



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

León, a 11 de mayo de 2012

PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

FECHA: 16/05/2012
NUMERO SALIDA: 201205767S

D. Miguel Angel Niño López
Sr. Presidente de la Asociación Vecinal Rondilla
C/ Marqués de Santillana, 4, Bajo
47010 - VALLADOLID

Estimado Señor:

Una vez finalizadas las gestiones de investigación y análisis relacionadas con la queja por Ud. presentada ante esta Procuraduría, registrada con el número de referencia **20110122**, en uso de las facultades que nos confieren el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, se ha estimado oportuno dirigirnos al Excmo. Ayuntamiento de Valladolid mediante Resolución de cuyo contenido le informamos mediante la copia adjunta, de acuerdo con lo exigido por el artículo 21.1 de dicha Ley.

En cuanto tengamos la respuesta de la Administración, le haremos saber cuál es su postura frente a nuestra Resolución

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Amodeo Conde



León, a 11 de mayo de 2012

PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

FECHA: 16/05/2012
NUMERO SALIDA: 20120576BS

Excmo. Ayuntamiento de Valladolid
Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente
Plaza Mayor, 1
47001 - VALLADOLID

Asunto: Disconformidad proyecto instalación infraestructuras de telefonía móvil en la Plaza Ribera de Castilla, 12

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **20110122**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la disconformidad manifestada por el reclamante con la instalación de unas antenas de telefonía móvil en su municipio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a ese Ayuntamiento, solicitando información correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos:**

La cuestión objeto de queja hace referencia a los proyectos de instalación de una estación base de telefonía móvil en la azotea de un inmueble ubicado en la Plaza Ribera de Castilla, 12, en la ciudad de Valladolid. En efecto, con fecha 9 de julio de 2010, las entidades mercantiles "VODAFONE ESPAÑA, S.A." y "TELEFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA, S.A." presentaron sendas solicitudes ante esa Entidad local (Regs. entrada 201000051542 y 201000051577/09-07-10) con el fin de instalar dichas infraestructuras de telefonía móvil en el precitado edificio. Se trata, en definitiva, de un emplazamiento compartido por dos operadoras de telefonía móvil, aunque se acordó tramitar dos expedientes distintos: Expte nº 144/2010 para VODAFONE, y expte nº 145/2010 para TELEFÓNICA MÓVILES.

En consecuencia se sometieron a información pública ambos expedientes, mediante publicación en el tablón de edictos de la Corporación y en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid de 3 de



agosto de 2010, y notificación a los vecinos más inmediatos de los inmuebles sitos en la Plaza Ribera de Castilla, 11, 12 y 13, con el fin de que pudiesen formular las alegaciones que estimasen conveniente.

Posteriormente, se formularon numerosas alegaciones (512, según el Ayuntamiento) contrarias a la ubicación elegida –entre los que se encontraban la Asociación Vecinal Rondilla, la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid-Este y la Asociación de Mujeres “La Rondilla”- en las que se ponía de manifiesto, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Se denunciaba que dicha instalación llevaba funcionando en condiciones de ilegalidad desde hace muchos años.
- En la zona de influencia (a menos de 100 metros) donde se pretende ubicar estas instalaciones existen los siguientes espacios sensibles: Casa de niños y niñas “Maestro Claudio López Serrano”, Colegios Públicos “José Zorrilla” y “Gutiérrez del Castillo”, Parque de juego infantil, Centro de Salud “Rondilla”, Centro de atención hospitalaria especializado en atención a personas con daños cerebrales Benito Menni, Centro de personas mayores “Rondilla”, Piscina cubierta “Rondilla” y varias terrazas de establecimientos de hostelería.
- Se incumplen diversos preceptos de la Ordenanza Municipal sobre Instalaciones e Infraestructuras de Radiocomunicación.
- El edificio donde se pretende ubicar esa instalación es de uso residencial, constando únicamente de cuatro alturas. Se considera que ha incumplido el Pliego de Condiciones en virtud del cual se enajenó la parcela sobre la que se edificó ese inmueble, por ser una parcela de patrimonio público de suelo que se enajenó mediante concurso público por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda (VIVA), por lo que no pueden ser destinados esos inmuebles a un uso distinto del previsto. Además, se denuncia que, al tratarse de un edificio destinado a alquileres en régimen de protección oficial, se beneficiaría únicamente al propietario del inmueble.
- Por último, se advertía de la necesidad de que la Administración municipal tuviera en cuenta el principio de cautela establecido en diversas disposiciones internacionales, ya que se trata de instalaciones nocivas para la salud.

