

XORNADAS SOBRE A PROBLEMÁTICA NO ÁMBITO LOCAL DAS INSTALACIÓNS DE TELEFONÍA MÓBIL E DOUTRAS CONDUCCIÓNS ENERXÉTICAS E DE TELECOMUNICACIÓNS

(EGAP, 20 e 21 de novembro de 2001)

M^a del Carmen Silva López

Avogada

Son sobradamente coñecidos os múltiples problemas que, desde variadas vertentes (técnicas, xurídicas, sanitarias, preservación dos intereses dos cidadáns, etc.), suscitan os modernos avances tecnolóxicos, como son os xurdidos na actualidade co tan debatido e polémico caso das antenas de telecomunicacións móbiles, e dos tendidos de cable e eléctricos aéreos.

Non parecen ser poucas as dificultades á hora de afrontar estas situacións conflictivas, especialmente para os gobernos locais, sen dúbida por razón da súa inmediatez, sen esquecer a incidencia que tamén representan para outros organismos públicos implicados nesta cuestión.

En síntese, preténdese con estas xornadas ofrecer unha ampla visión do panorama actual da materia delimitada, da problemática que comporta e das súas solucións segundo a experiencia acumulada.

* * * * *

A Escola Galega de Administración Pública xunto coas consellerías de Xustiza, Interior e Relacións Laborais e de Presidencia e Administración Pública e a REDETI organizaron conxuntamente estas xornadas que se desenvolveron no salón de actos da EGAP os días 20 e 21 de novembro de 2001. Estas xornadas contaron cunha nutrida asistencia e con importantes relatores galegos e españois, que expresaron as súas posturas sobre esta importante e actual materia, que conta cunha gran transcendencia na actualidade e que é obxecto de múltiples debates de toda índole, non só en Galicia, senón en toda España. Ademais, no seu transcurso, tivo lugar a presentación da ordenanza tipo de instalacións de telefonía móbil, elaborada pola FEGAMP.

Estas xornadas foron inauguradas polo seu director, **Juan Miguel de la Cuétara Martínez**, quen destacou que nos atopamos nun mundo en cambios e que estes están a producir unha importante alarma social. Pola súa banda, **Alfonso Rueda de Valenzuela**, director xeral de administración local, sinalou que existen determinados temas nos que o cidadán demanda unha resposta inmediata, e entre eles atópase o da telefonía móbil. O director da EGAP, **Domingo Bello Janeiro** fixo referencia a que a última normativa vixente sobre a materia, por exemplo en Cataluña, recentemente entrou en vigor un decreto deste ano 2001, de ordenación ambiental das instalacións de telefonía móbil e de radiotelecomunicación, pode servir de parámetro para artellar entre todos unha lei galega que regule a ordenación das instalacións de telecomunicacións. Realmente é competencia das administracións públicas xoga-lo papel de regulación, de control, de estar ó tanto do progreso da tecnoloxía e dos coñecementos científicos respecto da protección deste ámbito ambiental contra radiacións non ionizantes. A liberalización do mercado das telecomunicacións provocou a actuación, ás veces, á marxe da normativa existente, co seu desprezo evidente, das operadoras que executan as instalacións sen as preceptivas licencias urbanísticas, en función de parámetros estritamente empresariais. A falta de adecuación da normativa estatal, autonómica e mesmo local, unida ós procedementos empregados polos propios operadores, implicou a xeración, en moitas ocasións, de puntos de conflito entre as autoridades públicas, os veciños e os operadores.

Desde logo, non son poucas as dificultades á hora de afrontar estas situacións conflictivas, especialmente para os gobernos locais, e sen dúbida algunha, por razón da súa inmediatez, da súa achega ó cidadán, sen esquecer tampouco a incidencia que representan para outros organismos públicos implicados nesta cuestión.

A conferencia inaugural destas xornadas correu a cargo do profesor titular de dereito administrativo e urbanístico da Escola de Arquitectura da Universidade da Laguna, **Ángel Lobo Rodrigo**, (en substitución de José María Souvirón Morenilla, que por causas alleas á súa vontade non puido asistir) quen falou sobre «urbanismo e telecomunicacións». A repartición de competencias entre Estado, comunidades autónomas e municipios».

Empezou dicindo o relator que o reparto competencial responde a dous títulos fundamentais:

- O artigo 149.1.21^a da Constitución, que outorga en exclusividade ó Estado a competencia en materia de telecomunicacións; cables aéreos, submarinos e radiocomunicación.
- O artigo 148.1.3^a da Constitución, que establece a competencia exclusiva das comunidades autónomas en materia de ordenación do territorio, urbanismo e vivendas.

Tódalas comunidades autónomas asumiron as súas competencias en relación co urbanismo e a ordenación do territorio¹ o que motivou unha abundante produción normativa de orixe autonómico sobre estas materias. Este fenómeno, que se intensificou a partir da sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997, supuxo unha auténtica autonominación do ordenamento xurídico territorial e urbanístico.

Mais o problema está en que o reparto competencial non é pacífico. Tanto a ordenación do territorio como o urbanismo caracterízanse por ser competencias horizontais, no sentido de trataren dunha forma integradora as distintas actividades que se realizan sobre o territorio, mentres que a competencia estatal sobre as telecomunicacións é de tipo vertical ou sectorial. En consecuencia, a influencia recíproca da política territorial e urbanística sobre as competencias verticais ou sectoriais que inciden no territorio e viceversa non só é inevitable, senón necesaria. O panorama competencial horizontal *versus* competencia vertical complícase cando a ordenación do territorio, e en menor medida o urbanismo, conflúen a súa vez con outras competencias horizontais, como a ordenación da economía e o medio natural, que a condicionan profundamente.

¹ Nesta liña, a sentenza do Tribunal Constitucional 149/1998, do 2 de xullo, establece no seu fundamento xurídico 7^o referíndose á competencia exclusiva das comunidades autónomas en materia de ordenación do territorio, que «dita exclusividade non significa, sen embargo, que se trate dunha competencia ilimitada, dado que a complexidade das funcións públicas modernas implica irremediabilmente o encruzamento interadministrativo. De aí que o Estado teña determinadas competencias que, en maior ou menor medida, modulan ou condicionan a competencia autonómica de planeamento territorial».

Na Constitución Española non existe ningún precepto que outorgue directamente ó Estado competencias sobre ordenación do territorio e urbanismo, xa que se trata dunha competencia reservada en exclusividade ás comunidades autónomas². Sen embargo, é materialmente imposible que as comunidades leven a cabo a función de ordenación do territorio debido á profunda incidencia que teñen sobre ela unha serie de competencias de titularidade estatal, tanto horizontais como sectoriais. Non se trata dunha cuestión pacífica na doutrina, onde o relator destacou dous posicionamentos contrarios:

O profesor López Ramón entende que aí existe unha verdadeira competencia do Estado sobre a ordenación do territorio. Baséao fundamentalmente no poder localizador que ten o Estado sobre unha serie de infraestruturas que lle son propias (portos e aeroportos de interese xeral, autoestradas que transitan por máis dunha comunidade, etc.). Incluso vai máis alá na súa tese, ó dicir que no caso de competencias materiais do Estado que non fan directa referencia a unha infraestrutura, senón a un servizo estatal que require de certo tipo de equipamento para a súa localización, tamén gozaría o Estado dese poder localizador. Esta tese apoiase na sentenza do Tribunal Constitucional 56/1986, do 13 de maio³. Desta forma, a competencia exclusiva das comunidades autónomas en materia de ordenación do territorio e urbanismo non pode supor un obstáculo á hora de que o Estado despregue aquelas competencias que lles son propias e que teñan incidencia territorial.

En consecuencia, o poder de localización de certas infraestruturas por parte do Estado non só emanaría da propia natureza da infraestrutura, senón tamén da propia natureza do servizo, que si para a súa realización necesita da construción dunha serie de infraestruturas ou equipamentos, atoparía no dito título a cobertura suficiente.

En parecidos termos exprésase o profesor Fernández Rodríguez.

