

Sr. D.
ANGEL CRUZ BAYÓN GOZALO

EL DEFENSOR DEL PUEBLO
REGISTRO
SALIDA
21/08/2019 - 19080322

Estimado Sr.:

En relación con la queja arriba indicada, se le comunica que se ha recibido un informe elaborado por la Dirección General de Telecomunicaciones, dependiente de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, que puede resumirse como sigue:



I. El Plan Nacional 5G, publicado por el anterior Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital en diciembre de 2017, pretende contribuir a la consecución de los objetivos marcados a nivel europeo en el Plan de Acción de 5G para Europa aprobado por las instituciones comunitarias en abril de 2016 como estrategia para mejorar la competitividad europea en el desarrollo de esta tecnología emergente, en el que se incluye diversos objetivos para los Estados Miembros, entre ellos, la aprobación de planes de trabajo nacionales.

El Plan se enmarca en un contexto internacional en el que los principales países europeos (Alemania, Francia, Reino Unido, etc.) y de otras regiones del mundo (USA, Japón, Corea, etc.) están aprobando sus estrategias para el desarrollo del 5G, y España no podía quedarse atrás.

No obstante, el Plan Nacional 5G no es una norma que establezca preceptos jurídicos relacionados con los despliegues 5G, que deban ser objeto de una evaluación específica y previa a su aprobación y publicación, ni un documento vinculante que genere efectos frente a terceros. El Plan es únicamente un documento de carácter general y de referencia que define y trata de impulsar una estrategia de una política pública, en el que se identifican los tipos de medidas, de carácter estratégico, que se considera se deben a llevar a cabo para que España no quede retrasada en el desarrollo de esta nueva tecnología, y pueda perder las oportunidades que proporcionará en el futuro. Los aspectos ambientales deben ser analizados cuando se proceda al despliegue real de las infraestructuras que sirvan de soporte para la tecnología 5G.

II. Así, el Plan Nacional 5G no se ha sometido a evaluación ambiental estratégica. Se trata de un plan que contiene los principios programáticos y relaciona las líneas estratégicas que se considera deben ser ejecutadas para lograr el impulso de esta

“nueva tecnología disruptiva” a nivel social y económico. Es un documento estratégico que identifica las líneas directrices y distintas políticas públicas que deberían ser tenidas en cuenta para situar a nuestro país en una situación de liderazgo en la adopción y consolidación de la tecnología 5G. No es un norma ni un documento vinculante que genere efectos frente a terceros, como ser un plan general de ordenación urbana, que sea directamente aplicable y ejecutable, y que, en consecuencia, deba haber efectuado un evaluación medioambiental. Por tanto, el Plan Nacional 5G, atendiendo a su naturaleza y finalidad, *“no ha sido sometido a evaluación de impacto ambiental”* (sic).

Otra cuestión es el despliegue en concreto de las infraestructuras de red, en particular, de las estaciones base, en que se plasmará finalmente los recursos necesarios para poder utilizar la tecnología 5G a través la prestación de una serie de servicios a instituciones, empresas y ciudadanos.

En tal sentido, el artículo 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, establece:



“6. Para la instalación de las estaciones o infraestructuras radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público a las que se refiere la disposición adicional tercera de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, no podrá exigirse la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas, en los términos indicados en la citada ley.

Para la instalación de redes públicas de comunicaciones electrónicas o de estaciones radioeléctricas en dominio privado distintas de las señaladas en el párrafo anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones públicas competentes la obtención de licencia o autorización previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, o de carácter medioambiental, ni otras licencias o aprobaciones de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización dicha instalación, en el caso de que el operador haya presentado a la administración pública competente para el otorgamiento de la licencia o autorización un plan de despliegue o instalación de red de comunicaciones electrónicas, en el que se contemplen dichas infraestructuras o estaciones, y siempre que el citado plan haya sido aprobado por dicha administración.

(...)

Las licencias o autorizaciones previas que, de acuerdo con los párrafos anteriores, no puedan ser exigidas, serán sustituidas por declaraciones responsables, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativas al cumplimiento de las previsiones legales establecidas en la normativa vigente. En todo caso, el declarante deberá estar en posesión del justificante de pago del tributo correspondiente cuando sea preceptivo.

(...)

La presentación de la declaración responsable, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para ejecutar la instalación, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones de la infraestructura o estación radioeléctrica a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas de comprobación, inspección,

Nº Expediente: 18011666

sanción, y, en general, de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso".

En todo caso, el inicio de la implantación de la tecnología 5G a corto y medio plazo se va a efectuar a través de la infraestructuras y estaciones bases actualmente desplegadas, que suelen estar utilizando la tecnología 4G en las mencionadas bandas de frecuencia que son objeto de uso a nivel masivo por diferentes servicios radioeléctricos comerciales (700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1,8 GHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz, 3,5 GHz), estaciones base que ya previamente han sido autorizadas tanto en lo relativo a su proyecto técnico como en su puesta en servicio.

