

**REC.ORDINARIO(c/d) Num.: 503/2001**

**Votación: 04/04/2006**

**Ponente Excmo. Sr. D.: Manuel Campos Sánchez-Bordona**

**Secretaría Sr./Sra.: Ilmo. Sr. D. Alfonso Llamas Soubrier**

## SENTENCIA

### TRIBUNAL SUPREMO. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN: TERCERA

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. Fernando Ledesma Bartret**

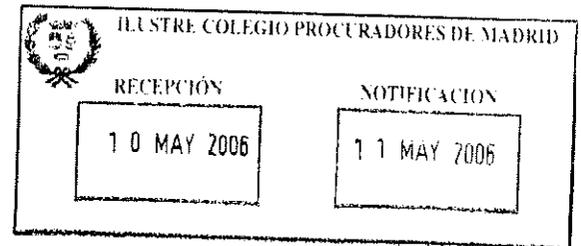
**Magistrados:**

**D. Óscar González González**

**D. Manuel Campos Sánchez-Bordona**

**D. Francisco Trujillo Mamely**

**D. Eduardo Espín Templado**



En la Villa de Madrid, a diecinueve de Abril de dos mil seis.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso contencioso-administrativo número 503/2001 interpuesto por la ASOCIACIÓN DE ESTUDIOS GEOBIOLÓGICOS GEA, representada por el Procurador D. Felipe Ramos Cea, contra el Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas; es parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL

ESTADO, representada por Abogado del Estado, y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS DE TELECOMUNICACIÓN, representado por la Procurador D<sup>a</sup>. María Gracia Garrido Entrena.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.-** La Asociación de Estudios Geobiológicos Gea interpuso ante esta Sala, con fecha 27 de noviembre de 2001, el recurso contencioso-administrativo número 503/2001 contra el Real Decreto número 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

**Segundo.-** En su escrito de demanda, de 27 de mayo de 2002, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó se dictase sentencia que "declare no ser conformes a derecho las normas y anexos impugnados y se declare su nulidad.

1º) Exposición de Motivos del Decreto 1066/2001, el párrafo 3º de la segunda columna de la página 36.218, que reza 'El presente Real Decreto asume los criterios de protección sanitaria frente a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea, de 12 de julio de 1999, relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos'.

2º) Exposición de Motivos del Decreto 1066/2001, primera frase del párrafo 5º de la segunda columna de la página 36.218, que reza: 'Este Reglamento establece unos límites de exposición, referidos a los sistemas de radiocomunicaciones basados en la citada Recomendación del Consejo de la Unión Europea'.

3º) Del Anexo II al Real Decreto 1066/2001, apartado 2 Restricciones básicas, los párrafos marcados con las letras c) y d) y la totalidad del cuadro 1, que establece las Restricciones básicas para los campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos, 0 Hz a 300 GHz).

4º) Del Anexo II al Real Decreto 1066/2001, apartado 2, Restricciones básicas, en el apartado 'Notas', la redacción de la nota 8 que reza como sigue: 'Para los pulsos de duración  $T_p$ , la frecuencia equivalente que ha de aplicarse en las restricciones básicas debe calcularse como  $f=1/2T_p$ . Además, en lo que se refiere a las exposiciones

pulsátiles, en la gama de frecuencia de 0,3 a 10 GHz y en relación con la exposición localizada de la cabeza, la S.A. no debe sobrepasar los 2 mJ/kg-1 como promedio calculado en 10 gramos tejido'.

5º) Del Anexo II al Real Decreto 1066/2001, apartado 3.1, Niveles de Campo, el cuadro 2, que establece niveles de referencia para campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos, 0 Hz-300 GHz, se impugnan los valores dados para Intensidad de campo E, Intensidad de Campo H, Campo B y Densidad de Potencia equivalente correspondientes a la gama de frecuencias de 400 a 2000 MHz y de 2 300 GHz.

6º) Del Anexo II al Real Decreto 1066/2001, apartado 3.1, Niveles de Campo, 'Notas' de la página 36.226, segunda columna, la parte de la nota 4.1 que dice: 'En lo que respecta a los efectos térmicos, pertinentes a partir de los 100 KHz, los índices de absorción específica de energía y las densidades de potencia deben cumplir lo siguiente', así como la fórmula física que sigue a continuación.

7º) Del Anexo II al Real Decreto 1066/2001, apartado 3.1, Niveles de Campo, 'Notas' de la página 36.227, primera columna al final, la parte de la nota 4.2 que dice: 'En relación con las circunstancias de efecto térmico, pertinentes a partir de 100 KHz, a los niveles de campo deben aplicarse las dos exigencias siguientes', y se impugnan además las dos fórmulas físicas que siguen a continuación".

Por otrosí solicitó el recibimiento a prueba.

**Tercero.-** Con fecha 13 de noviembre de 2002 presentó unas alegaciones complementarias en las que, tras alegar que el examen del expediente administrativo "reforzaba y confirmaba" sus alegaciones del escrito de formalización del recurso, suplicaba la suspensión del plazo para sustanciar la demanda, "al estimar que el expediente administrativo no está completo por las razones aducidas en el punto primero de este escrito de alegaciones complementarias", y que se reclamaran al Ministerio de Sanidad y Consumo y al de Ciencia y Tecnología los antecedentes que faltan para completarlo.

Solicitaba asimismo a la Sala, que subsanando la deficiencia contenida en su escrito de demanda, tuviera por "aportados como dictámenes periciales de parte tanto el Informe Epidemiológico como la Declaración de Alcalá que figuran como documentos 28 y 29 del escrito de formalización, elaborados por los peritos Dr. Ciencias Físicas D. Enrique Navarro Camba, Departamento de Física aplicada de la Universidad de Valencia y del Dr. en Medicina e investigador D. José Luis Bardasano Rubio, del Departamento de Especialidades Médicas del Instituto de Bioelectromagnetismo de la

Universidad de Alcalá de Henares, dictámenes que serán ratificados por los dichos peritos a presencia judicial [...]"

**Cuarto.-** El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 31 de enero de 2003, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó a la Sala dictase sentencia "desestimando el recurso".

**Quinto.-** El Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación contestó a la demanda con fecha 5 de marzo de 2003 y suplicó sentencia "por la que se declare la desestimación del recurso, declarando la disposición impugnada como conforme a derecho, con imposición de costas a la recurrente".

**Sexto.-** Practicada la prueba declarada pertinente por auto de 10 de junio de 2003 y evacuado el trámite de conclusiones por las representaciones de ambas partes, por providencia de 7 de junio de 2005 la Sala acordó:

"Con suspensión del señalamiento y para mejor proveer se acuerda de oficio la práctica de las siguientes pruebas:

Primera.- Interésese del Ministerio de Sanidad y Consumo la aportación de los estudios posteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, que, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 7, haya realizado dicho Ministerio 'en función de la evidencia científica disponible y de la información facilitada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología a fin de evaluar los riesgos sanitarios potenciales de la exposición del público en general a las emisiones radioeléctricas.'

