



CONAMA10
CONGRESO NACIONAL
DEL MEDIO AMBIENTE

COMUNICACIÓN TÉCNICA

Urbanismo y Telecomunicaciones: un binomio estratégico ambiental en el territorio

Autor: Marta Gómez Pons

Institución: AdEdMA Consultoría y Servicios, SL

e-mail: info@adedma.com

Otros Autores: Aina González Puig (AdEdMA Consultoría y Servicios, SL)

RESUMEN

La dinámica vertiginosa que se da en relación a la aparición de nuevos servicios de telecomunicaciones que rápidamente son requeridos por la sociedad y los sectores económicos está ocasionando afectaciones ambientales y paisajísticas en el territorio, así como una alarma social asociada a la salud de las personas y a su vez es un reto para el planeamiento urbanístico. La velocidad de transformación de este sector y su regulación no adecuada han provocado en los últimos años un choque de intereses que ha dificultado por una parte la adecuada disponibilidad de servicios para la ciudadanía, la garantía de la libertad de elección de los operadores y, ha comportado una afectación ambiental, paisajística y social alrededor de las nuevas implantaciones. En este documento se analiza la situación actual de las telecomunicaciones en Cataluña – especialmente en lo que se refiere a su interrelación con el territorio y la ordenación del mismo– y se formulan propuestas para armonizar esta interrelación desde el punto normativo y de gestión.

Palabras Clave: Telecomunicaciones, territorio, urbanismo, planeamiento, ordenación, radiaciones, contaminación, ambiental, paisaje, ambiental, salud, infraestructuras, implantación, servicios

1. Introducción

El sector de las telecomunicaciones y especialmente el de la telefonía móvil han adquirido una acelerada expansión y eso ha generado un incremento de instalaciones en todo el territorio. Los servicios de telecomunicaciones son un factor indispensable en el progreso de la sociedad, a nivel social y económico, pero la incidencia que estas instalaciones tienen sobre el territorio, el paisaje y el medio ambiente exige una ordenación que permita combinar estos intereses, a veces contrapuestos.

El urbanismo y las telecomunicaciones forman un binomio estratégico teniendo en cuenta la importancia de ambos para el óptimo desarrollo del territorio y de los servicios de telecomunicaciones en tanto que son un factor indispensable en el progreso de la sociedad. Su implantación debe llevarse a término minimizando el impacto ambiental y visual de las instalaciones y de la ocupación del territorio. Sin embargo, su encaje, aunque necesario, aún no se encuentra bien resuelto a nivel normativo, lo que provoca conflictos tanto a nivel social, como técnico y económico.

2. Marco normativo

2.1. Marco normativo general

Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia. Los operadores de telecomunicaciones tienen derecho a la ocupación del dominio público y de la propiedad privada. La normativa vigente establece que se pueden imponer condiciones a este derecho de ocupación justificadas por razones de protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad pública, la defensa nacional o la ordenación urbana y territorial. La Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (en adelante LGTel) establece asimismo que estas limitaciones han de ser proporcionadas en relación con el interés público a salvaguardar y no podrán implicar restricciones absolutas.

Uno de los objetivos de la LGTel es promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, así como la utilización de los nuevos servicios y el despliegue de redes, y el acceso a éstos, en condiciones de igualdad, e impulsar la cohesión territorial, económica y social. Las limitaciones y restricciones por razones de protección del medio ambiente, la salud pública, la seguridad pública, la defensa nacional o la ordenación urbana y territorial pueden, justificadamente, limitar la consecución de este objetivo.

2.2. Marco normativo para Cataluña

En Cataluña a partir de la entrada en vigor del Decreto 148/2001, de 29 de mayo, de ordenación ambiental de las instalaciones de telefonía móvil y otras instalaciones de radiocomunicación, parece que las restricciones en materia de medio ambiente han quedado acotadas. Es más, en dicho Decreto se fijan niveles de referencia y distancias

de protección a las personas adoptando el principio de cautela y se establece un factor de seguridad sobre la Recomendación de la Unión Europea. Respecto a la ordenación urbana y territorial la ley de urbanismo¹ de Cataluña y su reglamento² también establecen determinaciones de las telecomunicaciones. Otras normativas estatales como la ley del suelo, el Estatuto de autonomía de Cataluña, etc. e incluso el propio código civil regulan también, en parte, el despliegue de las comunicaciones electrónicas.

