

# COMPETENCIAS AUTONÓMICAS Y MUNICIPALES EN TELECOMUNICACIONES

Las radiaciones electromagnéticas como riesgo  
sanitario y ambiental

## I.- EL MARCO EUROPEO:

### - Recomendación del Consejo Europeo 12/07/99:

Recomienda a los Estados miembros, al objeto de contribuir a la protección de los riesgos para la salud de los CEM:

- **Niveles de referencia para telefonía móvil: f/200.**

- GSM-900 Mhz: **450 microwatios/cm<sup>2</sup>**

- DCS- 1800 Mhz: **900 microwatios/cm<sup>2</sup>**

- UMTS-2000 Mhz: **1000 microwatios/cm<sup>2</sup>**

- Proporcionar información al público sobre los CEM.
- Promover la investigación sobre los efectos a la salud.

### - Resoluciones del Parlamento Europeo (4/09/08 y 2/04/09)

Consideraciones:

- Incremento notable de la exposición a las personas de las fuentes de CEM y aparición de nuevas enfermedades vinculadas.
- Incremento de las controversias científicas sobre los riesgos para la salud debidos a los CEM: Recomendaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente y el Informe Bio Iniciativa.
- Los límites de exposición establecidos no han sido actualizados.
- Aparición de grupos vulnerables: embarazadas y niños.
- Discrepancias en normativas internacionales.
- Exclusión de daños en pólizas de seguros.

Conclusiones del Parlamento:

Petición a la Comisión y a los Estados miembros:

- Revisar los niveles de la exposición de los CEM y las distancias de seguridad a centros sensibles.
- Aumentar la información a los ciudadanos (sistemas de control)
- Aumentar las ayudas públicas a la investigación en este campo.

## Resolución del Consejo Europeo 27/05/11

Recomienda a los Estados miembros:

- Reducir la exposición a los CEM y especialmente de los equipos domésticos (WIFI, DECT, móviles..: 0,1 mw/cm<sup>2</sup> y a medio plazo a 0,01 mw/cm<sup>2</sup>)
- **Preferencia a las conexiones por cable.**
- Revisar normas actuales de exposición, que presentan graves deficiencias, y aplicar el principio de precaución y el principio ALARA.
- Incrementar la información y la investigación.
- Instalar sistemas de seguimiento general y continuo.
- Incrementar la participación ciudadana en la planificación de los equipos.

## EL PRINCIPIO DE PRECAUCION

- **STJC 5/05/08 Reino Unido/Comisión: en caso de dudas sobre riesgos para la salud, se pueden tomar medidas de protección sin tener que esperar a que se acrediten plenamente.**
- STPI 11/09/02: Sólo pueden tomarse medidas preventivas cuando los riesgos estén probados científicamente.

## II.- LEGISLACION ESPAÑOLA:

El Real Decreto 1066/2001:

- **Niveles de exposición:  $f/200 = 450, 900$  y  $1.000$  microwatios/cm<sup>2</sup>**
- Sistemas de control:
  - Estudio detallado previo referente a los niveles de exposición radioeléctrica en las cercanías de las instalaciones que puedan permanecer personas, que cumplan los niveles del anexo II..
  - Certificación anual por técnico competente remitida al Ministerio de que se han respetado los límites de exposición.

## III.- EL MARCO COMPETENCIAL ESPAÑOL:

A) COMPETENCIA ESTATAL: Constitución (art. 149 CE):

- Exclusiva: Telecomunicaciones y radiocomunicación.
- Compartida:
  - Sanidad: bases y coordinación general.

– Medio ambiente: legislación básica.

Ley General de Telecomunicaciones (art. 44 ):

El Gobierno tiene competencias para establecer el procedimiento de determinación, control e inspección de los niveles de emisión radioeléctrica tolerable y que no supongan un peligro para la salud pública, en concordancia con lo dispuesto por las recomendaciones de la Comisión Europea. Tales límites deberán ser respetados, en todo caso, por el resto de Administraciones públicas, tanto autonómicas como locales.

B) COMPETENCIAS AUTONOMICAS:

- Art. 148 CE:
  - Sanidad e higiene.
  - Gestión en materia de protección del medio ambiente.
- Art. 41 Ley General de Sanidad: Todas las materias que no estén reservadas expresamente al Estado.

