

El derecho aéreo entre lo público y lo privado: aeropuertos, acceso al mercado, drones y responsabilidad.
M^a Jesús Guerrero Lebrón, Juan Ignacio Peinado Gracia (Directores) ; Isabel Contreras de la Rosa (Coordinadora).
Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2017. ISBN 978-84-7993-331-9. Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/3824>

El derecho aéreo entre lo público y lo privado

.....
Aeropuertos, acceso al mercado,
drones y responsabilidad



M^a Jesús Guerrero Lebrón
Juan Ignacio Peinado Gracia
(Directores)

Isabel Contreras de la Rosa
(Coordinadora)

ALCANCE ACTUAL DE LA COMPATIBILIDAD ENTRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS AEROPUERTOS Y LOS USOS DEL SUELO EN SUS INMEDIACIONES

MAITE URIARTE RICOTE
Profesora Agregada (acred. T.U.)
Universidad del País Vasco

Resumen.

La necesidad de cohesión la actividad aeroportuaria y los usos del suelo circundante a la infraestructura, constituye una de las tareas más complejas que deben afrontar las autoridades administrativas con competencias en la materia, y que a día de hoy se encuentra inconclusa. Esta exigencia derivada tanto de la normativa medioambiental (Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido) como de la específica sobre el sector (Ley 5/2010, de 17 de marzo, de Navegación Aérea), se presenta como el principal instrumento de carácter preventivo de la contaminación acústica aeronáutica.

En este trabajo se analiza la reciente evolución producida en la materia, concretamente desde la modificación en 2010 de la Ley 48/1960, de 21 de julio de Navegación Aérea, operada, precisamente, para adaptar esta norma sectorial a las exigencias derivadas de la regulación medioambiental, internacional y comunitaria ante el agravamiento de los conflictos de intereses surgidos en los últimos años, y la constatación de un riesgo para la efectividad de los derechos de los residentes en las poblaciones circundantes a los aeropuertos. El objeto es conocer el alcance actual de la compatibilidad existente entre el funcionamiento de los aeropuertos y los usos del suelo en sus inmediaciones, tarea que requiere actualizar el examen de la evolución que se ha producido en el tratamiento preventivo de la contaminación acústica aeroportuaria, mediante: a) el análisis de la última normativa aprobada, b) la valoración de la suficiencia de las medidas administrativas adoptadas a tal efecto, y c) la consideración de los primeros planes de acción y de su ensamblaje con los demás instrumentos de planificación sectorial y territorial.

Palabras clave.

Navegación aérea, servidumbre acústica, infraestructura aeroportuaria, prevención de la contaminación acústica.

Sumario.

1.1. El protagonismo del aeropuerto en la prevención de la contaminación acústica ocasionada por la aviación civil. 2. Precisiones relativas a los derechos de quienes deben soportar la navegación aérea, a los objetivos de calidad acústica y a los planes de acción. 3. Las servidumbres acústicas aeronáuticas como fundamento del plan de acción. 3.1. El marco legal de referencia de las servidumbres acústicas aeronáuticas. 3.2. Concepto y naturaleza de las servidumbres acústicas aeronáuticas. 3.3. Competencias para su establecimiento y determinación. 3.4. Finalidad y consecuencias de su aprobación. 4. Periodo de impasse hasta la modificación de la ley de navegación aérea. 5. Contexto actual. 6. Bibliografía.

1. El protagonismo del aeropuerto en la prevención de la contaminación acústica ocasionada por la aviación civil

La máxima eficacia en la prevención de las afecciones acústicas causadas por el transporte aéreo requiere la adopción de una panoplia de medidas como la homologación -técnica de control del ruido en la misma fuente-, dirigida a obtener un control directo sobre la propia aeronave, a través de incorporar las mejoras tecnológicas en su fabricación para lograr aviones cada vez más silenciosos y poder exigir unos límites de emisiones sonoras más estrictos. Pero la necesidad de considerar que el ruido adquiere relevancia cuando tiene consecuencias negativas para las personas que lo sufren, obliga a incluir entre las citadas medidas la operatividad del avión en el aeropuerto y en sus alrededores. Desde esta perspectiva la infraestructura aeroportuaria cobra relevancia y constituye un importante elemento a considerar a la hora de analizar los restantes instrumentos de control que se aplican a este tipo de contaminante que, en este contexto, denominamos ruido aeroportuario. Las labores de gestión del tráfico que se llevan a cabo en su seno y las decisiones relativas a su ubicación en el territorio se presentan, en consecuencia, como pilares fundamentales de naturaleza preventiva en esta materia.

La Organización Internacional de la Aviación Civil abordó en 2001 la prevención, el control y la corrección de las afecciones acústicas ocasionadas por la navegación aérea mediante la presentación del principio denominado “enfoque equilibrado”. Esta técnica persigue la aplicación coordinada y homogénea de cuatro tipos de medidas tras realizar una evaluación previa de las afecciones

acústicas de un aeropuerto determinado. Las tres primeras tienen que ver, como se ha adelantado, con la reducción de las emisiones en la fuente misma, el diseño de la aeronave, el establecimiento de procedimientos operativos para aminsonar los efectos de la contaminación acústica, y la adopción de restricciones operativas.

