

MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROPUESTA

DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS TELECOMUNICACIONES DE CANARIAS

DILIGENCIA para hacer constar que el presente Documento, formado por 10 folios y 0 planos, numerados del folio 1 al folio 10. Corresponde a MEMORIA JUSTIFICATIVA PROPUESTA DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL TELECOMUNICACIONES DE CANARIAS
Santa Cruz de Tenerife, a 22 de AGOSTO de 2010.


Gobierno de Canarias
Consejería de Presidencia,
Justicia y Seguridad
Dirección General de
Telecomunicaciones
y Nuevas Tecnologías

M^a Teresa Peiró García-Machiñena
Jefa de Servicio de Régimen Jurídico
y Asuntos Generales

Memoria justificativa

Identificación de la situación Jurídica y de hecho

El auge que en estos últimos años han tomado las telecomunicaciones en nuestra vida cotidiana y empresarial, y la constante aparición de nuevos servicios y tecnologías han conformado un nuevo escenario, donde el Derecho ha sido también prolijo, hasta el punto de dificultar su conocimiento por quienes deben aplicarlo y, en particular, ha puesto de relieve la falta de medios técnicos de que adolecen las Administraciones para afrontar los nuevos e inquietantes retos que se avecinan.

Las telecomunicaciones en Canarias, como en la mayor parte del territorio español, han sufrido un despliegue de infraestructuras desordenado y anárquico, debido sobre todo al repentino crecimiento exponencial de la demanda de estos servicios por la sociedad, mucho más rápida que la evolución normativa y planificadora, lo cual ha provocado un despliegue en muchos casos ajeno a la legislación territorial y urbanística de aplicación, normativa cuya aplicación, cuando no su propio contenido, ha dado la espalda con excesiva frecuencia al necesario desarrollo de este tipo de infraestructuras.

Por otra parte, la innegable preocupación por la salud que despiertan estas infraestructuras, sobre todo las de telefonía móvil, ha situado a las telecomunicaciones en el centro del interés social, provocando numerosos desarrollos reglamentarios por parte de las Entidades Locales, sobre todo a través de Ordenanzas, que han sido continuamente recurridas por los operadores, lo que ha generado una amplia jurisprudencia sobre la materia, en la línea de hacer valer la normativa estatal de control de radiaciones no ionizantes.

Esta conflictividad social, la insuficiencia de personal especializado en las Administraciones Públicas para atender las necesidades actuales, sumado a la dificultad de conocer la normativa sectorial específica, y por ello, las consecuencias que, al menos en el ámbito del planeamiento y de la disciplina urbanística, tienen la normativa sectorial sobre telecomunicaciones y sociedad de la información; todo ello, ha generado un marco confuso que se pretende esclarecer.

Justificación del proyecto

Las infraestructuras de telecomunicaciones son esenciales y necesarias para el desarrollo de la Sociedad de la Información y, a su vez, el desarrollo de la Sociedad de la Información es esencial y necesario para el crecimiento económico, la competitividad, el progreso y la cohesión social de nuestra comunidad. Desde el Gobierno de Canarias se entiende que su potenciación y promoción resultará determinante para asegurar un entorno competitivo y moderno.



El Gobierno de Canarias, a través de la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías (en adelante DGTNT), ha comprendido la importancia de las telecomunicaciones en el futuro económico y social de la región y viene por ello trabajando desde hace años en la prestación de colaboración y asesoramiento en la materia a las entidades locales canarias a raíz de las carencias detectadas, prestando asistencia técnica y jurídica para la resolución de los diferentes problemas que con la materia pudiera encontrar su personal .

Sin embargo, aparte de estas medidas de asistencia y asesoramiento a las entidades locales, resultaba imprescindible establecer un marco normativo que clarifique la normativa sectorial aplicable y dote de un marco que desde dichas reglas equilibre los intereses convergentes en el ámbito del territorio.

La aprobación de la Ley 11/2009, de 15 de diciembre, de ordenación territorial de las telecomunicaciones de Canarias (en adelante LOTT), fruto de una iniciativa de ley popular que refleja la preocupación social por la materia, y el mandato de desarrollo reglamentario recogido en la misma, suponen el punto de partida para la elaboración de las actuales Directrices de Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones (en adelante DOTT).