C) COMPETENCIAS MUNICIPALES : Autonomía municipal

- Los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses (art. 137 CE).
- La Constitución garantiza la autonomía de los municipios (art. 140 CE)

Ley de Bases del Régimen Local (art. 25.2):

- Protección del medio ambiente.
- Protección de la salubridad pública
- Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Ley General de Sanidad (art. 42.3 ):

- El control sanitario del medio ambiente, en particular, de la contaminación atmosférica.
- El control sanitario de industrias, actividades y servicios.
- El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana.

## Ley General de Telecomunicaciones (art. 29):

Los Ayuntamientos pueden imponer condiciones al ejercicio del derecho de ocupación por los operadores, que estarán justificadas por razones de protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad pública, la defensa nacional o la ordenación urbana y territorial.

En ningún caso pueden establecer limitaciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público.

### IV.- ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA:

#### A) SENTENCIAS TS 18/06/2001; 15/12/03; 04/07/06...

- La competencia estatal en telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia urbanística, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales.
- Los Ayuntamientos pueden establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones relativas a medio ambiente, protección de la salubridad pública, urbanismo ...
- No pueden suponer restricciones absolutas al derecho de emisión o desproporcionadas.

#### C) SENTENCIAS TS 17/11/09, 27/04/10, 18/05/10, 15/06/10...

- El riesgo por los campos electromagnéticos no puede ser considerado cerrado desde una perspectiva estrictamente científica.
- Los Ayuntamientos pueden imponer medidas adicionales de protección:
  - Límites o condiciones complementarios.
  - Distancias de protección.
  - Licencia ambiental o de actividad.

#### C) SENTENCIA TS 13/12/10 (Ordenanza de Elche)

- La prohibición de instalar antenas en determinadas zonas no tiene por qué considerarse impeditivo de la prestación de cobertura.
- La carga de la prueba de la falta de cobertura por las restricciones establecidas en la Ordenanza, es de la operadora.

#### D) SENTENCIA TS: 22/03/11 (Decreto Cataluña)

Declara nulos:

- Reducción de los niveles de exposición
- Distancias mínimas de protección.
- Justificación de mejor tecnología disponible.

MOTIVOS:

- Las competencias autonómicas en sanidad y medio ambiente no pueden desvirtuar la competencia exclusiva del Estado en telecomunicaciones.
- Las limitaciones de potencia y distancias de seguridad son cuestiones técnicas de competencia estatal
- Suponen restricciones al desarrollo de la red superiores a las de la normativa estatal que fragmentan el mercado y afectan a la libertad de empresa.
- 

#### E) TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

SENTENCIA 102/1995

- “La legislación básica tiene una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos.
- Se trata de una estratificación de materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable, para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma.”

SENTENCIA 11/02/2012 (Ley Castilla la Mancha)

- Carácter básico de la norma estatal:
  - Uniformidad de los niveles.
  - Unidad del régimen jurídico y del mercado.
- Las CA no pueden alterar los niveles estatales.

DECLARA NULOS:

- Obligación de las operadoras incorporar las mejoras tecnológicas que contribuyan a reducir los niveles de emisión (art. 7).
- Infracción por incumplir dicha obligación (art. 19.2)

AUTO TC del 01/10/02

Deniega la suspensión de la Ley 8/2001:

- Las discrepancias entre normativa estatal y autonómica en materia de competencias no justifica la suspensión.
- Los intereses económicos de las operadoras no pueden prevalecer sobre los intereses públicos dirigidos a reducir los niveles de emisión y a minimizar el impacto ambiental.
- Sólo se justifica la subordinación de los intereses conservacionistas cuando se acredite que la aplicación de la norma va a generar perjuicios graves e irreparables.

CONCLUSIONES:

- Inseguridad e incertidumbre para los ciudadanos:
  - Pasividad legislativa del Estado.
  - Cambios de criterio jurisprudencial.
- Las Administraciones con competencia en materia de salud y medio ambiente deben legislar:
  - Reduciendo los niveles de exposición de los CEM.
  - Incrementando los medios de control, permanentes y de libre acceso.

Agustín Bocos  
Abogado

**ACCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN DEFENSA DE LAS PERSONAS AFECTADAS POR CEM ARTIFICIALES.**

**LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 8/2012.**

**I.- EXPOSICIÓN NO DESEADA A CEM. PROBLEMÁTICA Y FUNDAMENTACIONES DE LAS PERSONAS AFECTADAS.**

**1. Exposición a CEM artificiales impuestos: Bajas y Altas frecuencias.**

**2. Preocupación por sus efectos:**

**A. Informes de la Comunidad Científica Internacional.**

- Reconstrucción de la URSS.
- Informe Karolinska.
- Diversas Conferencias: Salzburgo 2000 a Stavanger (Noruega), Noviembre 2009.
- Informe Bioinitiative
- Clasificación OMS de 31.05.2011: Grupo 2B. Sustancias o agentes posiblemente cancerígenos.