De este modo, la homologación como técnica de control en la fuente, se complementa con los procedimientos operativos de atenuación del ruido, que inciden en las trayectorias de despegue y descenso, diseñadas de forma específica para cada aeropuerto, que consideran tanto las operaciones en vuelo como las de base terrestre y que deben aplicarse sin perjuicio de garantizar el mantenimiento de las medidas de seguridad de los vuelos, considerando todos los factores que pudieran afectar a una operación, entre los que se incluyen las condiciones meteorológicas, las de las pistas y las ayudas para la navegación disponibles en cada caso.

Ambos métodos de gestión del ruido se perfeccionan con las denominadas restricciones operativas, cuya finalidad se reduce a limitar o disminuir el acceso de las aeronaves a un aeropuerto. La limitación o prohibición de las aeronaves más ruidosas en una infraestructura de este tipo persigue acotar el perímetro del ruido a su alrededor y puede consistir: a) en una restricción total, que se aplica a todo el tránsito en un aeropuerto con base en la actuación en cuanto al ruido de toda la flotas, b) en una restricción dirigida sólo a una aeronave o grupos de aeronaves concretos con base en la actuación particular en cuanto al ruido, c) en restricciones parciales aplicables por periodo de tiempo determinado durante el día, en días concretos de la semana o sólo para algunas pistas en un aeropuerto, y d) en restricciones progresivas, que constituyen una disminución gradual en el nivel máximo de tránsito o de ruido utilizado para definir un límite en el transcurso del tiempo.

El cuarto pilar sobre el que se asienta el principio del enfoque equilibrado, es la necesidad de una adecuada gestión y planificación territorial. Para la consecución de este último objetivo, el ordenamiento jurídico ofrece diversas técnicas dirigidas a hacer compatible la infraestructura aeroportuaria con las funciones residenciales, docentes, sanitarias, comerciales, o de ocio atribuidas al espacio adyacente. Por un lado, se encuentra la planificación del propio aeropuerto contenida en los Planes Directores

Aeroportuarios¹ y los Planes Especiales². Por otro lado, cobran protagonismo los instrumentos de planificación territorial y urbana. Y, en tercer lugar, la Ley del Ruido introdujo otro instrumento de esta naturaleza denominado Plan de Acción en materia de contaminación acústica, que vendrá necesariamente precedido de la delimitación y aprobación de una servidumbre acústica, pieza clave de esta regulación.

A pesar de que las servidumbres acústicas aeronáuticas se reconocieran como servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea en virtud del art. 63 de la Ley 55/1999, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, cuya delimitación se completa en los artículos 1 3. p) y 10.1 de la Ley del Ruido, actualmente sólo tres aeropuertos (Barcelona en 2010, Madrid-Barajas en 2011, y Palma de Mallorca en 2012) cuentan con este instrumento debidamente aprobado. Por ello, habida cuenta de que su diseño y aprobación constituyen el fundamento sobre el que se han de asentar el resto de instrumentos de planificación territorial y ambiental, ha llegado el momento de analizar las consecuencias de la modificación en 2010 de la Ley 48/1960, de 21 de julio de Navegación Aérea, operada, precisamente, para adaptar esta norma sectorial a las exigencias derivadas de la regulación medioambiental, internacional y comunitaria ante el agravamiento de los conflictos de intereses surgidos en los últimos años.

2. Precisiones relativas a los derechos de quienes deben soportar la navegación aérea, a los objetivos de calidad acústica y a los planes de acción

La Ley de Navegación Aérea ya reconocía en la redacción anterior de su artículo 4 el derecho a que los de los dueños de los bienes subyacentes obligados a

1. Sobre la naturaleza de los Planes Directores, vid., FERNÁNDEZ TORRES, J.R., “El régimen jurídico de los aeropuertos”, en Derecho de los bienes públicos, Dir.: GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 808 y 809.

2. Para una aproximación a los instrumentos de planificación legalmente requeridos en la creación y gestión de los aeropuertos, véase, PETIT LAVALL, M.V., “La gestión de los aeropuertos españoles”, Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 133, 2007, pp. 29 a 64.

soportar la navegación aérea fueran compensados con la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios que ésta les cause. A partir de la modificación operada el 18 de marzo de 2010, dicho reconocimiento se concreta mediante la previsión en el apartado 1 del mismo precepto, de que el resarcimiento se lleve a cabo “conforme a los capítulos IX y XIII de la presente ley, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, los tratados internacionales y el Derecho Comunitario”. En el Capítulo IX reservado para la regulación de las servidumbres aeronáuticas, tras establecer la sujeción a las mismas de los terrenos, construcciones e instalaciones que circundan las infraestructuras aeroportuarias, así como los requisitos para su determinación y las competencias para su ejecución, se prevé el deber de indemnizar los daños y perjuicios que su creación haya causado a los bienes a los que afecten, aplicando para ello las disposiciones sobre expropiación forzosa (art. 54). El Capítulo XIII, por su parte, contiene las previsiones relativas a la responsabilidad en el caso concreto de que el daño sea consecuencia de un accidente. En consecuencia, en relación con el aspecto que nos ocupa, la Ley 5/2010, de 27 de marzo se limita a reiterar que para el cálculo de la indemnización por la concreción de una servidumbre aeronáutica acústica deben utilizarse los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa.