Posteriormente, con fecha 27 de octubre de 2010, se emitió un informe por parte de la Universidad de Valladolid –realizado por dos Doctores Ingenieros de Telecomunicaciones- en el que comunican que el proyecto presentado contiene toda la documentación exigida en la Ordenanza municipal, por lo que *“no se encuentra ningún inconveniente...para la concesión de la licencia*



ambiental”, si bien se señalaba que el estudio de emisiones radioeléctricas exigido en el art. 32 de la Ordenanza debe ser entregado cuando se ponga en funcionamiento.

Con fecha 23 de noviembre de 2010, se emitió un informe por parte del Arquitecto Técnico municipal, en el que se describía el proyecto presentado, según el cual se pretende “*la construcción de una nueva estación de telefonía móvil por parte de TELEFÓNICA MÓVILES que será compartida con VODAFONE. Se proyecta la instalación de dos mástiles de 4,70 y 4,30 m. de altura respectivamente, soporte del sistema radiante de los dos operadores, con tres antenas para el sistema GSM y UMTS, y dos radioenlaces de VODAFONE y tres antenas para el sistema UMTS y un radioenlace de TELEFÓNICA MÓVILES*”. No obstante, dicho informe consideraba que era necesaria la aclaración de diversas cuestiones respecto a la normativa urbanística y municipal aplicables:

- Las vistas y fotomontajes aportados deberán completarse con la inclusión de un plano que contenga un estudio de visibilidad mediante la determinación de las calles perimetrales al inmueble desde donde pueden verse las instalaciones objeto de licencia (art. 4.2 de la Ordenanza).
- Parte de las instalaciones que conforman el conjunto formado por el mástil y las antenas quedaría fuera del plano de 45° de inclinación trazado, lo que podría suponer un incumplimiento del art. 14.4.c.1 de la Ordenanza.
- Debe aportarse compromiso de desmantelamiento y retirada de la instalación o de algunos de sus elementos, en caso de cese definitivo de la actividad, a cargo del titular o propietario de la instalación (art. 37 de la Ordenanza).

En consecuencia, mediante Decreto de 26 de noviembre de 2010, se acordó requerir una declaración responsable de las compañías operadoras en las que se detallasen las aclaraciones solicitadas por el técnico municipal.

Tras remitir las empresas operadoras la documentación solicitada, el Arquitecto municipal consideró, mediante informe de 1 de marzo de 2011, que se habían subsanado las deficiencias detectadas, si bien en su momento se indicaba que, con carácter previo al inicio de la actividad, deberá acreditarse los siguientes extremos:

- Que, tanto el mástil como los soportes de antenas afectados, han sido desplazados convenientemente cumpliendo lo establecido en el 14.4.c.1 de la Ordenanza.
- Que las actuaciones ejecutadas se ajustan al proyecto presentado y al Plan de Implantación aprobado en su día.



- Deberá aportar certificado de que las instalaciones cumplen la normativa de protección frente al fuego y a las descargas eléctricas ejecutadas.

Como consecuencia del elevado número de alegaciones presentadas y la peculiaridad del emplazamiento, se acuerda por el Ayuntamiento en mayo de 2011 solicitar informe, en el ámbito de sus competencias, a la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones, dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Al respecto, el órgano estatal lleva a cabo una serie de mediciones desde las antenas actualmente operativas más cercanas en relación los puntos considerados más sensibles (Parque público, Colegios “José Zorrilla” y “Gutiérrez del Castillo”, Casa de niños y niñas “Maestro Claudio López Serrano”, Centro de Salud “Rondilla” y Centro de Mayores “Rondilla”) garantizándose que las emisiones en dichos espacios cumplen las condiciones establecidas en la normativa vigente.