**B. Cláusula de exclusión en las pólizas de responsabilidad civil de las compañías emisoras: Airtel, hoy Vodafone**

**C. Real Decreto 1066/2001, de 28 de Septiembre**, por el que se aprueba el reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

- Sigue los criterios de la Recomendación del Consejo de Ministros de la Unión Europea de 1999.
- Límites basados en efectos térmicos.
  - o 450  $\mu\text{W}/\text{cm}^2$
  - o 100  $\mu\text{T}$

- Posibilidad de minimizar y reconocimiento de afecciones.
  - o Art. 8.7-d).
  - o Anexo II.

D. Pronunciamientos del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa.

- **Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea de 12 de Julio de 1999** relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz).
  - o Límites térmicos: Fantomas
  - o Crítica de parte de la Comunidad Científica:
    - Conferencia de Salzburgo (2000).
    - Efectos biológicos y  $0,1 \mu\text{W}/\text{cm}^2$
- **Informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, de fecha 18.06.2008.**

*“Por ello, considera importante que se tenga en cuenta el documento más completo que se ha realizado hasta la fecha: el informe Bio-Initiative, realizado por científicos estadounidenses y europeos de renombre, que sintetiza más de 1 500 estudios consagrados al impacto sanitario de los campos electromagnéticos sobre el hombre. Un documento que indica en sus conclusiones que una exposición crónica o excesiva a las ondas electromagnéticas puede suponer riesgo de cáncer (leucemia en los niños, en particular), enfermedad de Alzheimer, problemas nerviosos y trastornos del sueño.*

(...)

*21. Manifiesta gran interés por el informe internacional Bio-Iniciativa<sup>(8)</sup> sobre los campos electromagnéticos, que resume más de 1 500 estudios dedicados a este tema, y cuyas conclusiones señalan los peligros que entrañan para la salud las emisiones de telefonía móvil, tales como el teléfono portátil, las emisiones UMTS-Wifi-Wimax-Bluetooth y el teléfono de base fija «DECT»;*”

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de Septiembre de 2008**, sobre la revisión intermedia del plan de acción europeo sobre medio ambiente y salud 2004-2010.

*“22. Constata que los límites de exposición a los campos electromagnéticos establecidos para el público son obsoletos, ya*



*que no han sido adaptados desde la Recomendación 1999/519/CE del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (0 Hz a 300 GHz)<sup>(9)</sup>, lógicamente no tienen en cuenta la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, las recomendaciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente o las normas de emisión más exigentes adoptadas, por ejemplo, por Bélgica, Italia o Austria, y no abordan la cuestión de los grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas, los recién nacidos y los niños”*

- **Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de Abril de 2009,** sobre las consideraciones sanitarias relacionadas con los campos electromagnéticos.

*“B. Considerando que la tecnología de los dispositivos inalámbricos (teléfono móvil, Wifi-Wimax-Bluetooth, teléfono de base fija "DECT") emite CEM que pueden producir efectos adversos para la salud humana,*

*C. Considerando que la mayoría de los ciudadanos europeos, en particular los jóvenes de 10 a 20 años, utiliza un teléfono móvil, objeto utilitario, funcional y de moda, y que subsisten dudas sobre los posibles riesgos que éste puede entrañar para la salud, en particular para los jóvenes, cuyo cerebro aún se está desarrollando,*  
(...)

*17. Sugiere asimismo a la Comisión, en aras de la eficacia política y presupuestaria, que se reoriente en parte la financiación comunitaria de estudios sobre los CEM hacia una campaña general de sensibilización de los jóvenes europeos en materia de buenas prácticas en el uso del teléfono móvil como, por ejemplo, usar dispositivos de manos libres, realizar llamadas cortas, apagar los teléfonos cuando no se utilicen (por ejemplo, durante las clases) y usar el teléfono móvil en zonas con buena cobertura;*  
(...)