Así, cabe traer a colación nuevamente la Ley General de Telecomunicaciones, cuyo artículo 34.7 prevé expresamente el supuesto de una renovación puramente tecnológica de una estación base previamente instalada, no sujetándola a un riguroso control administrativo en diferentes ámbitos de actuación, incluido el medioambiental:

"7. En el caso de que sobre una infraestructura de red pública de comunicaciones electrónicas, fija o móvil, incluidas las estaciones radioeléctricas de comunicaciones electrónicas, ya esté ubicada en dominio público o privado, se realicen actuaciones de innovación tecnológica o adaptación técnica que supongan la incorporación de nuevo equipamiento o la realización de emisiones radioeléctricas en nuevas bandas de frecuencias o con otras tecnologías, sin variar los elementos de obra civil y mástil, no se requerirá ningún tipo de concesión, autorización o licencia nueva o modificación de la existente o declaración responsable o comunicación previa a las administraciones públicas competentes por razones de ordenación del territorio, urbanismo o medioambientales".

Así se concluye que el Plan Nacional 5G, atendiendo a su naturaleza y finalidad, no ha sido sometido a evaluación de impacto ambiental ni se solicitó su evaluación.

III. El Plan Nacional 5G de España prevé la realización de proyectos piloto para probar las nuevas funcionalidades que ofrecerá la tecnología 5G. En particular, se han convocado 2 proyectos piloto por la entidad pública Red.es, que han sido adjudicados por dicha entidad mediante Resolución del 30 de abril de 2019.

Una parte de estas pruebas se desarrollan introduciendo nuevas funcionalidades en estaciones 4G ya existentes y en servicio. Cuando se requiere la instalación y operación durante un tiempo de una nueva estación, para la instalación y uso de la misma es aplicable la regulación del uso del dominio público radioeléctrico, que garantiza un control exhaustivo en la instalación y uso en el tiempo de todo centro emisor o estación base radioeléctrica.

IV. Los límites de las emisiones radioeléctricas no dependen de la tecnología utilizada en la comunicación (2G, 3G, 4G o 5G) sino de las características específicas de cada banda de frecuencias. Las bandas de frecuencias que se van a utilizar para la tecnología 5G, en un primer estadio o posterior, van a ser las que ya están siendo utilizadas masivamente por diferentes servicios radioeléctricos comerciales (700 MHz, 800 MHz, 900 MHz, 1,8 GHz, 2,1 GHz, 2,6 GHz, 3,5 GHz) con el único añadido de la

banda de 26 GHz. Esta última banda no ha sido aún adjudicada para el uso de 5G en España para servicios comerciales masivos.

Los organismos internacionales de normalización ya están trabajando en una norma técnica que cubra el cálculo y el procedimiento de medida de emisiones en las bandas milimétricas, como es esta de 26 GHz. En concreto, la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) está desarrollando la norma IEC 62232 (*Determination of RF field strength, power density and SAR in the vicinity of radiocommunication base stations for the purpose of evaluating human exposure*), en avanzado estado de elaboración, que permitirá la evaluación de los niveles de emisión en estas bandas milimétricas.

Asimismo, la Comisión Internacional sobre la Protección contra la Radiación No Ionizante (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection, ICNIRP), está estudiando y revisando las directrices científicas por ella. Estas directrices derivadas de los estudios de la exposición a campos electromagnéticos sirvieron de base para Recomendación 1999/519/CE del Consejo de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos desde 0 Hz a 300 GHz. Este es el marco europeo que garantiza el nivel de protección de la población en la exposición a los campos electromagnéticos procedentes de productos y aparatos eléctricos o electrónicos.



La ICNIRP publicará, en caso de que lo considere necesario, una actualización de las directrices científicas. Y en el caso de que se produzca esta revisión, se espera que consecuentemente sea revisada la Recomendación 1999/519/CE del Consejo de Sanidad de la Unión Europea, así como el Real Decreto 1066/2001 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. Este decreto incorpora los criterios de protección sanitaria establecidos en la Recomendación, y su anexo II establece los límites de exposición, en el que se incluyen los límites máximos de emisión para las bandas de frecuencias usadas por las comunicaciones móviles, que son las que utilizará también la tecnología 5G. Así, este Real Decreto establece que el Ministerio de Sanidad y Consumo adaptará al progreso científico el mencionado anexo II, teniendo en cuenta el principio de precaución y las evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes.

Las directrices científicas de la ICNIRP son los estándares internacionales que tienen el respaldo de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La OMS recomienda una estricta adhesión a los estándares internacionales citados con anterioridad, que han sido desarrollados para proteger tanto a los usuarios de telefonía móvil, como a las personas que trabajan cerca o viven alrededor de estaciones base de telefonía móvil, y a la gente que no hace uso de este tipo de comunicación. La OMS también recomienda que no se impongan límites arbitrarios, desautorizando o desconfiando de la regulación existente, pues esta se basa en el conocimiento científico.

V. El Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico, aprobado por el Real Decreto 123/2017, prevé mecanismos de seguimiento de los niveles de exposición, mediante la presentación de certificaciones e informes por parte de operadores de telecomunicaciones, la realización planes de inspección y la elaboración de un informe anual.

El Reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico, establece que los operadores que establezcan determinadas redes, entre ellas las redes de telefonía móvil, tienen que elaborar un estudio detallado, realizado por técnico competente, que indique los niveles de exposición radioeléctrica en áreas cercanas a sus instalaciones radioeléctricas, en las que puedan permanecer habitualmente personas, y que este estudio tiene que ser presentado ante el Ministerio de Economía y Empresa incorporado en el proyecto que se tiene que presentar para solicitar la autorización de las instalaciones radioeléctricas.

