

---

---

# Revista JURIDICA

DE LA COMUNIDAD VALENCIANA  
Edita: Tirant lo Blanch

---

---

Dirigida por José Flors Maties

Publicación trimestral  
Nº 4/2002

| ARTÍCULOS   | Índice |
|---|--------|
| - Consideraciones constitucionales sobre la exclusión de los "frutos del árbol emponzoñado",<br><i>por Tomás Vives Antón</i> .....  | 5      |
| - La representación procesal en los recursos de apelación, extraordinario por infracción<br>procesal y de casación, <i>por M<sup>a</sup>. Ángeles Mompartler Carrasco</i> ..... | 21     |
| - Notas prácticas sobre la Ley Valenciana de Uniones de Hecho, <i>por Ana Victoria García-<br/>Granero Colomer</i> .....  | 37     |
| - Régimen jurídico-administrativo de las instalaciones de radiocomunicación en la Comunidad<br>Valenciana. <i>Por Gabriel Doménech Pascual</i> .....                            | 59     |
| - La infracción del deber de custodia de armas ¿Un supuesto de participación imprudente?,<br><i>por Idoia Olloquiegui Sucunza y Katy Vidales Rodríguez</i> .....                | 81     |
| - Jurisprudencia constitucional sobre inscripción de confesiones religiosas, <i>por Victoria<br/>Camarero Suárez</i> .....  | 95     |
| JURISPRUDENCIA  |        |
| - CIVIL, seleccionada por Purificación Martorell Zulueta .....  | 113    |
| - PENAL, seleccionada por Ángela Coquillat Vicente .....  | 217    |
| - CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, seleccionada por José Luis Martínez Morales .....   | 337    |
| - LABORAL, seleccionada por M <sup>a</sup> Mercedes Boronat Tormo .....   | 391    |
| DOCTRINA DE LA DGRN   |        |
| - Resoluciones seleccionadas por Juan Carlos Rubiales Moreno .....  | 441    |
| - Comentarios coordinados por Ramón Pascual Maiques .....   | 473    |
| CRÓNICA DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA   |        |
| - Por Lluís Aguiló i Lúcia .....  | 487    |
| ANEXO: STC 167/2002, DE 18 DE SEPTIEMBRE DE 2002 .....  | 493    |

# EL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LAS INSTALACIONES DE RADIOCOMUNICACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

**Gabriel Doménech Pascual**

Doctor en Derecho. Universidad Cardenal Herrera-CEU

## **SUMARIO:**

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA COMPETENCIA PARA ORDENAR LA IMPLANTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE RADIOCOMUNICACIÓN. 3. LA ORDENACIÓN ESTATAL. IV. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SANITARIA. A) Normativa aplicable. B) La regulación de los emplazamientos. C) El establecimiento de límites máximos de inmisión electromagnética. D) La obligación de minimizar el impacto visual y ambiental de las Instalaciones. E) Los controles administrativos previos de las Instalaciones. *a) El plan de implantación de la red en el término municipal. b) La licencia municipal de obras. c) La declaración de interés comunitario preceptiva para emplazar instalaciones en suelo no urbanizable. d) La licencia de actividades calificadas.* V. CONSIDERACIÓN FINAL.

## 1. INTRODUCCIÓN

La construcción y el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación está suscitando en la práctica numerosos problemas. Sin duda ha influido en esta situación el hecho de que el despliegue de las mismas por el territorio español se haya producido incumpliendo sistemáticamente el ordenamiento jurídico. El premio para las primeras en llegar a meta era demasiado suculento como para que las empresas de telecomunicaciones esperasen escrupulosamente a que las Administraciones públicas, especialmente las municipales, verificasen la legalidad de los correspondientes proyectos. Había que extender la cobertura cuanto antes para ganar clientes y ocupar una posición fuerte en un mercado de muy rápida expansión. Además, «desde el Ministerio de Fomento se presionaba para ofrecer el servicio lo antes posible»<sup>1</sup>.

A ello se añade la circunstancia de que en tiempos recientes haya surgido una gran preocupación social acerca de los perjuicios que los campos electromagnéticos generados por estas y otras instalaciones pueden causar a la salud humana. Los científicos comenzaron a estudiar en la década de 1970 los efectos que la exposición a estos campos podía tener sobre la salud. Dichos efectos se clasifican en térmicos y atérmicos. Los primeros «han sido ampliamente estudiados y se comprenden en su totalidad. Están causados por el calentamiento del cuerpo cuando se sitúa en el campo de radiación directa. La mayoría de las moléculas biológicas absorben energía procedente de campos magnéticos intermitentes, que la convierten en energía cinética, y empiezan a oscilar. Esta oscilación produce calor y un aumento de la temperatura corporal»<sup>2</sup>. Está probado que los campos cuya intensidad rebasa determinados niveles ocasionan efectos térmicos perjudiciales para la salud. En cambio, existe una relativa incertidumbre acerca de los atérmicos. Algunos científicos afirman que incluso los campos de muy reducida intensidad, que no producen un aumento de la temperatura corporal, pueden causar efectos nocivos v. gr., cancerígenos, pero el sector mayoritario y más prestigioso de la comunidad científica considera que no está acreditada dicha posibilidad. Un Dictamen del Comité de las Regiones de la Unión Europea resume el estado de la cuestión señalando que «se han publicado los hallazgos de numerosos estudios, de los cuales sólo unos pocos demuestran algunos efectos de escasa importancia sobre las células. Se han realizado otros estudios similares o idénticos, que no demuestran ningún efecto». «No existe un mecanismo obvio mediante el cual se produzcan efectos biológicos no térmicos y, por consiguiente, todos los datos disponibles son indirectos. Se considera muy difícil investigar los efectos no térmicos, e incluso más difícil evaluar los estudios epidemiológicos, ya que aparecen numerosos factores de distorsión»<sup>3</sup>.

Esta incertidumbre, la importancia de los intereses implicados (la salud, el paisaje urbano y rural, la libertad de empresa, la calidad del servicio de telecomunicaciones, el beneficio económico de los operadores) y el espectacular y visible despliegue de las estaciones de telefonía móvil han alimentado una viva polémica reflejada ampliamente en los medios de

<sup>1</sup> Véase *El País* de 13 de enero de 2002.

<sup>2</sup> Apartado 2.9 del Dictamen del Comité de las Regiones sobre «Los efectos de las redes eléctricas de alta tensión» (DO C 393, de 13 de octubre de 1999).

<sup>3</sup> Dictamen del Comité de las Regiones citado en la nota anterior, aps. 2.12 y 2.13.

comunicación. La alarma social generada ha ejercido una gran presión sobre las Administraciones públicas, que se han visto abocadas a tomar decisiones en una situación de relativa incertidumbre que afectan a intereses dignos de la mayor protección. Decisiones de este tipo necesariamente han de ser polémicas.

Por último, debe notarse que hasta hace bien poco faltaba una normativa estatal o autonómica que regulase específicamente los principales cuestiones que plantean la construcción y el funcionamiento de aquellas instalaciones, lo cual producía una cierta desazón. De un lado, porque suponía trasladar a las Entidades locales la responsabilidad de solucionar algunos de esos problemas v. gr., fijar el límite máximo permitido de inmisiones electromagnéticas, a pesar de que resulta dudoso que aquéllas posean los conocimientos técnicos necesarios para ello y de que se corría el riesgo de que la diversidad de soluciones adoptadas en cada término municipal entorpeciese desproporcionadamente la implantación de las infraestructuras de radiocomunicación. De otro lado, la legislación vigente no siempre daba una respuesta adecuada a las necesidades generadas por el establecimiento de estas instalaciones, pues había sido pensada para ser aplicada a otro tipo de asuntos. Hoy podemos constatar que el Estado y algunas Comunidades Autónomas han dictado disposiciones legales y reglamentarias que regulan específicamente la materia<sup>4</sup>, pero las mismas siguen presentando abundantes puntos oscuros.

En este trabajo nos proponemos describir y poner en claro algunos aspectos problemáticos del régimen jurídico-administrativo de la construcción y funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación en la Comunidad Valenciana.

## **2. LA COMPETENCIA PARA ORDENAR LA IMPLANTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTALACIONES DE RADIOCOMUNICACIÓN**

El Estado es, obviamente, competente para ejercer diversas potestades en este ámbito. Los apartados 16.º y 23.º del artículo 149.1 de la Constitución le facultan para dictar normas básicas al objeto de proteger la salud y el medio ambiente de los posibles daños que a estos bienes puedan causar la construcción y el funcionamiento de estas instalaciones. Y el apartado 21.º de ese mismo artículo 149.1 le otorga en exclusiva la competencia sobre las telecomunicaciones y la radiocomunicación, por lo que al Estado corresponde no sólo ordenar legislativamente la materia, sino también ejecutar dicha legislación.