*27. Manifiesta su profunda preocupación por el hecho de que las compañías de seguros tiendan a excluir la cobertura de los riesgos vinculados a los CEM de las pólizas de responsabilidad civil, lo que significa claramente que las aseguradoras europeas ya están aplicando su propia versión del principio de cautela;*

*28. Pide a los Estados miembros que sigan el ejemplo de Suecia y reconozcan como una discapacidad la hipersensibilidad eléctrica, con el fin de garantizar una protección adecuada e igualdad de oportunidades a las personas que la sufren.”*

- **Resolución 1815 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de fecha 27.05.2011:** *“Peligros potenciales de los campos electromagnéticos y sus efectos en el medio ambiente.”*

*“8.1.1. Adoptar todas las medidas razonables para reducir la exposición a los campos electromagnéticos, especialmente a las radiofrecuencias emitidas por los teléfonos móviles, y en especial la exposición de los/as niño/as y jóvenes que al parecer corren el mayor riesgo de tumores de la cabeza;*

*8.1.3. Poner en práctica campañas de información y sensibilización sobre los riesgos de los efectos biológicos potencialmente nocivos a largo plazo para el medio ambiente y para la salud humana, especialmente dirigidas a los/as niños/as, adolescentes y jóvenes en edad reproductiva;*

*8.1.4. Prestar especial atención a las personas "electrosensibles" afectadas por un síndrome de intolerancia a los campos electromagnéticos, y establecer medidas especiales para protegerlas, incluida la creación de "zonas blancas" no cubiertas por las redes inalámbricas;*

*(...)*

*8.2.1. Establecer umbrales de prevención para los niveles de exposición a largo plazo a las microondas en todas las zonas interiores, de conformidad con el Principio de Precaución, que no superen 0,6 voltios por metro, y a medio plazo reducirlo a 0, 2 voltios por metro.*

*8.2.2. Llevar a cabo todos los procedimientos necesarios de evaluación de riesgos para todo tipo de dispositivo nuevo antes de autorizar su comercialización.*

*8.3. Con respecto a la protección de los/as niños/as:*

*8.3.1. Desarrollar, en los distintos ministerios (educación, medio ambiente y sanidad), campañas de información específicas dirigidas al profesorado, las madres y padres y los/as niños/as para advertirles de los riesgos específicos del uso precoz, indiscriminado y prolongado de los teléfonos móviles y de otros dispositivos que emiten microondas;*

*8.3.2. Dar preferencia para los/as niños/as en general, y en especial en los centros de enseñanza y en las aulas, a las conexiones a Internet por cable, y regular estrictamente el uso de teléfonos móviles por parte de los/as niños/as en el recinto escolar.”*

## II.- ACCIONES PRIVADAS Y PÚBLICAS.

### 1. Acciones privadas:

#### A. Civil.

- La vía de las inmisiones.
  - o Cobra ahora más fuerza por la Resolución del Consejo de Europa.
  - o Art. 590 en relación con el art. 348 del Código Civil.
  - o Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia nº 80/2001 de 13.02.2001 (Sección primera, rollo 377/00).

*“Allí donde quede acreditada la existencia de una ingerencia en una propiedad ajena, máxime si constituye domicilio y se desarrollan ámbitos de intimidad personal y/o familiar, como derecho constitucional reconocido en el art. 18 CE es dable que al autor de la ingerencia se derive la carga probatoria sobre la inocuidad de dicha ingerencia, en tanto que es a este ingerente a quien corresponde afirmar la legitimidad de su intromisión.”*

- La vía de la Ley de Propiedad Horizontal.
  - o LPH antes de su modificación en 1999:
    - Art. 11.
    - Art. 16.
    - Sentencias destacables.
      - Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz de 11.12.1998.
      - Sentencia de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa de fecha 16.04.1999.
  - o LPH vigente, tras su modificación en 1999:
    - Art. 17.
    - Sentencias destacables.
      - Sentencia de la Audiencia Provincial de Zaragoza de 12.09.2000
      - Sentencia de la Audiencia Provincial de Salamanca, de fecha 30.04.2001.
      - Sentencia de la Audiencia Provincial de Bizkaia de fecha 24.10.2002.

- Sentencia de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa de fecha 16.12.2002.