En consecuencia, tras dichos informes, por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de julio de 2011, se otorgaron a las empresas “VODAFONE ESPAÑA, S.A.” y “TELEFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA, S.A.” licencias ambiental y de obras para instalar la estación base de telefonía móvil en el inmueble sito en la Plaza Ribera de Castilla, 12, desestimando las alegaciones presentadas, publicándose dicho acuerdo en el BOP de Valladolid de 19 de agosto de 2011.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que la instalación de una estación base de telefonía móvil precisa de la obtención de una licencia ambiental. En efecto, el art. 3 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, establece que *“en aplicación del principio de precaución inspirador de la misma, se declara explícitamente que las infraestructuras de radiocomunicación se consideran como actividad clasificada”*. En consecuencia, la Administración local debe tramitar, tal como se prevé en la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, un expediente administrativo, aunque bajo el régimen simplificado al estar incluido en el apartado t) del Anexo II de dicha norma *“Estaciones base de radiocomunicaciones móviles de acceso público”*, por lo que está exenta de calificación e informe.

Analizando la documentación remitida, esta Procuraduría considera que el Ayuntamiento de Valladolid ha tramitado correctamente los procedimientos administrativos –uno por operadora- que exige la normativa de prevención ambiental, sin que se haya constatado que esa Corporación hubiese cometido ninguna irregularidad procedimental. No obstante, es preciso estudiar el fondo del asunto planteado y, más concretamente, el contenido de las alegaciones presentadas.

En primer lugar, es preciso destacar el elevado número de alegaciones presentadas por vecinos de la zona, lo que denota la preocupación que sigue causando en la sociedad la presencia de estas



infraestructuras de telecomunicación. Además, entre estas, cabe destacar las presentadas tanto por asociaciones (la Asociación Vecinal Rondilla y la Asociación de Mujeres de Rondilla), como por la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid-Este, ya que la sede de esa Gerencia y del Centro de Salud se encuentra muy próxima al inmueble donde se pretenden ubicar esas instalaciones. Según se afirma en el escrito presentado (Reg. salida 20103470009946/26-08-10), en dicho lugar *“trabajan aproximadamente 180 trabajadores, realizando anualmente 250.000 consultas sanitarias y más de 21.500 urgencias en el Servicio de Urgencias de Atención Continuada* (el subrayado es nuestro)”. Dichas alegaciones exponen argumentos jurídicos que deben ser analizados.

Para estudiar si esas instalaciones cumplen la normativa urbanística, debemos partir de los informes del Arquitecto Técnico municipal de 23 de noviembre de 2010 y 1 de marzo de 2011, en los que se señala lo siguiente que, por su interés, pasamos a transcribir: *“La parcela donde se ubica la instalación se encuentra situada en suelo urbano consolidado en la zona calificada por el PGOU (plano 39-08 de la Serie 1) con las condiciones de uso RE (Residencial Específico) y edificación EE (Edificación Específica). En cuanto a la cabida del uso propuesto ha de señalarse que se corresponde con el uso básico “servicios urbanos”, según se define en el apartado s) del art. 297 (Modificación Puntual del PGOU aprobación publicada BOP 20-11-06). Por otra parte, deberá tenerse en cuenta lo que señala el artículo 367, apartado 3, del Plan General de Ordenación Urbana: “El uso básico de servicios urbanos está incluido implícitamente en todos los usos pormenorizados”.*

Sobre esta cuestión, la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid-Este estima que se incumple la normativa urbanística aplicable al municipio de Valladolid, puesto que se citan tres preceptos (arts. 297, 298 y 397 del Plan General de Ordenación Urbana), que se consideran contrarios al ordenamiento jurídico. En efecto, los precitados artículos consideran servicios urbanos *“el empleo de instalaciones, terrenos o servidumbre en los mismos para infraestructuras al servicio de la población y para el acceso a servicios de telecomunicación, como instalaciones base de telefonía móvil u otras (art. 297.1 s) PGOU)”*. Asimismo, el art. 298.2 de dicho Plan, dentro de la compatibilidad entre los usos básicos, tiene la siguiente redacción: *“No puede situarse ningún otro uso no residencial en la misma planta o superiores a las ocupadas por los otros dos usos residenciales, con excepción de los despachos profesionales y del uso “Servicios Urbanos”; este último en todo caso deberá situarse en plantas superiores a los usos residenciales”*. Finalmente, el art. 397.2 del planeamiento, referido al “gálibo de cubierta”, permite que fuera del volumen permitido, se encuentren las infraestructuras de telecomunicación.