Entre dichos estudios figurará el Informe Técnico elaborado por el Comité de Expertos el 1 de septiembre de 2003 sobre la 'Evaluación actualizada de los campos electromagnéticos en relación con la salud pública' y cualquier otro de análogo origen.

Segunda.- Interésese asimismo del Ministerio de Sanidad y Consumo la incorporación a los autos de las 'evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes' a las que se refiere el inciso final del citado artículo 7 del Real Decreto 1066/2001 que, siendo posteriores a la entrada en vigor de éste, estén en poder del citado Ministerio o a las que pueda tener acceso.

Entre dichos documentos figurarán en todo caso:

a) El informe o informes aprobados por la Comisión de las Comunidades Europeas de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación del Consejo 1995/519/CE, sobre la aplicación de la citada recomendación.

b) Los informes más relevantes publicados sobre esta materia por las autoridades nacionales, organismos independientes o comisiones de expertos oficialmente designadas de los Estados miembros de la Unión Europea, **incluido el Informe del National Radiological Protection Board (Health Protection Agency) del Reino Unido publicado en el año 2004 bajo el título 'Review of Scientific Evidency for Limiting Exposure to Electromagnetics Fields'**.

c) Los informes, posteriores al año 2001, emitidos sobre esta materia por la **Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes (ICNIRP)**.

Tercero.- Interésese, por último, del citado **Ministerio de Sanidad y Consumo** que, a la vista del contenido y de las conclusiones efectuadas en los documentos a los que se refiere el apartado precedente, facilite a esta Sala, en el **plazo máximo de dos meses, un informe de síntesis sobre su incidencia en relación con los límites de exposición a las emisiones radioeléctricas que figuran en el Real Decreto 1066/2001.**

Para la práctica de las pruebas librese **oficio** a la Excm. Sra. Ministra de Sanidad y Consumo."

**Séptimo.-** El 24 de agosto de 2005 el Ministerio de Sanidad y Consumo remitió a esta Sala los siguientes documentos:

"- Último informe realizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

- Informe Técnico elaborado por el Comité de Expertos: Evaluación actualizada de los Campos Electromagnéticos en relación con la Salud Pública, elaborado en septiembre de 2003.

- Informe Técnico elaborado por el Comité de Expertos: Campos Electromagnéticos y Salud Pública, elaborado en mayo de 2001.

- Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas: Implementation report on the Council Recommendation limiting the public exposure to electromagnetic fields (0 Hz to 300 GHz).

- Informe del National Radiological Protection Board: Review of the Evidence for Limiting Exposure to Electromagnetic Fields (0-300 GHz), realizado en colaboración con la Health Protection Agency del Reino Unido.

- Informe de la International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection: Review of the Epidemiologic Literature on RF and Health, Environmental Perspectives. Publicado en Environmental Health Perspectives, Volumen 112; número 17, Diciembre 2004.

- Listado de publicaciones relacionadas con campos electromagnéticos de la International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection disponibles a través de internet. (<http://www.icnirp.de/pubEMF.htm>)

- Listado de comunicaciones/publicaciones relacionadas con la Conference on Application of the Precautionary Principle to Electromagnetic Fields (EMF), realizada bajo los auspicios de la Comisión Europea del 24 al 26 de febrero de 2003, disponibles a través de internet. ([http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinantes/environment/EMF/emf/en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinantes/environment/EMF/emf/en.htm)).

**Octavo.-** Por providencia de 13 de septiembre de 2005 se dio traslado de los citados documentos a las partes para que alegaran lo que consideraran conveniente sobre su alcance e importancia. La Asociación de Estudios Geobiológicos Gea evacuó el trámite con fecha 23 de septiembre de 2005.

**Noveno.-** Por providencia de 12 de enero de 2006 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 4 de abril siguiente, en que ha tenido lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA**, Magistrado de Sala

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** La Asociación demandante impugna determinados párrafos del preámbulo y varios apartados del Anexo II del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

En síntesis, la impugnación se dirige:

A) Contra los pasajes del preámbulo en los que el titular de la potestad reglamentaria expresa que con el nuevo Real Decreto 1066/2001 se asumen en España los criterios de protección sanitaria frente a campos

electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999 relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos.

B) Contra la fijación de las restricciones básicas de la exposición a los campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos correspondientes a diversas magnitudes físicas (inducción magnética, densidad de corriente, índice de absorción específica de energía y densidad de potencia) en la gama de frecuencias de 0 hercios a 300 gigaherzios. Las restricciones constan en el cuadro 1 del Anexo II, cuya nulidad se solicita, y vienen acompañadas de "notas" explicativas de las que se impugna singularmente la número ocho.

C) Contra la fijación de algunos de los niveles de referencia para limitar la exposición, niveles que se obtienen a partir de las restricciones básicas y que constan en el cuadro 2 del Anexo II. En concreto, se impugnan tan sólo los valores dados para la gama de frecuencias desde 400 megaherzios a 300 gigaherzios.

D) Contra la fijación de algunas de las restricciones básicas y de los niveles de referencia correspondientes a la exposición simultánea a fuentes con múltiples frecuencias. Aun cuando la demanda se refiere en este epígrafe al apartado 3.1 del Anexo (que denomina "niveles de campo") debe tratarse de un error, pues las restricciones y niveles impugnados corresponden al apartado 4, esto es, el que se refiere tan sólo a la exposición simultánea a diversas fuentes de emisión radioeléctrica.

**Segundo.-** La aplicación de los límites de exposición a las emisiones radioeléctricas de frecuencias no superiores a 300 gigaherzios (concretados tanto en restricciones básicas como en niveles de referencia) que contiene el anexo II del Real Decreto 1066/2001 viene exigida, en efecto, por el artículo 6 del Reglamento impugnado. Éste, que afirma tener como cobertura normativa el artículo 62 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, y dictarse en desarrollo de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, acoge los límites insertos en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999 con el fin de garantizar la adecuada protección de la salud del público en general.

El Reglamento establece como medidas de protección sanitaria unas restricciones básicas (en función de las tasas de absorción específicas del cuerpo humano) que no deben ser superadas y unos niveles de referencia (de intensidad de campo y de densidad de potencia, entre otros factores) cuya no superación garantiza el cumplimiento de aquellas restricciones.

Los citados límites de exposición son obligatorios en "las zonas en las que puedan permanecer habitualmente las personas y en la exposición a las emisiones de los equipos terminales, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones específicas en el ámbito laboral."

**Tercero.-** La demanda afirma en el apartado correspondiente a los "hechos" que el Real Decreto 1066/2001 no cumple "con el principio de precaución" (apartado segundo); cita diversas normas de "derecho comparado que atienden al Principio de Precaución: Suiza, Italia, Salzburgo y otros" (apartado tercero); describe como "situación normativa actual en España" la constituida por diferentes leyes autonómicas y ordenanzas municipales sobre la materia (apartado cuarto); expone los "Principios Físicos Elementales. Espectro Electromagnético. Qué es y cómo funciona la Telefonía Móvil" (apartado quinto); describe los "efectos de la Telefonía Móvil. Efectos térmicos y efectos biológicos, no-térmicos" (apartado sexto); afirma que existe una "falta de interés político en el assessment y en el management [sic] del riesgo para la salud pública que las radiaciones representan" (apartado séptimo) y que diversos estudios epidemiológicos e "informes de científicos de reconocido prestigio internacional" demuestran la insuficiencia de los límites acogidos por el Real Decreto 1066/2001 (apartados octavo y noveno). Finalmente, en el undécimo apartado de hechos cita tres sentencias nacionales y una extranjera que, a su juicio, "tienen en cuenta el potencial peligro de las radiaciones de telefonía móvil y/o la ilegitimidad de pretender imponer dichas inmisiones".