## 2. Acciones públicas:

### A. Regulación autonómica. Destacamos:

- Decreto 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación (**Generalitat de Catalunya**): Impugnado. Anexos anulados: 1, 2, 3 y 4 por Sentencia del TS de 22.03.2011.
  - o **Anexo 1**: Niveles de referencia.
  - o **Anexo 2**: Distancias de protección.
  - o **Anexo 3**: Prescripciones para la redacción del proyecto técnico para la demarcación no urbana.
  - o **Anexo 4**: Información básica adicional a presentar cuando no se disponga de plano especial o de ordenación ambiental de los emplazamientos
- Ley 8/2001 de 28 de Junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en **Castilla-La Mancha**.
- Decreto 267/ 2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de infraestructuras de radiocomunicación (**Junta de Castilla y León**).
- Ley Foral 10/2002 de 6 de Mayo, para la ordenación de las estaciones base de telecomunicación por ondas electromagnéticas no guiadas en la **Comunidad Foral de Navarra**.
- Decreto 40/2002, de 31 de julio, de Ordenación de instalaciones de radiocomunicaciones en el ámbito de la **Comunidad Autónoma de La Rioja**

### B. Ordenanzas municipales.

- En todo el Estado:
  - o Urbanismo y ordenación del territorio.
  - o Medio Ambiente.
  - o Salud

### III.- LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO Y LA SENTENCIA N° 8/2012 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

#### 1. LEY 8/2001 DE 28 DE JUNIO PARA LA ORDENACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE RADIOCOMUNICACIÓN EN CASTILLA-LA MANCHA.

##### A. Artículos anulados:

- Art. 7, en el inciso que obliga a los operadores a incorporar las mejoras tecnológicas que vayan apareciendo y contribuyan a reducir los niveles de emisión de los sistemas radiantes.
- Apdo. 2 del Art. 19:

*“Se consideran infracciones graves las siguientes:*

*(...)*

*2. El incumplimiento de la obligación de incorporar las mejoras tecnológicas que supongan una reducción significativa de las emisiones radioeléctricas.”*

##### B. Artículos no anulados, por no estar impugnados: **Anexos**

- **Anexo 1:** Niveles máximos permitidos de exposición a los campos electromagnéticos no ionizantes para el público en general en suelo no urbano.
- **Anexo 2:** Área de protección o distancias mínimas en zonas abiertas y de exposición o uso continuado a cumplir por las antenas sectoriales del tipo de telefonía móvil.
- **Anexo 3:** Nivel de referencia en suelo urbano y centros sensibles.

*“El nivel máximo permitido de exposición a los campos electromagnéticos no ionizantes en suelo urbano es de 10  $\mu\text{W}/\text{cm}^2$  independientemente de la frecuencia de radiación.*

*Se han considerado como centros sensibles los siguientes:*

*Escuelas infantiles y centros educativos.*

*Centros sanitarios, hospitales y geriátricos.*

*Residencias de ancianos.*

*En el interior de los centros adjetivados como sensibles, se establece un nivel máximo de densidad de potencia por portadora de 0,1  $\mu$ W/cm<sup>2</sup>, para las frecuencias de telefonía móvil (GSM, DCS y UMTS).”*

C. Cuestión paradójica:

- Se mantienen aspectos técnicos a pesar de negarse la competencia de la Comunidad Autónoma para regularlos. Regulación aplicada durante más de 10 años sin ninguna incidencia ni afectación, ni al Sistema General de Telecomunicaciones ni al Mercado Único.
- Los límites establecidos en la Ley de Castilla-La Mancha del año 2001 están adecuados a lo que aconseja hoy Europa: Parlamento Europeo y Consejo de Europa.

2. RELACIÓN ENTRE LA SENTENCIA N° 8/2012 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN FECHAS 22.03.2011, 15.11.2011 Y 13.03.2012.

A. Establecen que los aspectos técnicos sólo son competencia estatal.

B. Se basan en informe pericial que no fue valorado de la misma forma por el TSJ de Cataluña en Sentencia de fecha 15.12.2005.

3. MARCO DE ACTUACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

A. Ordenanzas municipales.

- El Tribunal Supremo expresamente permite el establecimiento de ordenanzas que regulen la materia.
  - o Conocimiento de planes.
  - o Urbanismo.
  - o Medio Ambiente.
  - o Salud: Controvertido.

B. Norma autonómica que regule las instalaciones.

- Complementando el acuerdo tomado por el Parlamento Vasco el 05.10.2011 por el que se insta al Gobierno Vasco a adherirse a la Resolución 1815 del Consejo de Europa, validándose de informes periciales propios y contando con los informes que cita el Tribunal Constitucional en Sentencia nº 8/2012 y la Ley General de Telecomunicaciones 32/2003. Y las Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 22.03.2011, 15.11.2011, 13.03.2012 y la dictada por el Tribunal Constitucional en fecha 18.01.2012.