Pero la modificación además de insistir en los criterios de valoración aplicables en el resarcimiento de los daños a los propietarios de los bienes afectados por esta actividad, va más allá e introduce la obligación del Estado, respecto de los aeropuertos de su competencia de garantizar el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica³ establecidos en la normativa aplicable, a quienes residan, trabajen,

3. Los objetivos de calidad acústica son “un conjunto de requisitos que, en relación con la contaminación acústica, deben cumplirse en un momento dado en un espacio determinado”, art. 3.m) de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. El incumplimiento por parte el Gobierno de aprobar una fijación única de los valores límite de ruido, generó durante un tiempo una situación de inseguridad jurídica con consecuencias relevantes, como muestra el debate que llegó a sede jurisdiccional sobre la competencia de establecer los límites acústicos en una comunidad afectada por el ruido aeroportuario de Barajas. Este conflicto en torno a la determinación de la Administración competente para su fijación (Ordenanza municipal, normativa autonómica sectorial o Declaración de Impacto Ambiental) puede analizarse al hilo de la Sentencia 115/2006, de 31 de enero, de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Ha sido necesario, por tanto, esperar hasta la aprobación del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y

sean propietarias o usuarias de servicios o simplemente ocupantes de bienes subyacentes en las poblaciones circundantes. Al mismo tiempo, recuerda que siempre que los niveles sonoros respeten los citados objetivos de calidad acústica, los sujetos mencionados estarán obligados a soportarlos, sin que esto afecte -como es lógico- a su derecho a denunciar los incumplimientos de la normativa aeroportuaria o aeronáutica que pudieran producirse y a recabar su subsanación⁴.

El elenco de medidas y técnicas previstas en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido, que podemos ahora sintetizar en la creación de las áreas acústicas mediante la determinación de los índices acústicos, la fijación de los objetivos de calidad acústica y la elaboración de los mapas de ruido, culmina con el documento denominado Plan de Acción en materia de contaminación acústica. Nos encontramos ante un instrumento de planificación creado por la Directiva 2002/49/CE sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, en cuyo art. 1.d) se insta a los Estados miembros a que, tras aprobar los mapas de ruido y a la vista de los resultados que estos arrojen, adopten Planes de Acción con la finalidad de “prevenir y reducir el ruido ambiental” y de “mantener la calidad del entorno acústico cuando ésta sea satisfactoria”. La Ley del Ruido recoge literalmente en su art. 3. n) la definición de estos instrumentos prevista en la Directiva al disponer que son aquellos “encaminados a afrontar cuestiones relativas al ruido y a sus efectos, incluida la reducción del ruido si fuera necesario”. En la normativa se reconoce el carácter mixto de estos planes, en la medida en que pueden aprobarse con una finalidad tanto preventiva como reductora del ruido ambiental.

El ámbito territorial de los planes de acción debe coincidir con el establecido por los mapas de ruido, por lo que la Ley del Ruido exige la aprobación de planes de acción para cada uno de los grandes aeropuertos, y para todas las aglomeraciones afectadas por las emisiones acústicas originadas en los mismos. Como defendimos en su momento⁵, las afecciones acústicas originadas por el transporte aéreo

emisiones acústicas para disponer de uno subjetivos de calidad acústica. Esta norma ha sido modificada por el Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio.

4. Vid., el art. 3.m) de la Ley 5/2010, de 17 de marzo, de Navegación Aérea.

5. URIARTE RICOTE, M., La contaminación acústica de la aviación civil, IVAP/Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 354.

deben ser consideradas no sólo en los Planes de Acción correspondientes a las infraestructuras aeroportuarias, sino que dicha realidad también debe estar presente y ser valorada en los Planes de Acción cuyo objeto sean las aglomeraciones a tenor de lo exigido en el art. 15.2 de la Ley del Ruido en relación con el art. 9 del Real Decreto 1513/2005 de 16 de diciembre por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental⁶. En esta última norma se estableció, asimismo, un calendario para la elaboración de los planes de acción y concretamente se determinó que para antes del 18 de julio de 2008 las administraciones competentes se hubieran ocupado de los correspondientes a los grandes aeropuertos⁷.

La modificación de la Ley de Navegación Aérea de 2010, ha abundado en la regulación de los planes de acción al disponer en su art. 4.) la obligación del Estado de aprobar planes de acción que incluyan las correspondientes medidas correctoras, cuando se establezcan servidumbres acústicas que permitan superar los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones, los sobrevuelos, frecuencias e impactos ambientales asociados a aquellos”. Ha previsto también que los planes de acción que se aprueben contemplen medidas compensatorias para los municipios en los que se superen los objetivos de calidad acústica en el exterior de las edificaciones. Comprobamos, por tanto, que la modificación operada condiciona la elaboración y aprobación de los planes de acción al establecimiento previo de las servidumbres acústicas correspondientes, tarea que –como hubo ocasión de advertir en su momento- no había sido abordada por la administración competente hasta esa fecha.