---

<sup>4</sup> Véanse la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las Instalaciones de Radiocomunicación en Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 78, de 10 de julio); la 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 (Boletín Oficial de Navarra de núm. 58, 13 de mayo); el Acuerdo de 30 de junio de 2000, por el que se aprueban unas Normas Territoriales Cautelares previas a la redacción del Plan Director Sectorial de Telecomunicaciones (Boletín Oficial de las Islas Baleares núm. 87, de 15 de julio); el Decreto catalán 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación (Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 3404, de 7 de junio); y el Decreto castellano-leonés 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 233, de 30 de noviembre).

Esta competencia exclusiva no impide que las Comunidades Autónomas y las Entidades locales puedan ordenar ciertos aspectos de las instalaciones de telecomunicación<sup>5</sup>. Según ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, varias Administraciones pueden ejercer diversas competencias sobre una misma realidad social o espacio físico siempre que concurren dos requisitos: que las competencias tengan distinto «objeto jurídico» y que el ejercicio de la competencia de cada una de ellas no «interfiera» ni «perturbe» el de las atribuidas a las restantes Administraciones<sup>6</sup>.

El «objeto» de aquella competencia estatal es asegurar la correcta prestación de los servicios de telecomunicaciones, en la medida en que los mismos afectan de manera muy relevante a la integración interterritorial, la unidad de la economía y la igualdad de todos los ciudadanos respecto de ciertas condiciones de vida<sup>7</sup>. Comunidades Autónomas y Entidades locales podrán ordenar, pues, la construcción y funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación con el objeto de proteger otros intereses públicos cuya gestión les encomienda el ordenamiento jurídico. Es claro que aquí se cumple este primer requisito.

La Comunidad Valenciana, de conformidad con la Constitución española, ha asumido en su Estatuto de Autonomía competencias para ordenar y gestionar intereses públicos, tales como la protección de la salud humana y del ambiente rural y urbano, que se pueden ver afectados de manera muy relevante por aquellas instalaciones: competencias exclusivas en urbanismo y vivienda (art. 31.9) e higiene (art. 31.11); y competencias de desarrollo legislativo de las bases estatales y ejecución en cuanto a la protección del medio ambiente (art. 32.6), sanidad interior (art. 38). Como veremos más adelante, las leyes dictadas en virtud de estos preceptos estatutarios otorgan a la *Generalitat* potestades relativas a la materia cuyo estudio nos ocupa.

Por lo que hace a los Municipios, el artículo 25.2 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que éstos ejercerán, «en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas», en determinadas materias, entre las cuales se mencionan la «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» (ap. d), «protección del medio ambiente» (ap. f) y «protección de la salubridad pública» (ap. h). Debe resaltarse que tales competencias deben ser no sólo de «simple gestión», de intervención singular, sino también normativas. La autonomía otorgada por la Constitución a los Municipios para gestionar sus intereses (arts. 137 y 140) implica que aquéllos pueden dictar ordenanzas para realizar esa gestión, pues autonomía significa principalmente el poder de darse a sí mismo un ordenamiento propio. Ciertamente, la Constitución no ha precisado las concretas competencias normativas que deben corresponderles en virtud de su autonomía, pero ello no significa que el legislador sea absolutamente libre para otorgárselas o negárselas. Según dice el Tribunal Constitucional, la Norma suprema garantiza «la preservación de la [autonomía local] en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar»<sup>8</sup>. El legislador no puede privar a las Entidades locales de competencias que les corresponden indiscutiblemente de acuerdo con la conciencia social vigente. Pues bien, es

<sup>5</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, «Competencia municipal para la ordenación del establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones», *Urbanismo y Edificación*, 4, 2001, *in toto*.

<sup>6</sup> STC 166/2000, de 15 de junio (FJ 3).

<sup>7</sup> En sentido similar, GONZÁLEZ GARCÍA, *ob. cit.* (nota 5), págs. 105 y 106.

<sup>8</sup> STC 32/1981, de 28 de julio (FJ 3).

evidente que el urbanismo y la llamada «policía de salubridad» han sido tradicionalmente, y deben seguir siendo, uno de los campos de actuación principales de las ordenanzas municipales. Como se ha señalado acertadamente, aquel artículo 25.2 concreta, de acuerdo con la conciencia social de nuestro tiempo, cuáles son las materias sobre las cuales necesariamente deben atribuirse a los Municipios competencias en virtud de su autonomía constitucionalmente garantizada<sup>9</sup>.

De hecho, la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana<sup>10</sup> (en adelante, LRAU) contempla expresamente varios instrumentos normativos a través de los cuales los Ayuntamientos pueden ordenar el emplazamiento y la construcción de las infraestructuras de radiocomunicación, en atención sobre todo al impacto visual y a la seguridad de las mismas. De un lado, cabría utilizar las «ordenanzas municipales de policía de la edificación», cuyo objeto es regular «los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones y, en general, aquellas condiciones de las obras de edificación que no sean definitorias de la edificabilidad o el destino del suelo», y que «también pueden regular, en términos compatibles con el planeamiento, las actividades susceptibles de autorización en cada inmueble...» (art. 15). De otro lado, existe la posibilidad de ordenar la materia en los planes urbanísticos, en los cuales puede disponerse «la obligatoriedad de ejecutar obras de adaptación al medio ambiente» (art. 95). Y en los planes generales, en los cuales deben delimitarse «uno o varios núcleos históricos tradicionales, donde la ordenación urbanística no permita la sustitución indiscriminada de edificios y exija que su conservación, implantación, reforma o renovación armonicen con la tipología histórica. Asimismo, en consonancia con las políticas de conservación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural, definidas por los órganos competentes, catalogará los bienes muebles y adoptará las medidas protectoras que, conforme a aquéllas resulten de interés» (17.3). Y también cabe utilizar los planes especiales que se establezcan para «proteger el paisaje o el medio rural» o «para la mejor conservación de los inmuebles de interés cultural o arquitectónico» (art. 12.E) y los de reforma interior dictados para «preservar el patrimonio arquitectónico de interés» (art. 12.D). Aquí debe tenerse en cuenta que los Ayuntamientos pueden acordar la suspensión del otorgamiento de licencias para construir instalaciones de radiocomunicación con el fin de estudiar la reforma de los instrumentos normativos mencionados y regular en ellos la materia (art. 57 LRAU). Como es sabido, numerosos Municipios han hecho uso de esta potestad.

La legislación sanitaria también atribuye a los Municipios competencias susceptibles de ejercerse respecto de las instalaciones de radiocomunicación. El artículo 42.3 de la Ley General de Sanidad<sup>11</sup> incluye entre las «responsabilidades mínimas» de los Ayuntamientos «en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios»: el «control sanitario del medio ambiente» (ap. a), el «control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones» (ap. b) y el «control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana» (ap. c). Por las razones antes expuestas, ha de entenderse que este precepto otorga potestades no sólo de intervención singular, sino también de regulación reglamentaria.

<sup>9</sup> Véase BLASCO DÍAZ, *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 56 y sigs. y 77 y sigs.

<sup>10</sup> Ley 6/1994, de 15 de noviembre (DOGV núm. 2394, de 24 de noviembre).

<sup>11</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril (BOE núm. 102, de 29 de abril).



Y la Ley valenciana de Actividades Calificadas<sup>12</sup> (en adelante, LAC) consagra también algunas competencias municipales susceptibles de ejercerse aquí. La duda que se suscita es si los Ayuntamientos pueden regular la materia mediante ordenanzas, pues la LAC guarda silencio al respecto. A nuestro entender, debe afirmarse dicha posibilidad al menos por dos razones. La primera es que el Reglamento estatal de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961<sup>13</sup> (en adelante, RAMINP) establece que «será competencia de los Ayuntamientos en esta materia la reglamentación en las Ordenanzas municipales de cuanto se refiere a los emplazamientos de estas actividades y a los demás requisitos exigidos que, sin contradecir lo dispuesto en este Reglamento, lo complementen o desarrollen» (art. 6.II). Y cabe considerar que este precepto reglamentario constituye una norma básica en virtud de los apartados 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> del artículo 149.1 CE que precisa cuál es el papel que constitucionalmente debe otorgarse a la autonomía local para ordenar el medio ambiente urbano<sup>14</sup>. En segundo lugar, la propia LAC presupone implícitamente aquella potestad normativa municipal, por ejemplo, cuando se refiere a la «Ordenanza de usos y actividades» (art. 7.2).