Más concretamente, el Decreto 148/2001 regula la intervención administrativa de instalaciones de radiocomunicación en lo que concierne a los aspectos de implantación en el territorio desde el punto de vista de impacto visual e impacto sobre el medio ambiente y la población.³ En el Decreto se establece el sistema de ordenación urbanística de la implantación de las instalaciones sobre el territorio mediante la figura del Plan especial, siempre que la aplicación de este sistema de ordenación sea necesaria. Así mismo se establece el sistema de intervención administrativa de las obras y actividades mediante su sometimiento a los regímenes de licencia o de comunicación, de control y, eventualmente, de sanción.

Según el Decreto 148/2001, la ordenación urbanística de la implantación de las instalaciones de radiocomunicaciones sobre el territorio tiene el objetivo de armonizar las necesidades de implantación de infraestructuras básicas relativas a las radiocomunicaciones con el fin de maximizar la cobertura territorial de la red con la protección del paisaje y del medio rural y, muy especialmente, de los espacios que figuran en el Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña (PEIN).

Por otro lado, la Ley de urbanismo de Cataluña y su reglamento establecen algunas determinaciones para las telecomunicaciones en lo que respecta a la elaboración de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal y los Planes Especiales. Tanto la ley como, más en detalle, el reglamento de urbanismo de Cataluña establecen que el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) debe contener las siguientes previsiones:

- Definir las redes generales de servicios con indicación de las redes generales existentes que se mantienen y las de nueva implantación necesarias a lo largo de la vigencia del plan.
- Realizar una diagnosis del déficit de las redes básicas existentes de los diferentes servicios, entre ellos el de telecomunicaciones, así como una descripción y justificación de las obras y recursos necesarios para adaptar, ampliar o mejorar estas redes básicas.

¹ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo

² Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo

³ El Decreto se aplica en las instalaciones de sistemas de transmisión de voz y datos con antenas radiantes susceptibles de generar campos electromagnéticos de un intervalo de frecuencia de 10 MHz a 300 GHz que se emplacen en Cataluña, concretamente a la telefonía móvil, a los bucles de acceso local vía radio y a las redes de servicios móviles y terrestres.

3. Análisis del binomio territorio-telecomunicaciones en Cataluña

En base a la regulación normativa expuesta anteriormente, podría parecer que en Cataluña está resuelta suficientemente la regulación de la ordenación urbanística de la implantación de las instalaciones de comunicaciones electrónicas sobre el territorio, pero sin embargo, cabe tener en cuenta algunas consideraciones adicionales.

En primer lugar, tanto la ley como el reglamento de urbanismo tratan las redes de los servicios de telecomunicaciones en el mismo orden que las redes de otros servicios (abastecimiento de agua, distribución de energía, etc.). Parece lógico que sea así y ha de serlo, pero hay ciertas diferencias sustanciales entre unas y otras que deben considerarse porque si no pueden llevar a una regulación urbanística incorrecta de las telecomunicaciones, a vacíos jurídicos en su regulación e incluso a malas interpretaciones de la normativa urbanística. En las comunicaciones electrónicas hay que diferenciar entre la infraestructura y la red, y por lo tanto su regulación y ordenación en el territorio no tienen que ser iguales o si más no deben diferenciarse en lo que es la descripción de las redes existentes y las previsiones futuras que serán necesarias. Esta diferencia es básica cuando se tratan los proyectos de urbanización. En segundo lugar, una diferencia que resulta obvia, pero que no queda suficientemente especificada en las regulaciones del planeamiento, es el hecho que el servicio de telecomunicaciones no coincide con su infraestructura: mientras que en otros servicios como el de abastecimiento de agua o distribución de energía llegará el servicio a un lugar determinado en tanto que llega la infraestructura a ese lugar, en las comunicaciones electrónicas esto no es así.