6. En su párrafo segundo, dicho art. 9 dispone que “en la elaboración de estos mapas estratégicos de ruido, por la administración competente, se tendrán en cuenta los emisores de ruido externos al ámbito territorial de la aglomeración que tengan una incidencia significativa en el ruido ambiental de la misma”.

7. Vid., el art. 10.1 del Real Decreto 1513/2005 de 16 de diciembre por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental. En este precepto se dispuso, asimismo, el deber de las administraciones competentes de incluir en los planes de acción, “las medidas concretas que consideren oportunas, que determinarán las acciones prioritarias que se deban realizar en caso de superación de los valores límite, o de aquellos otros criterios elegidos por dichas administraciones. Estas medidas deberán aplicarse, en todo caso, a las zonas relevantes establecidas por los mapas estratégicos de ruido”.

Para comenzar a ejecutar lo que venía exigiendo la diversa normativa ambiental y sectorial aplicable, esta modificación legislativa ha extendido lo previsto al respecto en el mencionado artículo 4 a las infraestructuras aeroportuarias preexistentes. Al mismo tiempo, se insta a la Administración General del Estado a que apruebe las servidumbres acústicas y los planes asociados, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha ley para los aeropuertos de más de 250.000 movimientos al año, y en el plazo de doce meses para los aeropuertos de entre 50.000 y 250.000 movimientos al año⁸.

Fruto de este impulso normativo la Administración aprobó entre 2010 y 2011 las servidumbres acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido de tres aeropuertos, concretamente, por Orden FOM/3320/2010, de 16 de noviembre, se aprobaron las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Barcelona, que se confirmaron por Real Decreto 1002/2011, de 8 de julio; por Orden FOM/231/2011, de 13 de enero, se aprobaron las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Madrid-Barajas, que se confirmaron por Real Decreto 1003/2011, de 8 de julio; y por Real Decreto 769/2012, de 27 de abril, se aprobaron las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Palma de Mallorca.

3. Las servidumbres acústicas aeronáuticas como fundamento del plan de acción

3.1. El marco legal de referencia de las servidumbres acústicas aeronáuticas

La regulación de las servidumbres aeronáuticas parte de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, en cuyos artículos 51, 53 y 54 se dispone la sujeción a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación, de aquellos terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y

8. Vid., la Disposición Transitoria 1ª y 2ª de la Ley 5/2010, de 17 de marzo, de Navegación Aérea.

ayudas a la navegación. Pero la norma en la que las servidumbres acústicas se reconocen como una categoría más de las servidumbres aeronáuticas es la Disposición Adicional Única, añadida en virtud del art. 63 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. De hecho, puede afirmarse que este último precepto introduce el marco legal de referencia en la materia.

Por su parte, tanto la Ley 37/2003 del Ruido como el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre que la desarrolla en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, prevén la posibilidad de delimitar servidumbres acústicas de los aeropuertos destinadas a conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de los mismos con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas o que puedan implantarse en las zonas de afección del ruido originado por dichos aeropuertos.

Finalmente, la Ley 5/2010, de 17 de marzo introdujo modificaciones en la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea, consciente el legislador de las situaciones de inseguridad jurídica en la que se encuentran los dueños y ocupantes de los bienes subyacentes afectados por la navegación aérea, y de la necesidad de garantizar el cumplimiento de los derechos de quienes residen en las inmediaciones de los aeropuertos. Los conflictos de intereses que se producen en los entornos aeroportuarios justifican el carácter urgente e inaplazable con el que se aprueba esta Ley, que redunda en la obligación del Estado de garantizar que en las poblaciones circundantes a estas infraestructuras se respetan los objetivos de calidad acústica fijados en la normativa estatal, así como de establecer servidumbres acústicas, con las correspondientes medidas correctoras, para el caso en que se superen dichos objetivos. También se requiere que la Autoridad aeronáutica y el gestor aeroportuario evalúen continuamente el impacto ocasionado por la infraestructura y adopten las medidas necesarias para compatibilizar su explotación eficiente con los derechos de los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes.

3.2. Concepto y naturaleza de las servidumbres acústicas aeronáuticas

En la Ley de Navegación Aérea, las servidumbres legales impuestas en razón de la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, se presentan como *limitaciones del derecho de propiedad* del suelo de acuerdo con su función social,

regulando las condiciones que exigieren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional⁹.

Por su parte, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, introdujo también la definición de servidumbre acústica en su art. 3.p), al referirse a los sectores que se encuentran delimitados en los mapas de ruido y en los que las inmisiones podrán superar los objetivos de calidad acústica de aplicación a las correspondientes áreas acústicas. Se prevé, asimismo, que en dichas zonas puedan restringirse determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones con objeto de que se cumplan, al menos, los valores límite de inmisión establecidos.