Fijados así los hechos del debate (entre los que, como fácilmente se observa, quedan incluidas no pocas consideraciones jurídicas), la demanda desarrolla como argumentos o fundamentos jurídicos en su apoyo los siguientes, sintéticamente expuestos:

A) El Real Decreto 1066/2001 vulnera el "principio de precaución o cautela" porque los límites fijados para las emisiones radioeléctricas no tienen

en cuenta los efectos biológicos no térmicos, no tomando debidamente en consideración que aquel principio se ha de extender a la salud humana.

B) Como "derechos fundamentales protegidos que resultan violados por la aplicación del Decreto impugnado" cita la recurrente, indistintamente, el derecho a la dignidad de la persona, el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la inviolabilidad del domicilio y el derecho a la libre elección de domicilio. Invoca, a estos efectos, la sentencia constitucional 119/2001 y las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra España), 21 de febrero de 1990 (caso Powell y Rayner contra Reino Unido) y 19 de febrero de 1992 (caso Guerra contra Italia).

C) Los valores que contempla la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999 "no son acordes con los conocimientos científicos más recientes".

D) No se ha elaborado un informe por el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la no afectación de la salud: "un tal informe es ineludible en un procedimiento de elaboración de un Reglamento que tiene como uno de sus dos objetivos principales la protección de la salud".

**Cuarto.-** Analizando en primer lugar esta última objeción, dado su carácter formal, debe recordarse que el Ministerio de Sanidad y Consumo participó, como no podía ser menos, en el proceso de redacción y aprobación del Reglamento que se aprueba por el Real Decreto 1066/2001. Éste fue "elaborado en coordinación por los Ministerios de Ciencia y Tecnología y de Sanidad y Consumo", según afirma su preámbulo, y vino precedido, entre otros informes, por el que elaboró el denominado "Comité de Expertos: Campos Electromagnéticos y Salud Pública" en mayo de 2001. Sin necesidad de analizar otro género de intervenciones que también quedan de manifiesto en el expediente, la relevancia de ésta es innegable y basta, por sí sola, para rechazar la objeción correspondiente de la parte actora.

A dicho Comité, creado por iniciativa del Ministerio de Sanidad y Consumo (Dirección General de Salud Pública y Consumo, Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral) se le confió precisamente la

tarea de "realizar una evaluación de la evidencia científica acerca de los potenciales efectos de los campos electromagnéticos sobre la salud" y, en concreto, "valorar si la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea era suficiente para garantizar la salud de la población".

Los resultados del estudio multidisciplinar llevado a cabo por el Comité, una vez analizadas las fuentes más comunes de exposición de las personas a los campos electromagnéticos (líneas de conducción de energía eléctrica, aparatos electrodomésticos, antenas y aparatos de telefonía móvil, entre otros), le llevaron a recomendar, junto con otras medidas adicionales que ahora no son del caso, la aplicación de los principios recogidos en la Recomendación comunitaria de 12 de julio de 1999.

No puede afirmarse, pues, que el Ministerio de Sanidad y Consumo haya sido ajeno a la elaboración y aprobación del reglamento ahora impugnado.

**Quinto.-** El recurso carece también de fundamento en la parte que se refiere a la impugnación de los dos pasajes del preámbulo (que la recurrente denomina "Exposición de Motivos") del Real Decreto 1066/2001 referidos a la ya citada la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 12 de julio de 1999 sobre la exposición del público en general a campos electromagnéticos.

En efecto, las dos frases impugnadas (a saber, que "el Real Decreto asume los criterios de protección sanitaria frente a campos electromagnéticos procedentes de emisiones radioeléctricas establecidos en la Recomendación" y que "este Reglamento establece unos límites de exposición, referidos a los sistemas de radiocomunicaciones, basados en la citada Recomendación del Consejo de la Unión Europea") no hacen sino describir la realidad de lo sucedido. El Consejo de Ministros ha decidido incorporar a nuestro derecho el contenido de la recomendación comunitaria y así lo hace saber desde las primeras líneas del Real Decreto 1066/2001. No se ve cómo podrían reputarse contrarias a derecho estas afirmaciones que no son sino reflejo de la realidad.

Otra cosa es que los límites de emisión comprendidos en la Recomendación comunitaria y asumidos por el Real Decreto 1066/2001 sean o no los adecuados y deban o no ser anulados en vía jurisdiccional. Pero ello afectaría, en su caso, a los apartados específicos de la norma reglamentaria

(objeto del resto de la demanda) y no a su preámbulo, que, en este extremo, insistimos, se limita a dar cuenta del origen comunitario de las determinaciones aprobadas.

La parte recurrente, por lo demás, pese a afirmar (en la página 3 de su demanda) que considera insuficientes los criterios de protección sanitaria contenidos en aquella Recomendación, no ha solicitado el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a fin de que éste, en cuanto órgano jurisdiccional competente para decidir sobre la validez de los actos comunitarios, pudiera declarar la nulidad de la tan citada Recomendación.

Dentro de la tipología de fuentes del derecho comunitario las recomendaciones del Consejo son actos jurídicos no vinculantes previstos en el artículo 249 del Tratado CE (antiguo artículo 189). En el caso que nos ocupa, aquella institución comunitaria ha estimado oportuno utilizar este instrumento jurídico por considerarlo el más adecuado a los efectos de conseguir la finalidad de protección de la salud pública a que se refiere el artículo 152 (antiguo 129) del mismo Tratado, precepto cuyo apartado cuarto otorga al Consejo la base jurídica necesaria para, específicamente, hacer recomendaciones en esta materia.

La falta de carácter vinculante de este género de actos comunitarios no significa, sin embargo, que sean irrelevantes en derecho. El Tribunal de Justicia, enfrentado precisamente a una cuestión prejudicial sobre determinadas recomendaciones del Consejo en materia de salud, afirmó en su sentencia de 13 de diciembre de 1989 (asunto 322/88, Grimaldi) que "los citados actos no pueden ser considerados como carentes en absoluto de efectos jurídicos. Efectivamente, los Jueces nacionales están obligados a tener en cuenta las recomendaciones a la hora de resolver los litigios de que conocen, sobre todo cuando aquéllas ilustran acerca de la interpretación de disposiciones nacionales adoptadas con el fin de darles aplicación, o también cuando tienen por objeto completar las disposiciones comunitarias dotadas de fuerza vinculante."

**Sexto.-** A juicio de esta Sala no existen elementos de juicio suficientes que demuestren, con el rigor exigible, la incorrección de los valores propuestos por la Recomendación comunitaria y asumidos por el Real Decreto 1066/2001.