Unha tese contraria sería a do profesor Pérez Andrés, quen sostén a inexistencia dunha facultade por parte do Estado de localización de infraestruturas da súa competencia e, aínda menos, de equipamentos relacionados cos servizos da súa competencia. Segundo a súa tese, as comunidades autónomas son os entes sobre os que debe xirar toda decisión de localización territorial. Isto non quere dicir que se segue a posi-

² Vid artigo 148.1.3ª da Constitución.

³ STC 56/1986, do 13 de maio, fundamento xurídico 3º: «a Constitución reconece ó Estado competencias exclusivas en materia de seguridade pública (artigo 149.1.29)... o que pode levar consigo a necesidade de edificar cuarteis ou comisarías de policía que teñan un emprazamento ou localización que non pode axustarse ás determinacións dos plans urbanísticos».

bilidade de que o Estado poida introducir condicionantes que dalgunha forma limiten a decisión final das comunidades autónomas. É dicir, o Estado pode condicionar de certa forma a toma de decisión das comunidades autónomas, anque os condicionantes deben adecuarse ó indispensable para a satisfacción dos obxectivos que lles sexan propios. En consecuencia o Estado non poderá dunha forma máis ou menos directa influír no modelo territorial da comunidade autónoma en cuestión, pois é súa a competencia exclusiva de elección do dito modelo territorial.

Esta postura é compartida polo profesor Allende Landa, quen critica o feito de que se estea facendo unha planificación da ordenación do territorio desde o punto de vista das grandes infraestruturas, é dicir, localizamos un porto, e ó seu arredor xorde unha vida económica, usos residenciais. Igual ocorrería no caso dun aeroporto, dunha autoestrada...

¿Que solucións atopamos en cuestións moi parecidas ás redes de telecomunicacións? Podemos pensar por exemplo en redes de gasodutos, nas redes eléctricas, que se parecen ás redes de telecomunicacións. Tanto a Lei do sector eléctrico coma a dos gasodutos entende que no caso de que exista un conflito entre a formulación territorial e urbanística e a necesidade de implantar esas redes, poderíase aplica-lo instrumento do artigo 244.2 do texto refundido da Lei do solo de 1992.

A Lei 11/1998, do 24 de abril, xeral de telecomunicacións non contén ningún precepto que aluda á posibilidade de aplica-lo instrumento do artigo 244.2. O máis que establece é a posibilidade de acudir a un informe preceptivo e vinculante, artigo 44.3, que marcaría a necesidade das redes de telecomunicación ante a redacción dun novo instrumento de planificación territorial ou urbanístico, que, non supón unha verdadeira planificación, senón unha información útil e vinculante para o ámbito de actuación.. Onde si existe unha potestade planificadora por parte do Estado é sobre as redes de telecomunicacións relacionadas coa defensa nacional⁴.

A instalación de infraestruturas de telecomunicacións, como é o caso das antenas, que utilizan como medio natural de propagación o espacio radioeléctrico, está suxeita a unha serie de servidumes e limitacións á propiedade. Estas servidumes e limitacións teñen como obxecto non tanto a protección do dominio público radioeléctrico coma o das instalacións de telecomunicacións que empregan o dito medio. Entre as razóns que avalan a necesidade de establecermos estes niveis de protección, destaca a utilización inadecuada das frecuencias outorgadas, as interferencias provocadas pola utilización de aparatos produtores de perturbacións radioeléctricas ou as interferencias froito da proximidade

⁴ Vid artigo 5.2 da Lei xeral de telecomunicacións.

de aparatos susceptibles de crear perturbacións ás instalacións de telecomunicacións. O seu réxime xurídico atópase no artigo 48 e na disposición adicional terceira da Lei xeral de telecomunicacións, no artigo 51 do Real decreto 1736/1998, do 31 de xullo, sobre o servizo universal e nos artigos 3 a 5 e o anexo I do Real decreto do 28 de setembro de 2001, polo que se aproba o regulamento que establece as condicións de protección do dominio público radioeléctrico, restriccións ás emisións radioeléctricas e medidas de protección sanitaria fronte ás emisións radioeléctricas.

As competencias autonómicas sobre ordenación do territorio e urbanismo fundaméntanse no artigo 148.1.3ª da Constitución que lles outorga ás comunidades autónomas a competencia exclusiva sobre estas materias. Isto produciu un fenómeno de progresiva autonomización do ordenamento xurídico territorial e urbanístico, fenómeno que se recrou a partir da sentenza do Tribunal Constitucional 61/1997. A maior parte das comunidades autónomas contan coas súas propias leis⁵.

En canto á Administración local, o artigo 25.2.d) da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, establece que o municipio exercerá, en todo caso, competencias nos termos da lexislación do Estado e das comunidades autónomas nas seguintes materias: ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística; promoción e xestión de vivendas; parques e xardíns, pavimentación de vías públicas urbanas e conservación de camiños e vías rurais. Este precepto refírese fundamentalmente a competencias urbanísticas do municipio, non de ordenación do territorio, que ten unha clara vocación supramunicipal, tanto na dimensión territorial coma na institucional.

Sen embargo, existen unha serie de títulos competenciais a favor dos municipios que poden ter certa incidencia sobre a ordenación do territorio, como a protección do medio natural. Por outra parte, a competencia municipal en materia de urbanismo non é absoluta, senón que se atopa limitada polas competencias autonómicas sobre urbanismo e a ordenación do territorio, así como polas competencias sectoriais estatais sobre materias que inciden sobre o urbanismo.

En canto ás competencias autonómicas sobre urbanismo, debemos resalta-las relativas á aprobación definitiva dos plans xerais de ordenación, instrumento básico da ordenación municipal, e ó control da legalidade urbanística, tamén nas relativas as obras sen licenza, onde podería

⁵ No caso de Canarias, o Texto refundido 1/2000 da Lei de ordenación do territorio das Canarias e de espazos naturais, e no caso de Galicia, a Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia e a Lei 1/1997, do 24 de marzo, do solo de Galicia.

opera-la subrogación da Administración autonómica, como nas licencias ilegais outorgadas pola Administración local.

Con respecto á limitación á competencia municipal sobre urbanismo debido á competencia autonómica sobre a ordenación do territorio, debemos sinala-la posición xerarquicamente superior dos instrumentos de ordenación territorial e dos recursos naturais fronte ós puramente urbanísticos e as potestades relativas á suspensión da tramitación dos plans urbanísticos e licencias. Asemade, a clásica competencia municipal sobre o outorgamento de licencias urbanísticas vese alterada cando se trata de actuacións promovidas pola Administración autonómica e estatal. O maior perigo que pode presentarse é a posible invasión do principio constitucionalmente establecido da autonomía local. Neste sentido, e para compensa-la subordinación dos plans urbanísticos ós territoriais así como a fiscalización da aprobación dos plans xerais de ordenación urbanística por parte da Administración autonómica, é necesario establecer fórmulas de participación da Administración local na elaboración e execución dos instrumentos de ordenación territorial.

Xa dixemos que o Estado era competente en materia de telecomunicacións en virtude do artigo 149.1.21^a da Constitución, pero isto non quere dicir que as comunidades autónomas e a Administración local non poidan condicionar esta competencia mediante títulos que lle son propios.

En canto á potestade legislativa no tocante á telecomunicacións está reservada ás Cortes xerais⁶. Pero o Goberno ten reservado un importante papel mediante a presentación de proxectos de lei. Por outro lado, o papel do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía ten unha enorme transcendencia, sobre todo en canto á regulación dos títulos habilitantes para despregar redes de telecomunicacións. Por último temos a figura da Comisión do Mercado das Telecomunicacións⁷, para velar polo cumprimento por parte dos distintos axentes implicados no mercado das telecomunicacións dos principios de libre competencia, transparencia e igualdade de trato.

En canto ás competencias autonómicas e locais en materia de telecomunicacións, e independentemente daquelas derivadas do desenvolvemento e da execución das «normas básicas do réxime de prensa, radio e televisión e, en xeral, de tódolos medios de comunicación social», que inciden sobre os medios de comunicación social, pero non sobre as infraestructuras de redes de telecomunicacións, temos que subliña-la inci-

⁶ Vid artigo 66.2 da Constitución.