Junto a este concepto, la Ley del Ruido ofrece mayor concreción al definir las zonas de servidumbre acústica como “los sectores del territorio afectos al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo, portuario o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente, así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas” que podrán quedar gravados por servidumbres acústicas¹⁰. La disposición reglamentaria mediante la que, como veremos, debe establecerse una servidumbre acústica, delimitará también las zonas de incompatibilidad, afectación e influencia de uso, instalaciones, actividades y edificaciones¹¹.

Las zonas de servidumbre acústica mantendrán su vigencia por tiempo indefinido, pero deberá revisarse su delimitación y si es necesario las limitaciones asociadas, cuando se produzcan modificaciones sustanciales en las infraestructuras que originen variaciones significativas en los niveles sonoros en su entorno¹².

Por último, la Ley del Ruido prevé el derecho a indemnización por los daños o perjuicios que estas servidumbres causen en los bienes afectados “si a ello hubiere lugar”, en cuyo caso se aplicarán las disposiciones de expropiación forzosa. Esta previsión debe completarse con la recogida en la Ley de navegación Aérea

9. Disposición Adicional única de la Ley de Navegación Aérea. Véase, CARRILLO DONAIRE, J.A., Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico), Lex Nova, Valladolid, 2003, pp. 34-35. Vid., también, del mismo autor, “Las servidumbres administrativas”, Justicia Administrativa, Lex Nova, número extraordinario, 2006, pp. 77-106.

10. Vid., el artículo 10.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido.

11. Disposición Adicional única de la Ley de Navegación Aérea.

12. Véase el art. 12.12 del Real Decreto 1367/2007.

según la cual “sólo podrán dar lugar a expropiación forzosa, la imposición de servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, que impidan el ejercicio de derechos patrimonializados”¹³.

3.3. Competencias para su establecimiento y determinación

El art. 51 de la Ley de Navegación Aérea estableció con claridad que la naturaleza y extensión de las servidumbres acústicas aeronáuticas se determinará mediante Decreto acordado por el Consejo de Ministros. Posteriormente, en la Disposición Adicional Única, añadida en virtud del art. 63 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se insistió en que tanto el régimen jurídico de las servidumbres mencionadas, como las condiciones de uso de los predios y sujeción parcial al interés general que comprende la protección de las personas, del medio natural y de la seguridad de la navegación aérea, se establezca mediante una disposición reglamentaria. Se permite, no obstante que, en casos de urgencia, el Ministerio Fomento establezca dichas servidumbres, que quedarán sin efecto si en el plazo de un año no son confirmadas por el Consejo de Ministros. Esta sujeción conlleva, la imposibilidad por parte de los propietarios o poseedores de inmuebles afectados de oponerse a la entrada en las fincas o al paso por ellas para las operaciones de salvamento o auxilio a aeronaves accidentadas¹⁴.

Si, como se ha dicho, el establecimiento, confirmación o modificación de una servidumbre acústica aeronáutica, se ha de realizar mediante Decreto que detalle su naturaleza y extensión concreta, acordado por el Consejo de Ministros, para cada aeropuerto, la competencia para la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de la misma en relación con las infraestructuras aeroportuarias de competencia estatal corresponde a la Administración General del Estado, a propuesta, en su caso, de la administración competente sobre el aeropuerto¹⁵. En consecuencia, la presentación de dicha propuesta

13. Disposición Adicional única de la Ley de Navegación Aérea (apartado 5).

14. Véase el art. 51 de la Ley de navegación Aérea.

15. Véase, el artículo 4.1.b), 4.2, y la Disposición Adicional Tercera de la Ley del Ruido.

es responsabilidad de Aena que la elevará al Ministerio de Fomento, por ser éste el Departamento competente en virtud de la Disposición adicional tercera del Real decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

Se prevé la existencia de una Comisión Interministerial integrada por representantes de los Ministerios de Defensa y de Fomento entre cuyas funciones se encuentra la emisión de un informe sobre “los proyectos de disposiciones de carácter general sobre personal e infraestructuras, civiles o militares, que afecten a las competencias de ambos Departamentos y circulación aérea”. Cabría interpretar que, puesto que las servidumbres tienen naturaleza reglamentaria y afectan a las infraestructuras aeroportuarias, la citada Comisión debería informar preceptivamente la aprobación de las mismas. La necesidad de dicho informe no ofrecía lugar a dudas en la antigua redacción del art. 6 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, en la que se exigía dicho requisito literalmente. En la nueva redacción introducida desde el 5 de julio de 2014, en virtud del apartado tres del artículo 53 del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, ha desaparecido la mención expresa al “control de las servidumbres” y su exigencia ha perdido nitidez.

No existe duda alguna, sin embargo, en relación con la necesidad de solicitar los siguientes informes. Por un lado, la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de las infraestructuras nuevas de competencia estatal, requiere la solicitud del informe preceptivo de las administraciones afectadas, y la realización en todo caso el trámite de información pública, tomándose en consideración las sugerencias recibidas. Por otro lado, también se exige la solicitud de un informe preceptivo a la administración afectada en relación con la determinación de las limitaciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones¹⁶.