Aspectos técnico jurídicos

El Artículo 2 de la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones señala que “Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia”; el artículo 3 de la misma ley habla de sus objetivos, citando el “Promover el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, y artículos 26 y 27 reconocen el derecho de los operadores a ocupar el dominio público y privado (mediante expropiación forzosa o mediante la declaración de servidumbre forzosa incluso) para el despliegue de su red en determinadas circunstancias, en la medida en que ello sea necesario para el establecimiento de la red pública de comunicaciones electrónicas de que se trate. Unido a otras como las exigencias en el ámbito territorial de las leyes 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo; de la 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; o de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, entre otras, exige asegurar, en el plano territorial, la disponibilidad de suelos y de infraestructuras portantes de redes de telecomunicaciones en cantidad suficiente y con las condiciones adecuadas para el destino previsto, y situar a la Administración autonómica en posición de poder cumplir con el papel que de futuro dibujan dichas normas.

Los referidos derechos de los operadores, no pueden ejercitarse desde luego sin la necesaria modulación territorial que implica la protección del enterno y, para este fin, la planificación territorial y urbanística; pero ésta tampoco puede desconocer los derechos de aquellos. La adecuada ponderación de unos y otros, el reconocimiento de

aquellos en el marco de los fines perseguidos por el ordenamiento territorial y urbanístico, es el equilibrio que la ley exige entre ambos y que estas Directrices pretenden facilitar.

Si bien las telecomunicaciones constituyen una materia de competencia estatal exclusiva de acuerdo con el artículo 149.1.21 de la Constitución, el Tribunal Supremo ha reconocido en numerosas sentencias que la existencia de una atribución de la competencia en una materia como exclusiva de la Administración del Estado no comporta, por sí misma, la imposibilidad de que en la materia puedan existir competencias cuya titularidad corresponda a otras Administraciones. Las redes de telecomunicación, sus infraestructuras y los servicios que mediante aquellas se prestan tienen una incidencia física y espacial que hace preciso que tal actividad se ajuste a ámbitos normativos de otras Administraciones Públicas que disponen de competencias en materias tangenciales como puede ser la ordenación del territorio.

En ejercicio de las competencias atribuidas en los artículos 30.15, 30.16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en la esfera de la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones y conservación de los Espacios Naturales Protegido, el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias, establece el marco regulador en la que debe organizarse la protección de los escasos recursos territoriales de las islas, y que se ve sensiblemente afectado por las infraestructuras de telecomunicaciones. Éstas tienen que ubicarse a lo largo de toda la geografía insular, y afectan con ello necesariamente al paisaje.

Por otro lado, en materia de salud de las personas, la exposición a campos electromagnéticos procedentes de las ciertas infraestructuras de telecomunicaciones debe estar sujeta a unos límites, los cuales han sido fijados por la normativa estatal siguiendo las recomendaciones de la Organización mundial de la Salud y las Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos, límites que han de ser respetados por todas las instalaciones, como se reafirma en el artículo 5 de la LOTT.

De acuerdo con esto, desde la DGTNT, con vistas a ofrecer una regulación autonómica homogénea del sector de las telecomunicaciones que aumente la seguridad jurídica y sirva de impulso para la implantación y desarrollo de las nuevas tecnologías en Canarias, se ha marcado como uno de los objetivos principales, dentro del ámbito de sus competencias, la elaboración de las instrumento normativo tendente a encontrar por un lado, el punto de equilibrio entre el despliegue de las infraestructuras de telecomunicaciones, y la imprescindible protección de la salud de las personas, la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente por otro.

Antecedentes

En primera instancia, la DGTNT se planteó la posibilidad de realizar los trabajos de estudio y análisis previos para la futura redacción de unas Directrices de Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones, como instrumento de impulso y coordinación de las telecomunicaciones en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Como resultado de esos trabajos, se publica en el BOC el 1 de septiembre de 2008, el anuncio de 18 de agosto de 2008, por el que se somete al trámite de información pública el Proyecto de Decreto por el que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración de las DOTT.

El 6 de noviembre de 2006 se recibe, con número de registro 6584, la iniciativa de ley popular, reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias. El 15 de Octubre de 2008 el Pleno del Parlamento toma en consideración la propuesta presentada para continuar su tramitación.