Tal como alega la referida Gerencia de Atención Primaria, dicha modificación fue declarada nula por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 20 de enero de 2006, por lo que no cabría aplicar esa normativa. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que dicha anulación se debió por haberse llevado a cabo a través de



un Estudio de Detalle, cuando lo procedente era efectuarla a través de una modificación del Plan General. En consecuencia, tras dicha sentencia, el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valladolid de 9 de mayo de 2006, aprobó definitivamente la modificación puntual del PGOU de Valladolid, en los mismos términos a los que habían sido anulados, y que han sido descritos anteriormente. Tras la interposición de un recurso jurisdiccional, la Sentencia de 8 de mayo de 2008 de la misma Sala estimó que dicha modificación se ajustaba a la legalidad vigente, puesto que completa *“desde un punto de vista urbanístico lo dispuesto en la normativa sectorial (...), máxime cuando a la instalación de estaciones radioeléctricas en “cubiertas de edificios residenciales” se refiere, sin impedir las, el propio R.D. 1066/2001, respecto del que se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 19 de abril de 2006...”*.

Por lo tanto, esta Procuraduría considera que, al tratarse de servicios urbanos, la instalación de equipos de telecomunicaciones en las azoteas o cubiertas de los edificios se ajusta al PGOU de Valladolid, siendo por tanto compatible con el uso residencial del inmueble. Sin embargo, tal como precisa acertadamente la precitada STSJCyL de 8 de mayo de 2008, *“esa compatibilidad de usos prevista en la modificación del PGOU litigiosa, no supone que puedan instalarse, sin más, antenas de telefonía móvil en todos los edificios, incluso de uso residencial, pues, aparte de observarse esa regulación urbanística, ha de respetarse para que sea válida esa instalación la normativa sectorial aplicable”*.

En efecto, la Ordenanza municipal sobre Instalaciones e Infraestructuras de Radiocomunicación establece, entre otros aspectos, la obligación para cada uno de los operadores que pretendan la instalación o modificación de ese tipo de infraestructuras de presentar ante el Ayuntamiento un “plan de implantación” con el contenido que en la misma se contempla, como requisito previo a la concesión de las correspondientes licencias. Este requisito también se ha cumplido en tanto en cuanto que, mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 4 de septiembre de 2009, se aprobó la ampliación de dicho Plan de Implantación en el que se establecían las nuevas zonas donde las operadoras de telefonía móvil pretendían instalar sus infraestructuras, encontrándose entre ellas el inmueble sito en la Plaza Ribera de Castilla, 12. Por lo tanto, se ha cumplido lo exigido en el art. 9 de la Ordenanza que establece que *“la presentación del Plan de Implantación será condición previa indispensable para la concesión de las licencias correspondientes contempladas en el art. 3.1 de la presente Ordenanza”*.

No obstante, el precitado Plan advierte que cada proyecto en particular deberá obtener las licencias correspondientes debiéndose comprobar su cumplimiento de acuerdo con la normativa vigente. En este caso, por tanto, es preciso determinar si cumple lo dispuesto en la Ordenanza municipal sobre Instalaciones e Infraestructuras de Radiocomunicación en el municipio de Valladolid, tal como lo exponen los alegantes, siendo su principal fuente de preocupación la escasa distancia en relación con parques públicos, y centros educativos y socio-sanitarios del Barrio de la Rondilla, calificados por estos como espacios sensibles.



En efecto, el art. 8.7 d) del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, establece expresamente que *“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* (el subrayado es nuestro)”. Dicho precepto fue desarrollado por 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, cuyo apartado 3.1.f) dispone que *“para las estaciones tipo ER1 y ER2, cuando en un entorno de 100 metros de las mismas existan espacios considerados sensibles (guarderías, centros de educación infantil, primaria, centros de enseñanza obligatoria, centros de salud, hospitales, parques públicos y residencias o centros geriátricos), el estudio tendrá en consideración la presencia de dichos espacios, para lo que se justificará la minimización de los niveles de exposición sobre los mismos según lo previsto en el art. 8.7 del Reglamento y se aportarán los niveles de emisión radioeléctrica calculados, teniendo en cuenta los niveles de emisión preexistentes, en dichos espacios”*. Por lo tanto, la normativa estatal posibilita la ubicación de las instalaciones a menos de cien metros de los espacios sensibles, si bien se debe justificar la minimización de los niveles de exposición. El art. 5 d) de la Ordenanza municipal remite sin más al concepto de espacios sensibles que aparece en la mencionada Orden de 11 de enero de 2002, sin hacer ninguna precisión adicional a la establecida en la normativa estatal.