Es necesario resaltar desde un principio que dichos límites son el resultado de una compleja revisión científica internacional llevada a cabo por organismos públicos o entidades independientes que, una vez establecidos los niveles de exposición a emisiones radioeléctricas no ionizantes que pudieran considerarse potencialmente adversos para la salud, fijó el umbral de protección para las personas en una cantidad cincuenta veces inferior a aquéllos: los valores de las denominadas "restricciones básicas y niveles de referencia" corresponden, pues, no al umbral de protección mínimamente seguro sino a uno cincuenta veces inferior.

La ausencia de elementos de juicio para invalidar los valores acogidos en la Recomendación comunitaria, unida al hecho de que ésta se aprobó haciendo "uso de la amplia recopilación de documentación científica ya existente" y basándose en "los mejores datos y asesoramiento científicos disponibles en el momento actual en este ámbito", determinan que no haya motivos suficientes para, de oficio, elevar al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial sobre la invalidez de aquélla.

La fijación de restricciones básicas y niveles de referencia en relación con la exposición a campos electromagnéticos siguió los criterios de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes, cuyo asesoramiento a este respecto respaldó el Comité Científico Director de la Comisión. El Consejo, por lo demás, consciente de la necesidad de incorporar todos los resultados de las investigaciones ulteriores, decidió que el contenido de aquélla "debería ser revisado y evaluado periódicamente a la luz de los nuevos conocimientos y de las novedades de la tecnología y de las aplicaciones de las fuentes y prácticas que dan lugar a exposición a campos electromagnéticos".

Sin necesidad de reproducir aquí el trabajo efectuado desde que el Parlamento Europeo, en su Resolución del 5 de mayo de 1994, invitó a la Comisión a proponer medidas legislativas para limitar la exposición de los trabajadores y del público en general a la radiación electromagnética no ionizante, los hitos más relevantes del proceso de elaboración de aquélla demuestran que se adoptaron las medidas necesarias para que el resultado final recogiera un marco seguro de referencia que proporcionara un "elevado nivel de protección de la salud contra la exposición a los campos electromagnéticos".

Siguiendo la secuencia cronológica descrita tanto en la propia Recomendación como en los informes ulteriores de la Comisión Europea, esta institución reseña los siguientes antecedentes de la Recomendación finalmente aprobada:

A) En 1996 se estableció el Proyecto internacional CEM de la Organización Mundial de la Salud con vistas a coordinar los trabajos científicos sobre el tema, en cuyo programa intervinieron diferentes organizaciones internacionales, organizaciones colaboradoras de la OMS y más de 45 autoridades nacionales.

B) El 4 de junio de 1997 la Comisión adoptó una propuesta para un programa de acción comunitaria 1999-2003 sobre enfermedades relacionadas con la contaminación que contempla los peligros para la salud, incluidos los debidos a la exposición a campos electromagnéticos. El 29 de julio de 1997 la Comisión nombró ocho científicos como miembros del Comité Director Científico con objeto de ayudar a las instituciones proporcionándoles "los más recientes conocimientos científicos disponibles sobre cuestiones científicas".

C) En abril de 1998 la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes publicó su "Directrices para limitar la exposición a campos eléctricos, magnéticos y electromagnéticos que varían en función del tiempo: hasta 300 GHz". Este informe enumera un conjunto básico de restricciones y niveles de referencia de acuerdo con los mejores datos científicos disponibles, con objeto de asegurar un elevado nivel de protección contra la exposición del público en general a los campos electromagnéticos.

D) El 22 de enero de 1998, la Comisión pidió al Comité Director Científico que diera su opinión sobre los efectos sobre la salud de los campos electromagnéticos. Las conclusiones del Comité en la reunión celebrada los días 25 y 26 de junio de 1998 fueron que, "en relación con la exposición no térmica a campos electromagnéticos, la documentación disponible no proporciona pruebas suficientes para llegar a la conclusión de que se producen efectos a largo plazo como consecuencia de la exposición a campos electromagnéticos. Por tanto, no puede hacerse actualmente con fundamento científico recomendación alguna acerca de límites de exposición en relación con efectos no térmicos a largo plazo". Las conclusiones relativas a los efectos

a corto plazo fueron que "respecto a la evaluación de efectos térmicos agudos de campos electromagnéticos de 0 Hz-300 GHz, el consejo de las directrices de la ICNIRP proporciona la base adecuada para desarrollar límites de exposición contra el riesgo".

E) Utilizando las directrices de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes anteriormente mencionadas como base científica, la Comisión presentó al Consejo el 11 de junio de 1998 una propuesta de recomendación fundamentada en el segundo intento del artículo 129(4) del Tratado. El Consejo decidió el 3 de julio de 1998 consultar al Parlamento Europeo, de forma facultativa, sobre la propuesta y, una vez emitida la opinión de esta institución, enmendada que fue a su vez la propuesta de la Comisión, el Consejo aprobó finalmente la Recomendación.

**Séptimo.-** Los hechos así reseñados dan fe de la existencia de un proceso abierto en el que han participado o podido participar los principales actores del debate científico y político en torno a la cuestión. En aquel momento, según se ha expuesto autorizadamente, existían miles de artículos publicados sobre los efectos biológicos y aplicaciones médicas de la radiación no ionizante. La Comisión subraya que durante los últimos veinte años "se ha realizado un enorme esfuerzo de investigación con el estandarte del Proyecto CEM de la Organización Mundial de la Salud y de la Comisión internacional de protección contra las radiaciones no ionizantes (ICNIRP) para buscar pruebas de los efectos adversos sobre la salud derivados de la exposición a campos electromagnéticos". Afirma que los investigadores de laboratorio han trabajado a nivel celular (*in vitro*) y a nivel del cuerpo completo (*in vivo*) y otros investigadores han buscado pruebas estadísticas de enfermedad en poblaciones (epidemiología) y que los resultados de estas investigaciones han conducido a un amplio consenso en relación con los efectos a corto plazo de la exposición a campos electromagnéticos, aunque el debate sea mayor en relación con los efectos a largo plazo, si bien respecto de estos últimos "el conjunto de pruebas científicas no ha demostrado en ningún momento que existan riesgos asociados con la exposición a campos electromagnéticos a los bajos niveles a los que el público se ve sometido en su vida cotidiana".

La Comisión, pues, se basó en el "actual estado de los conocimientos" y en el asesoramiento del Comité Científico Director, a tenor de los cuales no existían "pruebas suficientes para preocuparse por la salud a causa de los

efectos no térmicos de los campos electromagnéticos." En coherencia con su Comunicación sobre el principio de precaución (Documento COM/2000/0001 final), según la cual debe invocarse el citado principio sólo "cuando hay indicaciones de que los posibles efectos sobre el medio ambiente o sobre la salud de las personas, animales o plantas puedan ser potencialmente peligrosos", y ante la circunstancia de que este no era "el caso de los campos electromagnéticos, ya que no existen indicaciones científicas claras de que posibles efectos sobre la salud humana puedan ser potencialmente peligrosos", la Comisión decidió basar su propuesta sólo en efectos sobre la salud establecidos, "para los cuales existen umbrales de exposición antes de que se produzcan los efectos. Sin embargo, puesto que hay factores de seguridad del orden de 50 entre los valores de umbral para efectos agudos y las limitaciones básicas, esta recomendación cubriría implícitamente posibles efectos a largo plazo en todo el intervalo de frecuencias".

