por tanto, suprimir las restricciones “adicionales”, que figuran en el Anexo II de la Ordenanza.

### **III.2. Compartición de infraestructuras.**

El artículo 6 de la Ordenanza regula la compartición de infraestructuras. Este precepto contiene diferentes previsiones en materia de compartición:

- Por una parte, se prevé que el Ayuntamiento fomentará acuerdos entre operadores.
- Por otra parte, se prevé que el municipio pueda ser declarado de uso compartido a los efectos de instalación de infraestructuras de telecomunicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 47 de la LGTel y 49 del Reglamento de obligaciones de servicio público.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El apartado 3 de este artículo 6 de la Ordenanza determina los supuestos en los que procederá el uso compartido entre operadores.

- Finalmente, se prevé que en caso de desacuerdo entre operadores, *“y no aceptando éstos la mediación del Ayuntamiento”*, resuelva la CMT.

Con relación a lo dispuesto en este artículo, se han de realizar una serie de precisiones:

### **1ª -Compartición de instalaciones de radiocomunicación:**

La compartición prevista en el artículo 47 de la LGTel, y desarrollada en el artículo 49 del Reglamento de obligaciones de servicio público, se refiere a los supuestos en los que las instalaciones se ubican en el dominio público, o en un terreno privado, pero en virtud de su expropiación forzosa. En tales casos, resultará operativo el procedimiento previsto en el artículo 49 del Reglamento de obligaciones de servicio público.

No son éstos, por lo común, los supuestos en que tiene lugar la instalación de infraestructuras de radiocomunicación. Éstas se suelen ubicar en propiedades privadas, en virtud de un acuerdo con el titular del terreno. Para estos supuestos no rige el artículo 49 del Reglamento de obligaciones de servicio público.

Ahora bien, en estos casos el Ayuntamiento también puede apreciar, por motivos de impacto visual –como prevé el artículo 6 de la Ordenanza tipo-, la necesidad de que las instalaciones proyectadas por varios operadores, según lo previsto en el Programa de Implantación que cada uno de éstos ha de presentar -de acuerdo con el 15 del borrador de Ordenanza-, compartan emplazamiento. La imposición de esta obligación ha de justificarse en la necesidad de respetar unos concretos valores visuales del entorno.

No obstante, como puso de relieve el Acuerdo del Consejo de 5 de julio de 2001, por el que se resuelve la consulta planteada por el Ayuntamiento de Carreño, en el que caso de que un operador ya tuviera establecida su instalación en virtud de un acuerdo con el propietario del terreno, y la ubicación de un nuevo operador en un emplazamiento distinto estimase el Ayuntamiento que lesionaría valores ambientales, para forzar al establecido a dar acceso a su infraestructura instalada el operador entrante podrá acudir, conforme a lo dispuesto en la normativa de telecomunicaciones, al procedimiento de expropiación, que se tramita por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, sin perjuicio de las actuaciones que pueda llevar a cabo esta Comisión en el ejercicio de su habilitación para velar por las condiciones de competencia en el mercado.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

### 2ª -Supuestos en que tendrá lugar la compartición:

El artículo 6.3 de la Ordenanza establece que la compartición se basará en unos determinados criterios. Se especifican como tales criterios: que la solución de compartición sea técnicamente viable, que suponga una mejora en el impacto visual, que el nivel de emisiones radioeléctricas no supere los máximos y que se trate de zonas en las que concurren *“valores paisajísticos, medioambientales o de arquitectura típica o tradicional”*.

Estos requisitos habrían de ser concurrentes a los efectos de establecer la obligación de compartición. No queda claro de la lectura del precepto de la Ordenanza esta circunstancia (necesidad de que concurren los cuatro requisitos), y así debería dejarse claro, ya que para imponer la obligación de compartición, sería necesario:

- a) que existiera un valor paisajístico que, de no establecerse la compartición, pudiera resultar lesionado,
- b) que la compartición sea, en efecto, la solución que permita salvaguardar ese valor paisajístico,
- c) que dicha compartición resulte técnicamente viable, y
- d) que el nivel de emisiones radioeléctricas producido por las instalaciones compartidas no supere los máximos permitidos.

Habrán de concurrir los cuatro requisitos. Por razones de seguridad jurídica, convendría suprimir la expresión *“entre otros”* (*“la necesidad de compartir... se basará, **entre otros**, en los siguientes criterios”*), a menos que se identifiquen otras razones de interés público y de la competencia del Ayuntamiento que pudieran estar afectados.

#### a) Existencia de un valor paisajístico:

El requisito relativo a la existencia de un valor paisajístico viene exigido por la normativa de telecomunicaciones, ya que los “requisitos esenciales” que lleven a imponer condiciones al establecimiento o funcionamiento de las redes públicas de telecomunicaciones han de ser motivos de interés público y de naturaleza no económica.