Ya hemos visto que el ejercicio de todas estas competencias autonómicas y municipales no puede «interferir» ni «perturbar» la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones. Para deslindar entre el ejercicio lícito de las mismas y el que perturba o interfiere la ordenación estatal de la materia, el Tribunal Supremo ha utilizado el criterio de la proporcionalidad. Como es sabido, en virtud del mismo las actuaciones de los poderes públicos deben ser: *útiles*, es decir, adecuadas para satisfacer un fin legítimo; *necesarias*, esto es, las menos restrictivas de todas las útiles; y *ponderadas*, de manera que los beneficios de la medida superen a sus costes.

Este criterio se consagra en la Sentencia de 24 de enero de 2000 (Ar. 331) —que confirma la validez de varios preceptos de una ordenanza que establecían las condiciones técnicas y jurídicas relativas a la ocupación del dominio público municipal necesaria para la explotación de servicios de telecomunicación— y se reitera en la de 18 de junio de 2001 (Ar. 8744), de sobresaliente interés para nuestro trabajo por cuanto confirma en casación la validez de la Ordenanza de instalación de antenas del Ayuntamiento de Barcelona: «La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales». Ahora bien, «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 ... traducirse ... en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones, ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas». «Por ello puede resultar útil ... 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».

<sup>12</sup> Ley 3/1989, de 2 de mayo (DOGV núm. 1057, de 4 de mayo).

<sup>13</sup> Aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre (BOE núm. 292, de 7 de diciembre).

<sup>14</sup> DOMPER FERRANDO, «Las actividades clasificadas», *Derecho del medio ambiente y Administración local*, coord. Esteve Pardo, Civitas, Madrid, 1996, pág. 117.

### 3. LA ORDENACIÓN ESTATAL

Las reglas sustantivas establecidas por el Estado a las que deben ajustarse la ubicación, la construcción y el funcionamiento de estas instalaciones se contienen fundamentalmente en la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel), y en sus disposiciones de desarrollo. La finalidad de todas estas reglas es, principalmente, asegurar el correcto funcionamiento de las telecomunicaciones —v. gr., evitar las perturbaciones a servicios previamente autorizados—, aunque algunas de ellas se dirigen a proteger la salud humana.

Especial importancia tiene respecto de este último punto lo dispuesto en el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas<sup>15</sup> (en adelante, RCEM). Estas medidas se dictan al amparo de varios preceptos de la Ley General de Sanidad<sup>16</sup> y del artículo 62.1 de la LGTel, que dispone que «el Gobierno desarrollará reglamentariamente las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico» y que en el correspondiente Reglamento «se regulará ... el procedimiento de determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerables y que no supongan un peligro para la salud pública». Las medidas son básicamente dos. Ambas restringen la licitud de las inmisiones electromagnéticas que pueden generar las instalaciones radioeléctricas de radiocomunicación. Éstas habrán de ubicarse, construirse y funcionar de manera que las dos restricciones sean respetadas.

La primera consiste en la prohibición categórica de que, en las zonas donde puedan permanecer habitualmente las personas, los campos electromagnéticos producidos por aquellas instalaciones superen los límites establecidos en el Anexo II del RCEM (art. 6.II). Estos límites transcriben literalmente los establecidos en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea 1999/519, de 12 de julio, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos (de 0 Hz a 300 GHz)<sup>17</sup>, que, a su vez, asume los niveles propuestos en las Directrices para limitar la exposición a campos eléctricos, magnéticos y electrosmagnéticos de tiempo variable (hasta 300 GHz) aprobadas por la *International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection* (en adelante, ICNIRP) en 1998<sup>18</sup>.

La ICNIRP es una organización no gubernamental de gran prestigio científico<sup>19</sup> que colabora con la Organización Mundial de la Salud en el desarrollo del todavía no concluido Proyecto Internacional EFM (*Electromagnetic Fields*) al objeto de evaluar los efectos sanitarios y ambientales de la exposición a los campos electromagnéticos<sup>20</sup>.

Las Directrices exponen con detalle cómo se han determinado esos niveles que se recomienda no rebasar. Sólo se han utilizado como base los efectos comprobados que esos campos producen sobre la salud. «No se considera comprobado que el cáncer sea uno de los efectos de la exposición a largo plazo a los campos electromagnéticos, por lo que estas Directrices se basan en los efectos para la salud inmediatos y a corto plazo ... En el caso de los efectos potenciales a largo plazo, como el incremento del riesgo de cáncer, la ICNIRP estima

<sup>15</sup> Aprobado por el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre (BOE núm. 234, de 29 de septiembre).

<sup>16</sup> Arts. 18, 19, 24 y 40 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

<sup>17</sup> DO L 199, de 30 de julio de 1999.

<sup>18</sup> *Guidelines for limiting exposure to time-varying electric, magnetic and electromagnetic fields (up to 300 GHz)*, publicadas en *Health Physics*, 74 (4), 1998, págs. 494-522 (véanse en <http://www.icnirp.de/>).

<sup>19</sup> Sobre esta organización, véase <http://www.icnirp.de/>.

<sup>20</sup> Véase <http://www.who.int/peh-erhf/>.



que los datos disponibles son insuficientes para proporcionar una base al objeto de fijar restricciones a la exposición, a pesar de que la investigación epidemiológica ha suministrado sugestivas pero no convincentes pruebas de una asociación entre posibles efectos carcinógenos y la exposición a niveles de densidades de flujo magnético de 50/60 Hz sustancialmente más bajos que los recomendados en estas Directrices».

Sin embargo, las Directrices no desprecian totalmente los efectos atérmicos de los campos electromagnéticos, pues las restricciones básicas propuestas resultan de dividir por un factor de seguridad los niveles de exposición a partir de los cuales hay que esperar efectos nocivos para la salud. Ese factor es de cincuenta para la exposición del público en general y de diez para la exposición por razón del trabajo. Por lo demás, se señala que el cumplimiento de las Directrices no excluye eventuales interferencias o efectos no deseados sobre prótesis metálicas, marcapasos y otros implantes médicos.

Podemos afirmar que los niveles de exposición recomendados por la ICNIRP y asumidos por la citada Recomendación Europea, el RCEM y los ordenamientos jurídicos de países como, por ejemplo, Alemania<sup>21</sup>, reflejan la opinión del sector mayoritario y más acreditado de la comunidad científica en el sentido de que el respeto de tales niveles garantiza la protección de la salud humana. Según dice el civilista Ricardo de Angel Yáguez, tales niveles reflejarían el «estado de la ciencia», de manera que constituirían el criterio con arreglo al cual habría de juzgarse jurídicamente la inocuidad o nocividad de las inmisiones electromagnéticas<sup>22</sup>.

La segunda medida consiste en que los titulares de las instalaciones están obligados también a «minimizar los niveles de exposición del público en general a las emisiones radioeléctricas con origen tanto en éstas como, en su caso, en los terminales asociados a las mismas, manteniendo una adecuada calidad del servicio» (art. 8.7.a RCEM); «de manera particular, la ubicación, características y condiciones de funcionamiento de las estaciones radioeléctricas debe minimizar, en la mayor medida posible, los niveles de emisión sobre espacios sensibles, tales como escuelas, centros de salud, hospitales o parques públicos» (art. 8.7.d RCEM).

Para asegurar el respeto de estas y otras reglas, se establecen diversas garantías<sup>23</sup>. De un lado, se imponen a los titulares de licencias individuales tipo B2 y C2 algunas obligaciones: señalar y vallar las zonas en las que pudieran superarse los valores límites para impedir que el personal no profesional acceda a las mismas (art. 8.2 RCEM); «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 ... durante el año anterior» (art. 9.3 RCEM); que las instalaciones sean realizadas por instaladores de telecomunicación inscritos en el Registro de Instaladores de Telecomunicación (art. 9.2 RCEM).

<sup>21</sup> *Sechszwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über elektromagnetische Felder – 26. BImSchV)* de 16 de diciembre de 1996.

<sup>22</sup> DE ÁNGEL YAGÜEZ, «De nuevo sobre la responsabilidad por inmisiones electromagnéticas: el "Estado de la Ciencia" como solución jurídica». *La nueva regulación eléctrica. VII Jornadas jurídicas del sector eléctrico*, Civitas, Madrid, 2002, págs. 379 y sigs.

<sup>23</sup> Aquí ha de tenerse en cuenta también 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 (BOE núm. 11, de 12 de enero).