En segundo lugar, hasta hace muy poco las telecomunicaciones han sido un aspecto prácticamente olvidado en los planeamientos urbanísticos municipales, no quedando recogidos en estos ni en los planes especiales pertinentes, y quedando por tanto sin resolverse adecuadamente la finalidad de protección del medio ambiente o la seguridad y salud públicas.

Por otra parte, hay que considerar que la dinámica del sector de las telecomunicaciones es vertiginosa respecto a la dinámica de la planificación urbanística. Ello plantea una paradoja de difícil solución, pues por un lado es necesaria una ordenación urbanística de la implantación de las instalaciones de comunicaciones electrónicas sobre el territorio y por otro lado la dinámica de las mismas lleva a plantearse si los planes urbanísticos son la herramienta adecuada para regular un sector como las telecomunicaciones. Resulta incoherente plantear una regulación adecuada de las telecomunicaciones a 10 o más años vista, pero sin embargo el ámbito temporal de los planes de ordenación urbanística municipal es necesariamente de esta magnitud.

Estos aspectos llevan actualmente a muchos vacíos jurídicos en el planeamiento urbanístico general en lo que respecta a las telecomunicaciones, no quedando resuelta por tanto una regulación práctica, eficaz y coherente.

La principal consecuencia de este vacío legal es la imposición de restricciones no adecuadas, desproporcionadas o descontextualizadas y en muchos casos comporta un incorrecto despliegue de las telecomunicaciones (por denegación injustificada de

licencias, etc.) que perjudican al mismo sin tampoco conseguir una protección ambiental ni paisajística del territorio.

4. Impacto ambiental de las telecomunicaciones

El impacto visual y paisajístico de las telecomunicaciones es obvio y es un aspecto clave en el binomio urbanismo y telecomunicaciones. Respecto a la infraestructura de telecomunicaciones, las antenas de radiocomunicación son las que más inciden sobre este aspecto, aunque no hay que olvidar el cableado aéreo de las comunicaciones electrónicas. Es pues necesaria una regulación de las mismas a nivel de planeamiento urbanístico y territorial. Los planeamientos urbanísticos generales municipales y los Planes especiales tratan este aspecto, con más o menos atino, pero no se puede tratar como el único aspecto que debe limitar y poner restricciones a las telecomunicaciones. Las limitaciones (nunca absolutas, según establece la LGTel) deben ser coherentes y proporcionadas porque el hecho de no “ver” una antena no significa que hayamos protegido correctamente el medio ambiente. Tampoco es coherente establecer normativas urbanísticas y ordenanzas municipales absolutamente estrictas con las antenas de radiocomunicación en lo que concierne al paisaje y obviar otros muchos elementos que se encuentran en demarcación urbana y no urbana que no son de telecomunicaciones y tienen también mucho impacto visual.

Por otro lado, cabe mencionar que en la mayoría de los casos se establecen restricciones a las telecomunicaciones en el planeamiento urbanístico con la intención de salvaguardar el medio ambiente sin tener en cuenta que la propia legislación estatal y catalana de las telecomunicaciones (Real Decreto 1066/2001, Orden CTE/23/2002 y Decreto 148/2001) ya establece las restricciones supuestamente pertinentes según las directrices europeas. A ello hay que sumar que en ocasiones estas restricciones de las telecomunicaciones comportan un mayor riesgo para la salud de las personas. Es el caso, por ejemplo, de la emisión de radiaciones de los terminales (teléfonos móviles), pues estas son mayores cuanto más lejos está situada la antena de telefonía móvil correspondiente.