3.4. Finalidad y consecuencias de su aprobación

La finalidad de las servidumbres acústicas no es otra que compatibilizar el funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte aéreo (entre otras),

16. Vid., el artículo 7.6 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas, o que puedan implantarse en la zona de afección por el ruido originado por dichas infraestructuras¹⁷.

El planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otros que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos¹⁸.

Se advierte, también, de la posibilidad de que queden gravados por servidumbres acústicas no solo los sectores del territorio afectado por el funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte (existentes o proyectadas), sino también los sectores del territorio situados en el entorno las mismas¹⁹.

En conclusión, las principales consecuencias derivadas de la aprobación de una servidumbre acústica es que, en los sectores del territorio gravados por las mismas se permita que las inmisiones superen los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas, y que se establezcan limitaciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos.

Precisamente por la importancia de las consecuencias derivadas de la aprobación de las servidumbres acústicas, se exige a la Administración competente para la aprobación de los mapas de ruido, que delimite en dichos instrumentos las zonas objeto de una servidumbre acústica mediante la aplicación de los criterios técnicos previstos. Por tanto, una vez aprobada la servidumbre acústica relativa a un aeropuerto concreto, la zona afectada por la misma debe quedar plasmada en el mapa de ruido que tenga por objeto la infraestructura aeroportuaria. Así lo establece el art. 9 del Real Decreto 1367/2007 al disponer que:

“Las zonas de servidumbre acústica, establecidas por aplicación de los criterios del artículo anterior se delimitarán en los mapas de ruido elaborados por las administraciones competentes en la elaboración de los mismos”.

17. Vid., el artículo 7 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

18. Disposición Adicional única de la Ley de Navegación Aérea (apartado 4).

19. Vid., el artículo 7 del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

Atendiendo a la tipología concreta de mapas de ruido en los que debe integrarse la delimitación de las servidumbres acústicas aeronáuticas, cabe deducir que son dos las modalidades de mapas afectados:

Por un lado, se encuentran los mapas estratégicos que tengan por objeto las aglomeraciones, pues deben considerar necesariamente los emisores de ruido externos al ámbito territorial de la aglomeración que tenga una incidencia significativa en el ruido ambiental de la misma²⁰.

Y, por otro lado, los mapas estratégicos de ruido que tengan por objeto los grandes aeropuertos, deben extender su ámbito territorial como mínimo hasta los puntos del territorio donde se alcancen, debido a la emisión de niveles de ruido propios, valores Lden de 55 dB y valores Ln de 50 dB (A).

La finalidad de incluir la delimitación de las servidumbres acústicas aeronáuticas en la cartografía del ruido se concreta en lograr una mayor seguridad a la hora de realizar las predicciones necesarias sobre las zonas objeto de evaluación y en posibilitar la adopción fundada de Planes de Acción en materia de contaminación acústica y, en general de las medidas correctoras que sean adecuadas²¹.

4. Periodo de *impasse* hasta la modificación de la ley de navegación aérea

Tanto la Ley del Ruido (Disposición Transitoria Primera) como el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre (Disposición Transitoria Primera), previeron la existencia de un periodo en el que aún no se hubiera procedido a la aprobación del mapa acústico o las servidumbres acústicas procedentes de cada una de las infraestructuras de competencia de la Administración General del Estado, y determinaron que durante ese íterin se debe entender que la zona de servidumbre acústica de las mismas se corresponde con el territorio incluido en el entorno de la infraestructura delimitado por los puntos del territorio, o curva isófona, en los que se midan los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las áreas acústicas correspondientes.

20. Art. 9.2 del Real Decreto 1513/2005.

21. Vid., el artículo 15.1.c) de la Ley del Ruido.

Pudo comprobarse en su momento, que la incidencia de la contaminación acústica debida a la actividad de las aeronaves en el entorno aeroportuario se determinaba mediante el establecimiento en los planes Directores de las “huellas de ruido” o curvas isófonas correspondientes a determinados niveles de inmisión acústica. En este contexto, la ausencia formal de servidumbres acústicas aeronáuticas impedía realizar una valoración de su eficacia como técnica preventiva y de control de la contaminación acústica. Su sustitución por el uso de las citadas huellas de ruido como instrumento de delimitación provisional de la zona de servidumbre acústica y su consideración en los Planes Directores Aeroportuarios, carece del fundamento jurídico exigido para establecer los efectos de una servidumbre legal sobre predios. Esta solución transitoria mereció nuestra desaprobación por entender que lo que las huellas sonoras constatan no es otra cosa que la realidad de la exposición al ruido de un territorio determinado, es decir, la existencia de una afección física, pero no se consideran esgrimibles por la Administración como limitaciones generales de la propiedad²².

Este contexto de precariedad y ausencia de apoyo legal suficiente para fundamentar el deber de los administrados de soportar la navegación aérea y posibilitar correlativamente su compensación mediante la indemnización correspondiente por los daños y perjuicios que ésta les cause, se inicia con la introducción de la Disposición Adicional única en la Ley de Navegación Aérea, en virtud del art. 63 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Procede analizar a continuación, si este periodo de impasse se mantiene actualmente o si se han adoptado las medidas pertinentes para superarlo.