De otro lado, se dispone que la Administración ha de controlar *a priori* y *a posteriori* el cumplimiento de los requisitos de instalación y funcionamiento de las estaciones de radiocomunicación. En efecto, la instalación de las mismas debe ser autorizada (art. 8 RCEM) y la utilización efectiva del dominio público radioeléctrico requiere la previa «inspección o reconocimiento satisfactorio de las instalaciones por los servicios técnicos del Ministerio de Ciencia y Tecnología» (art. 9 RCEM). Una vez en funcionamiento las instalaciones, han de realizarse inspecciones, elaborarse y publicarse un informe relativo a la exposición a emisiones radioeléctricas (art. 9.3 RCEM) y evaluarse «los riesgos sanitarios potenciales de la exposición del público en general a las emisiones radioeléctricas», «con el fin de aplicar medidas para controlar, reducir o evitar esta exposición» (art. 7 RCEM).

#### 4. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SANITARIA

##### A) Normativa aplicable

Parece claro que a las instalaciones de radiocomunicación les son aplicables la normativa urbanística y la de actividades calificadas.

El artículo 2.2 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana<sup>24</sup> (en adelante, LRAU) establece que «las potestades urbanísticas y, en particular, la de planeamiento se ejercerán con el fin de asegurar un entorno ambiental, rural o urbano, adecuado al desarrollo de la persona, cuya calidad de vida y su derecho a disfrutar de una vivienda digna, así como de los espacios y construcciones constitutivos del patrimonio cultural colectivo, determinarán todas las decisiones públicas respecto a la utilización de los terrenos y las características de las construcciones». De acuerdo con este precepto, está justificado que las Administraciones públicas valencianas titulares de potestades urbanísticas las ejerzan para ordenar y controlar el establecimiento y funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación. En primer lugar, porque éstas generan campos electromagnéticos que pueden eventualmente perjudicar las condiciones ambientales adecuadas para el desarrollo de una vida saludable. En segundo lugar, porque algunas de esas instalaciones pueden poner en peligro la seguridad de los edificios. Por último, las mismas pueden tener un impacto visual muy negativo sobre el paisaje, urbano o rural, llegando a deteriorar el patrimonio cultural colectivo. La LRAU otorga dichas potestades a la *Generalitat* y a los Municipios. A éstos últimos corresponden, «además de las competencias urbanísticas que la ley les atribuya, las que no estén expresamente atribuidas a la *Generalitat*» (art. 3).

Por otro lado, el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación es susceptible de calificarse insalubre y peligroso. En efecto, aunque en el Nomenclátor de desarrollo de la LAC no aparecen tales instalaciones, sino únicamente las de «radiodifusión y televisión», a las que se considera molestas<sup>25</sup>, la calificación de una actividad debe hacerse con arreglo a los criterios establecidos en la normativa estatal, con independencia de que estén incluidas o no en el citado Nomenclátor, que no tiene carácter taxativo (art. 1 LAC).

De acuerdo con el artículo 3 del RAMINP, han de calificarse como: *molestas*, las «actividades que constituyan una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los

<sup>24</sup> Ley 6/1994, de 15 de noviembre (DOGV núm. 2394, de 24 de noviembre).

<sup>25</sup> Véase el ap. 964 del Nomenclátor de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por el Decreto 54/1990, de 26 de marzo.

humo, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen»; *insalubres*, «las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana»; *nocivas*, «las que, por las mismas causas, puedan ocasionar daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola»; y *peligrosas*, «las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar productos susceptibles de originar riesgos graves por explotaciones, combustiones, radiaciones u otros de análoga naturaleza».

En principio, no parece que el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación resulte molesto o nocivo, aunque habrá que estar al caso concreto, pues algunas de ellas pueden producir ruidos incómodos<sup>26</sup>. De todas maneras, cabe considerar que se trata de una actividad insalubre y peligrosa, pues se ha constatado que los campos electromagnéticos generados por tales instalaciones superan en su alrededor más inmediato los límites establecidos en el RCEM, lo que supone un riesgo para la salud de las personas que permanezcan habitualmente en dicho lugar. La jurisprudencia, sin embargo, todavía no se ha pronunciado rotundamente al respecto. Veamos algunas muestras.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 16 de octubre de 1998 (Ar. 4019) afirma apodícticamente que el funcionamiento de una estación de telefonía móvil no requiere licencia municipal de actividad, bastando a tal efecto la licencia estatal de telecomunicaciones.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 3 de diciembre de 1999 (Ar. 4706) considera que el funcionamiento de cierta planta de pretatamiento de aguas no es una actividad peligrosa a efectos de lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, pues «del hecho de propagación de ondas electromagnéticas por la urbanización tampoco puede estimarse que constituye peligro para sus habitantes al no estar científicamente probada dicha circunstancia y no poder, en cualquier caso, imputarse con exclusividad su existencia a los dos transformadores de la estación».

En cambio, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de septiembre de 1999 (El Derecho 46130) desestima el recurso interpuesto contra una orden de «clausura de la actividad de antena de telefonía móvil ubicada en los depósitos de agua del Canal de Isabel II» fundamentada en la falta de licencia de actividades clasificadas.

Y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 de octubre de 2001 (Ar. 1360), para denegar la suspensión de una orden municipal de clausura y precintado de varias estaciones de telefonía móvil, afirma la aplicabilidad de la Ley castellano-leonesa de Actividades Clasificadas, «al ser [dichas estaciones] "susceptibles" de producir "riesgo para las personas"». Así las cosas, no procede dicha medida cautelar «respecto de una actividad "susceptible" de producir riesgos para las personas que se realiza sin las correspondientes licencias».

## **B) La regulación de los emplazamientos**

La libertad de los operadores para elegir dónde emplazar sus instalaciones puede ser restringida por razón del impacto visual de éstas.

<sup>26</sup> Véase la STSJ del País Vasco de 16 de enero de 2001 (Ar. 456).

Las restricciones pueden haber sido establecidas por normas dictadas sin consideración específica a las instalaciones de radiocomunicación, lo cual no impide en principio su aplicación a estos supuestos. Así, por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias<sup>27</sup> ha considerado legal la denegación de una licencia de obra menor solicitada para construir una estación base de telefonía móvil en un edificio de San Bartolomé de Tirajana, debido a que el Plan General prohibía cualquier tipo de construcción en las azoteas, aparte de los elementos puramente decorativos. En principio, esta decisión resulta aceptable. Dicha prohibición puede resultar justificada en determinados cascos urbanos de reducido tamaño y alto valor estético. No obstante, una prohibición absoluta semejante podría llegar a ser ilegal. Tal ocurriría, por ejemplo, si se acreditara que la construcción en las azoteas constituye el único medio técnicamente factible de asegurar la prestación del servicio de telecomunicaciones en el correspondiente Municipio, y la finalidad pretendida por la prohibición evitar el impacto visual de la instalación pudiese ser sustancialmente alcanzada a través de otras medidas menos restrictivas como, por ejemplo, la mimetización de las instalaciones. En estas circunstancias, aquella prohibición sería desproporcionada.

La aplicación a las instalaciones de radiocomunicación de una normativa pensada para otros tipos de construcciones o usos puede suscitar algunas dudas. Por ejemplo, una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria afirma, a mayor abundamiento, que no cabe construir una estación de telefonía móvil en suelo urbano de uso residencial, pues el planeamiento municipal no contemplaba expresamente dicho uso entre los tolerados en esa zona, «sin que a esta consideración sea óbice el hecho de que el uso propuesto y las instalaciones que lo permiten sean innovadores y por tanto de imprevisible consignación en el momento de dictarse las normas, ya que el régimen de usos se basa en la permisón de unos y en la correlativa exclusión de todos los demás, incluidos los futuros, sin que quepa interpretar que cualquier eventual y futuro uso que la técnica consagre pudiera estar permitido por el simple hecho de su natural falta de contemplación en las normas»<sup>28</sup>. Esta doctrina nos parece inaceptable. Como la propia Sentencia reconoce, el planeamiento urbanístico dictado en su día no contemplaba entre los usos permitidos o prohibidos en suelo urbano residencial el establecimiento de estaciones de telefonía móvil, sencillamente, porque esta tecnología todavía no había aparecido. El planeamiento no permitía dicho uso, pero tampoco lo prohibía. Resulta inadmisibles entender que el Municipio había querido prohibir algo que no sabía que existía. Aquí cabe constatar la existencia de una laguna, para cuya integración esto es, para juzgar la licitud de aquel uso hay que acudir a los principios generales del ordenamiento jurídico y examinar cuál es su incidencia en el caso concreto. Pues bien, nos atrevemos a decir que en la mayoría de los casos entender absolutamente prohibido dicho uso resultaría desproporcionado. Ello supondría, por ejemplo, dejar sin cobertura a la ciudad de Valencia. Interpretada de esta manera, la normativa municipal perturbaría gravemente la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones. Esta interpretación debe rechazarse en virtud del principio de interpretación de las normas conforme con la Constitución.