⁷ Creada polo Real decreto lei 6/1996, do 7 de xuño, de liberalización das telecomunicacións.

dencia das competencias destas administracións sobre a ordenación do territorio e do urbanismo. De todas formas, existen outras razóns que apoian un maior protagonismo das comunidades autónomas no sector das telecomunicacións. En primeiro lugar debemos destaca-la crecente importancia que ten o sector desde o punto de vista económico. Tamén é de destaca-la incidencia das telecomunicacións como medio para acadar un maior grao de cohesión social e territorial. Tamén a nivel europeo se avoga por unha maior presenza das rexións europeas no sector das telecomunicacións. Hai que destaca-lo papel cada vez máis activo que están xogando as comunidades autónomas como operadores de telecomunicacións.

Como xa dixemos, existen unha serie de competencias estatais sectoriais que teñen unha incidencia directa sobre o territorio, tanto desde un plano físico como pola súa influencia na localización de centros de produción e a distribución da poboación⁸. A construción deste tipo de infraestructuras podería orixinar problemas non soamente en canto a unha non calculada compulsión sobre a vida social e económica dos territorios nos que se asentan, e polo tanto condicionando a futura planificación territorial e urbanística do lugar, senón tamén en canto á súa coordinación cos actuais instrumentos de formulación territorial e urbanística.

En definitiva, o deslinde competencial entre a ordenación do territorio e o urbanismo e aquelas materias sectoriais competencia do Estado con incidencia directa sobre o territorio é un complexo entramado, que foi obxecto dunha abundante xurisprudencia do Tribunal Constitucional⁹.

En definitiva, dado o carácter horizontal da ordenación do territorio e do urbanismo prodúcese unha inevitable, e ata necesario solapamento, con outras competencias con incidencia territorial, como as telecomunicacións, conflito que só pode ser solucionado, en parte, pola técnica de delimitación dos distintos títulos competenciais en xogo, e que ten na preceptiva cooperación e coordinación das distintas administracións implicadas un instrumento para evita-la proliferación deste tipo de conflitos.

O seguinte relatorio da mañá tamén estivo a cargo do profesor **Ángel Lobo Rodrigo** sobre «instrumentos de planeamento aplicables á implantación de redes de telecomunicación».

⁸ Podemos cita-los títulos competenciais estatais en materia de infraestructuras dos artigos 149.1.20^a, 149.1.21^a, 149.1.22^a e 149.1.24^a.

⁹ Vid. sentenza do Tribunal Constitucional 149/1998, do 2 de xullo; 61/1997, do 20 de marzo.

Empezou dicindo o relator que o despregamento de redes de telecomunicacións ten unha gran incidencia sobre o territorio, ademais de ser un factor fundamental en canto á localización de centros económicos e de núcleos residenciais. En consecuencia, é lóxico que a súa implantación deba ser recollida polos correspondentes instrumentos de planeamento territorial e urbanísticos.

Á hora da redacción de instrumentos de ordenación territorial e urbanísticos, é obrigatorio solicita-lo informe do artigo 44.3 da Lei xeral de telecomunicacións en canto ás necesidades de redes de telecomunicacións. ¿Cal é o momento máis adecuado para solicitar este informe? O RP establece no seu artigo 116.2 que «despois de acorda-la elaboración do plan, a autoridade ou organismo administrativo correspondente poderá conseguí-la documentación e información necesarias dos organismos públicos, respectivos, dos concesionarios de servicios públicos e dos particulares que a puidesen aportar». Desta forma, as administracións que se poidan ver afectadas pola futura aprobación do instrumento de planeamento e que teñan competencias con incidencia territorial, poidan aporta-los informes necesarios para a futura redacción do plans. Resulta lóxico que os redactores do instrumento de planeamento contén con toda a información precisa á hora de elabora-lo plan, entre as que se atoparía a necesidade de redes de telecomunicacións. Por outra parte, podería ir en contra da autonomía local e autonómica que, unha vez aprobado inicialmente o plan, o Estado impuxese mediante o informe do artigo 44.3, un modelo a seguir en canto ás necesidades de redes públicas de telecomunicacións. Sen embargo, na práctica, este informe solicítase no momento posterior á aprobación inicial do instrumento de planeamento en cuestión.

En canto ó prazo para evacua-lo informe por parte do órgano competente do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía, a LRX-PAC establece no seu artigo 83.2 a regra xeral de que «os informes serán evacuados no prazo de 10 días, salvo que unha disposición ou o cumprimento do resto dos prazos do procedemento permita ou esixa outro maior ou menor». Nin a Lei xeral de telecomunicacións nin o Regulamento de servicios universais, sinalan un prazo para a evacuación deste informe, polo que lle será de aplicación ó réxime xeral.

Cabe a posibilidade de que o órgano competente do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía non emita o informe no prazo previsto. A Lei 30/1992 dispón, no seu artigo 83.3 que «de non emitirse o informe no prazo sinalado, e sen prexuízo da responsabilidade na que incorra o responsable da demora, se poderán proseguí-las actuacións, calquera que sexa o carácter do informe solicitado, excepto nos supostos de informes preceptivos que sexan determinantes para a resolución do procedemento, no que se poderá interrompe-lo prazo dos trámites sucesivos».

Polo tanto, no suposto do informe do artigo 44.3, dado o seu carácter preceptivo e vinculante, cabería a posibilidade de suspenderlo procedemento ata a súa eventual evacuación, decisión que deberá ser tomada polo órgano instructor do procedemento¹⁰. Pola súa banda, o artigo 83.4 da Lei 30/1992 dispón que «se o informe debera ser emitido por unha Administración pública distinta da que tramita o procedemento para expresa-lo punto de vista correspondente ás súas competencias respectivas, e transcorra o prazo sen que aquel se evacuara, poderase proseguir as actuacións. O informe emitido fóra de prazo poderá non ser tido en conta ó adopta-la corresponde resolución». Este informe responde á necesidade de que o despregamento de redes de telecomunicacións se leve a cabo dunha forma racional nun marco de libre mercado, competencia do Estado, sen esquecer que este tipo de actuacións ten unha incidencia importante sobre o territorio, competencia da Comunidade Autónoma.

Segundo o teor do artigo 83.4 a non evacuación do informe non ocasiona unha paralización do procedemento para a aprobación do instrumento de planeamento: as actuacións poderán seguir unha vez transcorrido o prazo que tiña o órgano competente para evacuar o informe. Neste caso, o defecto que supón a non existencia do informe poderá ser resolto e requirirá non só a incorporación ó expediente do informe emitido fóra de prazo, senón, de se-lo caso, unha valoración do seu contido se fora este contrario ó acto validado.

O órgano competente para resolver poderá non ter en conta o informe emitido fóra de prazo. Neste punto cre o relator que esa desvinculación das administracións competentes para a redacción e aprobación do instrumento de planeamento deberá ser convenientemente motivada.

Non atopamos ningunha alusión directa ás telecomunicacións na Lei 10/1995 de ordenación do territorio de Galicia. Sen embargo, esta lei si que se refire en repetidas ocasións ás infraestructuras, concepto que sen dúbida engloba ás redes de telecomunicacións. A lei describe os seguintes instrumentos de ordenación territorial:

- Directrices de ordenación do territorio.
- Plans territoriais integrados.
- Programas coordinados de actuación.

¹⁰ Esta afirmación pódese matizar en canto á importancia do informe no conxunto do instrumento do planeamento territorial e urbanístico que se vai aprobar. Desta forma, se se trata dun plan especial de telecomunicacións, por exemplo, a non evacuación do informe por parte do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía determinará, eventualmente, a suspensión do procedemento.

- Plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal.
- Plans de ordenación do medio físico.

A Lei 10/1995 define no artigo 2 a ordenación do territorio e no artigo 3 os obxectivos da ordenación do territorio. Entre os instrumentos de ordenación do territorio, susceptibles de conter extremos sobre as redes de telecomunicación, debemos destaca-las directrices de ordenación territorial (artigo 7.1.h) da Lei 10/1995. O desenvolvemento destas directrices farase mediante os plans territoriais integrados (artigo 12 da Lei 10/1995). Os plans e proxectos sectoriais non serán de aplicación, ó referirse a un concepto de infraestrutura restrictivo (artigo 22 da Lei 10/1995).