El contenido de la citada ILP recoge preceptos con un carácter ampliamente restrictivo para la instalación de infraestructuras de telecomunicaciones, y otros con riesgos de ilegalidad por invadir competencias estatales, de acuerdo con el Dictamen 444/2006, 26 diciembre, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con la proposición de ley de iniciativa popular reguladora de la ubicación de las infraestructuras de radiocomunicación y telefonía móvil de Canarias

Para cubrir las carencias legales del texto presentado, y ofrecer continuidad a los trabajos realizados para la redacción de las DOTT, se presenta desde el Gobierno una serie de enmiendas fruto de los trabajos previos realizados, algunas de las cuales fueron recogidas, dando lugar al texto definitivo de la Ley aprobado en el Parlamento de Canarias.

Con fecha 21 de Diciembre de 2009 se publica en el BOC la Ley 11/2009, de 15 de diciembre de Ordenación Territorial de las Telecomunicaciones de Canarias, cuyo contenido pretende establecer el equilibrio entre los reclamos de la iniciativa popular, los objetivos del legislador canario y la legalidad.

La LOTT contiene 19 artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, donde se establece la regulación básica sobre la ordenación territorial de las telecomunicaciones en Canarias. En ella se recogen la importancia de la protección de la salud, exigiendo el cumplimiento riguroso de los niveles máximos de exposición establecidos por la legislación estatal y europea; la protección ambiental, paisajística y cultural; el contenido y determinaciones mínimas a contemplar por los diferentes instrumentos de planificación; y un conjunto de objetivos y finalidades en el ámbito de la ordenación territorial de las telecomunicaciones que se especifican, dilucidan y desarrollan por las presentes DOTT.

La Disposición Adicional Única de la LOTT, mandata al Gobierno su desarrollo reglamentario en el plazo de un año.

La distribución competencial y la naturaleza territorial de la materia a regular, la preocupación del Gobierno por la protección ambiental del territorio y la modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, (aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000), de 8 de mayo por la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo, que modifica el procedimiento de tramitación de las Directrices de Ordenación Sectoriales, estableciendo un mecanismo más flexible y asequible para los plazos establecidos en la mencionada Disposición Adicional, justifican la elaboración de las presentes Directrices, que además de recoger el desarrollo de las indicaciones establecidas en la LOTT, da un paso más para instaurar un marco normativo uniforme y promover la previsión territorial de las telecomunicaciones por los diferentes instrumentos de planificación que aseguren el impulso de las telecomunicaciones en nuestro territorio y ,por ende, de la Sociedad de la Información.

Las LOTT y las presentes Directrices dentro de los objetivos de homogeneizar la estructura normativa específica sobre la planificación territorial y urbanística de las telecomunicaciones en Canarias, configuran un nuevo marco normativo para el planificador regional, insular y municipal, descolgando sobre ellos la verdadera fuerza ejecutiva de estas directrices, a través de su necesario desarrollo por los diferentes instrumentos de ordenación.

Las DOTT se sitúan dentro de la estructura normativa urbanística canaria, como instrumento de ordenación de ámbito autonómico del Gobierno de Canarias, lo que provocará la necesaria adaptación de los instrumentos de ordenación jerárquicamente inferiores, que deberán adecuar sus previsiones a lo en ellas establecido.

El Gobierno fija así el marco que permitirá a las Administraciones competentes establecer previsiones que permitan construir la Sociedad de la Información futura sin tensiones de índole territorial, obligándolas a prever las necesidades que, en esta materia, van asociadas al desarrollo urbano y territorial, en función de las diversas tipologías y usos del suelo.

Relación con políticas transversales

La preocupación Gobierno de Canarias por la protección del medio ambiente y el paisaje no deja de estar patente en estas Directrices, siendo uno de los objetivos principales la implantación de infraestructuras de telecomunicaciones ordenada y respetuosa con las características ambientales y paisajísticas del entorno.

La incorporación al derecho español de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente se llevó a cabo con la ley



9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, incorporado por el legislador autonómico en el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del Sistema de Planeamiento de Canarias. Dicho reglamento ha sido modificado con el Decreto 30/2007, de 5 de febrero, especialmente en lo referente a la evaluación ambiental.