Hay Ayuntamientos que han regulado específicamente las instalaciones de radiocomunicación y restringido también el emplazamiento de las mismas por razón de su impacto visual. En algún

<sup>27</sup> STSJ de Canarias de 4 de enero de 2000 (El Derecho 15816).

<sup>28</sup> STSJ de Cantabria de 17 de julio de 1998 (El Derecho 26248).

caso se prohíbe ubicarlas en los cascos urbanos. Ya hemos apuntado que esta prohibición puede estar justificada cuando los cascos tengan un tamaño relativamente reducido —de manera que resulte técnicamente viable cumplirla— y un cierto valor estético que merezca ser preservado. En cambio, difícilmente resultará proporcionada en el caso de los grandes núcleos de población. Como advierte la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante, CMT), «en los núcleos urbanos generales de las ciudades (integrados por áreas residenciales e industriales), constituidos por edificaciones de varias plantas, con estilos arquitectónicos que se caracterizan por un prioritario valor funcional, es difícil estimar concurrente 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, que no son frecuentes en las áreas descritas»<sup>29</sup>. Además, esta prohibición tiene inconvenientes para la protección de la salud, como veremos más adelante.

Algunas ordenanzas establecen que se denegará la autorización para ubicar una instalación allí donde la misma produzca un impacto visual intolerable. Estas disposiciones vienen respaldadas por la legislación urbanística, que dispone que «las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto las [situadas] en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados»<sup>30</sup>; y que «en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo»<sup>31</sup>. A veces, las ordenanzas establecen cláusulas semejantes y precisan los lugares en los que está absoluta o limitadamente prohibido ubicar estaciones de radiocomunicación v. gr., v. gr., en edificios catalogados o situados en los entornos de protección de bienes de interés cultural<sup>32</sup>.

La vaguedad de los conceptos contenidos en esas disposiciones puede propiciar actuaciones municipales arbitrarias o desproporcionadas y generar una cierta inseguridad jurídica. No obstante, va de suyo que tales normas deben interpretarse y aplicarse equitativamente, valorando posibles alternativas —v. gr., técnicas de «mimetización» o adaptación al ambiente— menos costosas e igualmente efectivas que la prohibición del emplazamiento, así como los costes y beneficios de esta medida. Por otra parte, dado el carácter reglado de las licencias, los Tribunales pueden verificar si en el caso concreto concurren efectivamente aquellas circunstan-

<sup>29</sup> Contestación de 5 de julio de 2001 a la Consulta planteada por el Ayuntamiento de Carreño (Asturias) sobre la implantación de antenas de telefonía móvil en el Municipio y diversas cuestiones relacionadas con la ocupación del dominio público local. Los informes y decisiones de la CMT pueden consultarse en <http://www.cmt.es/cmt/decisiones/materia.htm>.

<sup>30</sup> Art. 73.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

<sup>31</sup> Art. 138.b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, el art. 6 de la Ordenanza de Alcoy de 22 de febrero de 2002 (BOP núm. 138, de 18 de junio).



cias que constituyen el presupuesto de la prohibición por razones paisajísticas<sup>33</sup>. Como ha dicho el Tribunal Supremo, aunque la ordenanza cuestionada utilice profusamente conceptos técnicos o jurídicos indeterminados para regular los requisitos de las instalaciones sujetas a autorización v. gr., «impacto desfavorable» o «niveles admisibles de impacto», éstos son susceptibles de concreción por la Administración y de control jurisdiccional<sup>34</sup>.

Algunas ordenanzas regulan la potestad municipal de obligar a los titulares de infraestructuras de telecomunicaciones a compartirlas. Como señala la CMT, «nada puede objetarse a que el Ayuntamiento, actuando sobre la base de las competencias que ostenta en materia de protección del medio ambiente y de ordenación urbanística y dando cumplimiento a los preceptos que le vinculan (de no autorizar obras que no se adapten al ambiente y de respetar las condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones), establezca la necesidad de compartición»<sup>35</sup>. En efecto, con el fin de proteger el paisaje, cabe restringir a un determinado número las estaciones emplazables en cierto espacio, en el cual un número mayor de operadores necesitan ubicar sus antenas para poder prestar la debida cobertura. Si no pudiera imponerse la compartición, el operador o los operadores que primero se hubieran establecido en dicha zona impedirían a los restantes prestar sus servicios.

Ahora bien, el ejercicio de esta potestad en el caso concreto debe respetar ciertas exigencias. Así, por ejemplo, ordenar la compartición sólo será proporcionado cuando el impacto visual o ambiental del compartimento no supere al de las instalaciones que se implantarían separadamente<sup>36</sup>. Y es que, como ha notado la CMT, «el número de personas que se sirve del servicio de telefonía móvil disponible al público en las áreas urbanas es más amplio y ... por tanto, la concentración de operadores en una estación base puede dar lugar a un aumento de la densidad de potencia que se concentre en las áreas que, próximas a las antenas, se encuentre en la dirección de radiación de las mismas». Por otro lado, dicha imposición «habrá de realizarse tras una previa valoración de los diferentes intereses concurrentes y de las soluciones alternativas con las que se cuenta, así como de las implicaciones que la misma supone para el despliegue de la red del operador. Es por ello que convendría que la adopción de tales medidas no se produjese de una forma aislada, sino en un contexto general de planificación de la instalación de estas infraestructuras. En este contexto, resultará útil [obligado, diríamos nosotros] recabar, del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de los operadores, los informes sobre necesidad de infraestructuras...»<sup>37</sup>.

También cabe limitar los emplazamientos por razones sanitarias. Aquí destaca el establecimiento de «distancias mínimas de seguridad»: los elementos radiantes de las instalaciones deben guardar como mínimo una determinada distancia respecto de ciertas zonas (suelo urbano, suelo residencial, centros escolares, etc.), distancia que suele ser muy superior a la que

<sup>33</sup> Véase la STSJ de Andalucía de 15 de marzo de 1999 (El Derecho 4069), que anula la denegación de una licencia de obras. En cambio, declaran la legalidad de la denegación por razones de impacto visual, la STSJ de Andalucía de 13 de diciembre de 2000 (Ar. 487/2001), las SSTSJ de Canarias de 28 de mayo de 1999 (Ar. 1326), 17 de junio de 1999 (Ar. 2454) y 10 de febrero de 2000 (El Derecho 26613), la STSJ de Cantabria de 17 de julio de 1998 (El Derecho 26248) y la STSJ de Castilla y León de 9 de enero de 1998 (Ar. 3545).

<sup>34</sup> STS de 18 de junio de 2001 (Ar. 8744).

<sup>35</sup> Contestación arriba citada (nota 29).

<sup>36</sup> Art. 4.B) de la Ordenanza de Santa Pola de 25 de enero de 2002 (BOP núm. 84, de 15 de abril).

<sup>37</sup> Contestación arriba citada (nota 29).



resultaría de aplicar los límites de inmisión electromagnética establecidos en el Anexo II del RCEM. La *utilidad, necesidad y ponderación* (es decir, la proporcionalidad) de estas medidas de protección sanitaria suscita serias dudas. Alejar las instalaciones de los cascos urbanos puede resultar inútil o incluso contraproducente, pues fuerza a aumentar la potencia de las emisiones con el fin de seguir garantizando la debida prestación del servicio, de manera que el nivel de inmisión electromagnética en dicho casco se mantiene constante, aumentando en las cercanías de la instalación. En segundo lugar, cabe pensar en otras alternativas que aseguren una protección equivalente o incluso superior con un menor coste: algunos expertos señalan que el aumento de la concentración de instalaciones en ámbitos urbanos permite, no sólo mejorar la calidad del servicio, sino reducir la potencia de emisión y, con ello, los niveles de inmisión electromagnética a la que están expuestas las personas. Por último, resulta muy dudoso que las ventajas derivadas del régimen de distancias aunque supongamos que no existen alternativas preferibles al mismo superen a sus inconvenientes. El beneficio producido por reducir un riesgo prácticamente insignificante no puede ser muy cuantioso, o no lo suficientemente como para justificar ciertos costes de la reducción —v. gr., derivados del traslado de las instalaciones lícitamente construidas antes de la entrada en vigor del régimen u ocasionados como consecuencia de una pérdida de calidad del servicio—. Y es que se ha comprobado que la absoluta mayoría de las instalaciones concernidas, aun sin respetar aquellas distancias, producen inmisiones electromagnéticas miles de veces inferiores a los niveles máximos permitidos por el RCEM, que, recordémoslo, refleja la opinión del sector mayoritario y más acreditado de la comunidad científica en el sentido de que las exposiciones inferiores a dichos niveles no son nocivas para la salud humana.