Seguiu dicindo o relator que, tradicionalmente, as redes de telecomunicacións non mereceron unha especial atención por parte dos distintos instrumentos de planeamento.

En canto ós plans xerais de ordenación urbana, configúranse como os principios instrumentos de ordenación urbanística, e teñen un cometido fundamental, que é a clasificación do solo do municipio. Atendendo á clase do solo sobre o que actúe, así como á finalidade perseguida, os PXOU son desenvolvidos principalmente polos plans parciais e os plans especiais.

En canto á referencia dos PXOU ás redes de telecomunicacións, foron escasas, debido á menor importancia que tiñan no pasado recente este tipo de infraestruturas no desenvolvemento do municipio, fronte a outras coma as redes de estradas ou de ferrocarrís, e pola súa incidencia no ornato urbano ó ser unha actividade prestada en réxime de monopolio. A escasa atención dos PXOU ó fenómeno actual do despregamento de redes de telecomunicacións por distintos operadores e de redes de distintos tipos (cables, antenas para móbiles, etc.) provocou recentemente unha profusa regulación desta materia por parte dos municipios, ben mediante modificacións ó PXOU ou a través de instrumentos de planeamento máis específicos coma os plans especiais ou as ordenanzas municipais.

Criticou o relator as escasas referencias ás telecomunicacións da Lei 1/1997 do solo de Galicia, referencias que sempre se fan dunha forma indirecta, como é o caso do artigo 12.d) que establece que os plans xerais de ordenación municipal conterán en solo urbanizable as seguintes determinacións: trazados das redes fundamentais de abastecemento de augas, sumidoiros, enerxía eléctrica e demais servizos que, no seu caso, preveñan o plan.

Polo que se refire ós plans parciais de ordenación, trátase do instrumento de planeamento idóneo para ordenar e desenvolve-lo contido do solo clasificado polo PXOU como urbanizable programado.

As obras de urbanización teñen como finalidade a realización dunha serie de actuacións cun importante interese para o sector, e que o sitúan nunha posición óptima para proceder á súa urbanización. Trátase dunha das cargas que deben soportar os propietarios do solo urbanizable polas plusvalías xeradas pola clasificación dos seus terreos como tales. A Lei 6/1998, do 13 de abril, sobre réxime do solo e valoracións, tamén sinala no artigo 18.6 sobre os deberes dos propietarios do solo urbanizable a obriga de custear ou executar a urbanización do sector ou ámbito correspondente.

Unha vez establecido como punto de partida a obriga dos propietarios de custear os gastos de urbanización, o problema radica en determinar cál é a extensión desta obriga, é dicir, qué conceptos entrarían dentro dos gastos de urbanización. Tradicionalmente, estes conceptos foron as obras de viabilidade, saneamento, abastecemento de auga e enerxía eléctrica, alumeadado público, arborado e xardinería, na forma que estiveran previstos nos plans e proxectos e que sexan de interese para a unidade de execución. Sen embargo, entende o profesor que esta lista non é pechada. A maioría da lexislación urbanística autonómica inclúe normalmente a posibilidade de contabilizar como gastos de urbanización as instalacións de telecomunicacións. Por outra parte, existe outro grupo de autonomías que, anque non citan as infraestructuras de telecomunicacións de forma expresa como gastos de urbanización, esta consecuencia extráese do seu articulado. Mais o problema radica en precisar a extensión deste gasto, se se limita a obra civil ou debe cubrir tamén os gastos de instalación da rede. Un mecanismo que podería servir para reconducir o problema sería a posibilidade que presentan algunhas leis autonómicas de repercutir os gastos de instalación das redes de telecomunicacións realizados polos urbanizadores. Desta forma, a lei galega, anque non alude expresamente ós operadores de telecomunicacións, establece no seu artigo 132.2.a) o dereito dos urbanizadores a reintegrarse dos gastos de instalación das redes de abastecementos a cargo das entidades, titulares ou concesionarias, que prestasen os seus servizos, salvo na parte en que deban de contribuí-los propietarios segundo a regulamentación daqueles. De todas formas, e dado que a implantación de redes de telecomunicacións é unha actividade realizada na actualidade por operadores privados e non suxeita a ningún tipo de planificación, é interesante que os promotores das novas urbanizacións contacten cos operadores de telecomunicacións para desta forma realizaren unha infraestructura que responda non só as necesidades do sector, senón tamén ós intereses dos ditos operadores, o cal evitará molestas aperturas de gabias no futuro.

Outra cuestión que lles preocupa especialmente ós concellos é a posibilidade de establecer un dimensionamento mínimo ou estándar das

canalizacións que van alberga-los cables de telecomunicacións. A Administración local pretende posuír unha infraestrutura civil de telecomunicacións suficiente para facerlle fronte a necesidades presentes e futuras e evita-los prexuízos derivados da utilización irracional do dominio público.

Entende o profesor que toda a rede subministradora de servicios debe ter unha dimensión suficiente como para poder responder a curto prazo á demanda que a xerou, así como facer fronte a necesidades futuras. É lóxico que no despregamento de redes de telecomunicacións no solo urbano, onde xa existe unha infraestrutura mínima deste tipo de redes, a posibilidade de esixir uha dimensión da rede que se atope máis limitada. É no solo urbanizable, no caso de novas urbanizacións, onde esta posibilidade cobra maior interese. Os usos e volumetrías previstos na correspondente norma de planeamento servirán de base para idea-la dimensión mínima e as características que deberá cumpri-la rede de telecomunicacións para responder ás necesidades do sector, e que deberá plasmarse no correspondente proxecto de urbanización. Se esta posibilidade se predica para as redes eléctricas, non se ve o inconveniente para que a mesma técnica sexa aplicada para o caso das redes de telecomunicacións.

Neste sentido, a información derivada do informe do artigo 44.3 sobre as necesidades de redes de telecomunicacións, unha vez que existan suficientes medios no Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía para que este teña un contido mínimo, será capital para que o concello afronte con coñecemento de causa as necesidades en redes de telecomunicacións das novas urbanizacións.

Unha técnica máis específica para regula-la implantación de redes de telecomunicacións sería mediante un plan especial de ordenación. Trátase dun instrumento que desenvolva ou complemente as determinacións do PXOU e ten como finalidade a solución dun problema específico dentro de ámbito municipal.

Ó tratarse dun sector liberalizado, o das telecomunicacións, sobre o que a Administración non ten potestade planificadora, non é de estrañar que a Administración local acudira á técnica das ordenanzas para regula-lo despregamento desordenado das redes de telecomunicacións.

Tamén debemos destacar, ó regular unha cuestión que ten incidencia directa na instalación de cables, as chamadas ordenanzas ou regulamentos de obras e instalacións na vía pública, máis coñecidas como de calas e canalizacións. Estas normas tratan de regula-las actividades das empresas de servicios, e en concreto as obras que se vaian executar. Estas ordenanzas poden conter extremos tan importantes coma a esixencia ás empresas subministradoras dun programa de actuacións no dominio público ou a prohibición de apertura de gabias nunha mesma rúa durante un período de tempo.

Comezou a tarde co relatorio do avogado e asociado do despacho de Cremades & Calvo Sotelo, **Santiago Rodríguez Bajón**, en substitución do profesor Javier García Cremades (quen non puido asistir a estas xornadas por motivos de traballo), sobre «as redes de cable nos municipios. Equilíbrios e problemas prácticos». Falou, asemade, sobre a sentenza do Tribunal Supremo do 24 de xaneiro de 2000.

Tivo lugar máis tarde unha mesa redonda sobre as cuestións tratadas nesta primeira xornada, na que participaron como relatores Ángel Lobo Rodrigo e Santiago Rodríguez Bajón, e foi o moderador Juan Miguel de la Cuétara Martínez. Tratáronse, nesta mesa redonda, temas de grande transcendencia e que se atopan no día a día da sociedade, como é o importante tema da saúde e as antenas móbiles.