Asimismo, con carácter previo al inicio de emisiones, los operadores tienen que obtener la autorización de puesta en servicio de las estaciones prevista en el Título IV del mencionado reglamento sobre el uso del dominio público radioeléctrico, y para otorgarla los servicios de inspección de la Secretaría de Estado para el Avance Digital comprueban el cumplimiento de los niveles de emisiones en el caso de estaciones que requieren de reconocimiento técnico, o los operadores tienen que presentar un certificado de niveles de exposición realizado por un técnico competente en materia de telecomunicaciones, en el caso de estaciones a las que sea aplicable el procedimiento de certificación sustitutiva del reconocimiento técnico.

Además de lo anterior, de acuerdo con lo establecido en el "Dispongo" cuatro de 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 los operadores tienen que remitir al Ministerio de Economía y Empresa, en el primer trimestre de cada año natural, una certificación emitida por técnico competente de que se han respetado durante al año anterior los límites de exposición establecidos en el anexo II del Reglamento que establece las restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas, aprobado por el Real Decreto 1066/2001.

Adicionalmente, el Ministerio lleva a cabo unos planes de inspección anuales. En ellos se incluyen la realización de medidas en el entorno de una muestra de estaciones radioeléctricas y una auditoria de las certificaciones presentadas por los operadores.

Asimismo, y debido a la importancia que otorga la normativa española a los espacios sensibles (guarderías, centros de educación infantil, primaria, centros de enseñanza obligatoria, centros de salud, hospitales, parques públicos, residencias o centros geriátricos, etc) también se realizan trabajos específicos para comprobar los niveles de exposición radioeléctrica en dichos lugares sensibles.

Se concluye que la regulación actual sobre el uso del dominio público radioeléctrico y control de los niveles de emisión es adecuada, incluye las decisiones adoptadas por los organismos internacionales competentes e incorpora el principio de precaución en la delimitación y fijación de los límites de exposición a las emisiones radioeléctricas, garantizándose el oportuno y estricto control en su cumplimiento.

Hasta aquí la información recibida de la Secretaría de Estado para el Avance Digital, a la que esta institución ha dirigido, con esta misma fecha, las siguientes consideraciones:

“1. Lo primero que debe señalarse, es que la evaluación ambiental de planes tiene un objeto distinto y está sujeta a un procedimiento diferente a de la evaluación de impacto ambiental proyectos.

La Ley 21/2013 define con carácter general la evaluación ambiental como el proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes y proyectos sobre el medio ambiente, antes de su adopción, aprobación o autorización. Ese análisis incluye los efectos de aquellos sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados.

Partiendo de la definición general, la Ley distingue entre la evaluación ambiental estratégica, a la que deben someterse los planes, y la evaluación de impacto ambiental, que procede respecto de los proyectos.

Para aclarar la cuestión, la Ley define qué debe entenderse por plan y qué debe entenderse por proyecto.

El artículo 5.2 b) de la Ley define un plan como el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos. Por su parte, en el artículo 5.3 b) de la Ley, un proyecto se define como cualquier actuación que consista en: 1º la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación, o bien 2º cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o al aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo, así como de las aguas continentales o marinas.

Definido el objeto de la evaluación, la Ley define la finalidad específica de una y otra evaluación según recaiga sobre un plan o un proyecto. La evaluación ambiental estratégica requiere incorporar los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas. Ello significa que en la elaboración del plan deben valorarse y tenerse en cuenta los aspectos medioambientales, junto a los económicos y sociales, con el fin de

alcanzar un elevado grado de protección ambiental y promover el desarrollo sostenible (artículo 1 de la Ley 21/2013).

A través de la evaluación de proyectos, se garantiza una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar, al tiempo que se establecen las medidas necesarias de corrección o compensación de dichos impactos.

La distinción entre ambos tipos de evaluación tiene su reflejo en una diferente tramitación. Así, el procedimiento para evaluar los planes se regula en el artículo 6 y en el Capítulo I del Título II de la Ley 21/2013; y el de los proyectos, en el artículo 7 y en el Capítulo II del Título II.

Centrándonos ahora en la evaluación ambiental estratégica, esta requiere, en síntesis, la elaboración del estudio ambiental estratégico; la celebración de un trámite de información pública y de consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas y una declaración ambiental estratégica en la que se incluyan las determinaciones, medidas o condiciones que deban incorporarse en el plan que finalmente se apruebe o adopte para garantizar su sostenibilidad.

2. Hecha la distinción entre ambas formas de evaluación, para averiguar si el Plan Nacional 5G debe someterse a evaluación ambiental debe comprobarse si cumple los requisitos establecidos en la legislación.

1º Como se ha dicho, el artículo 5.2 b) de la Ley define un plan como el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos. De la definición dada por esa Secretaría de Estado para el Avance Digital, a través del informe de la Dirección General de Telecomunicaciones, y del contenido del propio plan se deduce que el Plan Nacional 5G se ajusta a esta definición.