En conclusión, pues, la actuación de las instituciones comunitarias tuvo lugar tras una revisión profunda de las publicaciones científicas a la vista de las cuales los resultados no confirmaban que la exposición a campos electromagnéticos de baja intensidad produzca ninguna consecuencia para la salud, tanto si se trataba de efectos térmicos como no térmicos (aunque respecto de estos últimos se admitiese la necesidad de ulteriores investigaciones). La Recomendación comunitaria de 1999 se basa, por ello, como ya ha quedado expuesto, a su vez, en las directrices de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones no Ionizantes, en las pruebas científicas disponibles en aquel momento y en el dictamen del Comité Director Científico de la Unión Europea.

**Octavo.-** Si la expuesta era la situación previa a la fecha de la Recomendación comunitaria de 1999, los informes ulteriores más completos que han sido aportados al ramo de prueba corroboran *a posteriori* que los valores fijados en la Recomendación y asumidos por el Real Decreto 1066/2001 no se calcularon de modo inapropiado.

Particularmente relevante es, a estos efectos, el informe emitido por la Comisión Europea en cumplimiento de la invitación que le hiciera el Consejo para revisar y actualizar la Recomendación. En enero de 2001, como consecuencia de la creciente preocupación pública y política y anticipándose al proceso de revisión, la Dirección General de Sanidad y Protección de los

Consumidores pidió al Comité Científico sobre Toxicidad, Ecotoxicidad y Medio Ambiente que presentara una actualización de la opinión previamente adoptada por el Comité Director Científico.

A la luz de nuevos conocimientos y desarrollos tecnológicos en campos electromagnéticos, se pidió al Comité que se pronunciara sobre si:

"(a) es posible hacer alguna nueva recomendación sobre los límites de exposición para evitar efectos no térmicos y a largo plazo, específicamente utilizando pruebas epidemiológicas sobre efectos genéticos, biológicos y carcinógenos;

(b) el anexo técnico de la Recomendación del Consejo fundamentado en las directrices de la ICNIRP sigue siendo la base científica apropiada para un sistema de protección de la salud contra efectos térmicos y no térmicos debidos a radiación no ionizante."

Las conclusiones del Comité científico sobre Toxicidad, Ecotoxicidad y Medio Ambiente han establecido que, para radiofrecuencias, la información adicional de que se ha dispuesto sobre efectos carcinógenos y otros efectos no térmicos de las radiofrecuencias y frecuencias de radiación de microondas en los últimos años no justifica una revisión de los límites de exposición establecidos por la Comisión de acuerdo con las conclusiones del Comité Director Científico de 1998. El citado Comité científico ratificó, pues, la validez de los límites de exposición.

**Noveno.-** Refiriéndonos ahora no ya al ámbito comunitario sino al interno, las mismas conclusiones, *a posteriori*, aparecen en el último informe realizado por el Ministerio de Sanidad y Consumo sobre la aplicación del Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, a petición de esta Sala, aportado para mejor proveer. Es cierto que, en los términos en que nos ha sido remitido, no aparece debidamente firmado por ningún funcionario o suscrito por ningún comité, pero también lo es que su contenido resulta ser coincidente con el elaborado en septiembre de 2003 por el Comité de Expertos ("Evaluación actualizada de los Campos Electromagnéticos en relación con la Salud Pública").

Entre dichos expertos de carácter pluridisciplinar se encuentran, además de los responsables de las respectivas áreas afectadas de la Dirección General de Salud Pública, del Ministerio de Sanidad y Consumo, un

ingeniero, un epidemiólogo, una investigadora científica del CSIC, jefe del Departamento de Radiación Electromagnética del Instituto de Física Aplicada, un jefe del Servicio de Epidemiología del Cáncer del Centro Nacional de Epidemiología, Instituto de Salud Carlos III; un Catedrático de la Facultad de Medicina de Valladolid, investigador del IBGM-Consejo Superior de Investigaciones Científicas; un catedrático de Electromagnetismo, de la Facultad de Ciencias Físicas de la Universidad Complutense de Madrid; y un investigador del Servicio de Bioelectromagnetismo, Departamento de Investigación del Hospital Ramón y Cajal, de Madrid.

En la primera de sus conclusiones se afirma que, "una vez revisada la abundante información científica publicada, este Comité de Expertos considera que no puede afirmarse que la exposición a CEM (campos electromagnéticos) dentro de los límites establecidos en la Recomendación del Consejo de Ministros de Sanidad de la Unión Europea relativa a la exposición del público en general a CEM de 0 Hz a 300 GHz produzca efectos adversos para la salud humana. Por tanto, el Comité concluye que el cumplimiento de la citada Recomendación es suficiente para garantizar la protección de la población."

El mismo juicio aparece en los informes que las autoridades de otros Estados han solicitado y obtenido de comités científicos multidisciplinares, creados para pronunciarse sobre los efectos de las radiaciones no ionizantes. Para mejor proveer se ha aportado a los autos el completo informe emitido en el año 2004 por el "National Radiological Protection Board" en colaboración con la "Health Protection Agency", ambos organismos del Reino Unido, bajo el título "Revisión de las pruebas sobre exposición limitada a campos electromagnéticos (0-300 GHz)", cuya conclusión final recomienda, "a la vista de toda las pruebas científicas", aceptar los valores propuestos por la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones no ionizantes, asumidos por la Recomendación comunitaria de 1999.

Por su parte, entre los estudios de esta institución, el comité permanente de Epidemiología de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones no ionizantes concluye en 2004, tras analizar los efectos de la exposición a radiofrecuencias desde el punto de vista de la epidemiología, que no hay pruebas de una relación causal entre dicha exposición y los efectos adversos para la salud humana.

**Décimo.-** Estas conclusiones no han sido desvirtuadas por la recurrente en el proceso. En la demanda y en su escrito complementario se hacía bien la aportación, bien la transcripción parcial o bien la mera referencia a determinados documentos e informes adjuntos o citados. Se transcribía en ella una lista de estudios científicos "que indican efectos biológicos no-térmicos a niveles de exposición muy por debajo de aquellos en los que se producen efectos térmicos". Citaba, además, dos estudios epidemiológicos de 1995 y de 2002 y como "informes de científicos de reconocido prestigio internacional" destacaba la denominada "Declaración de Alcalá"; los "Informes del investigador Dr. Claudio Gómez Perreta, del Centro de Investigación del Hospital Universitario La Fe, de Valencia"; una "Entrevista con la Dra. María Jesús Aranza, Universidad de Zaragoza"; las "Declaraciones del Ecologista y Premio Nacional de Medio Ambiente, Ingeniero de Telecomunicaciones D. Pedro Costa Morata"; el "Informe de junio de 2000 del Dr. Neil Cherry, eminente epidemiólogo, Lincoln University, Canterbury, Nueva Zelanda", el Informe del Dr. Benoti Stockbroeckx, de la Facultad de Ciencias Aplicadas, Electromagnetismo, Microondas y Comunicaciones", el "Informe de D<sup>a</sup>. Madeleine Bastida, profesora emérita de la Facultad de Farmacia de Montpellier", un "Informe extenso, de 125 páginas, a petición del Gobierno Británico, de un grupo de expertos independientes bajo la dirección del Profesor Sir William Stewart, de mayo de 2000" y el "Informe Dr. G. Hyland, Warwick, UK". A ellos se añadieron otros documentos hasta completar el número de 52, adjuntos al escrito de alegaciones complementarias presentado el 13 de noviembre de 2002.