El apartado primero del artículo 24 del Decreto 55/2006, viene a concretar, en el ámbito de la Administración canaria, las reglas de la Ley 9/2006. Pues bien, para determinar el ámbito de dicha ley hay que estar a la existencia o no de efectos significativos para el medio ambiente, que lo habría según el artículo 3.2.A 9 de la Ley si las Directrices determinasen el marco para la futura autorización de proyectos sobre instalaciones de telecomunicaciones legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental. Pero las Directrices se limitan a reflejar normas preexistentes, sin determinar por sí dicho marco.

De acuerdo con esto, y el contenido de las DOTT que podría resumirse en normas que recopilan las reglas técnicas en materia de telecomunicaciones, y armonizan procedimientos administrativos sobre el uso del suelo para infraestructuras de telecomunicaciones, su incidencia territorial es mínima y se circunscribe a determinar el contenido mínimo de otros planes, indicando infraestructuras que deben contemplar. Éstas infraestructuras utilizan muy poco suelo, comparado con la superficie que se ordena, y va asociado casi en todos los supuestos a la realización de otras infraestructuras que sí son evaluadas (por ejemplo, carreteras), lo que hace que podamos concluir que las Directrices no tienen efectos significativos en el medioambiente, requeridos para la aplicación de la Ley por su artículo 3.1, para el sometimiento a la evaluación del impacto ambiental de la norma, solicitando por ello la exclusión.

En cuanto a la Red de seguridad y emergencia, se señala habitualmente la zona donde debe instalarse, cabe por tanto la ponderación de alternativas dentro de ésta, por el instrumento que desarrolle estas Directrices; y sólo cuando es totalmente necesario, se determinan puntos concretos. En todo caso, queda claramente excluida de la obligatoriedad de la evaluación, conforme a la regla 4.a del artículo 3 de la Ley 9/2006.

La exclusión, además, se ha realizado con las garantías procedimentales previas que la propia normativa introduce y que son:

1. Empleo de criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006 para determinar la posible significación de los efectos sobre el medio ambiente, adjuntando informe que así lo establezca, en la línea señalada en esta nota.
2. Consulta previa a las Administraciones Públicas afectadas.
3. Decisión pública con indicación de los motivos que lo fundamenten y publicación en el Boletín Oficial de Canarias.



Contenido esencial del proyecto

Tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de las DOTT, la finalidad de la misma es la traslación al ámbito territorial de las implicaciones que para el uso del suelo tienen las normas sectoriales en telecomunicaciones, de modo que se asegure la disponibilidad de infraestructuras y suelos sobre los que los operadores puedan prestar posteriormente sus servicios de telecomunicaciones, guardando el necesario equilibrio con los principios que inspiran el uso de suelo de conformidad con los instrumentos de ordenación existentes en cada caso.

Se desarrolla la LOTT en sus aspectos más ligados al planeamiento territorial y urbanístico, dejando para otro lugar algunos de sus aspectos organizativos y procedimentales que, en buena sistemática jurídica, no conviene efectuar en estas Directrices.

También se pretende una exposición clara y sistemática del heterogéneo conjunto de normas autonómicas y estatales que afectan al sector de las telecomunicaciones, en cuanto al uso y régimen del suelo se refiere, pretendiendo convertirse en un instrumento útil para los distintos actores que intervienen en su desarrollo y ejecución: el propio Gobierno de Canarias, las Administraciones Locales de la Comunidad Autónoma, los operadores de telecomunicaciones, y los usuarios de los servicios basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones, como interesados en las previsiones que al respecto puedan contener los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos, y como usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones.

Finalmente, se busca utilizar los mecanismos de intervención territorial como medidas de fomento para la adecuada implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la Comunidad Autónoma de Canarias, de modo que coadyuven al desarrollo social, cultural y económico de las islas.

A ello contribuye el catálogo de servicios de telecomunicaciones y sus consecuentes necesidades en cuanto a infraestructuras de telecomunicaciones del Título III, que deberá estar encuadrado en estrategias estables, con perspectivas a medio y largo plazo, sobre escenarios sólidos de comportamiento de la demanda e integradas con la política económica y social y con otras políticas sectoriales, en particular las de suelo, viviendas y equipamientos. Corresponde a los Planes insulares de Ordenación, o en su caso al correspondiente Plan Territorial Especial de Ordenación de las telecomunicaciones de ámbito insular, la definición de los servicios, de entre los del catálogo del Título III, respecto de los cuales debe el planeamiento que los desarrolle asegurar su disponibilidad, para la clase, categoría y uso del suelo que éstos definan.