### C) El establecimiento de límites máximos de inmisión electromagnética

Algunos Ayuntamientos han fijado límites que llegan a ser entre cuatro mil quinientas y diez mil veces inferiores a los establecidos en el Anexo II del RCEM<sup>38</sup>. La obligación de respetar a toda costa esos límites puede resultar asimismo desproporcionada. Es dudoso que los beneficios derivados de esta medida alcancen para justificar sus costes.

Podría pensarse que el principio de precaución legitima este endurecimiento tan espectacular de los niveles máximos de inmisión, así como el establecimiento de distancias mínimas de seguridad. Como se dice en la Comunicación de la Comisión de la Unión Europea sobre el recurso al principio de precaución<sup>39</sup>, éste legitima la adopción de medidas protectoras del ambiente y la salud en supuestos de riesgo potencial para dichos bienes, «aunque dicho riesgo no pueda demostrarse por completo, no pueda cuantificarse su amplitud o no puedan determinarse sus efectos debido a la insuficiencia o al carácter no concluyente de los datos científicos» (ap. 5.1).

Sin embargo, dicha Comunicación señala que las resoluciones basadas en el principio mencionado no pueden ser «desproporcionadas con relación al nivel de protección buscado ni

<sup>38</sup> El art. 2.1 de la Ordenanza de Torremanzanas de 26 de junio de 2002 (BOP núm. 161, de 16 de julio) establece un límite de  $0,1 \mu\text{W}/\text{cm}^2$  ( $0,001 \text{ W}/\text{m}^2$ ) de densidad de potencia. El RCEM establece unos límites de:  $4,5 \text{ W}/\text{m}^2$ , para la frecuencia de 900 MHz (utilizada por la tecnología GSM);  $9 \text{ W}/\text{m}^2$ , para la de 1800 MHz (DCS); y  $10 \text{ W}/\text{m}^2$ , para la de 2000 MHz (UMTS).

<sup>39</sup> COM (2000) 1, de 1 de febrero de 2000.

pretender alcanzar un nivel de riesgo cero, que raramente existe» (ap. 6.3.1). Y ya hemos visto que la proporcionalidad de aquellas regulaciones es más que dudosa. La Comunicación advierte, asimismo, que este principio «no puede ... legitimar en ningún caso una toma de decisión de naturaleza arbitraria», por lo que la adopción de medidas precautorias exige como «condiciones previas y necesarias»: en primer lugar, la realización de una cuidadosa evaluación científica sobre los riesgos en cuestión; evaluación que «requiere datos científicos fiables y razonamiento lógico, para llegar a una conclusión que exprese la posibilidad del acontecimiento y la gravedad del impacto de un peligro sobre el medio ambiente o sobre la salud de una población dada, incluida la magnitud del posible daño, su persistencia, reversibilidad y efectos posteriores» (ap. 5.1); y en segundo lugar, un análisis de las ventajas y los inconvenientes que se derivan de la actuación precautoria y de la falta de actuación (ap. 6.3.4).

En consecuencia, el principio de precaución legitima que un Ayuntamiento establezca distancias mínimas y límites de inmisión más restrictivos que los establecidos en el RCEM sólo cuando dicho Ayuntamiento haya efectuado previamente una evaluación científica rigurosa y fiable del riesgo electromagnético y un análisis serio de las ventajas e inconvenientes de adoptar o no tales medidas que arrojen como resultado la utilidad, necesidad y proporcionalidad de las mismas. Ello se nos antoja realmente difícil, no sólo porque la gran mayoría de los Municipios carecen de los recursos y conocimientos necesarios para analizar y valorar cabalmente un problema tan complejo, sino también porque los niveles de inmisión del RCEM reflejan la opinión del sector mayoritario y más acreditado de la comunidad científica en el sentido de que su observancia garantiza suficientemente la protección de la salud.

#### **D) La obligación de minimizar el impacto visual y ambiental de las instalaciones**

Algunos Municipios obligan a los titulares de las instalaciones a ubicarlas, construirlas y explotarlas de manera que se minimicen los efectos negativos para el paisaje y los riesgos para la salud humana producidos por ellas. A veces se añade que ha de utilizarse para ello la «mejor tecnología disponible»<sup>40</sup>.

La obligación de minimizar el riesgo electromagnético ya viene establecida en el RCEM. La de minimizar el impacto visual nos parece razonablemente exigible. El imperativo de utilizar para ello la «mejor tecnología disponible» tampoco resulta desproporcionado<sup>41</sup>, pues esta cláusula, cada vez más frecuente en la legislación ambiental, debe interpretarse equitativamente en el sentido de que sólo exige el empleo de las mejores técnicas cuando ello no suponga costes excesivos.

#### **E) Los controles administrativos previos**

La construcción y el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación están sujetos a varios controles administrativos previos a fin de verificar la conformidad de las instalaciones con la normativa ambiental y urbanística.

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, el art. 6 de la Ordenanza de Alcoy de 22 de febrero de 2002 (BOP núm. 138, de 18 de junio).

<sup>41</sup> STSJ de Canarias de 14 de julio de 2000 (Ar. 2767), que resuelve un recurso interpuesto contra la Ordenanza sobre la instalación de antenas en Las Palmas de Gran Canaria.

### a) El plan de implantación de la red en el término municipal

Muchas ordenanzas obligan a los titulares a que presenten el plan de implantación o «programa de desarrollo» de su red en el término municipal, que ha de contener, entre otros puntos, la justificación de las soluciones propuestas para proporcionar la debida cobertura y minimizar el impacto estético y ambiental. Algunas de esas ordenanzas exigen, además, que el Ayuntamiento apruebe el plan. La presentación o, en su caso, la aprobación del plan de implantación constituiría un requisito *sine quae non* para otorgar las licencias de obras y de actividad correspondientes a cada concreta instalación.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2001 (Ar. 8744) ha considerado esta regulación ajustada a Derecho: resulta proporcionada la exigencia de que, antes de otorgar la licencia de obras para cada instalación, el Municipio apruebe un plan de implantación de la red de instalaciones en el término municipal, exigencia que trata de garantizar una buena cobertura territorial, la adecuada ubicación de las antenas y la protección de los edificios o conjuntos catalogados, vías públicas y paisaje urbano [y la salud, podría añadirse], materias todas ellas estrechamente relacionadas con la protección de los intereses municipales<sup>42</sup>. El que no quepa autorizar las concretas instalaciones sin la previa aprobación del plan «constituye una medida razonablemente proporcionada para asegurar su eficacia».

### b) La licencia municipal de obras

Según ha declarado unánimemente la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, las instalaciones de radiocomunicación están sujetas a licencia municipal de obras. La circunstancia de que los operadores presten un servicio público esencial y hayan sido autorizados por el Estado para ello no obsta a la obligación de solicitarla y obtenerla<sup>43</sup>. Esta jurisprudencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo: «las instalaciones de telecomunicaciones tienen una estrecha relación con la ordenación urbanística ... y afectan a intereses municipales de distinto orden, para cuya protección la sujeción a licencia constituye una medida proporcionada»<sup>44</sup>. Aquí se suscitan algunas cuestiones de interés.

La LRAU distingue tres tipos de licencias urbanísticas de obras: «las de mera reforma que no suponga alteración estructural del edificio, ni afecten a elementos catalogados o en trámite de catalogación»; las «que comporten obras mayores de nueva construcción o reforma estructural de entidad equivalente a una nueva construcción»; y las de intervención, «que serán las que afecten a edificio catalogado o en trámite de catalogación» (disp. adicional 4<sup>a</sup>.1). El tipo de licencia exigible para implantar una instalación de radiocomunicación dependerá, lógicamente, del tipo de instalación y edificio de que se trate. Repárese en que algunas Sentencias dictadas en pleitos civiles exigen unanimidad de la comunidad de copropietarios para arrendar la azotea de un edificio al objeto de establecer determinadas instalaciones de radiocomunicación, por

<sup>42</sup> En sentido similar se pronuncia la STSJ de Canarias de 14 de julio de 2000 (Ar. 2767).