En el período de prueba comparecieron como peritos propuestos por la recurrente un Ingeniero Técnico de Telecomunicación, Don Pedro Costa Morata, y un Doctor en Ciencias Biológicas y Licenciado en Medicina y Cirugía, Don José Luis Bardasano Rubio. Dado que el ámbito de conocimientos especializados del primero no se extiende a los problemas relativos a la salud humana, sólo la pericia del segundo puede ser tomada en consideración a los efectos que nos ocupan. El contenido de su informe se limita, en síntesis, a ratificar las afirmaciones suscritas en abril de 2002 bajo la rúbrica de "Declaración de Alcalá" por diversos especialistas españoles, a cuyo juicio las recomendaciones de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes deberían ser revisadas por no tener suficientemente en cuenta todos los posibles efectos nocivos de la "contaminación electromagnética".

Sin mengua del debido respeto a la solvencia profesional de todos los autores citados, no puede olvidarse que el valor de las aportaciones de aquéllos debe ser contrastado con el del resto de intervinientes de la comunidad científica internacional. De hecho, el Ministerio de Sanidad y Consumo replica a alguna de las citas de la demandante (por ejemplo, a la efectuada sobre la Conferencia de Salzburgo) destacando que no tienen reconocimiento de las organizaciones internacionales competentes, ni sus propuestas han sido aceptadas por la comunidad científica ni se citan en las publicaciones de prestigio que someten sus artículos a evaluaciones independientes, careciendo de "competencia acreditada".

Por nuestra parte hemos de reconocer que la respuesta judicial es, en este caso, muy dependiente de las valoraciones científicas sobre los efectos de las emisiones en la salud humana, valoraciones que frente a lo que pudiera esperarse de un sector del conocimiento humano caracterizado por su rigor y objetividad, no siempre se manifiestan de manera concluyente. La limitación de los conocimientos científicos aplicados a unas tecnologías nuevas (así en el caso de los teléfonos móviles, no en cuanto a las demás emisiones radioeléctricas) y la constatación de controversias incluso radicales entre especialistas tienden, en principio, a generar un cierto grado de suspicacia sobre los riesgos asociados a aquéllas, especialmente si se contemplan desde la perspectiva del largo plazo.

Dicho esto, el contraste entre el material probatorio de la parte demandante y el respaldado por los informes procedentes de los organismos o entidades internacionales (muy especialmente de la Comisión Europea y de la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes) así como de los grupos de expertos y comités auspiciados por las autoridades sanitarias nacionales de los diferentes Estados, a todos los cuales hemos hecho referencia en los fundamentos jurídicos precedentes, nos lleva a dar preferencia a estos últimos. No podemos afirmar, a la vista de tales informes, que la conclusión uniforme que en ellos se establece (a saber, que deben mantenerse los límites o umbrales de protección sanitaria propuestos por la Recomendación comunitaria de 1999) haya sido fruto de una decisión improvisada, irreflexiva o imprudente.

**Undécimo.-** Estas últimas consideraciones enlazan con uno de los argumentos clave repetidos a lo largo de los fundamentos jurídicos de la demanda, el relativo a la supuesta "vulneración del principio de precaución o cautela" en que habría incurrido el Real Decreto 1066/2001 y, en la medida en que trae causa de ella, la Recomendación comunitaria de 1999.

El "principio de precaución" o de "cautela" como expresión positivizada en un documento jurídico del mayor rango aparece en el artículo 174.2 del Tratado CE, a tenor del cual "la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva [...]". El principio no aparece en el Tratado, al menos directamente, en relación con la salud humana respecto de la cual las políticas y acciones comunitarias han de tender a garantizar "un alto nivel de protección", según el ya citado artículo 152.2 del mismo Tratado.

Como ocurre con gran parte de los principios jurídicos, su plasmación positiva no es sino la incorporación a los textos normativos de una serie de reglas preexistentes que, de una manera u otra, vienen siendo aplicadas en las correspondientes instituciones. Sus perfiles suelen ser no poco difusos hasta que la labor legislativa y jurisprudencial va fijando progresivamente los rasgos y caracteres a los que deben responder.

Se ha subrayado, con acierto, que el principio de precaución entendido como inspirador de las políticas públicas en sectores sensibles para la salud humana no encierra, en sí mismo considerado, gran novedad, antes al contrario viene presidiendo la actuación de los poderes públicos tanto en el plano legislativo como en el ejecutivo. La legislación relativa a aquellos sectores siempre ha tendido en todas las épocas, de una manera u otra, a regular de modo prudente los fenómenos que por sus implicaciones tecnológicas o por la utilización de recursos naturales peligrosos están sujetos a riesgos. Y este mismo designio ha inspirado sin duda la actividad administrativa clásicamente denominada de "policía" mediante la cual, y a través de los instrumentos usuales (licencias, autorizaciones, inspecciones y sanciones) las decisiones administrativas correspondientes han exigido el cumplimiento de las cautelas exigidas por el ordenamiento sectorial.

Existe, sin embargo, una concepción más específica del principio de precaución entendido no ya como criterio de prudencia que inspira la legislación ordinariamente aplicada a cada sector, sino como principio "sustantivizado" cuya utilización tiende precisamente a dotar de validez a medidas excepcionales en situaciones de crisis que, sin él, estarían abocadas a la aplicación ordinaria del régimen vigente en la materia. Es este segundo enfoque el que ha sido objeto de una mayor atención por la jurisprudencia y la literatura jurídica en los últimos años, abundante ésta hasta extremos que en algún momento pudieran acercarse a la saturación.

Aunque no es fácil, como ya hemos dicho, separar en la práctica los rasgos del principio de precaución para distinguirlo de otros cercanos a él (como pudieran ser los de protección o de "acción preventiva"), puede admitirse que aquél tiene su ámbito propio de aplicación cuando se han detectado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, de un producto o de un proceso respecto de los cuales la evaluación científica de sus riesgos no ha llegado a obtener conclusiones dotadas de certeza.

Este segundo enfoque preside algunos de los textos normativos comunitarios más relevantes que han desarrollado el principio de precaución, extendiéndolo al ámbito de la salud humana. Y lo hace tanto desde la perspectiva de aplicarlo para dar cobertura a medidas excepcionales como en cuanto a la definición de las circunstancias en que éstas son admisibles. Por poner un ejemplo significativo, el Reglamento (CE) número 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, dispone en su artículo 7, bajo la rúbrica "principio de cautela", lo siguiente:

"[...] 1. En circunstancias específicas, cuando, tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado la Comunidad, en espera de disponer de información científica adicional que permita una determinación del riesgo más exhaustiva.