La normativa urbanística configura como tal interés público el valor de armonía del paisaje. Ahora bien, el carácter indeterminado de este concepto no obsta para que se exija su concurrencia efectiva. De este modo, los municipios – incluidos en el marco de la Ordenanza tipo- que impongan la obligación de



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

compartición habrán de contar con justificación en un efectivo valor visual concurrente (que haya de protegerse) para aquellos casos en que la mencionada obligación se imponga a los operadores.

Así lo expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias - Santa Cruz de Tenerife de 17 de junio de 1999 [RJCA 1999\2454]:

*"Es cierto que el concepto «atentar contra el entorno» es de contenido indeterminado, en cuanto que la realidad urbanística que se pretende someter a control administrativo por medio del mismo es amplia y de imposible reducción a una normativa casuística, pero ello no quiere decir que en cada caso concreto no resulte obligado para la administración, llenarlo de significado de forma razonada y razonable, informando suficientemente a la parte de los motivos de la negativa a la concesión de la licencia solicitada y posibilitando, en su caso, la contradicción de la resolución o subsanación de defectos (TS, Sala 3ª, Secc. 5ª, 29-1-1992) «... son conceptos jurídicos indeterminados, pero deben ser determinables a través de las circunstancias concretas que les rodean y concurren en el caso concreto en que se apliquen»."*

De este modo, el Ayuntamiento se halla vinculado por la realidad paisajística que concorra en la zona en que se hace necesario imponer una medida de compartición, y por los valores ambientales que, *de un modo efectivo*, concurren en la misma.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que en los núcleos urbanos generales de las ciudades (integrados por áreas residenciales e industriales) no es frecuente que concorra un valor paisajístico en el que la ubicación de una estación base de telefonía móvil pudiera atender contra el entorno, a menos que se trate de construcciones típicas o tradicionales, o de la proximidad a un elemento protegido.

Lo usual es que, en tales áreas, los intereses municipales queden asegurados por la regulación, de una forma razonable y justificada (por motivos de seguridad y de ordenación urbana), de los elementos arquitectónicos sobre los que pueden apoyarse los mástiles o elementos soportes de las antenas, de alturas máximas, de medidas de retranqueo y, en general, de medidas de minimización de impacto visual desde la vía pública.

b) Que la compartición sea necesaria para proteger un valor paisajístico:

La imposición de la obligación de compartir ha de aparecer como una medida adecuada a la finalidad de protección de los intereses paisajísticos que concurren.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 18 de junio de 2001, relativa al recurso interpuesto por Telefónica de España, S.A. contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona de 28 de septiembre de 1990, por el que se aprueba la Ordenanza de instalación de antenas, recogiendo lo ya expresado por esta Sala en la sentencia de 24 de enero de 2000 (relativa a la Ordenanza calas y canalizaciones de Las Palmas de Gran Canaria), señala:

*“El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.*

*Por ello puede resultar útil, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala, el examen de los preceptos cuestionados desde las perspectivas de los parámetros que sirven para determinar la existencia de proporcionalidad; esto es, la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.”*

Habrà de estarse, por tanto, al caso concreto, a fin de determinar la proporcionalidad de la medida con relación a la finalidad perseguida.

### c) Viabilidad técnica de la compartición:

Señala el borrador de Ordenanza, con relación a la viabilidad técnica, que *“El diagrama de coberturas del Proyecto Técnico del emplazamiento será determinante en este sentido”*.

Convendría que se considerara, a este respecto de la viabilidad técnica, no sólo el Proyecto Técnico correspondiente al *emplazamiento*, sino también el Programa de Implantación y Desarrollo presentado por el operador para el municipio, que permitirá conocer el papel que desempeña ese emplazamiento en el programa de cobertura del municipio. Se valoraría así el funcionamiento propio de las redes móviles, en que la cobertura se organiza por zonas, de acuerdo a un sistema celular.

De este modo, conforme a criterios de proporcionalidad de la medida, un determinado emplazamiento presentado por un operador, pese a no resultar en principio ajustado a las medidas de protección generales, podría ser aprobado si dicho operador justificase la inviabilidad de acudir a otro emplazamiento. Se trata de ponderar los diferentes intereses concurrentes, considerando las soluciones



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

alternativas con las que se cuenta (en particular, las implicaciones que estas alternativas pueden suponer para el despliegue de la red del operador). Es por ello que conviene que la decisión se adopte valorando la situación de una forma global, a la vista del Programa de Implantación.