<sup>43</sup> Véanse, por ejemplo, la STSJ de Asturias de 25 de noviembre de 1999 (El Derecho 43501), la STSJ de Canarias de 17 de junio de 1999 (Ar. 2454), la STSJ de Cantabria de 17 de julio de 1998 (El Derecho 26248) y la STSJ de Castilla-La Mancha de 26 de noviembre de 1999 (Ar. 4909).

<sup>44</sup> STS de 18 de junio de 2001 (Ar. 8744).

suponer éstas una alteración de los elementos comunes del edificio<sup>45</sup>, mientras que otras Sentencias consideran que basta un acuerdo adoptado por mayoría porque la antena en cuestión no implica una alteración tal<sup>46</sup>.

Se ha planteado si cabe construir una estación de telefonía móvil en un edificio fuera de ordenación. Téngase en cuenta que la «anormal» altura de muchos de esos edificios constituye un gran atractivo a la hora de emplazar en ellos infraestructuras de radiocomunicación. La LRAU dice que en los mismos «sólo se autorizarán obras de mera conservación» (art. 58.6.1). Según el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, «no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble» (art. 60.2); «sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas» (art. 60.3).

El Tribunal de Justicia de Castilla-La Mancha ha negado dicha posibilidad aduciendo que la construcción de una estación de telefonía móvil no encaja dentro de las permitidas por el tenor literal del artículo 60 del citado Texto Refundido<sup>47</sup>, lo cual es predicable también del arriba citado precepto de nuestra LRAU. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha admitido que puede otorgarse una licencia provisional para construir una de aquellas instalaciones en virtud del principio de proporcionalidad y de lo dispuesto en el artículo 136.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992<sup>48</sup>: «No obstante la obligatoriedad de observancia de los Planes, si no hubieren de dificultar su ejecución, podrán autorizarse sobre los terrenos, usos y obras justificadas de orden provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización. La autorización aceptada por el propietario deberá inscribirse bajo las indicadas condiciones, en el Registro de la Propiedad». Dicha posibilidad también queda amparada por la LRAU, que establece que «se pueden otorgar licencias para usos u obras provisionales, no previstos en el Plan, siempre que no dificulten su ejecución ni la desincentiven. El otorgamiento requerirá previo informe favorable de la *Conselleria* competente en Urbanismo, en Municipios de población menor que 25.000 habitantes. La provisionalidad de la obra o uso debe deducirse de las propias características de la construcción o de circunstancias objetivas, como la viabilidad económica de su implantación provisional o el escaso impacto social de su futura erradicación. La autorización se otorgará sujeta al compromiso de demoler o erradicar la actuación cuando venza el plazo o se cumpla la condición que se establezca al autorizarla, con renuncia a toda indemnización, que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad antes de iniciar la obra o utilizar la instalación» (art. 58.5).

<sup>45</sup> SAP de Zaragoza de 12 de septiembre de 2000 (El Derecho 39450), SAP Valencia de 15 de enero de 2001 (<http://www.grn.es/electropolucio/valencia.htm>) y SJPI núm. 7 de Gijón de 19 de enero de 2001 (<http://www.grn.es/electropolucio/regueiro.htm>).

<sup>46</sup> SSAP de Asturias de 22 de julio de 1999 (Ar. 7050) y 23 de febrero de 2001 (Ar. 160), SAP de Pontevedra de 30 de marzo de 2000 (Ar. 888) y SSAP de Huelva de 7 de junio de 1998 (Ar. 6992) y 23 de marzo de 2000 (El Derecho 12198).

<sup>47</sup> STSJ de Castilla-La Mancha de 8 de abril de 1999 (Ar. 885).

<sup>48</sup> STSJ de Madrid de 14 de septiembre de 2000 (Ar. 1804). En la STSJ de Madrid de 28 de octubre de 1999 (El Derecho 45900) también se apunta esta posibilidad.

Otro problema interesante es si cabe denegar una licencia urbanística para edificar una estación de telefonía móvil debido a los supuestos daños que los campos electromagnéticos generados por la misma pueden ocasionar a la salud humana. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León<sup>49</sup> ha considerado ajustada a Derecho la denegación de una licencia de obras para instalar una estación en una parcela sita junto a un centro de educación de preescolar, denegación motivada por la «falta de garantías de seguridad para personas y medio ambiente». Para motivar esta decisión, el Tribunal Superior cita una Sentencia del Tribunal Supremo que decía que «todo otorgamiento de licencia ha de comprobar la conformidad de lo que se solicita en relación con la normativa protectora del medio ambiente y de la calidad de vida, así como la licitud del emplazamiento de la actividad o del uso urbanístico que se pretende»<sup>50</sup>, y añade que no se habían despejado «totalmente» las dudas sobre la peligrosidad de la instalación. No nos parece aceptable esta solución. Sujetar la autorización de tales instalaciones a que las dudas sobre la peligrosidad de los campos electromagnéticos que generan queden «totalmente despejadas» supone exigir lo imposible<sup>51</sup>, es decir, supone su prohibición absoluta. Además, el Municipio no puede tomar como criterio de otorgamiento o denegación de la licencia urbanística todas las normas jurídicas relativas a la instalación proyectada que pueden incidir sobre el medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos (normas sanitarias, medioambientales, de telecomunicaciones, privadas, etc.). Para tomar una decisión al respecto, el Municipio debe limitarse a comprobar el ajuste de la edificación al ordenamiento urbanístico. Pues bien, en este caso se deniega una licencia de obras por razones no urbanísticas, razones relativas no a los aspectos *constructivos* de la edificación proyectada, sino a la supuesta peligrosidad de su futuro *funcionamiento*. A nuestro juicio, si el Municipio considera que dicho funcionamiento constituye una actividad peligrosa, lo procedente es entender que éste requiere una previa licencia de actividades clasificadas, pero no enjuiciarlo a través de la licencia de obras. La cuestión es relevante, pues los procedimientos para otorgar cada una de estas licencias son distintos. Por lo que respecta a la cita del Tribunal Supremo, el órgano jurisdiccional castellano-leonés incurre en un vicio bastante común, pero no por ello menos deplorable: citar un fragmento de una sentencia, sacado completamente fuera de su contexto, para defender una determinada postura en un caso completamente diferente del contemplado en aquélla. En el pleito enjuiciado por el Supremo, se juzgaba una licencia que había autorizado la *construcción* de un campo de golf en un espacio natural catalogado y de especial protección, lo cual era contrario a diversos preceptos de la legislación urbanística.

c) *La declaración de interés comunitario preceptiva para emplazar instalaciones en suelo no urbanizable*

Otra cuestión surgida en la práctica es si cabe autorizar las instalaciones en suelo no urbanizable. La jurisprudencia ha afirmado esta posibilidad siempre, claro está, que se siga el

<sup>49</sup> STSJ de Castilla y León de 8 de febrero de 2001, que puede verse publicada en <http://www.eurosur.org/CONSUEC/contenidos/Consejos/vivienda/antenas/sentencia/supremo.html>.

<sup>50</sup> STS de 27 de octubre de 1997 (Ar. 7633).

<sup>51</sup> Sobre este punto, véase DE ÁNGEL YAGÜEZ, *ob. cit.* (nota 22), págs. 375 y sigs.



procedimiento legalmente establecido<sup>52</sup>. La Ley valenciana sobre el Suelo no Urbanizable<sup>53</sup> (LSNU) permite construcciones en el mismo para realizar actividades terciarias dentro de las cuales cabe incluir la prestación de servicios de telecomunicaciones siempre que se declare de interés comunitario dicha utilización y se otorgue la correspondiente licencia municipal (arts. 8.2.c y 19.2.G). Dicha declaración corresponde adoptarla a la Administración de la *Generalitat* previo informe municipal favorable. La misma debe adoptarse tras haberse ponderado cuidadosamente todos los intereses públicos implicados [especialmente, los ambientales y los de la prestación del servicio esencial de telecomunicaciones] y, además, debe motivarse expresa y suficientemente (art. 16.2).