2. Las medidas adoptadas con arreglo al apartado 1 serán proporcionadas y no restringirán el comercio más de lo requerido para alcanzar el nivel elevado de protección de la salud por el que ha optado

la Comunidad, teniendo en cuenta la viabilidad técnica y económica y otros factores considerados legítimos para el problema en cuestión. Estas medidas serán revisadas en un plazo de tiempo razonable, en función de la naturaleza del riesgo observado para la vida o la salud y del tipo de información científica necesaria para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una determinación del riesgo más exhaustiva".

Idéntico enfoque, más restringido de lo que sugiere la demanda, está presente en la jurisprudencia comunitaria a partir de las sentencias del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1988 (asuntos C-157/96, "National Farmers' Union" y C-180/96, Reino Unido/Comisión) en las que se pronunció sobre la validez de la Decisión 96/239/CE y la aplicación a aquellos supuestos del principio de precaución. El Tribunal de Justicia, tras reconocer que en el momento en que se aprobó la citada Decisión existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos para la salud que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados procedentes del Reino Unido, declaró que, según lo previsto en el artículo 174 del Tratado CE, debía admitirse que "cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos".

Sentencias ulteriores del Tribunal de Justicia (por citar sólo las de 22 de mayo de 2003, Francia/Comisión, asunto C-393/01; de 1 de abril de 2004, Bellio, asunto C-286/2002, ambas también relativas a medidas de cautela contra las encefalopatías espongiiformes; de 9 de septiembre de 2003, Monsanto, C-236/01 y de 23 de septiembre de 2003, Comisión Dinamarca, asunto C.192/2001, ambas relativas a medidas de protección y cláusulas de salvaguardia en relación con la comercialización de productos alimenticios, medidas sobre las que también versan las sentencias de 5 de febrero de 2004, Comisión/Francia, asunto C-24/00, y Greenham, asunto C-95/01) no han hecho sino insistir en la virtualidad del principio de precaución como fundamento para validar determinadas medidas restrictivas que afectan a la libertad de circulación de productos.

**Decimosegundo.-** Entendido en el sentido restringido que acabamos de considerar, el principio de precaución o cautela no resulta vulnerado por el Real Decreto 1066/2001, pues no se ha demostrado que exista una de aquellas situaciones "específicas" de crisis que aconsejen la suspensión del régimen general mediante el cual se han impuesto límites reglamentarios a la

exposición de las personas a campos electromagnéticos. Si, en una hipótesis de futuro, se acreditara la presencia de efectos no previstos que implicaran graves riesgos para la salud no conocidos hasta entonces, cuya etiología no estuviera suficientemente clara, el principio de precaución entraría en juego para, ante la situación de falta de certeza científica, legitimar medidas que excepcionaran la aplicación del citado régimen general. No es este, sin embargo, el caso de autos.

Pero tampoco desde la perspectiva, más general, del enfoque precautorio como criterio inspirador de la normativa sectorial puede decirse que el Real Decreto 1066/2001 lo vulnere. No hay ningún inconveniente en admitir que aquel enfoque se aplica no sólo a la protección general del medio ambiente sino también a la salud pública. De hecho, el artículo 7 del Reglamento que el Real Decreto 1066/2001 aprueba se refiere expresa y nominalmente al "principio de precaución" como pauta para adaptar al progreso científico, en una ulterior actualización, los límites de exposición previstos en el anexo II. Ello significa tanto como reconocer implícitamente que el tan citado principio fue tomado en consideración también en la elaboración inicial del anexo, esto es, al regular las condiciones bajo las cuales es admisible la exposición de las personas, en general, a campos electromagnéticos.

El principio de precaución desde esta perspectiva exige que en los procesos de elaboración de las normas que afecten a los sectores respectivos los poderes públicos titulares de los poderes de configuración normativa evalúen los riesgos, los califiquen en función de su intensidad y, ponderando simultáneamente la utilidad general de los productos en cuestión y su seguridad, asuman la responsabilidad final de decidir cuál es el nivel de riesgo que la sociedad haya de asumir.

Al legislador o a la Administración les es exigible, en nombre de aquel principio, la labor de identificación y evaluación de los riesgos acudiendo a fuentes objetivas en el seno de un proceso de elaboración normativa caracterizado por su transparencia y su apertura a todas las opiniones seriamente fundadas. Concluso éste, la libertad de configuración normativa y el grado de discrecionalidad inherente a la potestad reglamentaria no pueden ser ignorados.

Estas consideraciones son igualmente aplicables cuando la adopción de las normas por parte de los poderes públicos se ha de hacer en ámbitos en los que existe un cierto grado de falta de certeza inherente a toda controversia científica: la libertad de apreciación de los titulares de las potestades normativas si bien tiene, en estos casos, un límite en la medida en que su actuación ha de "garantizar un alto nivel de protección" de la salud humana, no puede quedar paralizada por el mero hecho, frecuente, de que exista una cierta controversia entre especialistas de un mismo sector o de sectores diferentes, máxime cuando los beneficios potenciales de los productos correspondientes son indudables.

El principio de precaución como inspirador de las normas implicará en semejantes casos que los poderes públicos, contando con la ayuda de los organismos especializados, habrán de tomar en consideración las evaluaciones científicas más solventes y respaldadas o que gocen del "consenso de los comités científicos nacionales e internacionales" y de las más importantes organizaciones bien de ámbito internacional general, como la Organización Mundial de la Salud, bien de ámbito específico, como sucede en este caso con la Comisión Internacional de Protección contra las Radiaciones No Ionizantes. Cuando el juicio de unos y otras implique un reconocimiento mayoritario sobre la ausencia de riesgos y efectos nocivos de un determinado producto o fenómeno (en este caso, las emisiones asociadas a campos radioeléctricos) la aceptación de sus conclusiones, precedida de un proceso abierto en el que tengan posibilidad de intervenir los diferentes actores con intereses propios, debe reputarse ajustada a las exigencias de aquel principio.

La aplicación del principio de cautela implicará además que cuando, aun amparados en la opinión científicamente predominante y más solvente, los poderes públicos no puedan desconocer la existencia de otras opiniones fundadas acerca de la falta de certeza sobre los efectos potencialmente nocivos de determinados productos o fenómenos, según las cuales precisamente esta incertidumbre sólo puede ser superada después de un período de evaluación dilatado (en algunos casos decenas de años), la decisión final deje abierta la posibilidad de su revisión y asegure mecanismos de supervisión y actualización periódicos.

Dicha decisión puede, pues, legítimamente ser adoptada sobre la cuádruple base de: a) un previo proceso de estudio y análisis rigurosos en el

plano científico, b) el acogimiento de las tesis científicamente prevalentes, c) la existencia de razones serias de interés general que aconsejen no impedir la difusión del producto correspondiente y d) las previsiones revisoras y actualizadoras de los límites de seguridad mínimos que se estimen pertinentes cuando la labor de verificación absoluta de los riesgos no probados, o muy insuficientemente detectados, requiera ulteriores años de investigación y comprobación científica tanto en sus componentes clínicos y de laboratorio como en su dimensión epidemiológica.