De conformidad con esa normativa, el Ayuntamiento requirió a la Universidad de Valladolid la comprobación de que se había presentado toda la documentación técnica exigida por la Ordenanza, y solicitó a la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo que llevase a cabo esas mediciones desde las estaciones bases más cercanas que se encuentran funcionando con el fin de conocer la incidencia actual de las mismas en los espacios sensibles, para que sirva de referencia a la variación que conllevará la instalación de las futuras estaciones base en la Plaza Ribera de Castilla, 12. De esta forma, el órgano estatal llevó a cabo la medición desde los puntos considerados sensibles (Parque público, Colegio José María Gutiérrez del Castillo y Casa de Niños, alrededores de los Centros de Mayores y de Salud de la Rondilla, y de Educación Infantil y Primaria José Zorrilla) tomando como referencias las instalaciones de telefonía móvil más cercanas, sin que superase el umbral fijado en el RD 1066/2001. Al respecto, debemos tener en cuenta que este umbral es un criterio técnico avalado por la STS de 19 de abril de 2006 que confirmó la legalidad del RD 1066/2001 mencionado, al considerar que dicha normativa adaptó el principio de precaución o cautela, como expresión positivizada del art. 174.2 del Tratado de las Comunidades Europeas, a nuestro ordenamiento jurídico.



No obstante, el propio informe afirma que esta circunstancia no exime para que las compañías operadoras presenten certificaciones anuales, aparte de la periódica inspección y vigilancia que lleve a cabo el órgano estatal, mediante los planes de muestreo de comprobación anual. Asimismo, en las licencias otorgadas, se indica expresamente que, con carácter previo a la comunicación de inicio, deberán presentarse la siguiente documentación:

- Certificación acreditativa de que las instalaciones han sido objeto de inspección técnica o reconocimiento satisfactorio y que han sido autorizadas por parte del órgano administrativo.
- Certificación acreditativa realizada por técnico competente del cumplimiento de los niveles de referencia del Anexo I del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a las infraestructuras de radiocomunicación.
- Incorporación de un estudio de emisiones radioeléctricas, con el fin de justificar lo dispuesto en el art. 32 de la Ordenanza municipal: *“En lo que se refiere a la exposición a los campos electromagnéticos las instalaciones contempladas en esta Ordenanza deberán cumplir la normativa estatal y autonómica que resulte de aplicación en materia de niveles de emisiones radioeléctricas y de emplazamiento, especialmente en las zonas calificadas como sensibles (el subrayado es nuestro)”*.

Todo ello, sin perjuicio de las facultades de inspección o reconocimiento de las instalaciones que pueda llevarse a cabo a lo largo del tiempo. En efecto, como ha declarado reiteradamente la Jurisprudencia, *“la licencia de apertura y/o funcionamiento crea una relación permanente con la Administración, ya que las exigencias del interés público demandan un funcionamiento correcto de la actividad y de sus medidas correctoras, lo cual implicará que la actividad desarrollada quede, durante la vigencia de la licencia de apertura, sujeta a inspecciones administrativas para la comprobación del cumplimiento de las condiciones expresadas en la misma, conforme declaran, entre otras, las SSTS de 4 de octubre de 1986 y 30 de junio de 1987”*.

Sin embargo, en estas condiciones impuestas no se hace ninguna mención a la especificidad establecida en el art. 5.2 del precitado Decreto 267/2001 que fijó una cautela con el fin de minimizar las emisiones radioeléctricas de estas infraestructuras de telefonía móvil en el sentido fijado en el art. 8.7 d) del RD 1066/2001: *“Con objeto de prevenir el posible efecto sobre la salud de la población, garantizando los niveles más bajos de exposición posible, en las zonas de uso continuo para las personas se deberán cumplir los niveles de referencia fijados en el Anexo I de este Decreto, teniendo en cuenta todas las emisiones radioeléctricas provenientes de otras fuentes del entorno. Los citados niveles de referencia se verán reducidos en un 25% en aquellos espacios sensibles que, a título orientativo, se*



refieren a centros sanitarios, escolares y centros asistenciales de personas mayores (el subrayado es nuestro)”.