Fruto de todo esto surgen las DOTT, en cuya elaboración han participado expertos de reconocido prestigio en el ámbito jurídico, urbanístico y de las telecomunicaciones y

que se configura como un documento integrado técnico y jurídico que crea el nuevo marco regulador de la ordenación territorial de las telecomunicaciones en Canarias.

En cuanto a su estructura, las DOTT se dividen en tres títulos, correspondientes a disposiciones generales, planificación urbanística y territorial el segundo, y criterios técnicos, el tercero.

El Título I, sobre Disposiciones generales, contiene por un lado el objeto, ámbito y vigencia de estas Directrices en el capítulo 1; por otro sus objetivos básicos y principios de intervención para lograrlos en el capítulo 2. Y en el capítulo 3 se incorpora el régimen jurídico del suelo aplicable para la implantación de las infraestructuras de telecomunicaciones.

El Título II, sobre planificación urbanística, territorial, y de los espacios naturales, se articula en tres capítulos. El primero “Contenido y metodología de elaboración de los instrumentos de planeamiento”, dibuja las particularidades en cuanto a las telecomunicaciones de los distintos instrumentos de planeamiento, así como el procedimiento para su elaboración. El segundo, bajo el título de “Instrumentos de ordenación, gestión y ejecución de las Infraestructuras de telecomunicaciones”, refiere detalladamente cada uno de los instrumentos, concretando su contenido y las especiales reglas que, en lo tocante a las telecomunicaciones, deben observar. Por último, el tercero “Ejecución del Planeamiento”, se divide en dos secciones, la primera sobre “los instrumentos de ejecución”, y la segunda dedicada al “régimen de licencias”, que tan particular resulta en cuanto se refieren a una tipología de infraestructuras que viene siendo aún extrañas para las Oficinas Técnicas de los ayuntamientos, por lo que requiere ser especialmente clarificado y unificado, en aras a evitar disparidad de criterios y, con ello, falta de seguridad jurídica.

El Título III, denominado “Criterios, objetivos y contenidos técnicos de los instrumentos de ordenación territorial de las telecomunicaciones”, contiene las determinaciones de carácter técnico, de acuerdo con las necesidades y condiciones futuras, uso de suelo que requieren y cuáles son las reglas y características constructivas de cada uno. Se trata de especificaciones dirigidas al planificador, cambiantes en el tiempo, de acuerdo las necesidades y condiciones futuras, con remisiones dinámicas a códigos técnicos, estándares y similares, y que no generan nunca obligaciones de implantación a los diferentes operadores de los diferentes servicios más allá de los exigidos por la normativa estatal de aplicación. En definitiva, se trata de establecer la previsión de suelo de acuerdo con unos objetivos sectoriales preexistentes, ajenos y anteriores a estas DOTT, a los que ellas sólo remiten de forma ordenada y estructurada para asegurar la correcta implantación ordenada y respetuosa con la salud y el medio ambiente de nuestro archipiélago.

Aspectos relativos a su aplicación

El carácter variable de la materia a regular, caracterizada por estar sometida a una constante evolución e innovación, justifica el establecimiento mecanismos ágiles de

actualización y adaptación, tanto de las Directrices como de los instrumentos de desarrollo de las mismas, ofreciendo incluso la posibilidad de instar la modificación o redacción del planeamiento necesario, si no estuviese ya en tramitación, por parte de los operadores, en colaboración con la DGTNT, a fin de asegurar la mayor coordinación posible entre los agentes involucrados en la consecución de los objetivos marcados

Por último es necesario hacer hincapié en el hecho de que uno de los objetivos de las DOTT es establecer un marco normativo homogéneo en todo el archipiélago, estableciendo el contenido documental y material mínimo que han de respetar los distintos instrumentos de ordenación que desarrollen estas directrices. De este modo, las DOTT no agotan, la regulación territorial sobre la materia, que deberá ser completada con la adaptación o adopción en su caso de los sucesivos instrumentos de ordenación jerárquicamente inferiores, los cuales contendrán las determinaciones necesarias para cada ámbito territorial concreto y conforme a las competencias de la Administración actuante y dentro del marco configurado por las DOTT.