**Decimotercero.-** En el caso de autos todas estas condiciones aparecen cumplidas. No cabe dudar, a la vista de la secuencia de datos que hemos transcrito en el fundamento jurídico séptimo de esta sentencia, que tanto la Recomendación comunitaria como el Decreto 1066/2001 vinieron precedidos de un previo proceso de trabajo y análisis rigurosos desde el punto de vista científico. La tesis que de él surgió, respaldada en este mismo plano científico por los comités y las organizaciones que ya han sido dichas, confirmó que, sujeta al respeto de los límites contenidos en la Recomendación, la exposición a campos electromagnéticos de baja intensidad no producía efectos nocivos para la salud humana, tanto si se trataba de efectos térmicos como no térmicos.

No han sido discutidos, por lo demás, los beneficios de todo tipo (también para la salud humana en los casos de emergencias) que supone la introducción y extensión universal de la telefonía móvil, inicialmente en frecuencias de 900 megaherzios, y su mejora y perfeccionamiento ulterior en frecuencias más elevadas (1800 megaherzios). Las emisiones producidas tanto por los aparatos como por las antenas de las estaciones base de telefonía móvil son inherentes a este tipo de comunicación, de modo que las instalaciones de base resultan ser un elemento imprescindible para el desarrollo de la telefonía móvil, tecnología sin la cual pocos años después de su implantación resulta ya difícil concebir el desarrollo de las sociedades industriales.

Finalmente, las exigencias de cautela están presente en otras medidas que tanto la Recomendación comunitaria, en su ámbito propio, como el Real Decreto 1066/2001 en el suyo consideran necesarias. No se trata, pues, de una cuestión cerrada que deba entenderse fijada de modo inalterable, sino

más bien de una referencia normativa susceptible de modificación y, aún más, sujeta a escrutinio constante promovido por las propias autoridades públicas.

En el marco comunitario el Consejo recomendaba ya en 1999 el fomento de la investigación relativa a los efectos a corto y largo plazo de la exposición a campos electromagnéticos en todas las frecuencias pertinentes y, de modo concreto, la colaboración con las organizaciones internacionales competentes en este ámbito. Proponía asimismo la revisión y actualización de los valores fijados "teniendo en cuenta también los posibles efectos, que están siendo actualmente estudiados, incluidos los aspectos pertinentes relativos a la precaución", a cuyo efecto invitaba a la Comisión a elaborar, en el plazo de cinco años, un "informe para la Comunidad en su conjunto que tenga en cuenta los informes de los Estados miembros así como los últimos datos e informes científicos". A él hemos hecho referencia en el fundamento jurídico correspondiente, una vez que ha sido publicado por la Comisión de las Comunidades Europeas.

En el marco nacional, el artículo 7 del Real Decreto 1066/2001 dispone que en función de la "evidencia científica disponible" y de la información facilitada por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Sanidad y Consumo, en coordinación con las Comunidades Autónomas, evaluará los riesgos sanitarios potenciales de la exposición del público en general a las emisiones radioeléctricas y que "adaptará al progreso científico el anexo II, teniendo en cuenta el principio de precaución y las evaluaciones realizadas por las organizaciones nacionales e internacionales competentes." Los informes aportados para mejor proveer, procedentes del citado Ministerio, revelan que se lleva a cabo la labor de supervisión y análisis ulterior que el Real Decreto 1066/2001 exige y que la prudencia aconseja.

**Decimocuarto.-** Por último, y aun cuando no se trata ya del problema de fijación en abstracto de los niveles mínimos sino de su efectivo cumplimiento en unas de las instalaciones que más inquietud social han suscitado (las estaciones base o antenas de telefonía móvil), no pueden dejar de reseñarse la existencia de sucesivos informes sobre la exposición al público, realizados oficialmente por la Administración del Estado y puestos a disposición de todos los interesados.

El informe realizado en abril de 2003 constató que las mediciones efectuadas fueron realizadas correctamente y permitieron comprobar que los niveles de exposición en el entorno de las estaciones, donde pueden permanecer habitualmente las personas, se encontraban por debajo de los límites. Concluye que las mediciones llevadas a cabo en todo el territorio nacional han arrojado valores de exposición radioeléctrica muy inferiores a los señalados en el Real Decreto 1066/2001 como límite de referencia que garantiza la salud para las personas.

En el informe del Ministerio de Ciencia y Tecnología de abril de 2004 la conclusión que se desprende de los datos analizados y expuestos es que en las zonas sensibles (escuelas, hospitales centros de salud, entre otros) los niveles de exposición a las radiaciones radioeléctricas, "además de cumplir con amplísimos márgenes los niveles de referencia que han sido establecidos por la normativa vigente, han reducido su valor con respecto a los análisis del año anterior, que ya estaban muy por debajo de los valores límites, del orden al menos de un 35% a la baja en los valores medios, con lo que se mantiene el esfuerzo de todas las partes implicadas en el desarrollo y despliegue de las infraestructuras de estaciones radioeléctricas, para minimizar la incidencia de las emisiones radioeléctricas en estos puntos, manteniendo la cobertura y calidad de los servicios prestados."

Finalmente, tal como informó a esta Sala el Ministerio de Sanidad y Consumo en el presente recurso a preguntas de la asociación recurrente admitidas por este Tribunal para su contestación por la titular de aquel Ministerio, a quien se dirigió el escrito de 13 de julio de 2004, "los recientes planes de inspección realizados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología han demostrado que las antenas de telefonía móvil emiten cientos de veces por debajo de los límites considerados seguros por la Comisión Europea, la Organización Mundial de la Salud y el Real Decreto 1066/2001".

**Decimoquinto.-** Las consideraciones precedentes, hechas en los fundamentos jurídicos sexto a decimocuarto, conducen a la desestimación de la demanda también en cuanto a los argumentos relativos a la vulneración del principio de precaución o cautela y a la fijación de los límites a las emisiones. Rechazados tales argumentos, ninguna base sólida existe para afirmar que se hayan vulnerado ni los derechos fundamentales a los que se refiere la demanda ni la doctrina sobre inmisiones fijada en las sentencias por ella

citadas, derechos y sentencias referenciados en la síntesis que de aquel escrito procesal hicimos en el fundamento jurídico tercero de ésta.

**Decimosexto.-** Procede, pues, la desestimación del recurso sin que haya lugar a la imposición de costas, al no concurrir temeridad o mala fe en las posturas procesales de las partes.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

### FALLAMOS

No ha lugar al recurso contencioso-administrativo número 503/2001 interpuesto por la Asociación de Estudios Geobiológicos Gea contra el Real Decreto número 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas. **Sin** costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos: Fernando Ledesma.- Óscar González.- Manuel Campos.- Francisco Trujillo.- Eduardo Espín.- Rubricados.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sánchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.