La legalidad de dicho precepto fue avalada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008, al considerar que la reducción de esos niveles en los espacios considerados como sensibles se ajusta a la legalidad de acuerdo con la siguiente argumentación al desarrollar el mandato establecido en el art. 8.7.d) de ese RD 1066/2001: “Lo que ha hecho la Administración Autonómica demandada ha sido concretar ese deber de “minimizar” los niveles de emisión en los citados espacios sensibles en una reducción de dichos niveles “en un 25%”, y no puede considerarse que carezca de competencia para ello (el subrayado es nuestro), teniendo en cuenta las competencias que tiene atribuidas en materia de sanidad e higiene, y de promoción y prevención de la salud (art. 34.1.1ª de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), así como de protección del medio ambiente - que, obviamente, no excluye la protección a las personas-, pudiendo establecer “normas adicionales de protección” (art. 34.1.5ª de dicha Ley Orgánica), lo que también se contempla en el art. 149.1.23ª de la Constitución”. Además, concluye el Tribunal, “no se ha constatado que con la reducción en un 25% de los niveles de referencia que se establecen en el citado Anexo I respecto a los espacios sensibles como son los centros sanitarios, escolares y centros asistenciales de personas mayores se impida o menoscabe el servicio de telefonía prestado por la actora en el ámbito de las autorizaciones que ostenta otorgadas por la Administración General del Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de telecomunicaciones”.

Por lo tanto, las referidas infraestructuras de telefonía móvil que se pretenden instalar en la Plaza Ribera de Castilla, 12, no deben cumplir los niveles de exposición previstos en el Anexo I del Decreto 267/2001, sino minimizados en un 25%, cumpliendo los términos fijados en el art. 5.2 de dicha norma. Al no poder pedir dictámenes periciales independientes, esta Procuraduría desconoce si en los proyectos presentados se establecía dicha previsión, puesto que, tras describir los cálculos de los niveles y los diagramas de radiación de las antenas, se hacía una genérica mención al art. 32 de la Ordenanza municipal sin hacer ninguna referencia específica a las zonas calificadas como sensibles. En consecuencia, es necesario que se acredite fehacientemente y sin ningún género de dudas ante el Ayuntamiento de Valladolid que en las emisiones de dichas estaciones base de telefonía móvil se reducen en un 25% dada su acreditada proximidad a espacios sensibles situados –según las mediciones efectuadas por la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones- tanto a menos de 100 metros (un parque público a 15 metros y a un Centro de Salud con un elevado nivel asistencial a 88 metros), como a menos de 200 metros (un colegio a 104 metros y un centro de mayores a 130 metros).

Además, sería necesario analizar si es posible que los Ayuntamientos establezcan medidas adicionales de protección en las Ordenanzas municipales. Para ello, esta Institución va a seguir el



denominado Informe SATI elaborado en junio de 2011 por el Servicio de Asesoramiento Técnico e Información de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) referido a los *“aspectos y contenidos de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo que conciernen a la regulación por los Ayuntamientos de las instalaciones de telecomunicaciones”*.

Así, desde un primer momento el Tribunal Supremo ha venido a reconocer sin paliativos las competencias municipales para dictar normas en materia de telecomunicaciones, con el único límite de que vinieran circunscritas al ámbito de lo reconocido normativamente para las Entidades Locales y que no introdujesen en el ordenamiento jurídico limitaciones desproporcionadas o impeditivas del ejercicio del derecho que disponen los operadores. Así, a título de ejemplo, cabe citar lo que establece la Sentencia de 15 de diciembre de 2003: *“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. Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de “calas y canalizaciones” o instalaciones en edificios [art. 4.1 a) LRBRU y 5 RSCL], tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos [artículo 25.2 a)], ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [artículo 25.2 b)], protección civil, prevención y extinción de incendios [artículo 25.2 c)], ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística [artículo 25.2 d)], protección del medio ambiente [artículo 25.2 f)], patrimonio histórico-artístico [artículo 25.2 e)] y protección de la salubridad pública [artículo 25.2 f)]”*.

En cambio, ha sido muy discutida la posibilidad de que los municipios puedan establecer límites adicionales para la implantación de infraestructuras de telefonía móvil. Inicialmente, no hubo duda alguna sobre el alcance de la competencia estatal y su inalterabilidad e imposibilidad de modulación por parte de otros poderes territoriales. En efecto, el art. 149.1.21 de la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, cuestión esta que fue recogida en la Ley General de Telecomunicaciones. No hubo problemas para asumir la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer medidas adicionales de protección, disminuyendo los niveles de emisión de radiaciones prevenidos en el Real Decreto 1066/2001 (SSTS de 3 de abril y 13 de noviembre de 2007, y de 23 de septiembre de 2008, esta última referida al Decreto 267/2001).