Así según la DG, *“El Plan Nacional 5G tiene como objetivo situar a España entre los países más avanzados en el desarrollo de esta nueva tecnología, de manera que cuando la 5G alcance su madurez tecnológica y comercial, España esté lo mejor preparada posible para aprovechar al máximo las oportunidades de este nuevo paradigma tecnológico.*

El Plan Nacional (...) es un documento que define y trata de impulsar una estrategia de una política pública que va a provocar efectos beneficiosos para la economía y sociedad españolas,...(...) Dicho Plan es únicamente un documento de carácter general en el que se identifican los tipos de medidas, de carácter estratégico, que se considera se deben a llevar a cabo para que España no quede retrasada en el desarrollo de esta nueva tecnología, y pueda perder las oportunidades que proporcionará en el futuro.

Por ello, este Plan se enmarca en un contexto internacional en el que los principales países europeos (Alemania, Francia, Reino Unido, etc.) y de otras regiones del mundo (USA, Japón, Corea, etc.) están aprobando sus estrategias para el desarrollo del 5G, y España no podía quedarse atrás en estos aspectos. Estas estrategias nacionales, al igual que el Plan de acción 5G para Europa, y el Plan nacional 5G publicado en España, constituyen documentos de referencia en cada uno de los países, en los que se identifican las grandes medidas estratégicas a llevar a cabo para el desarrollo del 5G, pero no se trata de medidas normativas específicas que deban ser objeto para su aprobación y publicación de una evaluación específica y sobre un caso concreto en lo que a su impacto en diferentes aspectos se refiere”.

Conforme a lo anterior, el Plan define los objetivos estratégicos, las medidas estratégicas (entre ellas acciones para la gestión y planificación del espectro radioeléctrico, puesta en marcha de proyectos piloto y desarrollo de instrumentos legales que proporcionen seguridad jurídica para facilitar las inversiones en el despliegue) y la hoja de ruta para el despliegue de las acciones clave. De lo anterior se concluye que el Plan Nacional 5G se ajusta sin dificultad a la definición legal y es un plan a los efectos de la Ley 21/2013, pues constituye un conjunto de directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente.

2º El artículo 6.1 determina los planes que deben ser sometidos a evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a lo siguiente:

- *Que se adopten o aprueben por una Administración pública.* En este caso, esa Secretaría de Estado para el Avance Digital no ha informado de que el Plan haya sido aprobado formalmente por el Consejo de Ministros mediante un acuerdo o mediante una orden o resolución de un órgano del Ministerio de Economía y Empresa. No obstante, no está del todo claro que la Ley 21/2013 exija un acto de aprobación formal en sentido estricto, pues basta que el plan haya sido “adoptado” por una Administración pública, lo cual ocurre en este caso, pues como acaba de indicarse, y así lo reconoce la Dirección General de Telecomunicaciones, el Plan es un documento de referencia elaborado y difundido por el Ministerio, el cual define los pasos que han de darse y el calendario que ha de cumplirse para el despliegue de la tecnología 5G.
- *Que su elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma.* Este precepto traspone el artículo 2 a) segundo guión de la Directiva 2001/42/CE de evaluación ambiental de planes y programas. Esta Directiva se refiere a los planes que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas. Conforme a lo anterior, debe interpretarse que las disposiciones que prevén la adopción de un plan no se circunscriben al ámbito estatal o autonómico como dice la Ley 21/2013, sino que su necesidad puede derivarse también de disposiciones o actos emanados de las instituciones comunitarias. Según indica la Dirección General de

Telecomunicaciones, el Plan Nacional 5G, es consecuencia de la necesidad de cumplir con los objetivos marcados a nivel europeo en el Plan de Acción de 5G para Europa aprobado por las instituciones comunitarias en abril de 2016 *"como estrategia para mejorar la competitividad europea en el desarrollo de esta tecnología emergente, en el que se incluye diversos objetivos para los Estados Miembros, entre ellos, la aprobación de planes de trabajo nacionales"*. Efectivamente, el Plan de Acción 5G para Europa fue adoptado por la Comisión Europea mediante la Comunicación 2016 (588). Las comunicaciones son actos atípicos propios del derecho derivado de la UE. Por tanto, el Plan Nacional 5G entra dentro de la categoría de disposiciones a las que hace referencia la Directiva y, por tanto, también cumple el requisito señalado.

- *Que los planes establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental y se refieran entre otras materias a las telecomunicaciones, a la ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo.* La materia objeto del Plan se encuadra dentro de la categoría "telecomunicaciones" y obviamente establece el marco para la autorización de proyectos, pues tal y como se desprende de la información suministrada por la Dirección General de Telecomunicaciones, el Plan Nacional 5G de España prevé la realización de proyectos piloto para probar las nuevas funcionalidades que ofrecerá la tecnología 5G. En particular, al amparo de Plan Nacional 5G, se han convocado 2 proyectos piloto por la entidad pública Red.es, que han sido adjudicados por dicha entidad mediante Resolución del 30 de abril de 2019. Por tanto, el Plan sirve de marco para la autorización de proyectos.

La Ley establece otros requisitos alternativos para planes que también deben someterse a evaluación, por ejemplo, que afecten de forma apreciable a espacios Red Natura 2000.