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha declarado, en relación con la equivalente normativa estatal, que «la decisión del órgano autonómico ... solamente vincula al Ayuntamiento en tanto en cuanto no se conceda por aquél autorización para edificar en suelo ... no urbanizable; mientras que, por el contrario, el otorgamiento de esta autorización previa no vincula a la Corporación competente respecto de la concesión de la licencia de obras, según se cumplan o no los restantes requisitos o condiciones de la normativa urbanística, de acuerdo con el proyecto que se haya presentado, o ulteriormente se aporte, sin que, por tanto, la concesión de la primera baste para tener por otorgado la que incumbe exclusivamente a la correspondiente autoridad municipal». A la Comunidad Autónoma le corresponde valorar el interés público de emplazar la instalación en el medio rural. A la Entidad local le compete pronunciarse luego «sobre las otras determinaciones urbanísticas y características del proyecto de obras presentado, que hagan o no jurídicamente viable la edificación de que se trate»<sup>54</sup>.

Se plantea la cuestión, también, de si cabe autorizar instalaciones en suelo no urbanizable sujeto a una especial protección. Los términos rotundos del artículo 9 de la LSNU dejan un escaso margen para ello: aquí «no se podrán ubicar instalaciones ni construcciones u obras salvo aquellas que tenga previstas el planeamiento, expresa y excepcionalmente, por ser necesarias para su mejor conservación y para el disfrute público compatible con los específicos valores justificativos de su especial protección».

En opinión de la CMT, el que las telecomunicaciones tengan la condición legal de servicios de interés general (art. 2 LGTel) implica que la legislación de una Comunidad Autónoma no puede someter a una especial declaración de interés general el establecimiento de unas instalaciones que ya tienen legalmente atribuida tal calificación: «No sería posible, en definitiva, que [cierta Administración] no considerara de interés general un proyecto de instalación de infraestructuras de telecomunicaciones en suelo rústico por un operador de telecomunicaciones habilitado para ello»<sup>55</sup>.

No estamos en absoluto de acuerdo con esta opinión. Nadie discute que los servicios de telecomunicaciones y las infraestructuras necesarias para prestarlos sean de interés general, pero ese interés debe ser armonizado con otros igualmente generales y no menos dignos de

<sup>52</sup> Véanse, en este sentido, las SSTSJ de Cataluña de 21 de noviembre de 1997 (El Derecho 16880), 16 de octubre de 1998 (Ar. 4019) y 13 de enero de 2000 (El Derecho 9864) y la STSJ de Castilla-La Mancha de 29 de noviembre de 1999 (Ar. 4909).

<sup>53</sup> Ley 4/1992, de 5 de junio (DOGV núm. 1806, de 17 de junio).

<sup>54</sup> STSJ de Cataluña de 13 de enero de 2000 (El Derecho 9864).

<sup>55</sup> Informe de 10 de octubre de 2000 al Consejo de Gobierno de las Islas Baleares sobre las normas territoriales cautelares en materia de telecomunicaciones.



protección, como el medio ambiente y la salud de las personas. Por ello resulta no sólo lícito, sino también deseable sujetar la construcción y el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación a diversas autorizaciones encaminadas a comprobar que esos otros intereses públicos quedan suficientemente salvaguardados en el caso concreto. Recuérdese lo dicho unánimemente por la jurisprudencia en relación con la licencia municipal de obras. Así, la Comunidad Autónoma podría, por ejemplo, denegar la declaración respecto de una concreta instalación por razón del impacto paisajístico intolerable de la misma cuando resulte técnicamente viable e igualmente costoso ubicarla en otros lugares donde la perturbación del paisaje sea menor.

#### *d) La licencia de actividades calificadas*

Ya se ha expuesto que el funcionamiento de las instalaciones de radiocomunicación puede considerarse, cuando menos, insalubre y peligroso, por lo que aquí resultaría aplicable lo dispuesto en la normativa de actividades calificadas. Dichas instalaciones requerirían, pues, la licencia municipal previa contemplada en la LAC y tendente a comprobar que las mismas reúnen los requisitos de salubridad y seguridad exigidos por el ordenamiento jurídico, especialmente, que respetan los límites de inmisión electromagnética válidamente establecidos.

La CMT tiene otra opinión. Ésta parte de la premisa de que compete al Ministerio de Ciencia y Tecnología «conocer de la adecuación de las instalaciones radioeléctricas a las medidas de protección de la salud humana frente a emisiones de tipo radioeléctrico», pues el RCEM establece que la autorización del uso del dominio público radioeléctrico que corresponde otorgar al Ministerio queda subordinada al respeto de los límites establecidos en su Anexo II (art. 8). Así las cosas, y dado que «no puede haber dos procedimientos para estudiar la adecuación de la instalación a los criterios de protección de la salud», la CMT concluye que los Ayuntamientos no son competentes para controlar, mediante un procedimiento de autorización previa, que las estaciones de radiocomunicación cumplen los requisitos de protección sanitaria establecidos<sup>56</sup>.

Esta tesis nos parece inaceptable. Indiscutiblemente, compete al Ministerio autorizar el uso del dominio público radioeléctrico. Y se deduce implícita pero inequívocamente de lo dispuesto el Reglamento relativo a dicho uso<sup>57</sup> que, para otorgar la autorización, ha de verificar que la ubicación, características y funcionamiento de las infraestructuras proyectadas cumplen todos los requisitos establecidos en la normativa estatal a fin de asegurar el correcto funcionamiento de las telecomunicaciones. Pero el RCEM no puede atribuir válidamente a la Administración del Estado una competencia en materia sanitaria y ambiental que legalmente no le corresponde.

La Constitución española reserva al Estado en materia de sanidad (interior) únicamente la potestad de establecer las bases (art. 149.1.16.ª). Y la Ley que las establece, la Ley General de Sanidad, ha enumerado con carácter taxativo las competencias de la Administración estatal en la materia (art. 41.2). Pues bien, en esa enumeración (art. 40) se contempla la competencia de aquélla para autorizar, al objeto de verificar el cumplimiento de la normativa sanitaria, sólo algunas actividades e instalaciones, entre las cuales no se incluyen las de radiocomunicación. En relación con éstas, a la Administración del Estado sólo le compete «la determinación, con

<sup>56</sup> Informe de 21 de febrero de 2002 al Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla) sobre la ordenanza municipal reguladora de las instalaciones de telecomunicaciones.

<sup>57</sup> Aprobado por la Orden Ministerial de 9 de marzo de 2000 (BOE núm. 64, de 15 de marzo).

carácter general, de los métodos de análisis y medición y de los requisitos técnicos y condiciones mínimas en materia de control sanitario del medio ambiente» (art. 40.1). Es más, como vimos en su momento, dicha Ley incluye expresamente entre las «responsabilidades mínimas» de los Ayuntamientos el control sanitario del medio ambiente, de la contaminación atmosférica, de industrias, actividades y servicios, transportes ruidos y vibraciones y de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana. Por su parte, la LGTel tampoco otorga competencia a la Administración estatal para autorizar sanitariamente las instalaciones de radiocomunicación, sino sólo para regular «el procedimiento de determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerables y que no supongan peligro para la salud pública» (art. 62.1).

En conclusión, los Ayuntamientos tienen otorgada por diversas leyes la competencia para controlar a través de la licencia de actividades calificadas la adecuación de las instalaciones de radiocomunicación a la normativa ambiental y sanitaria, especialmente, el respeto de los límites de inmisión electromagnética. Una simple disposición reglamentaria como el RCEM no puede privarles de esa competencia para entregársela a la Administración del Estado.

## 5. CONSIDERACIÓN FINAL

No queremos cerrar este trabajo sin antes apuntar dos criterios que podrían ser útiles para intentar resolver otras muchas cuestiones que plantea el tema tratado y de las que no hemos podido ocuparnos por razones de espacio.

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de las páginas anteriores, el de la proporcionalidad está llamado a jugar aquí un importante papel, sobre todo a la hora de juzgar, interpretar y aplicar una normativa que suscita muchas dudas y que ofrece a las Administraciones encargadas de ejecutarla amplios márgenes de apreciación y actuación.

El segundo criterio es que la ordenación y el control de las infraestructuras de radiocomunicación debe ser el fruto de la colaboración de todas las Administraciones públicas competentes y sujetos afectados a fin de lograr la mejor solución para los intereses implicados. *De lege ferenda*, tal vez lo ideal fuese que el establecimiento de cada red de infraestructuras se determinase a través de una decisión «integrada» en cuyo procedimiento de elaboración participasen las diversas Administraciones competentes—v. gr., mediante informes vinculantes—, las empresas de telecomunicaciones—proponiendo las soluciones técnicas que mejor satisfagan en su conjunto aquellos intereses— y los ciudadanos en general—v. gr., a través del trámite de información pública—. *De lege data*, Estado, Comunidad Autónoma y Municipios deben agotar todos los instrumentos de colaboración y coordinación disponibles para alcanzar aquél objetivo.