Ello, no obstante, no significaba que los municipios dispusiesen de similar o igual potestad, puesto que, en un primer momento, el Tribunal Supremo negó la competencia de los Ayuntamientos para incluir en sus Ordenanzas disposiciones más restrictivas que las previstas en el Real Decreto 1066/2001,



tanto por lo que se refiere a los niveles de emisión como a distancias de seguridad (SSTS de 24 y 26 de octubre de 2005, 28 de marzo y 23 de octubre de 2006, 10 de enero de 2007 y 6 de octubre de 2009). Sin embargo, la Sentencia del Tribunal de Supremo de 17 de noviembre de 2009 modificó radicalmente el panorama, originando una novedosa corriente jurisprudencial que asume que los Ayuntamientos, dentro del ámbito de su propia competencia, puede imponer límites o condiciones complementarias a los establecidos en el Real Decreto 1066/2001, bien disminuyendo en nivel de emisiones radioeléctricas autorizables, bien señalando distancias de protección frente a determinadas zonas sensibles, bien mediante el establecimiento de otros condicionamientos. A estos efectos, mencionaremos la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2011 que analizó la legalidad de la Ordenanza municipal de Valladolid, reiterando argumentos que han sido ya citados en la SSTS de 17 de noviembre de 2009 y de 27 de abril de 2010: *“El riesgo que la exposición prolongada a radiaciones electromagnéticas, en especial las procedentes de las estaciones base de telefonía móvil, pueda ocasionar a la salud ha producido una honda preocupación; por ello, el Gobierno aprobó el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre (...). Esta disposición general establece unos límites máximos de emisión que dependen de las frecuencias utilizadas y recoge los criterios de protección sanitaria frente a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación del Consejo de Europa de doce de julio de mil novecientos noventa y nueve, relativa a la exposición al público en general a los campos electromagnéticos. El hecho que este riesgo por los campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas no puede ser considerado cerrado desde una perspectiva estrictamente científica, es lógico que los Ayuntamientos en el ámbito de su propia competencia se sientan tentados a imponer medidas adicionales de protección en esta materia, bien exigiendo, como acontece en el caso que enjuicamos, límites o condiciones complementarios a los establecidos en el Real Decreto 1066/2001, bien, estableciendo distancias de protección frente a determinadas zonas sensibles –colegios, hospitales, parques y jardines públicos-, bien estableciendo unas áreas de seguridad alrededor de esas zonas sensibles en los que no se permita la instalación de estaciones emisoras de radiaciones electromagnéticas (el subrayado es nuestro)”*.

Según el Informe SATI precitado, tras la STS de 17 de noviembre de 2009, se han acogido a esta doctrina más de treinta sentencias posteriores que se han dictado por la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, reconociendo a los municipios la potestad de fijar distancias adicionales de protección a determinados tipos de suelo o zonas sensibles (por ejemplo, establecimiento de 200 metros de distancia a suelo urbano o zonas sensibles en la Ordenanza de Almería o de Sant Lluís), o prohibir esas instalaciones en determinadas zonas (guarderías, centros educativos y de salud, hospitales, parques públicos y centros geriátricos en la Ordenanza de Segorbe). No obstante, esa Jurisprudencia ha reconocido las siguientes limitaciones en su ejercicio:



- Anulación de las limitaciones que suponen una restricción absoluta al derecho de ocupación del dominio público o privado de los operadores por arbitrario y desproporcionado.
- Aplicación del principio de proporcionalidad para determinar la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho de los operadores y el interés público que se trata de preservar.
- Anulación de las limitaciones que introduzcan un fuerte elemento de incertidumbre jurídica y que podría degenerar en una aplicación arbitraria de la norma.

Por tanto, dicho informe concluye indicando que *“los Ayuntamientos pueden fijar límites o condiciones a la instalación de infraestructuras radioeléctricas complementarios a los establecidos en el Real Decreto 1066/2001, siempre que sean proporcionados al fin perseguido, entre ellos, prohibición de ubicación de instalaciones en zonas sensibles y límites de emisión radioeléctricas menores a los establecidos por el Estado y las Comunidades Autónomas”*. En un sentido similar, cabe mencionar la Sentencia de 7 de octubre de 2011 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la cual siguiendo la doctrina jurisprudencial establecida a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2009, ha admitido la legalidad de la Ordenanza municipal de Villaquilambre cuando establece que *“se determinarán como zonas de exclusión, a los efectos de localización de cualquiera de los elementos de las infraestructuras de telecomunicaciones, las guarderías, los centros de salud, los hospitales, los parques públicos, y las residencias y centros geriátricos. Además y respecto a la normativa sectorial vigente relativa a distancias mínimas, siempre que por su localización sea posible, se superarán dichas distancias mínimas, al objeto de alejarlo lo más posible de los espacios considerados sensibles”*.