5. Contexto actual

La modificación en marzo de 2010 de la Ley de Navegación Aérea, tuvo como consecuencia inmediata la Orden FOM/3320/2010, de 16 de noviembre de ese mismo año, por la que se aprobaron conjuntamente, en el mismo instrumento las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de

22. URIARTE RICOTE, M., ob. cit., 2008, pág. 334.

ruido del aeropuerto de Barcelona con la finalidad de “salvaguardar los derechos de los afectados por el impacto acústico”. Su aprobación se llevó a cabo por el procedimiento de urgencia previsto en el art. 51 de la Ley de Navegación Aérea, que habilita al Ministerio de Fomento el establecimiento en ese contexto de las servidumbres específicas para aeródromo o instalación de carácter provisional.

La tramitación de esta orden incluyó el periodo de información pública y se procedió a solicitar el informe de las Administraciones afectadas, así como el informe perceptivo de la Comisión Mixta para las servidumbres acústicas y los planes de acción que se emitió con carácter favorable. La creación de una Comisión Mixta previa y preceptiva al establecimiento de servidumbres acústicas y planes de acción, constituye un requisito que se incorporó en la modificación de la Ley de Navegación Aérea operada en 2010, concretamente en su art. 4.4. Comprobamos, por tanto, que al procedimiento de aprobación de las servidumbres acústicas existente hasta entonces el legislador adiciona un nuevo trámite, a saber, la creación de una Comisión Mixta para cada aeropuerto (art. 4.4.), formada por un representante del Ministerio de Fomento, un representante del ente gestor correspondiente, un representante del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, y tres representantes designados por las Comunidades Autónomas, de los cuales al menos uno deberá representar a los Ayuntamientos afectados.

La presidencia de esta Comisión mixta será rotatoria entre sus miembros y es la competente para convocar las sesiones de este órgano, por propia iniciativa o previa solicitud de cualquiera de sus miembros. La modalidad elegida para la adopción de sus acuerdos es el consenso y se prevé la emisión de un informe que recoja el conjunto de las posiciones discrepantes cuando las diferencias en el seno de la Comisión impidan la adopción de un acuerdo unánime. Se posibilita la participación indirecta de representantes sindicales, empresariales y vecinales, pero sólo como una opción de la que podrán disponer los miembros de la Comisión facultativamente, así como la celebración de reuniones con los Ayuntamientos afectados que no formen parte de dicha Comisión, para realizar debates específicos, en los que los invitados tendrán voz pero no voto.

Con la incorporación de este órgano, la previsión de los informes requeridos de los Ayuntamientos y/o demás Administraciones afectadas por las servidumbres, y la apertura de un trámite de información pública dirigida a la

participación ciudadana, la modificación de la Ley de Navegación Aérea llevada a cabo en 2010 persigue implementar la exigencia contenida en la Disposición Adicional Segunda, apartado 2, de la Ley del Ruido, en la que se exigía que para la delimitación de las zonas de servidumbre acústica se solicite informe preceptivo de las Administraciones afectadas, y de la comunidad autónoma implicada, en relación con la determinación de las limitaciones de aplicación en tal zona y con la aprobación de los planes de acción, y se realice, en todo caso, el trámite de información pública.

Cabe destacar que la fórmula elegida para superar la situación precaria y carente de apoyaturas normativas suficientes para justificar las afecciones acústicas aeroportuarias que se ha descrito más arriba, ha sido la aprobación conjunta en el mismo instrumento normativo y por el trámite de urgencia, de los tres instrumentos imprescindibles exigidos por las normas (servidumbres acústicas, mapa de ruido y plan de acción asociado).

En cumplimiento de la previsión contenida en el último párrafo del art. 51 de la Ley de Seguridad Aérea, en la que se exige que las servidumbres que hayan sido aprobadas con carácter urgente -como las que nos ocupan- sean confirmadas por el Consejo de Ministros en el plazo de un año, so pena de que queden sin efecto, se aprobó el Real Decreto 1002/2011 de 8 de julio, por el que se confirman las servidumbres aeronáuticas acústicas, el Plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Barcelona, establecidos por Orden FOM/3320/2010, de 16 de noviembre. En la Memoria Técnica de la documentación anexa a esta Orden, es donde podemos encontrar el procedimiento seguido para la delimitación de la zona de servidumbre acústica, el método de evaluación, el modelo informático de simulación, el escenario de simulación, datos de entrada en el modelo como la configuración física del aeropuerto, el régimen de utilización de las pistas, las trayectorias iniciales de salida y finales de aproximación, número de operaciones y la composición de la flota, variables climatológicas, o la modernización del terreno. Y la delimitación de las servidumbres acústicas se encuentra, sin embargo, en el documento que contiene el Plan de Acción (Anexo II)²³, seguida de un diagnóstico de la situación, de las zonas de conflicto, de los objetivos

23. Véase, la pág. 15 y ss.

del plan de Acción y de las medidas que integran su contenido, como la reducción del ruido en la fuente, procedimientos operacionales, restricciones operativas, planificación y gestión del suelo, sistemas de información y participación pública, control y disciplina del tráfico aéreo, medidas compensatoria, y un plan de aislamiento acústico²⁴.