A la vista de las dudas que pueden suscitarse sobre la concurrencia de los requisitos necesarios para efectuar dicha evaluación, resulta significativo que esa Secretaría de Estado no consultara en su momento al órgano ambiental acerca de la procedencia de tramitar dicha evaluación. Debe recordarse que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, lo cual habilita el órgano sustantivo para consultar al órgano ambiental si existen dudas sobre la procedencia de aplicar la Ley 21/2013, cuyos preceptos vinculan a todas las administraciones públicas. El artículo 2 h) de la Ley establece un principio de colaboración activa entre los órganos que intervienen en el proceso de evaluación; y según el artículo 3.1, las Administraciones que puedan estar interesadas en el plan, debido a sus responsabilidades medioambientales, serán consultadas sobre la información proporcionada por el promotor y sobre la solicitud de adopción o aprobación de un plan. Finalmente, la Ley prevé la posibilidad de que el órgano ambiental decida someter a una evaluación simplificada un plan cuando se cumplan los requisitos del Anexo V de la Ley 21/2013 entre los que se incluyen los riesgos para la salud humana o el medio

ambiente y la magnitud y el alcance espacial de los efectos (área geográfica y tamaño de la población que puedan verse afectadas). Para ello debe tener conocimiento del Plan, el cual debe ser remitido por el órgano sustantivo y promotor del Plan.

También debe recordarse que la necesidad de someter el Plan Nacional 5G a este tipo de evaluación se alegó por varias asociaciones en el trámite de información pública del Plan. Esta institución no tiene constancia, pues esa Secretaría de Estado no ha procedido a informar de ello, de cómo se han valorado dichas alegaciones ni si se ha dado una respuesta motivada acerca de la manera en que se han tenido en cuenta en la adopción del Plan. Hay que destacar que una de las finalidades de la evaluación ambiental estratégica es garantizar la participación pública en la toma de decisiones y garantizar que la variable ambiental se tiene en cuenta adecuadamente en ese proceso (artículos 2 i) y k), 17.1 d) y siguientes de la Ley 21/2013).

Ello exige que esa Administración incluya el resultado de la información pública y la manera en que se han tenido en consideración las alegaciones tanto en el análisis técnico del expediente como en la declaración ambiental estratégica, en los términos establecidos en los artículos 24 y 25 de la Ley 21/2013 y 3.2 y conexos de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Además, el órgano sustantivo debe publicar en el Boletín Oficial del Estado, junto con la adopción del Plan, un extracto que incluya los siguientes aspectos: 1º De qué manera se han integrado en el plan los aspectos ambientales; y 2º Cómo se ha tomado en consideración en el plan, entre otras cuestiones, los resultados de la información pública y de las consultas.

En el documento en el que resume el trámite de información pública, disponible en la página web del Ministerio de Economía y Empresa, no se da respuesta a las alegaciones planteadas sobre la necesidad de someter el Plan Nacional 5G a evaluación. Así, aunque se haya celebrado un trámite de información pública, la ausencia de valoración de alegaciones y de información al público de cómo se han tenido en cuenta esas alegaciones, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ha resultado incompleta.

Tampoco esa Secretaría de Estado ha informado de que diera traslado al órgano ambiental de esas alegaciones. Con esta forma de proceder también ha ignorado lo establecido en el artículo 3.4 de la Ley 21/2013, según el cual, el órgano sustantivo debe informar al órgano ambiental de cualquier incidencia que se produzca durante la tramitación del procedimiento administrativo sustantivo de adopción de un plan que tenga relevancia a los efectos de la tramitación de la evaluación ambiental.

3. Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que el Plan Nacional 5G no se sometió a evaluación ambiental estratégica y que dicha decisión se adoptó unilateralmente por el órgano sustantivo (y promotor del Plan) sin consultar con el órgano ambiental sobre la procedencia de efectuar dicha evaluación, aunque el Plan

podía cumplir los requisitos exigidos de la Ley 21/2013, en incluso podrían suscitarse dudas en relación con la falta de aprobación formal.

Respecto a esta última cuestión (la necesidad de aprobación formal de los planes) debe manifestarse que si bien no es irrazonable interpretar que los planes deben ser aprobados por la Administración que lo elabora (u otra) para ser evaluados ambientalmente, también es cierto que por la vía de no dictar una norma o un acto que apruebe formalmente un plan, podría eludirse fácilmente la evaluación, incluso de planes que cumplieran los demás requisitos señalados por la Ley 21/2013. En el caso del Plan Nacional 5G se da la contradicción de que siendo indispensable para *"situar a nuestro entre los países más avanzados en el desarrollo de esta nueva tecnología de manera que cuando la 5G alcance su madurez tecnológica y comercial, España esté preparada para aprovechar al máximo las oportunidades de este paradigma tecnológico"*, no haya sido objeto de aprobación formal y que la Dirección General de Telecomunicaciones afirme que carece de efectos vinculantes, aunque su contenido se está cumpliendo.



En todo caso, existen planes estatales (por ejemplo, planes de infraestructuras), con una naturaleza, finalidad y estructura similar al Plan Nacional 5G (aunque más detallados y completos), que se han aprobado formalmente y que han sido sometidos a evaluación ambiental estratégica. Esa Secretaría de Estado sin embargo, no ha explicado las razones de la falta de aprobación formal del Plan Nacional 5G, pese a la importancia que atribuye al cumplimiento de su contenido para alcanzar los objetivos propuestos.

4. En todo caso, tener en cuenta las consideraciones ambientales en la toma de decisiones es una exigencia del desarrollo sostenible y, por tanto, los efectos ambientales de las decisiones públicas deben valorarse aunque para ello no se siga un procedimiento reglado. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea incluye entre sus objetivos el establecimiento de "un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente". Y en el mismo sentido, el artículo 11 del Tratado de Funcionamiento de la UE señala que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible". A la luz de lo anterior, puede concluirse que la Secretaría de Estado no ha tenido en cuenta las consideraciones ambientales a la hora de decidir y aprobar el Plan Nacional 5G.