Tal como hemos mencionado anteriormente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2011 validó las limitaciones que había establecido la Ordenanza municipal aprobada por Acuerdo del Pleno de 5 de noviembre de 2002, determinado la legalidad del control de la densidad de antenas emisoras en el ecosistema urbano y de la minimización del impacto de la ubicación de antenas desde el punto de vista visual. No obstante, esa sentencia reconoce que esa discusión ha perdido parte de su sentido con motivo de la modificación introducida en noviembre de 2005, que anuló dichas disposiciones.

En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto en la Jurisprudencia, esta Procuraduría considera que el Ayuntamiento de Valladolid podría valorar la modificación de la Ordenanza municipal con la finalidad de fijar una limitación para la instalación de infraestructuras de telefonía móvil con respecto a aquellas zonas sensibles establecidas en el art. 8.7 d) del Real Decreto 1066/2001, en el sentido que ha fijado la doctrina jurisprudencial. Esta opción no es desconocida para el Ayuntamiento de Valladolid, puesto que, en su momento, por Decreto nº 4500, de 9 de mayo de 2001, se aprobó la Instrucción de la



Concejalía Delegada del Área de Urbanismo, Vivienda e Infraestructura sobre criterios a tener en cuenta en los expedientes referidos a solicitudes de licencias urbanísticas para la instalación de antenas de telefonía móvil. En el apartado quinto de la misma se establecía que *“con carácter de medida preventiva y a falta de datos científicos determinantes sobre la incidencia de los campos electromagnéticos sobre la salud humana, se establece una limitación respecto a estas instalaciones que no podrán situarse a menos de 100 m. de distancia del perímetro de parcelas con edificaciones que alberguen población de mayor riesgo potencial tales como colegios, guarderías, hospitales y centros geriátricos”*. Sin embargo, dicha Instrucción fue anulada por razones formales la Sentencia de 14 de octubre de 2005 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al considerar –a nuestro juicio acertadamente- que no cabe innovar el ordenamiento jurídico a través de la precitada Instrucción, vulnerando el principio de legalidad *“al haberse dictado dichas prescripciones por órgano incompetente y al margen del procedimiento legalmente previsto”*.

En conclusión, con la presente Resolución esta Institución pretende armonizar el lógico desarrollo de las infraestructuras de telefonía móvil en una zona urbana, con el fin de mejorar las comunicaciones entre los ciudadanos, con el control del funcionamiento de dichas estaciones base de telefonía móvil por parte del Ayuntamiento de Valladolid, garantizando de esta forma el respeto al principio de cautela establecido por las autoridades públicas, máxime teniendo en cuenta las numerosas alegaciones presentadas por parte de asociaciones, ciudadanos y órganos administrativos, como la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid-Este.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

- 1. Que, con anterioridad a la puesta en funcionamiento de las estaciones base de telefonía móvil sitas en la Plaza Ribera de Castilla, 12, se garantice por parte del Ayuntamiento de Valladolid que las empresas operadoras justifican que las emisiones radioeléctricas reducen en un 25% los niveles de referencia, cumpliéndose así el requisito establecido en el art. 5.2 del Decreto 267/2001, de 29 de noviembre, relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, dada la proximidad acreditada a espacios sensibles situados –según las mediciones efectuadas por la Jefatura Provincial de Inspección de Telecomunicaciones- tanto a menos de 100 metros (un parque público a 15 metros y a un Centro de Salud con un elevado nivel asistencial a 88 metros), como a menos de 200 metros (un colegio a 104 metros y un centro de mayores a 130 metros).*



2. *Que se valore la modificación de la Ordenanza municipal sobre Instalaciones e Infraestructuras de Radiocomunicación con el fin de implantar medidas adicionales de protección a los espacios sensibles fijados en el art. 8.7 d) del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, siguiendo la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 17 de noviembre de 2009.*

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Fdo.: Javier Ameedo Conde