Con la misma urgencia e idéntica metodología se abordó meses más tarde la aprobación de las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Madrid-Barajas. Inicialmente, el Ministerio de Fomento aprobó la Orden FOM 231/2011, de 13 de enero, y seis meses más tarde su confirmación por el Consejo Ministros en virtud del Real Decreto 1003/2011 de 8 de julio, acompañados de la correspondiente Memoria Técnica y el Plan de Acción con la delimitación de la servidumbre acústica²⁵.

El tercer y último aeropuerto que cuenta -a día de hoy- con las servidumbres acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido debidamente regulados es el de Palma de Mallorca, cuya aprobación no siguió la senda de urgencia marcada por sus dos predecesores, sino que se llevó a cabo por el Consejo de Ministros en virtud del Real Decreto 769/2012, de 27 de abril.

La principal secuela derivada de la adopción de los tres instrumentos normativos anteriores, es la exigencia para las administraciones responsables de aprobar los instrumentos de planificación u ordenación territorial afectados por las servidumbres acústicas en ellos delimitadas, y de reincorporar las restricciones que estas imponen de acuerdo con cada mapa de ruido, a fin de conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de la infraestructura aeroportuaria con las actividades existentes o futuras en el territorio de la zona afectada. Este efecto es consecuencia de la aplicación de lo previsto en el art. 11 del Real Decreto 1367/2007, que dispone la inclusión entre las determinaciones del planeamiento territorial y urbanístico de aquellas que resulten necesarias para conseguir la efectividad de las servidumbres acústicas en los ámbitos territoriales de ordenación

24. Vid. Delimitación de Servidumbre Acústica. Plan de Acción. Aeropuerto de Barcelona (<<http://www.aena.es/es/corporativa/servidumbres-acusticas.html>>).

25. Vid., Delimitación de Servidumbre Acústica. Plan de Acción. Aeropuerto de Madrid-Barajas, (<<http://www.aena.es/es/corporativa/servidumbres-acusticas.html>>).

afectados por ellas. En este mismo sentido, su art. 7 prevé la posibilidad de que queden gravados por servidumbres acústicas los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte aéreo (entre otros), así como los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas²⁶.

Si atendemos a la Disposición Transitoria de la Ley 5/2010, de 17 de marzo que modificó la Ley de Seguridad Aérea, comprobamos que se fijó un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha Ley para que la Administración General del Estado adelantara la aprobación de las servidumbres aeronáuticas acústicas y de los planes asociados referidas a los aeropuertos de más de 250.000 movimientos al año. Asimismo, se preveía que en el plazo de doce meses se abordara también la aprobación de los mismos instrumentos correspondientes a los aeropuertos de entre 50.000 y 250.000 habitantes. Si atendemos a estas fechas, las normas correspondientes a los tres grandes aeropuertos mencionados fueron aprobadas con un leve retraso, pero la dilación comienza a ser preocupante en el caso de los demás aeropuertos, ante la evidencia de que el plazo para su aprobación terminó el 18 de marzo de 2011.

Cabe concluir que el impulso que supuso la modificación en 2010 de la Ley de Navegación Aérea, dio unos frutos normativos iniciales que proporcionan a la Administración, por primera vez, unos instrumentos sólidos en los que fundamentar sus decisiones relativas a las infraestructuras aeroportuarias, le permiten prevenir y corregir el impacto acústico y salvaguardar los derechos de los afectados por el mismo, al tiempo que avanza en el cumplimiento de las directivas comunitarias y en la normativa estatal sobre la materia. Por el momento, esa primera iniciativa no ha tenido continuidad, el cumplimiento del calendario establecido en la Ley ha quedado inacabado, y volvemos a encontrarnos en un periodo de latencia que corre en contra de los intereses ambientales de quienes residen en las inmediaciones de los aeropuertos.

26. Véase, GÓMEZ CID, A. y BENGOTXEA ARRIETA, F., "Las servidumbres aeronáuticas y su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística", *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 19, Sección Colaboraciones, 2009, p. 2812.

6. Bibliografía

CARRILLO DONAIRE, J.A. (2006) Las servidumbres administrativas (delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico), Lex Nova, Valladolid, 2003.

“Las servidumbres administrativas”, *Justicia Administrativa*, Lex Nova, número extraordinario.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R. (2005), “El régimen jurídico de los aeropuertos”, en *Derecho de los bienes públicos*, Dir.: GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., Tirant lo Blanch, Valencia.

GÓMEZ CID, A. y BENGOETXEA ARRIETA, F. (2009), “Las servidumbres aeronáuticas y su incorporación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 19, Sección Colaboraciones.

PETIT LAVALL, M.V. (2007), “La gestión de los aeropuertos españoles”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 133.

URIARTE RICOTE, M. (2008), *La contaminación acústica de la aviación civil*, IVAP/Thomson-Aranzadi, Cizur Menor.

Páginas web:

<<http://www.aena.es/es/corporativa/servidumbres-acusticas.html>>.