O segundo día comezou coa exposición do secretario xeral do Concello de Vigo e técnico en urbanismo, **Javier García Martínez**, co relatorio sobre «utilización do dominio público local polos operadores dos servizos de telecomunicacións».

- O dereito xenérico dos operadores de telecomunicacións a ocupa-lo dominio público e a autorización para a ocupación concreta de determinados bens:

A Lei 11/1998, do 24 de abril, xeral de telecomunicacións, recoñécelles ós operadores de telecomunicacións os dereitos á ocupación do dominio público, a ser beneficiarios da expropiación forzosa e ó establecemento no seu favor de servidumes e limitacións á propiedade.

Respecto da ocupación do dominio público, a lei recoñece o dereito da ocupación do dominio público en beneficio dos operadores que vaian instalar redes públicas de telecomunicacións, isto é, redes que se vaian utilizar, en todo ou en parte, para a prestación de servizos de telecomunicacións dispoñibles ó público¹¹.

As previsións da Lei xeral de telecomunicacións neste punto foron desenvolvidas polo Real decreto 1736/1998, do 31 de xullo, polo que se aproba o regulamento polo que se desenvolve o título III da lei no relativo ó servizo universal de telecomunicacións, ás demais obrigas de servizo público e ás obrigas de carácter público na prestación de servizos e na explotación das redes de telecomunicacións. No seu artigo 44 establece que os operadores habilitados para a instalación de redes públicas de telecomunicacións poderían solicita-lo recoñecemento xenérico do dereito de ocupación da propiedade pública na medida en que a dita ocupación resulte necesaria para a instalación da rede pública de telecomunicacións

¹¹ Vid artigo 43 da Lei xeral de telecomunicacións.

de que se trate, de acordo co proxecto técnico que acompañará a súa solicitude. O recoñecemento do dereito xenérico de ocupación do dominio haberá de incorporarse á licenza individual outorgada.

Os operadores que teñan recoñecido nas súas licencias para o establecemento e explotación de redes públicas de telecomunicacións un dereito xenérico á ocupación do dominio público, poderán solicitar da administración titular dos bens demaniais de que se trate a súa ocupación concreta, seguindo o procedemento do artigo 46 do regulamento.

Distínguese o recoñecemento dun dereito xenérico á ocupación da propiedade pública da autorización concreta para ocupar un espacio concreto do demanio. Por outra parte, os que contén con este dereito xenérico poderán solicitar e obter a autorización correspondente da administración titular para a ocupación da concreta porción do dominio público de que se trate. Dito doutro xeito, a normativa de telecomunicacións recoñece ó operador de telecomunicacións que o necesite e asuma obrigacións de servizo público o dereito a obterlo tipo xurídico que permita ocupar os bens, se ben para a ocupación concreta dun ben determinado deberá solicitar e obter a autorización da súa administración titular.

A limitación do dereito recoñecido pola administración das telecomunicacións a unhas facultades abstractas, que non garanta ó operador calquera ocupación que pretenda, ten desde a perspectiva da Administración local titular do dominio público, a vantaxe de que a ocupación concreta dun ben demanial sempre vai requirir a súa intervención como administración titular. Non sería posible a ocupación do ben demanial sen unha autorización específica, sen un título de ocupación do dominio outorgado pola administración titular do ben.

A pesar de que os bens afectados por este dereito de ocupación, recoñecido ós operadores de telecomunicacións, serán na súa maior parte as rúas e prazas das nosas cidades, o certo é que a Lei xeral de telecomunicacións omite calquera referencia á súa relación coa lexislación local, á que só se refire tanxencialmente, sen que se resolva adecuadamente a harmonización das determinacións de ámbalas lexislacións¹².

2 O dereito á ocupación do dominio público e a cualificación das telecomunicacións como servizo de interese xeral:

A Lei xeral de telecomunicacións opera un profundo cambio no réxime xurídico das telecomunicacións que ten como obxectivo a liberalización do sector e o conseguinte establecemento da plena competencia. As telecomunicacións deixan de ser servizos esenciais de titularidade estatal reservados ó sector público, como os configuraba a lexislación ante-

¹² Vid artigo 45 da Lei xeral de telecomunicacións.

rior, pasando a configurarse como servicios de interese xeral¹³. Cabería preguntarse se a nova concepción das telecomunicacións como servicio de interese xeral en réxime de competencia é compatible co recoñecemento do dereito á ocupación do dominio público a favor duns operadores, que habitualmente serán empresas privadas actuando en réxime de libre competencia, se ben sometidas á obtención dun título administrativo: a licenza individual.

Debemos recordar que o ordenamento xurídico recoñeceu como un dereito do concesionario de servicios públicos o de «utiliza-los bens de dominio público necesarios para o servicio».

Non obstante, a pesar da aparente contradición de recoñece-lo privilexio de utiliza-los bens demaniais a quen xa non presta un servicio público, o certo é que o novo concepto de servicio de interese xeral, xustifica igualmente o sacrificio da propiedade pública e privada. Ó entender de Chinchilla Marín o que xustifica o réxime de limitacións á propiedade privada ou pública establecido pola Lei xeral de telecomunicacións en beneficio dos operadores de telecomunicacións é o feito de que a instalación das redes públicas de telecomunicacións é un simple instrumento necesario para a prestación, en réxime de competencia, de servicios de interese xeral. O importante, ós efectos das limitacións á propiedade pública e privada a favor dos operadores, é a necesidade de prestar un servicio a tódolos consumidores que o demanden en todo o territorio nacional.

Por outra parte, tamén o Tribunal Supremo na sentenza do 24 de xaneiro de 2000, na que xulga a legalidade da ordenanza municipal de calas e canalizacións do concello das Palmas de Gran Canaria, parece considerar suficiente a concepción como servicio de interese xeral para lexítima-la ocupación do dominio público polos operadores.

Titulares do dereito xenérico á ocupación dos bens demaniais:

A Lei xeral de telecomunicacións nos seus artigos 43 e 44 atribúe o dereito da ocupación do dominio público, xunto co feito de ser beneficiario da expropiación e imposición de servidumes, ós titulares de licencias individuais para a instalación de redes de telecomunicacións ás que sexan esixibles obrigacións de servicio público, na medida en que para iso sexa necesaria a ocupación. O seus requisitos son:

1. Licenza individual¹⁴: O dereito á ocupación do dominio recoñé-

¹³ Vid artigo 2 da Lei xeral de telecomunicacións.

¹⁴ A Orde ministerial do 22 de setembro de 1998, pola que se establece o réxime aplicable ás licencias individuais para servicios e redes de telecomunicacións e as condicións que deben cumprirse polos seus titulares, determina qué categorías de licencias individuais poden comprende-lo dereito a ocupa-la propiedade pública.

cese soamente ós titulares de licencias individuais, e non ós titulares de autorizacións xerais.

2. Rede pública de telecomunicacións: O segundo requisito esixido pola Lei xeral de telecomunicacións para o recoñecemento do dereito de ocupación do dominio público é que se trate dunha rede pública de telecomunicacións. A diferenza entre unha rede pública de telecomunicacións e unha privada estriba en que mentres as primeiras se utilizan, total ou parcialmente, para a prestación de servizos de telecomunicacións dispoñibles ó público, as segundas utilízanse para a prestación de servizos non dispoñibles ó público.

3. Esixibilidade de obrigacións de servizo público: O terceiro requisito para o recoñecemento do dereito xenérico á ocupación do dominio é que se trate de operadores ós que lles sexan esixibles obrigacións de servizo público. O regulamento limitou este requisito a un compromiso do solicitante de aceptar as obrigacións de servizo público que lles sexan impostas; así o número de posibles operadores beneficiarios do dereito de ocupación demanial ampliouse notablemente.

4. Necesidade da ocupación para o establecemento da rede pública de telecomunicacións: O último dos requisitos é que a ocupación demanial sexa necesaria para o establecemento da rede pública de telecomunicacións de que se trate. Esta necesidade é unha necesidade relativa, é dicir, que pode darse anque existan outras redes públicas instaladas por outros operadores.