5. Propuestas para un mejor encaje entre urbanismo y telecomunicaciones desde la perspectiva de la sostenibilidad

- 5.1 No parece lógico que al abordar la revisión del planeamiento general de un municipio se posponga abordar el despliegue de las telecomunicaciones a la elaboración de un Plan Especial. ¿Por qué un Plan de Ordenación Urbanística Municipal no puede regular de un buen principio las telecomunicaciones?⁴ Plantear por sistema la necesidad de un Plan Especial en el caso de la implantación de infraestructuras de telecomunicaciones, caso muy habitual, está

⁴ Según la Ley de urbanismo de Cataluña, se requerirá un Plan Especial para implantar infraestructuras de telecomunicaciones si la infraestructura afecta a más de un municipio o más de una clase de suelo o no está prevista por el planeamiento urbanístico general y en estos casos la formulación y la tramitación de un Plan Especial son preceptivas

conllevar a Planes Especiales desproporcionados o fuera de contexto. Por lo tanto deben abordarse las revisiones del planeamiento urbanístico municipal incorporando al máximo las telecomunicaciones, regulando en la normativa todos aquellos aspectos que hasta ahora se regulaban a parte en un Plan Especial o no se regulaban.

- 5.2 El planeamiento urbanístico municipal general se establece para un marco temporal a 10 o más años vista y la dinámica de las telecomunicaciones es tan vertiginosa que en muchas ocasiones una vez se ha aprobado el plan urbanístico (la redacción del cual puede haber llevado 1, 2 o más años) las determinaciones respecto a las telecomunicaciones y las regulaciones de las mismas resultan ya obsoletas respecto a la realidad tecnológica de las mismas. Por lo tanto en el planeamiento urbanístico deberían regularse solamente aquellos aspectos de las telecomunicaciones que no dependan estrictamente de tecnología. Por ejemplo, no tiene sentido regular en el POUM de forma general para todo el municipio la altura específica de las antenas de telecomunicaciones pues el constante cambio de tecnología no permite imponer una distancia concreta coherente y realista a largo plazo. Así mismo, no tiene sentido regular con detalle cómo integrar paisajísticamente las antenas de telecomunicaciones pues la tipología de antenas e infraestructuras utilizadas puede variar drásticamente en pocos años. Es más sensato establecer normativa que obligue de forma genérica a la mimetización, ocultación o contextualización de las antenas, según cada zona, que obligar a la instalación de un determinado tipo de antena.
- 5.3 La alarma social que comportan las instalaciones de telecomunicaciones no puede resolverse con herramientas urbanísticas. Es muy habitual que frente a la no aceptación de los vecinos de un municipio de nuevas instalaciones de telecomunicaciones, el Ayuntamiento se plantee la necesidad de hacer un Plan especial que lo regule. Resulta obvio que no se puede resolver un problema social con una herramienta urbanística. Para ello deben establecerse otros mecanismos que ayuden a minimizar o eliminar estas problemáticas. Una alternativa, que se está ensayando actualmente en Cataluña, serían los convenios entre ayuntamientos, entidades ciudadanas y operadores de telecomunicaciones, preferentemente a nivel supramunicipal.⁵

Conclusiones

Las telecomunicaciones se regulan por la normativa sectorial correspondiente, aún así otras normativas como la ley de urbanismo también deben regular determinados aspectos de las mismas, entendiendo estas en el despliegue del territorio. El planeamiento no puede ni debe obviar las telecomunicaciones de la misma forma que no obvia el servicio de electricidad, el abastecimiento de agua, el saneamiento, etc.

⁵ Proyecto GECODIT desarrollado por la Generalidad de Cataluña.

En el planeamiento urbanístico municipal corresponde al planeamiento general abordar el despliegue de las telecomunicaciones, dejando al planeamiento derivado en un segundo plano únicamente para casos muy concretos. Aún así, no debe obviarse que el planeamiento municipal es a largo plazo y las telecomunicaciones evolucionan a muy corto plazo.

En muchas ocasiones las limitaciones al despliegue de las telecomunicaciones en el territorio no responden a restricciones por razones de protección del medio ambiente, la salud pública o la seguridad pública, sino a aspectos más relacionados con una alarma social o con una mala interpretación o aplicación de la ley o simplemente vacíos legales. Por lo tanto, no se protege lo que se debiera proteger y se imponen limitaciones no justificadas o desproporcionadas a un servicio indispensable en el progreso de la sociedad.