Por lo demás, el requisito de la viabilidad técnica aparece recogido en la Ordenanza del siguiente modo: *“Que la solución compartida sea técnicamente viable y/o que se trate de un emplazamiento preferente propuesto por el Ayuntamiento”*. Convendría suprimir el inciso final *“y/o que se trate de un emplazamiento preferente propuesto por el Ayuntamiento”*. La posibilidad de compartir cuando se trate de emplazamientos preferentes ya se recoge en el artículo 6, y, en cambio, el requisito de la viabilidad técnica, por razones de proporcionalidad de la medida, no debería verse exceptuado en los casos en que el Ayuntamiento haya designado como preferente un emplazamiento.

### d) Respeto a los límites de emisión:

Lo dispuesto en este punto por la Ordenanza tipo se atiene a lo establecido en el artículo 8.7 c) del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1066/2001: *“La compartición de emplazamientos podría estar condicionada por la consiguiente concentración de emisiones radioeléctricas”*.

### 3ª -Resolución de conflictos:

El artículo 6.1 del borrador de Ordenanza establece *“El Ayuntamiento fomentará acuerdos y convenios entre los operadores cuando razones urbanísticas, medioambientales o paisajísticas aconsejen que determinadas estaciones establecidas o que vayan a establecerse en su Municipio compartan emplazamientos o instalaciones, **arbitrando las soluciones técnicas para ello**”*. El artículo 6.5 señala: *“En caso de desacuerdo entre los operadores [en materia de compartición], **y no aceptando éstos la mediación del Ayuntamiento**, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones ejercerá la función de arbitraje”*.

Parece que del tenor de estos preceptos se está previendo que el Ayuntamiento pueda imponer a los operadores condiciones de compartición, aunque sea sobre la base de una conformidad previa de los operadores en someterse a su decisión. En consecuencia, habrán de suprimirse estas previsiones del borrador de Ordenanza.

Nada obsta que el Ayuntamiento, con el consentimiento de las partes, realice labores de mediación, pero si a pesar de la mediación no hay acuerdo, el Ayuntamiento no podría imponer unas condiciones a los operadores. La



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

competencia para imponer a las partes condiciones de compartición corresponde a la CMT. Como dicha competencia corresponde a una función de Derecho público convendría eliminar la referencia al “*arbitraje*”, y, en tal sentido, sustituir la expresión “*ejercerá la función de arbitraje*” por “*podrá imponer condiciones de uso compartido*”.

### **III.3. Emplazamientos preferentes.**

El artículo 7 del borrador de Ordenanza establece que “*por razones urbanísticas, medioambientales o sanitarias*”, un Ayuntamiento podrá establecer emplazamientos preferentes en su municipio a efectos de instalación de antenas, que deberán ser considerados por los operadores en su proyecto de despliegue. Esta circunstancia se condiciona a que la utilización del emplazamiento –que podrá ser objeto de uso compartido- sea técnicamente posible.

El apartado 3 de este artículo 7 prevé que la obligación de utilizar los emplazamientos preferentes implicará, en su caso, el traslado de las instalaciones existentes, lo que se efectuará “*por cuenta y cargo de los operadores a requerimiento municipal*”. La disposición transitoria segunda concede plazo de un año para proceder a este traslado.

Son varias las consideraciones que han realizarse con relación a lo dispuesto en este artículo:

Por lo que se refiere a las razones ambientales y urbanísticas, ha de señalarse que, si bien es cierto que la compatibilidad con el entorno de instalaciones de radiocomunicación puede condicionar la ubicación de tales instalaciones en unos determinados lugares, esta situación sucederá cuando se trate de áreas en las que concurren valores paisajísticos y la adaptación de la instalación al entorno no pueda lograrse mediante mecanismos de mimetización.

No parece que esa situación sea frecuente si se tienen en cuenta que las diferentes técnicas de mimetización que existen. En todo caso la concurrencia de esos valores ambientales en una determinada zona habrá de sostenerse en la evaluación de la misma, conforme a sus características paisajísticas, tomando en consideración que las medidas de protección habrán de proyectarse de una forma global; en este sentido, las medidas que afecten a las instalaciones de radiocomunicación habrán de ser coherentes con las que afecten a otros elementos que sean susceptibles de dañar las características del entorno.

Por lo que se refiere a las razones sanitarias, si bien es cierto que el cumplimiento de la obligación de ubicar la instalación de modo que minimice los



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

niveles de emisión sobre *espacios sensibles* (parques públicos, hospitales, escuelas...) –artículo 8.7d) del Reglamento aprobado por Real Decreto 1066/2001- podría condicionar la ubicación de la instalación en determinados lugares, ha de tenerse en cuenta que, como regla (y sin perjuicio de esta obligación relativa a los *espacios sensibles*), el establecimiento de unos emplazamientos preferentes no es aconsejable por razones de protección sanitaria.