▮ Algunhas cuestións sobre o procedemento para o exercicio do dereito á ocupación do dominio público:

A Lei xeral de telecomunicacións prevé un dobre procedemento para o recoñecemento do dereito á ocupación do dominio público: Un para o recoñecemento do dereito xenérico que se incorporará ó texto da licenza individual que habilita ó operador de que se trate para a prestación dos servizos; o outro para autorizar a ocupación concreta dos bens demaniais de que se trate. Mentres o recoñecemento xenérico do dereito á ocupación do dominio público faino a Comisión de Mercado das Telecomunicacións (CMT), a autorización da ocupación concreta dos bens demaniais de que se trata outorgaraa a súa administración titular.

A lexislación sobre telecomunicacións diseña o procedemento de recoñecemento xenérico do dereito á ocupación do dominio público no artigo 44 do Regulamento de obrigacións de servizo público. Pola contra, respecto dos trámites do procedemento para autorizar a ocupación concreta dos bens públicos, as referencias contidas na lexislación sectorial son escasas e puntuais.

A resolución que recaía sobre a solicitude de autorización para a ocupación do dominio poderá ser expresa ou presunta. Neste último caso, o silencio administrativo será negativo de conformidade co disposto no artigo 43.2 da Lei 30/1992¹⁵.

• O título que habilita a ocupación concreta do dominio público local: licenzia ou concesión:

O artigo 45.a) da Lei xeral de telecomunicacións establece que as autorizacións de uso do dominio público local deberán outorgarse conforme ó disposto na lexislación de réxime local. No mesmo sentido pronúnciase o artigo 46.3 do Regulamento das obrigacións de servizo público. Á vista desta regulación legal, xorde a dúbida sobre se o título que habilita a ocupación concreta do dominio público é unha simple licenzia ou autorización ou se, pola contra, require dunha concesión demanial. Na doutrina pódense atopar pronunciamentos diversos.

Sinalar que a CMT precisou que a referencia a autorizacións de uso debe ser considerada nos seus propios termos. Estas autorizacións de uso non se outorgarán mediante concurso, senón de forma directa a tódolos operadores de telecomunicacións debidamente habilitados nos termos da citada normativa. Este réxime de utilización do dominio público impónse *ex lege* sobre a normativa de réxime local. A CMT buscou o apoio a esta postura na sentenza do Tribunal Supremo o 24 de xaneiro de 2000: «Os concellos titulares do dominio público solicitado non poderán denega-la autorización pertinente para a utilización que requira o establecemento ou a ampliación das instalacións do concesionario ou operador polo seu termo municipal utilizando o solo ou subsolo das súas rúas».

Esta consideración do título habilitante para a ocupación do dominio público local como unha licenzia ou autorización de uso especial presente desde a perspectiva das administracións públicas titulares do dominio vantaxes importante derivadas da dita natureza. A autorización ou licenzia outorgaráselles directamente ós operadores de telecomunicacións con dereito a ocupa-lo dominio público, correspondendo ó alcalde ou ó presidente da Deputación, segundo que a administración titular do dominio público sexa o concello ou a deputación.

Naturalmente, a construción das redes de telecomunicacións, ademais da autorización de ocupación do ben demanial que deberá ou-

¹⁵ Artigo 43.2 da Lei 30/1992, modificado pola Lei 4/1999: «Entenderanse desestimadas por silencio as solicitudes cunha estimación que tivera como consecuencia a transferencia ó solicitante ou a terceiras persoas de facultades relativas ó dominio público».

torga-la súa Administración local titular, está suxeita á previa licencia urbanística que deberá concede-lo concello correspondente. Loxicamente, se o concello tamén é o titular dos bens demaniais que se van a ocupar, ambas autorizacións, patrimonial e urbanística, poden ser outorgadas conxuntamente nunha única resolución.

- A competencia das administracións locais para impoñerlle límites e condicións á solicitude de ocupación concreta dun ben demanial formulada por un operador que teña recoñecido o dereito xenérico á ocupación dos bens de dominio público:

A regulación das condicións técnicas e xurídicas da utilización do dominio público revelouose como esencial dada a saturación e desorde ó que se chegou na implantación das redes de telecomunicacións, fundamentalmente no subsolo das rúas das nosas cidades. A necesidade desta regulación polos concellos veu xustificada polo feito de que, competencias tan netamente municipais coma as de ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas, a seguridade en lugares públicos ou o urbanismo vense afectados de modo decisivo pola permanente apertura de gabias nas rúas. Polo tanto, os concellos son competentes para regula-las incidencias derivadas da execución das obras de establecemento das redes polos distintos operadores.

Xustamente por estas razóns, tanto as directivas 90/388 e 96/19CE coma a Lei xeral de telecomunicacións recollen determinados motivos de interese xeral que permiten limita-lo acceso ás redes de telecomunicacións, incluso en detrimento da instauración da competencia. Tales motivos están taxativamente recollidos na lei e englobanse baixo a denominación de «requisitos esenciais», definidos no seu anexo.

En consecuencia, un concello ó decidi-la concreta solicitude de ocupación dun ben demanial formulada por un operador que conte cun dereito xenérico non poderá facelo con base en puras razóns de conveniencia. Só por razóns da protección dos intereses públicos, englobados baixo a denominación de requisitos esenciais, e respecto dos que sexan competentes para a súa protección as administracións locais, poderá o concello denegar unha solicitude de ocupación concreta dunha determinada zona ou tramo dun ben de dominio público. É evidente que do listado contido no anexo da lei só os aspectos urbanísticos e do medio natural poderán ser apreciados pola Administración local, por razón das súas competencias. A apreciación das restantes causas corresponderalle á Administración estatal.

Debe engadirse que no establecemento das condicións e requisitos que un concello pretenda protexe-los intereses públicos para os que é competente, deberá ter en conta que, ademais, tales condicións e requisitos deberán ser, en todo caso, transparentes e non discriminatorios.

A competencia dos concellos para a planificación e coordinación das obras de instalación de redes que teñen que executa-los operadores de telecomunicacións no dominio público viario municipal:

Por outro lado, a Administración local que pretenda acadar unha certa racionalización no proceso de implantación e construción de infraestructuras e redes de telecomunicacións, evitando ou ó menos minimizando no posible as molestias que as obras lles ocasionan ás persoas e á circulación dos vehículos, deberá utiliza-los instrumentos que lle confire o ordenamento xurídico: o planeamento urbanístico e as ordenanzas ou regulamentos municipais, xa que a lexislación de telecomunicacións non contén determinacións específicas sobre a programación polos concellos da actividade de instalación de redes de telecomunicación.

As posibilidades legais, que neste sentido teñen os concellos, pasan polo exercicio das competencias que teñen atribuídas pola lexislación vixente en materia de urbanismo e sobre o dominio público do que son titulares. Así como recoñeceu a sentenza do Tribunal Supremo do 24 de xaneiro de 2000, os concellos poden establecer no planeamento urbanístico condicións para as novas redes de telecomunicacións, e contemplar, en ordenanzas ou regulamentos relativos a obras e instalacións na vía pública, esixencias e requisitos para realiza-las correspondentes instalacións¹⁶.

Pola súa parte, a normativa de telecomunicacións en vigor permite que por medio dunha orde do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía se declare de uso compartido o dominio público viario de titularidade municipal. Este é indubidablemente un dos mecanismos máis eficaces para a consecución do fin de coordinación na execución das obras. Sen embargo, as competencias municipais limítanse á posta en marcha do proceso, solicitando a declaración de uso compartido para o viario público municipal, correspondendo a declaración propiamente dita ó Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía.

Entre as medidas que as ordenanzas municipais poden establecer co fin da planificación das obras, figura a obriga dos operadores de presentar un plan ou programa de actuación no termo municipal que permita fundamentalmente incorporar estas previsións ó planeamento urbanístico: plan xeral ou plans especiais que afecten ás infraestructuras da rede viaria. Xunto a esta planificación a longo prazo (catro anos) tamén será esixible unha concreta programación das obras que se pretendan executar no curto prazo –1 ou 2 anos– que permita coordina-las dos distintos

¹⁶ Unha mostra do modo de ordenar polos concellos a implantación das redes de telecomunicacións nas cidades a través destes instrumentos, son os concellos de Madrid e Barcelona.

operadores. Desde logo esta planificación vai permitir que a execución das obras polos operadores se concentre en ámbitos determinados e ó mesmo tempo, permitirá que as molestias se minimicen.