Esta institución no puede deducir del contenido del Plan Nacional 5G si este afecta o no apreciablemente al medio ambiente. Sin perjuicio de lo referido a las emisiones radioeléctricas (sobre lo que se volverá más adelante), la ausencia de información sobre los lugares de despliegue de nuevas infraestructuras, sobre posibles afecciones a espacios protegidos, o al paisaje, o al uso del suelo, ponen en evidencia que la variable ambiental no se ha tomado en consideración. Sin embargo, no puede obviarse que propio Plan Nacional 5G señala que "el desarrollo de los servicios 5G supondrá el despliegue masivo de nuevos elementos de red en el territorio español, ya

sea en *nuevos emplazamientos* o en los emplazamientos que se utilizan para otras tecnologías y servicios". Por ello, hubiera sido deseable un mayor grado de definición de la estrategia de despliegue del tecnología y, como se ha dicho, que se hubiera recabado el criterio del órgano ambiental respecto a la necesidad de practicar una evaluación reglada del Plan. Incluso en el caso de que la afección ambiental del Plan Nacional 5G no sea significativa, la valoración de la variable ambiental debería haberse incluido en el proceso de adopción del Plan y haberse tomado en consideración, al menos para justificar que no era necesaria una evaluación ambiental estratégica, conforme a los requisitos exigidos por la Ley 21/2013.

5. Señalado lo anterior, existe escaso margen de maniobra para subsanar la falta de evaluación y de valoración de los aspectos ambientales en la adopción del Plan nacional 5G. Por un lado, el artículo 9 de la Ley 21/2013, determina la falta de validez de los planes que han omitido la evaluación ambiental estratégica preceptiva. Sin embargo, puesto que el Plan Nacional 5G no ha sido objeto de aprobación formal y carece de efectos jurídicos vinculantes, la falta de validez pierde su sentido en este caso. Además, el Plan diseña las directrices de actuación hasta 2020, de manera que el ámbito temporal de la planificación está próximo a su fin. Dada esta situación, esta institución solo puede concluir sobre este punto que el Plan Nacional no ha tenido en consideración los aspectos ambientales del Plan y no los ha valorado ni siquiera a efectos de justificar que no era exigible una evaluación reglada conforme a la Ley 21/2013.

6. En relación con la evaluación de impacto ambiental de los proyectos piloto adjudicados, debe señalarse que esa Secretaría de Estado no se ha referido en ningún momento al artículo 7 de la Ley 21/2013 en el que se establecen los requisitos de evaluación de impacto ambiental proyectos. Conforme a este artículo, deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental ordinaria los comprendidos en el anexo I; y deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental simplificada, entre otros, cualquier proyecto que pueda afectar de forma apreciable a lugares de la Red Natura 2000 que no esté incluido en el anexo I.

De la información disponible sobre los dos proyectos piloto adjudicados en Andalucía y Galicia, no parece que se incluyan en alguno de los supuestos enumerados en el anexo I de la Ley. Por otro lado parece que las actuaciones se van a desarrollar en entornos urbanos, en parques tecnológicos, en instalaciones portuarias y otros entornos altamente antropizados, de manera que es posible que los proyectos piloto no afecten apreciablemente a lugares de la Red Natura 2000. No obstante, ello es una mera suposición, dada la falta total de valoración de los efectos ambientales de los proyectos por parte del órgano sustantivo o del órgano ambiental, incluso para justificar que dicha evaluación no es necesaria, de acuerdo con lo exigido por la Ley 21/2013.

Debe destacarse que para justificar la falta de evaluación de los proyectos piloto, esa Secretaría de Estado se refiere en todo momento a lo dispuesto en la Ley 9/2014 General de Telecomunicaciones y no a los requisitos exigidos en la Ley 21/2013.

Respecto a esta cuestión es necesario aclarar que la exención de *licencia ambiental* que efectúa la Ley General de Telecomunicaciones respecto a los proyectos en esta materia no alcanza al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, que será obligatoria cuando los proyectos reúnan los requisitos establecidos en la Ley 21/2013.

La legislación estatal en materia de evaluación ambiental es transposición de una Directiva comunitaria de obligado cumplimiento que no ampara que las normas excluyan una determinada categoría de proyectos del deber de evaluar si estos pudieran tener efectos negativos y apreciables sobre el medio ambiente. Es decir, por aplicación de la Ley de Telecomunicaciones no puede argumentarse *a priori* que ningún proyecto en la materia tiene efectos apreciables sobre el medio ambiente y, que por tanto, en ningún caso será exigible la evaluación que regula la Ley 21/2013. Al contrario, los proyectos en materia de telecomunicaciones deberán someterse a evaluación de impacto ambiental reglada si cumplen los requisitos establecidos en la Ley 21/2013; y no deberán someterse si no los cumplen.