El establecimiento de estos emplazamientos preferentes implica una reducción del número de estaciones base de telefonía móvil o su alejamiento de las áreas urbanas -donde la concentración de terminales de telefonía móvil en funcionamiento es más alta-.

Las estaciones base habrán de emitir a mayor potencia para dar cobertura, desde su lugar de ubicación, a la zona libre antenas, con lo que el nivel de exposición de la población que se sitúe próxima a las estaciones aumentará. Asimismo, consecuencia del aumento de potencia, también será mayor la exposición a las emisiones que resulten de los terminales que los ciudadanos usen en la zona donde no se sitúan las antenas.

Con ello, la posibilidad de establecer emplazamientos preferentes, tanto por razones urbanísticas y ambientales como por razones de salud, debe considerarse con un carácter excepcional. En este sentido se propone una redacción alternativa a la del inciso primero del apartado 1 de este artículo 7 del borrador de Ordenanza: ***“Excepcionalmente, cuando razones urbanísticas, medioambientales o sanitarias así lo exijan, el Ayuntamiento podrá establecer emplazamientos preferentes en su Municipio para las estaciones base y sus correspondientes antenas”.***

En ciertos casos la adopción de estas decisiones –por parte del Ayuntamiento de que se trate- puede exigir un estudio previo de una determinada zona, en el que se valoren las consecuencias que originarían las distintas alternativas.

En cuanto al inciso final del apartado 1 del artículo 7 de la Ordenanza, que se refiere a la viabilidad técnica de usar esos emplazamientos preferentes, convendría señalar (de acuerdo con lo que se ha expresado anteriormente acerca de la viabilidad técnica) lo siguiente: *“Para decidir acerca de la viabilidad técnica se tendrá en cuenta el plan de cobertura del Municipio que tenga el operador afectado, de acuerdo con el Programa de Implantación y Desarrollo que presente este operador”.*

Por otra parte, si se fuera a imponer a un operador unas modificaciones respecto a lo previsto en su Programa de Implantación, convendría que se le diera



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

audiencia acerca de dichas modificaciones. Cuando estas medidas afecten a instalaciones ya existentes (implicando soluciones tales como la reubicación –en los casos en que ésta fuera técnicamente realizable-), la proporcionalidad de la medida habrá de ser objeto de especial valoración debido a la lesión que la reubicación puede implicar para los operadores, como ya ha puesto de relieve esta Comisión en contestación a consultas anteriores.

En lo relativo al coste del traslado, se propone la supresión de lo previsto a este respecto en el apartado 3 del borrador de Ordenanza. No puede descartarse, con un carácter general, como realiza el precepto en cuestión, que la imposición de una medida de traslado genere responsabilidad de la Administración. En particular, y teniendo en cuenta que la Ordenanza tipo se redacta con vistas a su aplicación en diferentes municipios, cuando las instalaciones anteriores hubieran sido autorizadas por el Ayuntamiento en cuestión y se hubieran ubicado en el correspondiente municipio de conformidad con lo previsto en un instrumento del planeamiento, parece que la decisión municipal de obligar a abandonar la ubicación podría generar indemnización a cargo el Ayuntamiento.

### **III.4. Consideraciones acerca de otros aspectos.**

Finalmente, se considera conveniente expresar algunas consideraciones acerca de otras cuestiones que también se regulan en la Ordenanza:

- Condición de adaptación a la evolución tecnológica:

El artículo 17 b) de la Ordenanza dice que las instalaciones deberán utilizar la mejor tecnología disponible que sea compatible con la minimización del impacto visual y medioambiental. En parecido sentido, el artículo 22 de la Ordenanza recoge una obligación de incorporar las mejoras tecnológicas.

De acuerdo con el principio de proporcionalidad convendría matizar las obligaciones que se recogen en ambos preceptos incluyendo la expresión *“en el caso de que resulte necesario para asegurar la compatibilidad con el entorno”*.

- Seguro de responsabilidad civil:

El artículo 17 c) del borrador de Ordenanza exige a los operadores presentar, para cada instalación, un seguro de responsabilidad civil *“que cubra de manera ilimitada posibles afectaciones a los bienes o a las personas”*.



## COMISION DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

El artículo 75 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del contrato de Seguro, dice que *“Será obligatorio el seguro de responsabilidad civil para el ejercicio de aquellas actividades que por el Gobierno se determinen”*.

No se ha encontrado ninguna disposición que ampare la exigencia de seguro obligatorio que contienen el texto de la Ordenanza. Sin dicha cobertura normativa, procede la supresión de esta exigencia que la Ordenanza contiene.

El presente certificado se expide al amparo de lo previsto en el artículo 27.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Artículo 23.2 de la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, con anterioridad a la aprobación del Acta de la sesión correspondiente.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

José M<sup>a</sup> Vázquez Quintana

José Giménez Cervantes