Temos que facer referencia ó distinto protagonismo que un concello pode ter respecto da execución das obras de canalización no viario público municipal. Por unha parte, poderá optar por deixarlles ós distintos operadores a execución das obras, así o concello outorgaría as autorizacións ou licencias precisas para a ocupación do viario público municipal. A través dos mecanismos de coordinación deberá garantirse a posibilidade de que os operadores interesados poidan executa-las obras de construción das súas infraestructuras. Xunto a esta posibilidade está a de que as obras sexan executadas polo propio concello, quen, como titular do dominio público afectado executa unhas infraestructuras que se incorporarán ó dominio público, e que posteriormente son utilizadas polos distintos operadores para o establecemento das súas redes. Neste caso, o concello pode limitarse, como administración titular do dominio, a executar tales infraestructuras, ou ben actuar coa intención de intervir no mercado das telecomunicacións establecendo e explotando unha rede de telecomunicacións.

¶ A declaración por orde ministerial da utilización compartida do dominio público viario municipal para a instalación de redes públicas de telecomunicacións:

Na práctica naceu como un dos mecanismos máis eficaces para coordina-la execución das obras na vía pública, a declaración por medio dunha orde ministerial de utilización compartida do dominio público viario municipal para os efectos da instalación das redes públicas. Os concellos poderán dirixir unha solicitude do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía para que declare de uso compartido o dominio público viario municipal. Esta declaración permitirá dar aplicación ó procedemento de uso compartido de infraestructuras que establece o artigo 49 do Regulamento de servizo público¹⁷.

¹⁷ Con base neste precepto e a petición das administracións correspondentes dictáronse, entre outras, as seguintes ordes ministeriais declarando a utilización compartida de diversos tramos de dominio público para os efectos da instalación de redes públicas de telecomunicacións:

¶ Orde do Ministerio de Fomento do 10 de marzo de 2000 (BOE do 22 de marzo de 2000) pola que se declara de utilización compartida todo o dominio público viario de Vitoria-Gasteiz, así como o dominio afecto ó complexo da Moncloa.

¶ Orde do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía do 7 de setembro de 2000 pola que se declara de utilización compartida ó dominio público municipal de Logroño, Vila-Real e Catarroja.

¶ Orde do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía do 12 de xaneiro de 2001 (BOE do

O artigo 49 do regulamento prevé a aprobación dunha orde ministerial que regule, con carácter xeral, os supostos nos que se poderá seguir o procedemento para o uso compartido de infraestruturas. A pesar de que esta orde aínda non foi dictada, os ministerios de Fomento e de Ciencia e Tecnoloxía, actualmente, viñeron adoptando estas resolucións, que resolven os problemas particulares dos concellos afectados. Estas disposicións concretas parten de recoñecer que un desenvolvemento desordenado das redes de telecomunicacións podería producir graves prexuízos de tipo ambiental e urbanístico, e proclaman como obxectivo evita-lo impacto negativo da instalación de múltiples redes a que conduce a liberalización na prestación de servizos e a explotación de redes de telecomunicacións levada a cabo pola Lei xeral de telecomunicacións, que implica a existencia dunha pluralidade de operadores que necesitan ocupa-lo dominio público para a instalación das súas redes.

O seguinte relator da tarde foi o subdirector xeral de Planificación e Fomento Tecnolóxico da Consellería de Industria e Comercio e enxeñeiro en telecomunicacións, **Ignacio Otero López**, que falou sobre «os concellos fronte ós campos electromagnéticos».

Na súa exposición tratou de aportar unha visión global sobre os aspectos relacionados coas emisións radioelétricas e a percepción social que existe sobre o seu posible impacto sobre a saúde das persoas e os mecanismos técnicos e administrativos postos en marcha para garanti-la seguridade dos cidadáns e o papel dos distintos axentes involucrados no proceso.

Aportou información sobre os máis importantes estudos, informes e recomendacións sanitarias sobre os campos electromagnéticos e da saúde. Asemade, describiu a nova normativa en vigor elaborada polo Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía e o Ministerio de Sanidade e Consumo, o seu alcance e aplicación e os procedementos técnicos e administrativos que garantirán o cumprimento dos niveis de referencia establecidos e de obrigado cumprimento.

Comezou dicindo que anque a enerxía electromagnética é emitida en forma de ondas polas fontes naturais e por numerosas fontes artificiais, nos últimos anos asistimos a un incremento sen precedentes, polo

20 de xaneiro de 2001) pola que se declara a utilización compartida do dominio público de titularidade dos municipios de Petrer, Benicarló, Camargo e Sevilla.

■ Orde do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía do 20 de marzo de 2001 (BOE do 4 de abril de 2001) que declara a utilización compartida do dominio público local de titularidade dos municipios de Haro, Sueca, Vinarós e Ribarroja de Turia, así como o dominio público viario de titularidade do municipio de Alfajar e do solo público de titularidade da autoridade portuaria da Coruña.

seu número e a súa diversidade, das fontes de emisión de campos electromagnéticos (CEM) entre os que destacan os servizos de telecomunicación como a radio, a televisión, os teléfonos móbiles, os radares, pero tamén se inclúen outros equipos como os fornos microondas, aparatos de diagnóstico en medicina ou de tipo industrial como as liñas eléctricas e transformadores. Todas estas tecnoloxías fóronse introducindo nos nosos fogares facilitando e enriquecendo a nosa vida, facendo posible ferramentas como os electrodomésticos ou a informática e que medios como o transporte aéreo sexan viables e máis seguros.

A crecente implantación de infraestruturas que utilizan os CEM suscitou a preocupación social polos posibles efectos sobre a saúde e a realización de estudos sobre estes. Sen embargo, a ameaza real do risco sanitario non é de todo coñecida, anque para determinados tipos de campos electromagnéticos e nos niveis detectados habitualmente podería ser desprezable ou nula. No mundo que nos toca vivir debemos convivir coa tecnoloxía e os riscos que ocasiona. Coñecendo ben os seus efectos, poderemos toma-las medidas necesarias para minimizalos e poder levar unha vida máis segura.

Comezou falando dos campos electromagnéticos, e dixo que as ondas electromagnéticas consisten en campos eléctricos e magnéticos oscilantes que se propagan á velocidade da luz e caracterízanse por:

- Frecuencia: é o número de oscilacións que pasan por un punto nun segundo.
- ▲ Lonxitude de onda: é a amplitude en múltiplos de cuantos de fotóns.

Debemos distinguir as radiacións non-ionizantes, entre as que se atopa a luz visible, das ionizantes, que son portadoras de alta enerxía. Fixo tamén referencia ós campos electromagnéticos utilizados nas telecomunicacións e xerados por liñas eléctricas, que pola súa frecuencia se denominan non-ionizantes.

Puxo despois algúns exemplos de instalacións tecnolóxicas típicas que utilizan os campos electromagnéticos, ou son fonte de emisión de campos electromagnéticos, que afectan a zonas espaciais moi diferentes, sectores de pequena dimensión en telecomunicacións e superficies alongadas no caso de liñas eléctricas: emisores de radiodifusión e televisión, telefonía móbil, servizo fixo, liñas eléctricas, electrodomésticos.

Falou despois dos estudos sobre os efectos. En maio de 1996, a Organización Mundial da Saúde (OMS) lanzou un proxecto internacional para avaliar os posibles efectos sanitarios e ambientais da exposición ós campos electromagnéticos ata 300 GHz, chamado proxecto CEM. O proxecto ten como obxectivos realizar, con autoridade e independencia, o exame de publicacións científicas e identificar e satisfacer as lagoas exis-

tentes nos coñecementos científicos mediante o establecemento de protocolos de investigación baseados en métodos compatibles e comparables no fomento de investigacións máis específicas que culminen nunha mellor avaliación do risco. Comprende as seguintes funcións:

- ▮ Analizar publicacións científicas sobre os efectos biolóxicos da exposición da CEM.
- ▮ Identificar aspectos insuficientemente coñecidos que requiran investigacións para mellora-la avaliación dos riscos.
- ▮ Promover un programa específico de investigacións de gran calidade sobre a CEM.
- ▮ Avaliar metodicamente os riscos sanitarios da exposición da CEM, unha vez que se ultimaran as investigacións aceptables sobre a CEM.
- ▮ Facilitar información sobre a percepción, comunicación e xestión dos riscos.
- ▮ Aconsellar a programas nacionais e institucionais.