Otra cosa distinta es que, caso por caso, la Administración decida motivadamente que un proyecto concreto no debe ser sometido a evaluación de impacto ambiental antes de su autorización (aunque reúna los requisitos legales para ello), cuando se dé alguno de los supuestos regulados en el artículo 8 de la Ley 21/2013, es decir, proyectos en materia de defensa, emergencia civil, infraestructuras críticas etcétera. Pero incluso en estos casos es preciso que el órgano sustantivo valore si es necesario someter el proyecto a otra forma alternativa de evaluación y que dicha valoración se ponga a disposición del público y se comunique a la Unión Europea antes de su aprobación.

7. En relación con el estado del conocimiento científico sobre los efectos de la tecnología 5G en la salud, debe reiterarse que esta institución confía en la información suministrada por las autoridades científicas y sanitarias. No obstante, también debe señalarse lo siguiente:

1º Sin perjuicio de la Recomendación 1999/519CE del Consejo de Sanidad de la UE, España es también miembro del Consejo de Europa y debe seguir las recomendaciones que aprueba, entre ellas la Recomendación 1815 (2011) sobre los peligros potenciales de los campos electromagnéticos y sus efectos sobre el medio ambiente. En esa Recomendación se insta a los Estados miembros, entre otras cosas, a tener en consideración los principios de precaución y ALARA (mantener los niveles de exposición tan bajos como sea posible); a adoptar todas las medidas razonables para reducir la exposición a los CEM, en particular de niños y jóvenes; a prestar especial atención a las personas electrosensibles que sufren síndrome de intolerancia a los campos electromagnéticos; a llevar a cabo los procedimientos de evaluación de riesgos apropiados y mejorar los estándares de evaluación; y a mantener las instalaciones eléctricas a una distancia segura de las viviendas. La Recomendación requiere por tanto que determinados colectivos vulnerables tengan una consideración específica más allá de los niveles de exposición establecidos para el conjunto de la población. Dicha

atención específica no se encuentra ni en el Plan Nacional 5G ni en la adjudicación de los proyectos piloto.

Si bien esta institución comparte el criterio de que no deben imponerse límites arbitrarios, desautorizando o desconfiando de la regulación existente basada en el conocimiento científico, tampoco la Administración ha justificado concluyentemente que no deba atenderse la Recomendación del Consejo de Europa de prestar especial atención a determinados colectivos vulnerables.

2º Esa Secretaría de Estado dice que, en lo que se refiere a los límites de las emisiones radioeléctricas, estos límites no dependen de la tecnología utilizada (4G o 5G) sino de las características específicas de cada banda de frecuencias; y que las bandas que se van a utilizar para la tecnología 5G van a ser las que ya se utilizan a nivel masivo en España, con la única excepción de la banda de 26 GHz. Esta banda, según afirma esa Administración, aún no ha sido adjudicada para el uso de 5G para servicios comerciales masivos; y los organismos internacionales de normalización ya están trabajando en una norma técnica que cubra el cálculo y procedimiento de medida de emisiones en la banda de 26 GHz.



Esta información ratifica lo señalado por el Comité Científico sobre Radiofrecuencias y Salud (CCARS) en su informe en esta materia para 2013-2016 en el que se refiere expresamente a la ausencia de datos sobre límites de exposición de la tecnología 5G en bandas superiores a 6GHz *"pues están aún en proceso de discusión, definición y posterior estandarización, la cual no se espera cerrar antes del año 2020."*

Dicho lo anterior, debe señalarse que si bien la utilización de la banda de 26 GHz puede no ser masiva, como dice esa Secretaría de Estado, esta institución ha podido comprobar que las bases reguladoras de la adjudicación de los proyectos piloto contempla la utilización de la banda de 26 GHz y esta se valora *"particularmente"* en los criterios de selección de proyectos (artículo 13 b) y anexo III) de la Orden ECE/1016/2018, de 28 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a proyectos piloto de tecnología 5G).

Además, en los proyectos piloto hasta ahora adjudicados en Andalucía y Galicia, según la información suministrada por Red.es (una entidad pública empresarial del Ministerio de Economía y Empresa que depende de esa Secretaría de Estado) se prevé que el despliegue de la tecnología 5G se realice en las bandas 3.7 y 26 GHz. Ello significa que se va a utilizar una banda -la de 26 GHz- para la cual aún no se han fijado los niveles de exposición seguros.

Este supuesto es el ámbito propio de la aplicación del principio de precaución o cautela. Según este principio, cuando una actividad representa una amenaza o un daño para la salud humana o el medio ambiente, hay que tomar medidas de precaución incluso cuando la relación causa-efecto no haya podido demostrarse científicamente de forma concluyente.

El principio de precaución se menciona en el artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con el fin de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente aunque su ámbito de aplicación es más amplio y se extiende a la salud humana, animal y vegetal.

Por su parte, el Real Decreto 1066/2001, 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, alude a este principio en el artículo 7, cuando impone al Ministerio de Sanidad el deber de adaptar al progreso científico los límites de exposición a las emisiones radioeléctricas, teniendo en cuenta el principio de precaución y las evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes.

La Comunicación de la Comisión sobre el recurso al principio de precaución (COM (2000) 1 final de 2.2.2000), señala que las medidas basadas en el principio de precaución deberán ser proporcionales al nivel de protección elegido, no discriminatorias en su aplicación, coherentes con medidas similares ya adoptadas, basadas en el examen de los posibles beneficios y los costes de la acción o de la falta de acción, estar sujetas a revisión, a la luz de los nuevos datos científicos, y ser capaces de designar a quién incumbe aportar las pruebas científicas necesarias para una evaluación del riesgo más completa.