Os resultados deste proxecto estanse publicando nunha serie de boletíns informativos que están dispoñibles na páxina web: www.who.int/peh-emf. Ningún estudio é concluínte en canto ós efectos dos CEM sobre a saúde, aunque se considera que dentro dos límites establecidos os efectos son desprezables ou nulos. Recoméndase, en calquera caso, a prudencia e o seguimento e fomento de investigacións máis específicas sobre o tema.

Analizou seguidamente o Real decreto 1066/2001, do 28 de setembro, polo que se aproba o regulamento que establece condicións de protección do dominio público radioeléctrico, restricións ás emisións radioelétricas e medidas de protección sanitaria fronte ás emisións radioelétricas, que nace cun dobre obxectivo: protexer determinadas instalacións das interferencias electromagnéticas e dar resposta á demanda social na determinación das medidas de protección sanitaria fronte ós CEM.

No primeiro caso, capítulo II, anexo I, establécense as condicións de protección do dominio público radioeléctrico a través das limitacións necesarias para protexe-las instalacións de:

- ▮ Comprobación técnica de emisións radioelétricas.
- ▮ Socorro e seguridade.
- ▮ Defensa nacional.
- ▮ Seguimento e control de satélites.
- ▮ Investigación espacial.

É no segundo caso, capítulo III, anexo II, onde se determinan as medidas de protección sanitaria e a avaliación de riscos por emisións radioelétricas. No anexo II determínanse os límites de exposición fixados.

No artigo 6 do capítulo III especificase o espacio onde deben aplicarse estes límites, zonas nas que poidan permanecer habitualmente as persoas e na exposición ás emisións dos equipos terminais, sen prexuízo do disposto noutras disposicións específicas no ámbito local. No artigo 7 determínase que en función da evidencia científica dispoñible e da información facilitada polo Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía, o Ministerio de Sanidade e Consumo, en coordinación coas comunidades autónomas, avaliará os riscos sanitarios potenciais da exposición ós CEM. Parece cumprirse así coa recomendación da Organización Mundial da Saúde en relación ó fomento da investigación científica sobre este tema.

As restriccións básicas establécense tendo en conta as variacións que poidan introducir as sensibilidades individuais e as condicións ambientais, así como a idade e o estado de saúde dos cidadáns. En determinadas situacións nas que a exposición está moi localizada, como ocorre cos teléfonos móbiles, debe aplicarse a restricción básica.

En canto ás obras de infraestruturas, dixo que anque segundo o artigo 149.1.21 da Constitución é o Estado quen desempeña en exclusividade as competencias en materia de telecomunicacións, é evidente que as infraestruturas de telecomunicación inciden directamente sobre o desenvolvemento territorial, sobre dominio público local, o urbanismo, sobre a ordenación do territorio, a saúde e o medio natural. Son poucas as referencias que se fan sobre as competencias das comunidades autónomas en telecomunicacións, pero en particular se recollan aquelas que desenvolven a radiodifusión e a televisión.

É no Decreto 80/2000, do 23 de marzo, polo que se regulan os plans e proxectos sectoriais de incidencia supramunicipal, que desenvolve a Lei 10/1995, do 23 de novembro, de ordenación do territorio de Galicia, onde se recolle a competencia autonómica de regula-la implantación de infraestruturas de interese público ou utilidade social cando a súa incidencia transcenda do termo municipal no que se localicen, pola súa magnitude, importancia ou especiais características, ou que se asenten sobre varios termos municipais. A implantación destas infraestruturas adaptarase ó medio no que se atopen e articularanse coas determinacións da planificación urbanística e territorial correspondente. É habitual atopar infraestruturas como a da rede eléctrica ou os parques de enerxía eólica encadrados no marco deste decreto.

É no aspecto das instalacións de radio onde cabería pensar que habería un encaixe neste decreto ó concorre-la particularidade de que as ondas radioeléctricas se propagan máis alá dos límites administrativos e que en moitos casos serven para dar servizo a máis dunha demarcación municipal.

En canto ó dominio público local, urbanismo, saúde e ambiente, é a

Administración local a que ten a competencia. As administracións locais poderían regula-la incidencia das telecomunicacións nestes aspectos:

- ▮ **Urbanismo e medio natural:** existe un impacto paisaxístico importante e incidencia no planeamento urbanístico. Aspectos como a utilización común de infraestructuras, a visibilidade desde a vía pública, a integración no medio deberían ser contemplados nas ordenanzas municipais para o efecto.

- ▮ **Dominio público local:** o artigo 43 da Lei xeral de telecomunicacións establece que os titulares de licencias individuais para a instalación e explotación de redes públicas de telecomunicacións se beneficiarán dos dereito de ocupación do dominio público. Este dereito deberá estar ligado á competencia da Administración local sobre o dominio local.

- ▮ **Licencias de obra:** o outorgamento das licencias de obra para o establecemento das infraestructuras correspóndelles ás administracións locais.

- ▮ **Fiscalidade:** trátase dun aspecto que hai que resolver. Mentres que Telefónica debe aportarlles ás arcas municipais o 1'9 % da facturación, aproximadamente, os demais operadores de telecomunicacións non están achegando nada.

Igual que xa se fixo por algúns municipios como Madrid, como está facendo agora o Concello de Vigo, cabe suxerirlles ás administracións locais para que no ámbito das súas competencias elaboren instrumentos de planeamento urbanístico e ordenanzas municipais nos que se definan as condicións urbanísticas e ambientais ás que deben suxeitarse as instalacións de telecomunicacións no seu ámbito territorial¹⁸.

As administracións locais como garantía do cumprimento da legalidade, ós operadores de telecomunicación que queren instalalas súas redes no termo municipal, poderáselles esixir a acreditación do cumprimento da normativa de telecomunicacións, en concreto, para a utilización do dominio público radioeléctrico, en concreto os requisitos previos e obrigacións do operador de telecomunicacións ante o Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía, que deberá autorizala instalación radioeléctrica, esixindo unha serie de requisitos.

En relación ás instalacións existentes, o Real decreto 1066/2001, do 28 de setembro, contempla que no prazo de 9 meses, desde a dita publicación, deberán remitirlle a certificación ó ministerio de conformidade cos límites establecidos. No caso de que non o cumpran, terán un prazo de tres meses máis para adecualas instalacións que non cumpran.

¹⁸ Así o fixeron para os municipios cataláns a entidade LOCALRET, ou para os municipios aragoneses a Federación Aragonesa de Municipios e Provincias.

O último relatorio destas xornadas correu a cargo do secretario xeral da Federación Galega de Municipios e Provincias, **José Manuel Piñeiro Amigo**, quen presentou unha ordenanza tipo para a instalación e funcionamento de instalacións de telefonía móbil, persoal e outros servizos de telecomunicacións e de difusión elaborada pola FEGAMP. Esta ordenanza tipo propón prohibi-la instalación de antenas de telefonía móbil en hospitais, centros de ensinanza e xeriátricos. Ademais, a ordenanza vai máis alá do decreto do Goberno (Real decreto 1066/2001, do 28 de setembro), que limita por distancias. Esta ordenanza pode baixarse da páxina web da FEGAMP: www.fegamp.es ou desde o propio portal do eido local no apartado da Federación: www.eidolocal.es.

A clausura destas xornadas estivo a cargo do director xeral de administración local, Alfonso Rueda de Valenzuela, quen agradeceu a presenza de tódolos asistentes e relatores presentes, ademais de agradecerlle á EGAP a posibilidade desta colaboración en temas de tanta importancia para a sociedade en xeral, e para os funcionarios da Administración local, en particular, xa que deben estar preparados para darlles respostas ós veciños que as soliciten. 