Obviamente, el análisis de estos aspectos y del potencial riesgo para la salud del empleo de la tecnología 5G a través de la banda de 26 GHz excede las funciones de esta institución y requiere la intervención de órganos y administraciones públicas distintas de esa Secretaría de Estado, entre ellas las sanitarias. La disposición adicional décima de la Ley de Telecomunicaciones prevé la creación de la Comisión Interministerial sobre Radiofrecuencias y Salud que debe ser el órgano, a nivel estatal, apto para abordar estas cuestiones de manera coordinada. La Comisión tiene por función asesorar e informar a la ciudadanía, al conjunto de las administraciones públicas y a los diversos agentes de la industria sobre las restricciones establecidas a las emisiones radioeléctricas, las medidas de protección sanitaria aprobadas frente a emisiones radioeléctricas y los múltiples y periódicos controles a que son sometidas las instalaciones generadoras de emisiones radioeléctricas, en particular, las relativas a las radiocomunicaciones.

Asimismo, dicha Comisión debe realizar y divulgar estudios e investigaciones sobre las emisiones radioeléctricas y sus efectos y cómo las restricciones a las emisiones, las medidas de protección sanitaria y los controles establecidos preservan la salud de las personas, así como, a la vista de dichos estudios e investigaciones, realizará propuestas y sugerirá líneas de mejora en las medidas y controles a realizar.

De la Comisión interministerial formarán parte en todo caso, además del órgano competente en materia de telecomunicaciones, el Ministerio de Sanidad y el Instituto de Salud Carlos III. Contará además con un grupo asesor o colaborador en materia de radiofrecuencias y salud, con participación de comunidades autónomas, de la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación y un grupo de expertos independientes, sociedades científicas y representantes de los ciudadanos, para hacer evaluación y seguimiento periódico de la prevención y protección de la salud de la población en relación con las emisiones radioeléctricas, proponiendo estudios de investigación, medidas consensuadas de identificación, elaboración de registros y protocolos de atención al ciudadano.

Dicha Comisión aún no se ha constituido a pesar de haberlo sugerido esta institución al entonces Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en el año 2017 y sin que dicho departamento haya ofrecido razones que justifiquen desatender el mandato de la Ley. A la vista de las consideraciones expuestas, en particular el despliegue de la tecnología 5G a través de una banda para la que no se han establecido niveles de exposición a emisiones radioeléctricas seguras, su constitución resulta ineludible, con el fin de que se pronuncie sobre la aplicación del principio de precaución en este caso.



A juicio de esta institución no puede ignorarse que existe una preocupación ciudadana por los efectos del despliegue de esta nueva tecnología y que sus reclamaciones sobre los efectos de los campos electromagnéticos en la salud empiezan a ser atendidas por los tribunales de justicia, los cuales reconocen, en virtud de los informes médicos aportados, determinadas patologías por exposición a emisiones radioeléctricas.

La Administración puede estar convencida de la inocuidad de las emisiones cuando se respetan los valores de seguridad fijados por la Comisión Internacional para la Protección ante Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP), por debajo de los cuales no se han reproducido efectos biológicos en las personas. Pero ello no le exime de poner en marcha los mecanismos previstos en la legislación en materia de investigación, asesoramiento, participación e información pública, ni de valorar y aplicar las medidas de precaución necesarias para asegurarse de que el despliegue de la nueva tecnología no suponga perjuicios para la salud, especialmente cuando aún no se han determinado los niveles de exposición segura para una determinada banda de frecuencia, cuyo uso, sin embargo, se ha autorizado.”.

En virtud de las consideraciones expuestas, y de conformidad con los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, el Defensor del Pueblo ha resuelto dirigir a la Secretaría de Estado para el Avance Digital las siguientes resoluciones:

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

“Someter los planes y proyectos en materia de telecomunicaciones a evaluación ambiental estratégica y evaluación de impacto ambiental respectivamente, cuando reúnan los requisitos establecidos en la Ley 21/2013 de evaluación ambiental”.

SUGERENCIAS

1. “Elaborar, conjuntamente con el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social el proyecto de reglamento por el que debe regularse la Comisión Interministerial sobre Radiofrecuencias y Salud y, tras cumplimentar los trámites preceptivos, elevarlo al Consejo de Ministros para su aprobación.
2. Una vez constituida, someter a consulta de la Comisión la forma de proceder respecto a la aplicación del principio de precaución en el desarrollo de proyectos que impliquen el uso de la banda de 26 GHz, en tanto no se determinen los límites seguros de exposición a emisiones radioeléctricas exigibles para dicha frecuencia”.

Asimismo se ha solicitado a la Secretaría de Estado que informe de las medidas adoptadas para evaluar los posibles efectos sobre la salud que pudieran derivarse de los proyectos piloto en Andalucía y Galicia; si se ha consultado a dichas Comunidades Autónomas sobre estos proyectos; y si se han adjudicado o se van a adjudicar otros nuevos durante el ámbito de aplicación temporal del Plan Nacional 5G.

De la respuesta que a dichas resoluciones se reciba, se le informará, así como de las actuaciones que procedan.

Le saluda muy atentamente,



Francisco Fernández Marugán
Defensor del Pueblo (e.f.)